



OFICIO N° 74838
INC.: solicitud

jpgj/ogv
S.43°/369

VALPARAÍSO, 07 de junio de 2021

Las Diputadas señoras CRISTINA GIRARDI LAVÍN, CAMILA ROJAS VALDERRAMA y CAMILA VALLEJO DOWLING y los Diputados señores JUAN SANTANA CASTILLO y GONZALO WINTER ETCHEBERRY han requerido oficiar a Ud. para que, al tenor de la solicitud adjunta, se sirva tomar conocimiento de las bases de licitación N°85-17-LR21, N°85-15-LR21 y resolución exenta N°1431 de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas que aprueba la nueva estructura orgánica y se les solicite informe sobre aquellas funciones que el Servicio ya realiza y que pretenden ser externalizadas y emitir un pronunciamiento, investigación y fiscalización sobre las bases de licitación indicadas para evaluar su legalidad y eventuales faltas administrativas, estableciendo medidas correctivas, en su caso, en los términos y por las consideraciones que exponen.

Dios guarde a Ud.

JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Prosecretario accidental de la Cámara de Diputados

AL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA



<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: C2E3DB6B3B41AD0A



SOLICITO PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA LEGALIDAD DE HECHOS QUE SEÑALA

De: Honorables Diputadas y Diputados Cristina Girardi, Camila Rojas, Camila Vallejo, Juan Santana y Gonzalo Winter

Para: Don Jorge Bermudez Soto

Contralor General de la República

OFICIO N°632

Fecha: 3 de junio de 2021

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 9° de la Ley N°18.918, Ley Orgánica del Congreso Nacional, solicitamos a usted informar y pronunciarse respecto de lo que se señalará a continuación:

El proceso de modernización propuesto por parte de JUNAEB en agosto del año 2019 bajo la actual administración del Director Nacional don Jaime Tohá Lavanderos, el cual tenía como slogan “las personas en el centro”, no ha tenido los efectos prometidos. Dicho proceso, liderado desde un inicio por el Director y su gabinete, se ha realizado con escaso conocimiento, involucramiento y participación de otras jefaturas, equipos y trabajadores; dado en parte, a que se contrataron empresas y consultoras externas para elaborar diagnósticos e implementar el cambio.

Con fecha, 19 de mayo de 2021, se emitió la resolución exenta n°1431 que aprueba la nueva estructura orgánica de JUNAEB, lo que implicó la nueva designación de jefaturas y funciones a las y los trabajadores.



En la resolución se indica que de acuerdo a lo establecido en los artículos 31 y 32 de la ley n°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante, LOC de Bases), que los jefes superiores de los servicios les corresponde dirigir, organizar y administrar el servicio, controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder de su gestión y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne, pudiendo establecer las unidades que estime necesarias para su correcto funcionamiento de acuerdo a la ley n°15.720 que crea la JUNAEB, normativa en la que fundamenta la nueva estructura.

Frente a lo anterior el Servicio señala que se encuentra en un proceso de revisión y análisis del funcionamiento de sus departamentos y áreas de trabajo, en términos de distribución de funciones, resolviendo la estructura interna, denominación y determinación de funciones y responsabilidades de los departamentos, directores regionales, oficinas provinciales y unidades funcionales de la JUNAEB.

El resultado de la reestructuración implicó un cambio en el ordenamiento en función de procesos, transformando los departamentos programáticos en unidades de un mismo departamento, y creando departamentos de operaciones y usuarios.

Junto con ello, en estos días se han publicado 2 licitaciones, la licitación n°85-17-LR21 para la contratación del “Servicio de Apoyo que permita asegurar la correcta ejecución de las obligaciones contractuales y financieras de los programas JUNAEB” por un monto de \$724.200.000 hasta el 31 de diciembre de 2022, para:

1.- Monitoreo, levantamiento, recopilación y análisis de información relativa al estado de ejecución de las obligaciones contractuales de los programas JUNAEB.

2.- Servicio de procesamiento y análisis de datos, generación y mantención de Dashboard's y reportes a través de Power BI y otras herramientas de reportabilidad y gestión asociados a las obligaciones contractuales de los programas JUNAEB. Estimación de la demanda y automatizaciones.



