

COMISIÓN INVESTIGADORA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB, DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015, CON OCASIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS.

57 PERÍODO LEGISLATIVO 364ª LEGISLATURA

Acta de la sesión 4ª, ordinaria, celebrada el día miércoles 23 de marzo de 2016, de 9.06 a 10.34 horas.

SUMARIO: Se recibió al Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez

ASISTENCIA Preside el diputado señor Manuel Monsalve Benavides.

Asisten los siguientes diputados integrantes de la Comisión: las señoras Marcela Hernando, Alejandra Sepúlveda y Camila Vallejo, y los diputados señores Miguel Ángel Alvarado, Claudio Arriagada, Bernardo Berger, Fidel Espinoza, Sergio Gahona, Nicolás Monckeberg y Matías Walker

Concurren como invitados EL Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, acompañado de la Jefa de la División de Auditoría Administrativa señora Priscila Jara y del Contralor Regional de Valparaíso, señor Víctor Hugo Merino.

Actúa como Secretario el Abogado señor Hernán Almendras Carrasco y como abogado ayudante, el señor Víctor Hellwig Tolosa.

CUENTA Se da cuenta de:

1.- Oficio del Secretario General de la Cámara de Diputados mediante el cual comunica que, en la "COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015, CON OCASIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS", la diputada Marcela Hernando reemplazará en forma permanente al diputado Alberto Robles.

- A sus antecedentes.

2.- Oficio del Secretario General de la Cámara de Diputados mediante el cual comunica que, en la “COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015, CON OCASIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS”, el diputado Fidel Espinoza reemplazará en forma permanente a la diputada Daniella Cicardini.

- A sus antecedentes.

3.- Oficio del Secretario General de la Cámara de Diputados mediante el cual comunica que, en la “COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE EVENTUALES IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN JUNAEB DURANTE LOS AÑOS 2014 AL 2015, CON OCASIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS”, el diputado Bernardo Berger reemplazará en forma permanente al diputado Jorge Rathgeb.

- A sus antecedentes.

4.- Oficio N° 0379, de 14 de marzo de 2016, del Director de Presupuestos señor Sergio Granados, mediante el cual remite Informe Final y Resumen Ejecutivo de la Evaluación de los Programas de Alimentación (PAE) de la JUNAEB, finalizada el año 2013.

- Queda a disposición de la Comisión.

5.- Una nota del presidente de Dipralsa, señor Yerko Marinovic, mediante la cual solicita audiencia con la Comisión, con el objeto de exponer sobre la invalidación del contrato firmado con la JUNAEB, sobre la base del supuesto incumplimiento de uno de los requisitos de la licitación.

- Se le invitará en la oportunidad en que se inviten a los representantes del sector privado.

6.- Informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional que contiene una síntesis de los alcances del informe de Investigación Especial N° 790/2015, de fecha 24 de noviembre de 2015, relativos a los Planes de Alimentación Escolar, PAE, emitido por la Contraloría General de la República. El informe describe, en su primer capítulo, el análisis de control interno realizado por la Contraloría a los procesos administrativos y de gestión en JUNAEB relacionados a las materias a examinar. Luego describe cada uno de las denuncias investigadas, presentando los antecedentes de dichas denuncias, y las conclusiones a las que llegó la Contraloría post investigación. Copia de este informe ha sido enviado a los correos electrónicos de los miembros de la Comisión.

- A sus antecedentes.

ACTAS:

El acta 1° de la sesión constitutiva y el acta de la sesión 2ª se dan por aprobadas por no haber sido objeto de observaciones. El acta de la sesión 3ª, queda a disposición de la Comisión.

ACUERDOS:

1. **Invitar al Gerente de Dipralisa en la oportunidad en que se inviten a los representantes del sector privado.**
2. **Solicitar el informe evacuado por el Centro de Profesionales para el Desarrollo e Innovación de la Gestión Limitada, sobre la auditoría realizada por el señor Miguel Faúndez Malbrán.**

ORDEN DEL DIA

La Comisión se abocó a recibir la exposición que hizo el Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, sobre la base de un *power-point*, que se agrega a esta acta.

El desarrollo en extenso del debate se encuentra en el archivo del audio digital, según lo dispuesto en el artículo 249, inciso 1° del Reglamento de la Cámara de Diputados, y en la versión taquigráfica que se inserta al final de esta acta.

- Se levanta la sesión a las 10:34 horas.

MANUEL MONSALVE BENAVIDES,
Presidente de la Comisión.

HERNAN ALMENDRAS CARRASCO,
Abogado, Secretario de la Comisión.

**COMISIÓN INVESTIGADORA ENCARGADA DE ANALIZAR EVENTUALES
IRREGULARIDADES EN PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE JUNAEB EN
DISTINTAS REGIONES DEL PAÍS**

Sesión 4ª, celebrada en miércoles 23 de marzo de 2016,
de 09.06 a 10.34 horas.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

Preside el diputado señor Manuel Monsalve.

Asisten las diputadas señoras Marcela Hernando, Alejandra Sepúlveda y Camila Vallejo, y los diputados señores Miguel Ángel Alvarado, Claudio Arriagada, Bernardo Berger, Fidel Espinoza, Sergio Gahona y Nicolás Monckeberg.

Concurren como invitados el contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez; la jefa de la División de Auditoría Administrativa, señora Priscila Jara, y el contralor regional de Valparaíso, señor Víctor Hugo Merino.

TEXTO DEL DEBATE

El señor **MONSALVE** (Presidente).- En nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

Las actas de las sesiones 1ª constitutiva y 2ª ordinaria se declaran aprobadas por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 3ª ordinaria queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

*-El señor **ALMENDRAS** (Secretario) da lectura a la Cuenta.*

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Señor Secretario, le pido que respecto de la solicitud del gerente de Dipralsa, proceda a invitarlo a las sesiones que dediquemos a los representantes del sector privado.

¿Habría acuerdo para ello?

Acordado.

Damos la bienvenida al contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez, y a su equipo. Agradecemos su buena disposición para concurrir a esta comisión.

Además, damos la bienvenida a las dirigentas de las federaciones de manipuladoras de alimentos de Chile, quienes han concurrido rigurosamente a cada sesión.

A propósito de lo que señaló el señor Secretario, quiero reiterar que toda la información relativa a la comisión, incluso la presentada por las distintas instancias y personas que han participado en las sesiones, está disponible en la página web de la Cámara de Diputados, en particular, en el portal de la comisión.

Queremos reiterar nuestro agradecimiento al señor contralor. Por mandato de la Sala, tenemos la tarea de investigar las irregularidades en los procesos de licitación y de adjudicación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), durante 2014 y 2015, aunque hemos recibido información respecto de hechos ocurridos en el transcurso de 2016.

Tiene la palabra el contralor general de la República.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señor Presidente, quiero agradecer la invitación que nos han extendido para participar e informar a la comisión investigadora sobre la fiscalización que la Contraloría realizó al programa de alimentación escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Junaeb.

En primer lugar, quiero presentar a los funcionarios de la contraloría que me acompañan. A mi derecha está la señora Priscila Jara, jefa de la División de Auditoría Administrativa, unidad que lleva adelante los procesos de auditoría y de fiscalización de Junaeb, específicamente del programa; a mi izquierda se encuentra el señor Víctor Hugo Merino, contralor regional de Valparaíso, quien siempre nos acompaña a las sesiones que se nos invita o cita en la Cámara de Diputados, quien además tiene una visión regional de la fiscalización que se ha llevado a cabo del programa y, en general, de la Junaeb.

Señor Presidente, me tomé la libertad de hacer una puesta en contexto de la Junaeb y por ello los primeros tres puntos de la presentación dicen relación con qué es la Junaeb, su dotación, cuánto pesa en el Estado y qué rol juega en el sistema de compras públicas, porque considero que esa información de contexto sirve para entender la importancia del problema al que se está enfrentando esta comisión y la Contraloría.

Luego, derechamente abordaremos el tema que nos convoca y que dice relación con la fiscalización de la Contraloría a la Junaeb, lo que se ha hecho, por qué se producen estas situaciones y lo que hará la Contraloría respecto del programa de alimentación escolar, por lo menos para el 2016.

Básicamente, en eso consiste la presentación, que está disponible para comisión. Entregamos una copia impresa al señor Secretario y, por tanto, luego estará a disposición de quien la necesite.

En primer lugar, quiero realizar una breve referencia a la situación o a la naturaleza jurídica de la Junaeb. En el contexto del organigrama del Estado, Junaeb es un órgano bastante antiguo. Fue creado en 1964, en las postrimerías del gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez.

Como se observa en la lámina, de la transcripción de las primeras normas de la ley que crea Junaeb, la ley N° 15.720, de 1964, se deduce que es un órgano de la administración de carácter asistencial. Hoy diríamos que más bien es un órgano que forma parte de la red social del Estado o, incluso, me atrevería a decir de un pequeño Estado de bienestar. En lo fundamental, el objeto de la Junaeb es la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación. Obviamente, en este objetivo se inserta el programa de alimentación escolar, entre varios programas más, por ejemplo, la Tarjeta Nacional Estudiantil, la famosa TNE, la cual forma parte de uno de los programas que administra la Junaeb, que tiene otro tipo de problemas, por decirlo de alguna manera. Básicamente, Junaeb administra estas prestaciones que se entregan, sobre todo a los escolares.

El cuadro que observan a continuación me parece muy importante porque da cuenta de la dotación de la Junaeb. A nivel nacional, 1.110 personas prestan servicios a la Junaeb, y no me refiero a funcionarios, porque en la primera columna se precisa que hay 708 personas a contrata, es decir, que no tienen estabilidad en el empleo, pues cada año sus contratos deben ser renovados. La columna central se refiere a las personas contratadas a honorarios, a saber, personas que no son funcionarios públicos y que representan prácticamente a la mitad de los que están a contrata, y la tercera columna se refiere a la planta de Junaeb, que solo está representada por 65 funcionarios. En otras palabras, de 1.110 personas solo 65 son funcionarios de planta, y aquello ya da una idea de la debilidad institucional a la que nos enfrentamos cuando hablamos de Junaeb.

Ahora, si lo anterior lo extrapolamos a la administración o a todo aquel funcionario que realiza tareas que digan relación o intervengan con el programa de alimentación escolar (PAE), que es el programa más importante de la Junaeb, solo 91 personas, es decir, menos del 10 por ciento del personal, interviene en este programa de alguna manera. Por ejemplo, aquí estamos considerando a las que participan del proceso licitatorio, que es muy importante, que es multimillonario, y también a los que intervienen en la fase de ejecución del contrato, o sea, en la fiscalización del mismo. Eso nos da cuenta de las dificultades que pueden existir para que la Junaeb verifique si se está cumpliendo o no con el contrato adjudicado en un proceso licitatorio.

Ahora, ¿por qué es relevante ponerlo de manifiesto? Porque para que un escolar tenga un plato de alimento en el colegio o en la escuela se produce un proceso licitatorio bastante complejo, el cual recibe apoyo técnico de distintos organismos, del Ministerio de Educación -Junaeb está en el sector educación-, del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos, que depende de la Universidad de Chile y del Ministerio de Salud. Podríamos decir que ese es el apoyo técnico, es decir, el insumo que se vincula con las raciones, las cuales serán un elemento importante en el proceso licitatorio.

Además, desde el punto de vista de quiénes serán los destinatarios, hay información del Ministerio de Desarrollo Social, de Fonasa y también del Mineduc. Toda esa información debe ser administrada por la Junaeb para luego iniciar un proceso licitatorio y adjudicar, a veces por trato directo, a los proveedores, quienes deben entregar esa ración, ese alimento, en los distintos establecimientos escolares.

El flujo del proceso a que se hace mención no es de la Contraloría, sino que lo obtuvimos de una consultaría que encargó el Ministerio de Hacienda, en 2013, con el objeto de entender la forma en que se realizaba la administración de este programa.

Para llevar adelante el proceso licitatorio, en el programa de alimentación escolar, la Junaeb divide al país en tres macrozonas. Me interesa destacarlo porque puede ser -me estoy atreviendo a plantear una hipótesis- que algunos de los problemas digan relación con la entidad, la magnitud o, por decirlo simplemente, con lo gigantesco que son estas macrozonas.

Son tres macrozonas que no se dividen en norte, centro y sur, sino que se mezclan. Las macrozonas comprenden 101 unidades territoriales, que se dividen en estas tres macrozonas. Los procesos licitatorios son cada tres años y anualmente se licita una macrozona y, evidentemente, las dos restantes siguen ejecutándose. En consecuencia, cada año el programa escolar cubre todo el país, pero, podríamos decir, con distintos momentos en la licitación y en la ejecución de una determinada macrozona.

Si una unidad territorial fracasa, por ejemplo, si ve que su empresa no sigue prestando el servicio porque quiebra, se retira u otra razón, se produce un vacío y la Junaeb debe suplir aquello para seguir realizando la prestación. En consecuencia, Junaeb debe volver licitar, lo que es una excepción, porque normalmente se produce un trato directo con alguna empresa que pueda realizar la prestación.

Por ejemplo, en el proceso licitatorio que hoy está en trámite ante la Contraloría -está sometido al trámite de toma de razón-, es decir, el proceso para el 2016, que se identifica en el portal de

ChileCompras o Mercado Público con la clave 85-37-LP15, se licitaron todas las macrozonas que se indican: las regiones Primera, Segunda, Séptima, Décima, Metropolitana, Los Ríos y Arica y Parinacota. Como pueden observar, para participar de los procesos licitatorios se pueden dar muchas combinaciones.

Ahora, ¿cuáles son los programas que se administran? ¿Cuáles son más importantes? ¿Cuál es el nivel presupuestario para cada año?

Considero que este es un dato muy importante si simplemente se realiza una contrastación entre la lámina de la dotación de la Junaeb con la del presupuesto que se está administrando cada año solo por concepto de este programa. Así, por ejemplo, el Programa 01, que es el más relevante y donde está el Programa de Alimentación Escolar, representa el 60 por ciento de los programas que administra Junaeb, que asciende a 551 mil millones de pesos. Solo el Programa de Alimentación Escolar administra anualmente 520 mil millones de pesos para todo el país. Los otros programas también son importantes, porque siguen siendo cifras relevantes, pero en el porcentaje del presupuesto que administra Junaeb son un poco inferiores. Entonces, el total del presupuesto gira en torno a los 924 mil millones de pesos.