3.- Apoyo en la ejecución, control y monitoreo de la contratación de Servicio de los programas de JUNAEB (desarrollo de términos de referencia y cotizaciones de los servicios y generación de nuevos requerimientos de los programas).

4.- Servicio de revisión y análisis de las distintas actividades contables, presupuestarias y financieras que realiza el departamento de Administración y Finanzas y las Unidades Regionales de la misma área.

Y la licitación n°85-15-LR21 para contratar el servicio de “Supervisión del Programa de Alimentación Escolar y Programa de Alimentación de Párvulos de la JUNAEB año 2021 y 2022”, por \$700.000.000 para: Visita a establecimientos educacionales, jardines infantiles, salas cunas u cualquier lugar donde JUNAEB, JUNJI e Integra entregue servicios, con aplicación de actas de supervisión simples y especializadas.

Ambas licitaciones se relacionan directamente con el beneficio de alimentación que es entregado a los estudiantes de todo Chile, que durante el 2020 alcanzó a más de un millón ochocientos mil niños de diferentes niveles educacionales, para lo cual es necesario precisar que se trata de un bien fundamental y que incluso puede consistir para muchas familias en el único alimento en el día que sus hijos o hijas estudiantes puedan recibir. No estamos en presencia de cualquier servicio o beneficio entregado por el Estado, se trata de uno esencial para la vida y subsistencia de cientos escolares, por tanto es aquí donde la Administración debe actuar con la mayor prolijidad, eficacia y eficiencia posible, actuando como un ente integral, solidario y sostenedor de las necesidades de la población, interviniendo de manera protagónica. El hecho de derivar a un privado la fiscalización de otros privados que son las empresas proveedoras, aleja brutalmente al Servicio de una tarea que le es propia: asegurar que lleguen alimentos adecuados en calidad y cantidad.

En resumen, las bases de licitación proponen la externalización de las funciones de JUNAEB como la supervisión de alimentación escolar, control en el cumplimiento de contratos, procesamiento y análisis de datos, apoyo en la



ejecución, control y monitoreo de la contratación de servicios, revisión y análisis de actividades contables, presupuestarias y financieras, entre otros.

A mayor abundamiento, el mismo Servicio declara en las bases que: *“considerando la amplitud y complejidad creciente de las necesidades públicas cuya satisfacción a la ley ha encomendado a esta entidad, resulta indispensable ejecutar labores de apoyo a la correcta ejecución de los programas de JUNAEB. Para ello, las prescripciones administrativas y técnicas que se aprobarán mediante la presente resolución definen los servicios necesarios y determinan las funciones de carácter continuo, así como aquellas extraordinarias, indispensables para dar cumplimiento a los requerimientos del servicio.”* Sin embargo, lo que abiertamente omite la Institución, es que lo que pretende licitar y externalizar, son funciones y atribuciones exclusivas de su calidad de servicio público y que además ya son ejercidas por trabajadores y departamentos actuales del Servicio.

La misma ley n° 15.720 que crea la JUNAEB, en su artículo primero establece las funciones que deberá desempeñar, tales como la coordinación de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación, que se detallan en el artículo 2, el cual finaliza señalando que será el Departamento General quien determinará los procedimientos para otorgar las becas y préstamos (...) y fiscalizar el efectivo aprovechamiento de ambos beneficios. Es decir, la misma ley es quien señala las facultades del servicio y por tanto mandatado para ejercer su cumplimiento exclusivo. Esto no es antojadizo, y se relaciona con el inciso primero del artículo 7 de la Constitución Política de la República, al señalar que: *“Los órganos del Estado, actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.”*, pues como lo ha señalado constantemente la doctrina, estamos en presencia de la validez de la actuación pública y por tanto los actos son válidos solo si se actúa dentro de la competencia legal debiendo haber ley previa que faculte expresamente a actuar. En el caso en comento, dicha situación no se formaliza en normativa alguna, delegando JUNAEB, una atribución



exclusiva de su potestad a un privado que no posee y no poseerá la autoridad para impetrarla legalmente.