El Programa 01, de Alimentación Escolar, se abre, a su vez, en otros programas. Sin embargo, el de alimentación escolar propiamente tal es el más importante, porque se divide en alimentación escolar para la educación básica, que representa el 49 por ciento del total de ese presupuesto de 520 mil millones de pesos; luego, alimentación para la enseñanza media, que asciende a 116 mil millones, pero que solo representa el 22 por ciento, y finalmente alimentación para los preescolares, una prestación que se entrega a través de la Junji, por un monto de 80 mil millones de pesos y representa al 15 por ciento. También hay otros programas que siguen siendo muy relevantes, porque las cifras son inmensas, pero en términos porcentuales son bastante más bajas.

Ahora bien, qué representa esto en el Sistema de Compras Públicas, para poder cuantificar. Cuando uno toma un punto de comparación, ahí

se pueda dar cuenta mejor de cuál es la magnitud del programa del cual estamos hablando y que se licita y administra cada año.

El total de compras públicas es de más de 8.000 millones de dólares y el total de compras del sector educación es de 824 millones de dólares. El total de compras de la Junaeb, que está dentro del sector educación, es de 230 millones de dólares al año. Esto hay que multiplicarlo por tres, porque estas tres macrozonas son las que representan a todo el país.

En la siguiente lámina aparecen todos los datos públicos extraídos del portal de ChileCompra. Esta es la información que entrega la Dirección de Compras Públicas. Si se fijan, podríamos decir que la Junaeb puntúa por sí sola dentro de los que más compran en el portal de ChileCompra, porque representa 2,8 por ciento del total de licitaciones, que suman un total de 155 mil millones de pesos cada año. Es decir, cada licitación representa más o menos este volumen de recursos públicos que están involucrados solo para el Programa de Alimentación Escolar. Obviamente, el Gobierno central está en el sector educación, pero es tan relevante que, por una cuestión metodológica, la Dirección de Compras Públicas lo separa, porque es 2,8 por ciento del total de las compras que se hacen solo por este programa.

Por ejemplo, en esta otra lámina, que muestra los mismos datos, pero puestos en un gráfico, todas las universidades públicas ni siquiera aparecen, porque son tan poco relevantes en función de otras entidades, como la Junaeb, en términos porcentuales. Eso da cuenta de la magnitud y de la cantidad de recursos de los que estamos hablando cuando nos referimos al Programa de Alimentación Escolar.

Ese es el contexto de lo que estamos hablando, cuando nos referimos a la Junaeb y al Programa de Alimentación Escolar.

Ahora me voy a referir a la pregunta que nos formula la Comisión en cuanto a qué ha hecho la Contraloría respecto de esto.

Me parece que hemos dejado de manifiesto que el Programa de Alimentación Escolar es uno de los programas que lleva adelante la Junaeb, pero evidentemente realiza una serie de otras prestaciones.

Por lo tanto, la fiscalización que ha hecho la Contraloría en los últimos años no solo dice relación con ese programa, sino que, en general, con otras actividades que también realiza la Junaeb, como, por ejemplo, la mencionada Tarjeta Nacional Escolar. Este es un programa muy importante, respecto del cual también hemos detectado debilidades. Hemos recibido reclamos sobre la entrega de la tarjeta escolar; por ejemplo, en diciembre del año pasado, para la tarjeta de 2015, lo que es una manifestación de otros problemas que puede haber.

Entonces, hemos realizado un total de 25 fiscalizaciones, entre 2013 y 2015, pero de los distintos programas: 8 en el nivel central y 17 en el nivel de contralorías regionales. Solo dos auditorías corresponden al Programa de Alimentación Escolar y una investigación especial, denominada INVE, sobre este programa en ese periodo. Sin perjuicio de eso, para 2016 está en ejecución un programa de auditoría para la Tarjeta Nacional Escolar y, además, está programada una auditoría nacional al Programa de Alimentación Escolar.

En la próxima lámina aparece la nómina de las distintas actividades de fiscalización. Simplemente me quiero detener en las tres que están marcadas en color rojo: Primero, la 790, que es una investigación especial muy relevante, porque ha entregado una gran cantidad de hallazgos y ha demostrado una enorme cantidad de deficiencias en este Programa de Alimentación Escolar. Además, hay a una auditoría en el norte a este Programa en el norte y otra en la Región de Los Ríos. De todas maneras, esos informes son públicos y les daremos copia de los mismos para que tenga la información directamente y ahora.

También se da cuenta de otras actividades de fiscalización, como, por ejemplo, el Programa de Apoyo a la Retención Escolar; Beca de Magallanes, de 2014; Beca de Residencia Indígena; Obtención irregular de beneficios "Yo elijo mi pc", etcétera. O sea, hay una serie de actividades que se han realizado, pero solo tres responden al Programa de Alimentación Escolar en el último tiempo.

¿Cuáles son los principales hallazgos que hemos detectado a propósito de la fiscalización del Programa de Alimentación Escolar?

Aquí hay una pequeña muestra, que hemos querido graficar con algunas fotografías que se tomaron con ocasión de la fiscalización.

En primer lugar, en una serie de establecimientos se detectó que no existía una resolución sanitaria que autorizara la manipulación y la elaboración de alimentos. Hay que tomar en cuenta que la auditoría no es total, sino que se realiza de manera muestral. Es decir, lo que hace la Contraloría a través de una metodología es elegir muestras y allí practicar su auditoría. Estos hallazgos se detectaron en las muestras elegidas; no es que hayamos ido a los más de 9.000 establecimientos escolares.

En segundo lugar, falta de supervisión o de seguimiento a las empresas, es decir, no había capacidad del servicio para determinar si la empresa estaba cumpliendo con los términos de la prestación que había contratado Junaeb o no.

Asimismo, se detectaron fallas en el equipamiento -esta foto me parece bastante indiciaria, en los comedores- que había en los establecimientos públicos. Además, algo muy importante, como es la falta de certificación diaria de las raciones servidas, tanto por parte del Estado, como por la efectiva entrega y la pérdida de alimento.

El primer hallazgo, que aparece en el lado izquierdo de la imagen, me parece muy importante: retraso en la formalización de las infracciones. Si bien es cierto que en algunos casos el Servicio ha tenido la capacidad de detectar infracciones en los contratos, aquellas han quedado en nada, es decir, no se han traducido en multas ni muchos menos en una terminación del contrato, sino que el Servicio no ha tenido desgraciadamente la capacidad de determinar si se subsanaron esas infracciones, como si se reparó o no el lavaplatos del establecimiento o el lugar donde se están elaborando los alimentos. El Servicio detecta esa infracción, pero luego no tiene la capacidad de verificar si se ha solucionado el problema en un determinado plazo.

En cuanto a la pérdida de alimentos: un porcentaje muy importante del Programa desgraciadamente termina en la basura, y estos son

muchos recursos públicos. En la auditoría que tenemos programada para 2016 queremos determinar también cuál es el porcentaje del alimento que se pierde por distintas razones.

Hay falencias en la aprobación, publicación o cambio de la minuta de alimentación. Un funcionario de la Contraloría me señaló el siguiente ejemplo. Él, cuando era estudiante, decía que la minuta establecía charquicán con carne y huevo, pero lo que llegaba era charquicán sin carne ni huevo. Desgraciadamente, eso es muy habitual que ocurra en el Programa de Alimentación Escolar.

Respecto de las manipuladoras, se ha detectado falta de la vestimenta adecuada y de la preparación correspondiente para realizar la manipulación de los alimentos.

En la investigación especial 790, de 2015, que nace a partir de una denuncia de parlamentarios -la Contraloría, en virtud del artículo 10 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, está obligada a reaccionar y a dar una pronta respuesta de ese requerimiento-, la Junaeb mostró varias falencias; es decir, se detectaron varios hallazgos que quiero precisar.

En primer lugar, la Junaeb cambia el modelo matemático, del cual está muy orgullosa de su aplicación, con el cual venía trabajando con la Universidad de Chile, y lo asigna para su formulación de manera directa, es decir, por trato directo, a la Universidad de Santiago.

Este solo hecho generó una serie de hallazgos. Por ejemplo, no había una justificación del trato directo. Como se sabe, para que haya trato directo, tiene que haber una causal que lo justifique. En este caso, por lo menos en esta investigación, no se determinó que estuviera justificado el cambio del prestador del modelo.

En segundo lugar, este contrato para determinar el modelo matemático tenía varios hitos. Hubo atrasos o incumplimientos de los hitos. Por lo tanto, eso, como un buen contrato administrativo, supone la aplicación de una multa, la cual no se había aplicado por parte de la Junaeb. Eso se subsanó.

También hubo incumplimientos en el contrato, falencias en la ejecución del contrato y que también se detectaron en esa parte de la investigación.

En esta investigación se detectaron otros hallazgos. Hubo algunos problemas en algunas unidades territoriales. Por ejemplo, en Coquimbo, en Valparaíso, La Araucanía y Magallanes y en una parte de la Región Metropolitana, la cual está fraccionada para efectos de la licitación.

Por ejemplo, una de las empresas que había sido adjudicada no había cumplido con los requisitos de admisibilidad. Es decir, esta empresa debió haber sido declarada fuera de bases. Su oferta no podría haber pasado el primer examen de admisibilidad. No obstante, fue adjudicataria de ese proceso.

El segundo punto me parece un poco más delicado, porque, en el fondo, lo que detectamos fue un problema de incumplimiento al deber de abstención, aunque en estricto rigor no había nada ilegal.

¿Por qué? Porque un funcionario de la Junaeb, que era el jefe del programa de alimentación escolar, que era el señor Urbina, poco tiempo después se incorpora el Consorcio Merkén como gerente de operaciones. Y esto se produce solo cinco meses antes de que sea adjudicado a ese mismo consorcio, en un proceso licitatorio, una parte de estas unidades territoriales. Esto genera un problema de conflicto de intereses, lo que fue denunciado a la Fiscalía de Ñuñoa, y se solicitó por la Junaeb al consejo que ejerciera la acción penal correspondiente.

En otra unidad territorial, en las regiones del Biobío y de Aysén, se produjo una acción, que detectamos como Contraloría, muy particular -tal vez, después la podamos explicar con más detalle-, y fue que, durante todo el 2012, se produce una suerte de negociación entre la empresa Ferbas S.A. y Junaeb, porque Ferbas quería dejar la unidad territorial, hasta que, en algún momento, lo hace y abandona esa unidad territorial.

Junaeb se ve forzada a iniciar un proceso licitatorio, el cual es revocado, porque en las bases de licitación había inconsistencias y, luego, el segundo proceso licitatorio se declaró desierto. Y esto es muy importante: porque las ofertas que se habían presentado excedían el presupuesto referencial.

Por lo tanto, una vez que se ha producido esta situación, no queda más que proceder al trato directo por parte del servicio. Y eso fue lo que hizo, basado en la causal de emergencia, urgencia o imprevisto, porque la alimentación escolar es un programa que debe prestarse durante todo el año escolar. Esos escolares no podían quedar sin prestación.

¿Qué ocurrió a partir del trato directo? El trato directo se suscribe con dos empresas: Hendaya y Verfrutti. Sin embargo, se había invitado a once empresas a que presentaran cotizaciones.

En este caso, Junaeb seleccionó, luego de analizar las ofertas, solo a tres: Hendaya, Verfrutti, y una tercera, que se llama Coan Chile Ltda; pero no justificó el porqué excluyó a las otras ocho empresas. Ahí había un primer problema. Y luego, finalmente, termina entregando o contratando directamente con las empresas Hendaya y Verfrutti.

¿Qué problemas se detectan? ¿Qué problemas de eficiencia se detectan al hacer este trato directo? Lo primero, es que se excede el presupuesto indicativo que estaba señalado para el segundo proceso licitatorio. Y si Junaeb hubiese hecho otras combinaciones de empresas, por ejemplo, si hubiese hecho una combinación entre Hendaya y Coan Chile, que era la tercera seleccionada, se hubiera ahorrado 831 millones de pesos. Es decir, esa combinación de empresas, con las mismas reglas del juego que se habían planteado -es decir, contrato directo-, hubiesen significado un ahorro de 831 millones de pesos.

Además, si se hubiese evaluado a otras empresas que fueron declaradas inadmisibles en sus cotizaciones, en la entrada. Por ejemplo, si se hubiese considerado la cotización del consorcio bio-orgánico, el ahorro hubiese sido de 1.288 millones y de Agrícola Santa Cecilia de 585 millones y fracción.

Es decir, aquí hay cosas que no se explican desde el punto de vista de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

¿Qué otro hallazgo se determina en esta investigación especial en la que, como se darán cuenta a estas alturas, hubo bastantes observaciones que se levantaron por parte de la Contraloría?

En primer lugar, se determina que Junaeb no tenía capacidad para hacer el seguimiento al cumplimiento de los contratos.

Atendido el número de establecimientos a fiscalizar y el número de fiscalizadores con que cuenta Junaeb, es poco probable que un fiscalizador pueda ir más de una vez al año a un establecimiento escolar a fiscalizar el cumplimiento del programa de alimentación escolar. Es decir, no es posible contar con una fiscalización más o menos permanente, imprevista y frecuente del programa de alimentación escolar. Y esto, debido a la debilidad institucional del Servicio y que se expuso al comienzo.

En segundo lugar, hay deficiencias en el sistema informático. Esto es relevante, porque impide un control concreto de la actuación de las empresas. Es decir, cada vez que se levantan observaciones, no es posible luego poder constatar si éstas se solucionaron o no; si se mantienen y, por lo tanto, pueden proceder de acuerdo con lo que establece el contrato.

Se detectan incumplimientos graves, los cuales ameritan un término anticipado del contrato. Sin embargo, dado que Junaeb no elabora un reporte mensual de cumplimientos, no es posible aplicar esa causal para la terminación del contrato; por lo tanto, no se puede excluir a aquéllos que no están realizando de buena forma la prestación.

Otros problemas que se detectan: el incumplimiento del deber de abstención del jefe de la unidad de asesoría, que era el señor Sebastián Pérez Torrejón.

El funcionario Pérez Torrejón participó en la elaboración de las bases de la licitación, que era para el 2015, la 85-10-LP 14. Formó parte de la comisión evaluadora y visó diversos actos administrativos del proceso licitatorio. Es decir, tuvo una participación activa, por lo menos, en tres momentos de ese proceso licitatorio.