En este ultimo caso, las bases señalan que la normativa para llevar a cabo la licitación se fundamenta en el artículo 1 de la ley n° 18.886 sobre contratos administrativos, inobservando que la contratación con la Administración del Estado es para el suministro de servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones y no para suplir sus funciones, que es lo que busca la licitación en proceso. Lo anecdótico, es que en la cuenta pública de JUNAEB, recién publicada se señala en página 8 que se: “aplicaron más de 15 mil controles, acciones que, incluso, devinieron en el retiro completo de algunas marcas a nivel nacional”, por ende, pareciera que el Servicio si realiza las fiscalizaciones, con su actual dotación, independiente de si se requieren más funcionarios para ello.

A lo anterior, se suma la potestad sancionatoria de los órganos de la Administración consiste en la capacidad de imponer sanciones administrativas a los particulares en caso de infracción de cierto deberes jurídicos establecidos en el ordenamiento jurídico¹. Este poder sancionador garantiza el mantenimiento del propio orden jurídico reprimiendo las conductas contrarias al mismo², incluyendo la facultad de fiscalización del propio órgano, pues como ya se ha señalado, es la entidad investida de dicha facultad quien puede aplicar las sanciones correspondientes, previa comprobación de los hechos, quienes además actúan como ministros fe y por tanto en concurrencia con el poder que le ha sido otorgado. Un ejemplo de ello fue lo sucedido bajo la discusión del proyecto de ley sobre la operación de equipos de registro y detección de infracciones relativas a velocidad y luz roja, en el año 2002, donde se solicitaba la instalación de fotoradares. Según la historia de su discusión, uno de los puntos álgidos se dio en torno a quien ejercería como fiscalizador para la aplicación de la sanción ante la infracción, puesto que se requería un ministro fe que atestiguara la realidad de los hechos y quienes únicamente podría hacerlo eran los funcionarios públicos habilitados para ello y no

¹ Ferrada Bórquez, Juan. “Las potestades y privilegios”.

² Tesis: naturaleza jurídica y fundamento Constitucional de la potestad punitiva de la Administración del estado. UVM



otros. En consecuencia, dicha facultad no se podía delegar a otras personas, mismo caso que se hace en esta presentación: solo la JUNAEB a través de sus funcionarios, y de acuerdo con la normativa descrita pueden ejercer fiscalización.

Dentro de las funciones que se pretenden externalizar se encuentran, a modo de ejemplo:

1.- En los objetivos específicos de la licitación nº85-17-LR21, página 36, línea 2, se establece que el servicio contratado busca “Analizar, consolidar y gestionar las cargas realizadas a los usuarios de la Beca BAES, verificando las validaciones de matrícula que efectúan las IES”. Esta labor es una de las que efectúan cerca de 45 funcionarios de JUNAEB, en las respectivas direcciones regionales, para lo cual cuentan con toda la información consolidada de forma mensual, en un sistema informático. De llegar a concretarse dichas licitaciones, el servicio de alimentación de escuelas y jardines infantiles se verán fuertemente afectados en su calidad, en su control, en su seguimiento, en su asesoría y en los equipos técnicos de baja calidad y preparación contratados por dichas empresas, similar a lo ya acontecido con concesionarias de alimentos.

2.- El análisis de datos, generación y mantención de Dashboard's y reportes es una labor realizada por el departamento de informática de JUNAEB, contando la institución con un sistema informático denominado business intelligence, el cual posee información histórica de múltiples programas de JUNAEB. El análisis de datos no solo implica control, sino que además acceso a información privada y sensible que provienen incluso de otras fuentes ministeriales, que a su vez son resguardados por la ley nº19.628 sobre protección a la vida privada, por lo que el traspaso de estos datos a un privado expone a los usuarios abiertamente. En el mismo sentido, la función de: apoyo en la ejecución, control y monitoreo de servicios de los programas de JUNAEB que se busca licitar, traspaso a un privado el desarrollo de términos de referencia, cotizaciones e implementación de servicios requeridos por los programas de JUNAEB, que ya es realizado por el Departamento de Compras y Licitaciones, equipo técnico de profesionales que trabajan en estrecha colaboración con los abogados de la Unidad Legal de Compras.