Sin embargo, el año anterior, el señor Pérez Torrejón había prestado servicios a honorarios a una sociedad conservera, que es Pentzke, que además es filial de uno de los adjudicatarios del proceso licitatorio.

Había un conflicto de intereses que obligó a Junaeb a realizar la denuncia correspondiente y a solicitar el ejercicio de la acción penal por parte del Consejo de Defensa del Estado.

¿Qué acciones se derivaron de esta investigación? ¿Qué acciones está realizando la Contraloría?

En primer lugar, la Contraloría el 8 de enero -esta investigación termina el año pasado- inició un sumario administrativo por los incumplimientos en el proceso licitatorio en cuestión, y el sumario administrativo dice relación con las irregularidades de la revocación del proceso licitatorio. Recordemos que hubo un primer proceso, que fue revocado; después, en la selección de los contratistas para el trato directo, porque hubo ocho que quedaron fuera sin mayor justificación, y también en las falencias en la supervisión a los proveedores, es decir, en el control que se debe realizar a los proveedores.

Al respecto, me gustaría hacer un pequeño comentario: no es primera vez que se detectan algunos de estos problemas. Pero la debilidad institucional hace que estos problemas sean recurrentes. Es decir, probablemente, en tres años más, vamos a encontrar los mismos problemas si es que algo no ocurre en el Servicio.

Si no pasa nada, probablemente vamos a tener una nueva investigación o una auditoría con otro número, con otro año y los hallazgos van a ser más o menos parecidos.

Este sumario tiene una virtud, cual es que excluye el sumario que estaba realizando la Junaeb. ¿Por qué? Porque hasta hace poco tiempo lo que hacía Contraloría era comprobar: "Bueno, si el servicio está haciendo el sumario, la Contraloría ahorra recursos humanos y los destinaba a otro tipo de investigación". En este caso, dada la trascendencia, la Contraloría decidió asumir el sumario y hacer el sumario administrativo en el Servicio.

Una observación que se levantó fue el no haber cursado la multa, porque luego la Usach sí pagó esa multa, que es una cifra de 7 millones y fracción por el retraso en el cumplimiento de los hitos y algunos incumplimientos en la formulación del modelo matemático. Eso sí hay que decirlo.

Esos son los hallazgos que hemos encontrado en algunos de nuestros procesos de investigación y de auditoría.

¿Cuál es la situación del proceso licitatorio de 2016? Es decir, esta macrozona que se licita a fines de 2015, para realizar la prestación este año.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que se realizaron presentaciones de parlamentarios, como las del diputado Gahona y del

senador Pérez, y reclamos o denuncias respecto del proceso licitatorio de este año de Verfrutti, de Delibest, de Santa Cecilia y de Soser, entre el 4 y el 12 de febrero.

Luego, el 18 de febrero, ingresaron a la Contraloría resoluciones de la N° 8 a la N° 15 de la Junaeb para la toma de razón. Estas son las que aprobaron los contratos; es decir, las que adjudicaban los contratos en el proceso licitatorio. Sin embargo, la Junaeb detectó que hay un problema y los retiró de la tramitación ante la Contraloría al día siguiente. Aparentemente, hubo problemas con la documentación y con el informe elaborado por un asesor financiero contratado por ellos para el proceso licitatorio. El mismo día, se invalidó la adjudicación realizada a la empresa Dipralsa.

Nuevamente, el 29 de febrero hubo una presentación parlamentaria del diputado Sergio Gahona y del senador Víctor Pérez con nuevos antecedentes respecto del proceso licitatorio, los cuales se están analizando. Entre el 2 y el 4 de marzo se reingresaron nuevas resoluciones a la Contraloría y se dejaron sin efecto las anteriores o, por lo menos, se sustituyeron por resoluciones de la N° 18 a la N° 25, las cuales aprueban los contratos en el proceso licitatorio. El 10 de marzo se ingresaron resoluciones de la N° 26 a la N° 28, que aprueban los tratos directos. Todo lo anterior para el trámite de toma de razón.

Entonces, en la Contraloría tenemos las resoluciones de la N° 18 a la N° 25, que aprueban los contratos en el proceso licitatorio, y resoluciones de la N° 26 a la N° 28, que aprueban los tratos directos de esa licitación que, podríamos decir, fue dejada sin efecto. Esa es la situación. A ello se suman las presentaciones de los parlamentarios que mencioné y de algunas empresas. Por lo tanto, la Contraloría debe tener en cuenta todos esos elementos para el análisis de legalidad de las adjudicaciones y de los tratos directos.

En consecuencia, hay nuevos oferentes. Originalmente, habrían ingresado solo ocho contratos; al final, ingresó el noveno, que fue el del Consorcio Lonquimay, que se estaba organizando como consorcio. Sin embargo, fueron retiradas, se reingresaron, y se excluyó a Dipralsa, cuya adjudicación había sido invalidada, además de los tratos directos que se realizan con Aliservice S.A., Soser S.A. y Distal S.A, que son las unidades territoriales que están ubicadas en

la Región del Maule, que fue la región que se adjudicó y que tenía los problemas.

Tenemos los reclamos en tramitación, que es la evaluación financiera del consultor o auditor externo Miguel Faúndez Malbrán. Además, se solicitó que se declare la inadmisibilidad de las ofertas de Verfrutti, de Delibest y de Soser. Se impugnó la adjudicación al Consorcio Lonquimay. Con todo esto, por el procedimiento establecido, corresponde que la Contraloría pida informes a la Junaeb, los cuales fueron recibidos entre el 18 y el 22 de marzo. Ayer recibimos el último informe de la Junaeb, el cual estamos estudiando, porque para dar respuesta y para tomar razón es necesario contar con toda la información.

La pregunta que nos hacemos como Contraloría y que queremos plantear a la comisión es por qué ocurre todo esto, por qué se produce este problema, si ya tenemos una situación de debilidad institucional y estos procesos licitatorios cuantiosos.

En primer lugar, pensamos que, a partir de los hallazgos encontrados en el estudio que se ha hecho de la situación planteada, hay insuficiencia en las capacidades del servicio de la Junaeb para llevar adelante procesos licitatorios que son muy complicados y que se han diseñado de manera muy compleja.

En segundo lugar, en esta fragilidad institucional, hay debilidades en el control, en prevención y en detección de los conflictos de interés entre sus funcionarios y las empresas que participan en los procesos licitatorios o que son adjudicatarias. Hay que tomar en cuenta que no hay plazos de carencia para los funcionarios, ya que no tienen carácter de fiscalizadores, por lo demás, muchos de ellos son a honorarios; es decir, ni siquiera son funcionarios. Evidentemente, eso permite que se produzcan situaciones de conflicto de intereses.

Hay una incapacidad o imposibilidad de supervisar a más de 9.000 establecimientos educacionales. Son 78 funcionarios los dedicados a esto, y si todos estuvieran en la calle fiscalizando, cada uno debería inspeccionar 115 establecimientos anualmente, lo cual es prácticamente imposible si se calcula cuántos días hábiles tiene un año, sin considerar las dificultades territoriales, como la lejanía que tienen muchos de estos.

No hay una unidad destinada y capacitada en exclusivo dentro del servicio que administre este programa tan cuantioso, que es el Programa de Alimentación Escolar, tanto desde el punto de vista técnico como financiero.

En conclusión, todo esto se produce porque falta una definición de perfil de cargo que permita contar con personal más idóneo. Por lo tanto, no se sabe cuál sería el personal ideal para realizar el proceso licitatorio.

Hay una alta rotación en el servicio. El hecho de que la planta sea tan pequeña y de que haya una gran cantidad de funcionarios a contrata y a honorarios hace que exista una gran rotación. Una manifestación está, por ejemplo, en que entre 2013 y 2015 se han nombrado 4 jefes de servicio.

Hay deficiencias en los sistemas informáticos. Los técnicos de la Contraloría han detectado que el sistema informático que utiliza el servicio es bastante débil.

Hay deficiencias en el control de los alumnos beneficiados. El sistema está establecido de manera tal que hay un profesor en cada establecimiento a quien se le encarga que certifique si se entrega la ración y si se cumple con la minuta señalada para ese día. Ese profesor, además de sus múltiples tareas, debe asumir esa obligación. Sin embargo, con toda la buena voluntad, no tiene ningún incentivo para fiscalizar si se entregó o no la alimentación.

A mi juicio, la causa de todo esto está en esta lámina, en que aparecen las empresas relacionadas y el número de unidades territoriales que tiene adjudicado cada grupo. Cada color que se puede apreciar en la tabla representa, de acuerdo a la información de Dicom, un grupo relacionado. El último bloque corresponde a empresas que no están relacionadas con otras. Sin embargo, el primer grupo, que abarca Hendaya, Distribuidora de Productos Alimenticios S.A., Comercial de Alimentos S.A., Alicopsa, Lonquimay, etcétera, tiene un 26 por ciento de este programa. Si se considera que son 520 millones de pesos al año, al dividirlo por cuatro se puede sacar la cuenta y obtener como resultado alrededor de 140 mil millones de pesos.

Con la magnitud de estos programas, la concentración entre las distintas empresas es muy fuerte y los contratos son muy cuantiosos,

porque las macrozonas son muy grandes, así como las unidades territoriales, lo cual genera este problema. Evidentemente, la Junaeb, a través de su modelo, trata de que lugares menos atractivos sean compensados con lugares más atractivos. Es decir, que una licitación en Santiago vaya unida a una en Coyhaique. De esa manera, se incentiva a que las empresas postulen por ambas. Sin embargo, esto hace que el proceso sea muy complejo y, probablemente, más caro.

¿Qué está programado para 2016? La Contraloría definió como prioridad realizar una auditoría al Programa de Alimentación Escolar a nivel nacional. Esto no solo implica a la División de Auditoría Administrativa de la Contraloría a nivel centralizado, sino también a todas las contralorías regionales. Este programa de auditoría incluye tanto el cumplimiento de la normativa, el proceso de adjudicación, la entrega del beneficio, la ejecución de los programas, etcétera. Para eso, tomamos una muestra en esas regiones.

Esa auditoría debe responder ciertas preguntas, lo cual es inédito en la Contraloría.

En primer lugar, ¿se cumple con la eficiencia -un principio que está en la ley de bases generales de la administración del Estado-, con la normativa legal, con el buen uso de los recursos presupuestarios y con la ley de compras? ¿Se cumple con la finalidad de los programas y con los convenios suscritos? ¿Es eficaz el proceso de control y supervisión de la Junaeb?

Por los hallazgos, podríamos decir que todas esas preguntas tienen respuestas. Esperamos confirmarlo con información más actual.

Vamos a verificar el proceso de compras, que las operaciones estén debidamente respaldadas, documentadas y registradas. Asimismo, vamos a verificar si las cotizaciones están bien hechas, la información histórica de precios u otras fuentes de información, etcétera, a fin de determinar si hay un buen uso de los recursos públicos. Tal vez, había mejores ofertas.

Hasta la lámina anterior, lo que hemos hecho como Contraloría ha sido simplemente revisar papeles y procesos, pero todavía no hemos visto un plato de comida servido en la mesa para un niño que va a su colegio y recibe alimentación. Todavía no hemos revisado la prestación, y es lo que vamos a hacer.

La Contraloría va a destinar recursos para contratar un laboratorio y determinar el cumplimiento de las raciones y de las calorías que deben tener. Por lo tanto, si la minuta dice charquicán con carne y huevo, esperamos que tenga carne y huevo. Analizar las raciones servidas y que los alimentos se preparen de acuerdo con la normativa sanitaria vigente. Además, fiscalizar la pérdida y el excedente de alimentos.

Evidentemente, es mucho trabajo, y aprovecho de decirlo inmediatamente, en un contexto presupuestario en el que la Contraloría, durante los últimos cuatro años ha recibido menos presupuesto para auditoría.

La conclusión es que hay una debilidad institucional de la Junaeb, por su antigüedad, por su planta, por no tener carácter fiscalizador, por la alta rotación, etcétera.

Este segundo bloque es muy importante de tener en cuenta. Existen problemas en la planificación de las licitaciones y eso nos rebota como Contraloría, porque las licitaciones son anuales y por tres años, y el país está dividido en tres macrozonas. En consecuencia, cada año hay un proceso licitatorio. Ya deberíamos estar viendo cuál va a ser la licitación del próximo año, pero como las bases siempre llegan atrasadas, hay una gran presión por aprobarlas y, luego, gran presión por aprobar los contratos adjudicados, porque esto es una prestación, y como contralor no quiero ser responsable -también lo digo en términos humanos- de que el programa de alimentación escolar no se vaya a realizar en algún colegio. Evidentemente, son los niños más necesitados los que reciben esa prestación.

Eso hace que si fracasa un proceso licitatorio se recurre al trato directo y, nuevamente, la misma presión para tomar razón de ese trato directo. Es un círculo vicioso que se produce siempre, atendida la planificación de los llamados a licitación.

El punto siguiente es muy importante. El diseño del modelo de las licitaciones es extremadamente complejo, porque, como vemos en la última lámina, solo las bases administrativas tienen más de 300 páginas y 80 anexos. Eso es imposible de manejar y de controlar en el trámite de toma de razón.

Cada uno de los factores se abre en otros subfactores para recién allí ingresar al modelo matemático. Factores, por ejemplo, como la

oferta técnica, la capacidad financiera, el volumen máximo de raciones a adjudicar, la evaluación económica. Todo eso se debe evaluar previamente en cientos de subfactores que luego entran a un modelo matemático.

Hemos calculado que cada oferente, atendidos estos factores, puede llegar a hacer más de 6.000 posibles combinaciones entre unidades territoriales y lugares donde se va a ofertar.

En el último proceso licitatorio, hubo más de 2.000 consultas de aclaraciones, lo que es inmanejable.

Hay una externalización del proceso de evaluación, como lo vimos en el último proceso licitatorio, que fue uno de los puntos que generó la invalidación de una parte de la licitación.

Además, hay una rigidez del modelo. Si fracasa una licitación, produce un efecto dominó respecto de otras unidades territoriales.

Todo lo anterior hace que estemos frente a un cóctel perfecto que lleva a que cada año tengamos problemas en los procesos licitatorios del programa de alimentación escolar.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Señor contralor, muchas gracias; ha sido muy clarificadora la presentación que nos ha hecho.