3.- Por último, el control financiero de los programas de JUNAEB, ya es ejecutado por el Departamento de Administración y Finanzas y el Departamento de Control, Gestión y Estudios, para lo cual existen unidades específicas asociadas a los procesos de control, en consecuencia, la función que se le pretende otorgar al privado es un tarea básica y mínima que debe desarrollar cualquier servicio público, y que desarrollan funcionarios actuales de JUNAEB.

Así, se configura un escenario donde se impone una nueva estructura y se apuesta por la externalización de servicios y funciones propias a privados, implicando importantes riesgos para la institucionalidad y a alimentación recibida por los escolares, como para la entrega de los programas y servicios que brinda JUNAEB. Algunos de ellos son:

- M Manejo y acceso a información y datos sensibles de estudiantes, a empresas privadas.
- La pérdida de confianza en las supervisiones que se realizan, ya que al otorgarle el carácter de ministros de fe a las propias empresas, aumenta la posibilidad de no advertir incumplimientos de parte de ellos mismos.
- Se les otorga a las empresas privadas contratadas por la institución la fiscalización de los alimentos que recibirán los niños y adolescentes, en lugar de reforzar el control de la institución sobre los privados y de esa forma garantizar la calidad de los alimentos que se entregan.
- La facultad sancionatoria del servicio respecto a las empresas licitadas se ve truncada, así las multas pactadas en los contratos y establecidas en las bases de licitación, no pueden considerarse siquiera sanciones administrativas, porque su fundamento jurídico es el consentimiento contractual prestado por el particular y, no el ejercicio de una potestad unilateral de la Administración.
- Funcionarios supervisados por empresas privadas contratadas por la institución, en lugar de reforzar el control sobre privados.



- Intermediación de empresas para contratación de trabajadores precarizados, con un alto margen de ganancia (50% en algunos casos de lo que se paga va para la empresa, y 50% para el/la trabajador/a).

Ambos procesos no se ajustan al espíritu que se pretende buscar con la modernización del servicio, puesto que en lugar de fortalecer la institucionalidad pública, se busca debilitar las funciones de control, monitoreo y supervisión.

En consecuencia, ante el insatisfactorio proceso de “modernización” impuesto por Junaeb, el cual pone en riesgo su propia institucionalidad, además de afectar las fuentes laborales de los trabajadores de los diversos servicios que entregan, afectando así la calidad del programa de alimentación que reciben los niños, niñas y jóvenes de nuestras unidades educativas y las posibles faltas al incumplimiento de la normativa pública y administrativa de JUNAEB en cuanto a las nuevas licitaciones de externalización de servicios, bajo funciones que ya realiza y en virtud a lo preceptuado en los artículos 6, 7, 8, 19 N° 14 y 22 de la Constitución Política de la República, los artículos 1, 7, 9 de la Ley n° 10.336 Orgánica de la Contraloría General de la República; artículo 1, 2 y 8 y demás pertinentes de la Ley n° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley n° 19.880 que establece las Bases de los Procedimiento Administrativos, vengo en solicitar:

1.- Que la Contraloría de la República tome conocimiento de las bases de licitación n°85-17-LR21, n°85-15-LR21 y resolución exenta n°1431 que aprueba la nueva estructura orgánica, emitidas por la JUNAEB, y en su caso se les solicite informe sobre aquellas funciones que el Servicio ya realiza y que pretenden ser externalizadas.

2.- El pronunciamiento, investigación y fiscalización de la Contraloría General de la República, sobre las bases de licitación n°85-17-LR21, n°85-15-LR21 y la resolución exenta n°1431 que aprueba la nueva estructura orgánica, emitidas por JUNAEB,



para que evalúe su legalidad y faltas administrativas, estableciendo medidas correctivas, en su caso.

Sin otro particular,

CRISTINA GIRARDI

DIPUTADA

CAMILA VALLEJO

DIPUTADA

CAMILA ROJAS

DIPUTADA

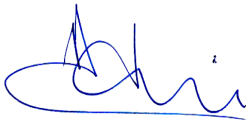
GONZALO WINTER

DIPUTADO

JUAN SANTANA

DIPUTADO





FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CRISTINA GIRARDI L.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA ROJAS V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN SANTANA C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA VALLEJO D.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GONZALO WINTER E.