Quiero recordarles a los diputados que la sesión debe terminar a las 10.30 horas y son las 9.54 horas. Por lo tanto, considero prudente que hagamos las consultas hasta las 10.15 horas a fin de dar tiempo al contralor para responderlas.

Tiene la palabra el diputado Sergio Gahona.

El señor **GAHONA**.- Señor Presidente, primero quiero saludar al contralor y agradecerle la presentación, la cual refleja una situación bastante distinta de lo que nos señaló el director de la Junaeb en una sesión anterior, en relación con que se habían terminado los problemas.

Claramente, el trabajo realizado en la licitación 2016 habla del fracaso de la gestión y de la potencial solución de problemas, que a nuestro juicio no es así. Producto de ello, el proceso de licitación de finales de 2015, que empezaba a regir este año, también tiene muchas irregularidades.

Respecto del trato directo con empresas como Hendaya, Coan y Verfrutti, la Contraloría realizó siete observaciones que no fueron corregidas adecuadamente por la Junaeb, la cual fue incapaz de dar

una respuesta satisfactoria; por lo tanto, se mantuvieron las observaciones, pero las mismas empresas nuevamente son adjudicadas en 2016.

Por lo mismo, nuestra facultad fiscalizadora la hemos centrado en ese tipo de situaciones. Nos preocupa la externalización de los servicios a un señor Faúndez, que sabemos -dicho por la misma Junaeb- que falseó información; pero resulta muy curioso que solo una empresa presente dificultades.

El director de la Junaeb nos informó que se contrataron tres auditorías, pero solo una llegó a término y entregó resultados que no conocemos, aunque tengo la impresión de que ratifica lo que hemos señalado, en el sentido de que no es solo Dipralsa, sino cinco empresas más las que tienen las mismas dificultades. Por lo tanto, el proceso de licitación 2016, que partió en 2015 -es propio verlo en la comisión-, está absolutamente viciado.

La consulta que quiero hacer al contralor es si es muy complejo dejar caer una licitación que está en funcionamiento y desarrollar un nuevo proceso licitatorio.

Entendemos que la Junaeb ha estado sometida a un chantaje permanente de parte de las empresas, porque si se cae la licitación, dejan de prestar el servicio y los niños no reciben alimentación. Ese chantaje es trasladado desde la Junaeb a la Contraloría, en el sentido de que si no se toma razón, si los contratos no se validan, habrá dificultades con la alimentación escolar.

Hemos visto que cuando se cayó Dipralsa, las empresas que la reemplazaron estuvieron en condiciones de prestar el servicio de alimentación en menos de 10 días. En consecuencia, a nuestro juicio, no cabe la idea de que no se pueda invalidar una licitación porque no habría alimentación para los niños.

¿Cómo visualiza la Contraloría el hecho de que se pueda invalidar una licitación y si es factible que se retome por la vía administrativa, a través de una nueva licitación o de tratos directos, que permita que quienes presten el servicio sean las empresas que efectivamente se adjudican de acuerdo a la ley y no basado en irregularidades?

Tengo muchas otras dudas, pero mi principal preocupación es buscar la forma de no caer en el chantaje originado por las empresas.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada Alejandra Sepúlveda.

La señora **SEPÚLVEDA** (doña Alejandra).- Señor Presidente, en primer lugar, quiero saludar al señor contralor y a su equipo, a quienes agradezco su exposición. Creo que fue muy buena la información que nos entregó, sobre todo en la primera parte.

El director de la Junaeb nos dio a conocer varias decisiones que está tomando para buscar una solución respecto de lo que ustedes estaban planteando. Por ejemplo, en el caso de la utilización de los dos *softwares*, tanto de la Usach como de la Universidad de Chile, en que finalmente el de la Usach, como contramuestra, arrojó el mismo resultado. Entonces, lo que al parecer ocurrió es que el director, debido a las complicaciones que tuvo con los procesos licitatorios durante el período 2014-2015 y los factores por los cuales asumió la rectificación de lo obrado con la Usach y con la Universidad de Chile, incorporó factores distintos; por ejemplo, mayores garantías ante una posible quiebra, teniendo en cuenta el caso de Sercomaule, de modo que las boletas de garantía sean de tal envergadura que pueda existir resguardo tanto para las trabajadoras como para los proveedores, lo cual antes no existía. Les consulto su opinión acerca de esa situación.

Por otra parte, me preocupa que no tengamos criterios nacionales o de bien común, de modo de no tener que reaccionar agregando nuevos factores a las licitaciones como resultado de cada caso en particular, porque es una complicación que cada vez que asume un nuevo director se apliquen distintos factores. Me parece que es una debilidad institucional, por eso les consulto su opinión sobre ese problema, teniendo en cuenta la experiencia que tiene la Contraloría General de la República.

Por ejemplo, me parece muy preciso lo que están haciendo los hospitales, al dar a conocer cuál es la dotación ideal que necesitan para funcionar bien. Del mismo modo, les pido a ustedes que nos ilustren acerca de cuál es la dotación que debería tener la Junaeb para funcionar bien; en ello, le encuentro absolutamente la razón al contralor. De otro modo, dentro de tres años vamos a tener los mismos problemas y complicaciones con los factores que dan origen a las bases.

La Junaeb no está inserta en un sistema autónomo, sino que en un sistema que se llama Ministerio de Educación. Por ello, les consulto su opinión sobre el rol que debería tener dicho ministerio en las escuelas, recogiendo lo que plantea el contralor en términos de los estímulos. Ellos están ahí, *in situ* y a cargo del programa, de modo que deberían pronunciarse sobre ese rol. Nosotros también deberíamos hacer una propuesta, y rápido.

Por último, el caso de Sercomaule constituye un proceso gravísimo que está sufriendo esa empresa prestadora de servicios, donde todas las garantías se están llevando a la justicia, porque el cobro del instrumento de garantía no se hizo por parte de la Junaeb como debería haberse hecho, en tres procesos y en tres periodos distintos. Les consulto si ustedes han investigado por qué se hizo mal eso y qué responsabilidades funcionarias o institucionales podrían existir frente a ese cobro que no se realizó. Además, existe una presentación en donde se estipulaba que la entidad licitante, en este caso la Junaeb, estaba facultada para hacer efectiva la garantía de cumplimiento administrativamente, sin necesidad de requerimiento ni acción judicial arbitraria alguna. Es decir, no existía la necesidad de ir a tribunales para pagar esa boleta de garantía.

Les pido un pronunciamiento en relación a las garantías que hoy existen de parte de la Junaeb, ya que tenemos a muchas manipuladoras de alimentos sin el pago correspondiente.

He dicho.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Matías Walker.

El señor **WALKER**.- Señor Presidente, junto con saludar al contralor y a su equipo, coincido con lo que ha expresado la diputada Sepúlveda. Lo dijo el contralor, eso debiera ser parte de las recomendaciones de esta comisión investigadora. De alguna manera, el propio director de la Junaeb reconoció también la debilidad institucional que existe en los mecanismos de control, teniendo en cuenta la magnitud de recursos y de prestaciones del programa de alimentación escolar.

Ojalá tuviéramos una precisión sobre lo que finalmente se requiere, porque después vendrá la discusión de la Ley de Presupuestos, que es el único instrumento a través del cual los parlamentarios podemos

influir para darle a la Junaeb la dotación necesaria para ejercer esos mecanismos de control.

No voy a hablar de empresas específicas, porque entiendo que ese no es el rol de los diputados; voy a hablar de procedimientos. En ese sentido, más allá de que las licitaciones de 2016 no estén dentro del ámbito de investigación de la comisión -porque entiendo que se refiere a los años 2014-2015, aunque no tengo inconveniente en evaluarlo-, le pregunto al contralor, por su intermedio, señor Presidente, si puede hacer una distinción entre los tratos directos que hubo en 2015, que son los que están más cuestionados, respecto de los que ha habido en 2016.

Lo pregunto porque, luego de la exposición del director, entendí que en los tratos directos de este año, por la urgencia de los plazos, se trató de procedimientos muy conversados con la Contraloría, es decir, fueron procesos donde la Contraloría estuvo presente sugiriendo mecanismos, con bastantes características de licitación pública, aunque finalmente por la urgencia se hicieron tratos directos.

Por ello, le pido que por favor precise más el rol que tuvo la Contraloría General de la República en las recomendaciones de ese proceso que se llevó a cabo en 2016.

He dicho.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Bernardo Berger.

El señor **BERGER**.- Señor Presidente, por su intermedio saludo al contralor General de la República.

Por la experiencia y conocimiento que tengo de la Región de Los Ríos, me doy cuenta de que aquí realmente existe una debilidad institucional. En parte lo dice el propio informe de la Contraloría General de la República.

Por lo tanto, debemos tomar un acuerdo o indicarle al organismo que corresponda -en este caso al Ministerio de Educación- que se analice y estudie un rediseño estructural y organizacional de la Junaeb, porque, tal como está estructurada, me llama poderosamente la atención que existan personas con contratos a honorarios que no tengan ninguna responsabilidad administrativa para fiscalizar

algunas de las actividades que se desarrollan, especialmente en los establecimientos educacionales.

Actualmente, si todos estamos haciendo los mayores esfuerzos por mejorar la calidad de la educación, debe ir aparejado con otras acciones destinadas a mejorar el bienestar de nuestros alumnos en los distintos establecimientos educacionales.

No quiero crear suspicacias ni instalar una ampolleta amarilla sobre las cabezas de quienes estamos acá, pero me da la impresión de que, en esas licitaciones, el trato directo ha sido un mecanismo cotidiano -exagerando un poco la nota- para resolver una situación, en circunstancias de que el llamado a trato directo se debe hacer cuando existe una extrema urgencia.

Incluso, he recibido antecedentes sobre una empresa, que no voy a identificar porque, tal como dijo el diputado Matías Walker, no vengo a defender a empresas, pero me llamó la atención el procedimiento realizado. Se trata de una empresa que debía prestar servicios entre Curicó, Talca y Linares, que firmó contrato con la Junaeb el 11 de febrero de este año, pero el 19 de febrero, la misma Junaeb, echó abajo ese contrato.

Entonces, de qué estamos hablando, de qué seriedad, de qué análisis y de qué evaluación en la adjudicación de esa licitación que se entregó a una empresa que supuestamente iba a prestar servicios en las localidades que acabo de señalar. Prácticamente, estamos hablando del 27 de enero al 11 de febrero, acto que fue aprobado por medio de una resolución, y que el 19 de febrero, ese mismo contrato, fue invalidado mediante otra resolución que emitió la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

¿Por qué ocurre eso? ¿No estamos haciendo bien las cosas? ¿Qué razones existen? La institución, en este caso el servicio público, también está expuesta a requerimientos y recursos que se presenten en los tribunales de justicia. Al final, esto se va a transformar en una locura si pensamos que se debe soportar todo ese bagaje en defensa y gastos que irroga defenderse en causas como las que les estoy comentando.

Por lo tanto, sugiero hacer llegar estas consideraciones ante el organismo que corresponda. La Contraloría, en su mismo informe, da cuenta que no tiene suficiente capacidad de supervisión ni de

seguimiento de los PAE, programas de alimentación escolar. Por algo lo está diciendo. Ahora bien, si uno revisa región por región, se dará cuenta que existe una debilidad de la estructura organizacional de la Junaeb.

He dicho.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Claudio Arriagada.

El señor **ARRIAGADA**.- Señor Presidente, se planteó que la dirección actual de la Junaeb está adoptando una serie de medidas de carácter transitorio para enfrentar de mejor manera sus dificultades.

Al respecto, hubo un grado de coincidencia en el diagnóstico sobre las falencias de la institución, entre ellas, contar con una propuesta de largo plazo en donde esté involucrada la propia institución y el Ministerio de Hacienda, los cuales deberían proponer un tema más integral. Por lo tanto, bajo las condiciones actuales es altamente probable que se sigan cometiendo errores.

Sin embargo, hay dos temas de fondo que quiero plantear. La experiencia indica que el país ha estado sometido en distintas áreas a la pérdida de recursos fiscales. De hecho, lo hemos vivido en otros aspectos a través de la experiencia que ha vivido mi colega de la zona de Los Ríos en donde, claramente, hay un abierto desacato a las resoluciones de la Contraloría.

En cuanto al incremento previsional, todavía es un tema sin resolver que está quebrantado el Estado de derecho en relación con las remuneraciones de ese sector municipal; es un tema que lleva años sin resolver y que significa una pérdida enorme de recursos.

Ahora bien, nuestro invitado ha señalado dos puntos. En primer lugar, en el análisis y en el informe que nos entregan hay materias susceptibles de ser constitutivas de delito. La Contraloría lo está revisando más profundamente y, en consecuencia, actuará frente a eso.

En segundo lugar, esta comisión también puede concluir sobre la importancia que tiene revisar la ley Orgánica del órgano contralor en términos de fortalecerla. Usted señaló que han tomado la decisión de hacer un sumario, pero si no se tiene la capacidad de sanción, muchas veces, quedan en el vacío.

Además de las conclusiones de la comisión, me interesan dos temas: fortalecer la Contraloría y durante el año revisar el tema de los recursos.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputada señora Camila Vallejo.

La señorita **VALLEJO** (doña Camila).- Señor Presidente, el problema de la debilidad institucional va más allá de los hechos que se han manifestado y que han sido declarados por el mismo director de la Junaeb, los cuales dan cuenta de que tenemos un problema de la institucionalidad misma de Junaeb en las capacidades de fiscalización, de seguimiento, etcétera.

En relación con el modelo de gestión, no es correcto que aun teniendo una Junaeb más fortalecida sometamos a tantos procesos de fiscalización un tema tan delicado y sensible como es la alimentación de los niños. Son muchas empresas que buscan mantener y hacer un negocio, pues son actores privados que postulan de acuerdo a una base de prestaciones, las cuales son gigantes y engorrosas.

Por lo tanto, mi pregunta va más bien orientada a si realmente es sostenible -aun fortaleciendo la institución, en este caso Junaeb- y coherente hacer una gran empresa licitatoria, más fuerte y más robusta. Quizá no se resuelva mediante esto, sino que deba estar a cargo de organismos públicos. Por ejemplo, que las manipuladoras de alimentos estén contratadas directamente por las escuelas. Es decir, para ver las raciones alimenticias debe haber una relación más coherente entre las instituciones públicas en materia de salud; en cambio, en el plano laboral con otros organismos públicos, para ver si realmente se cumplen las condiciones laborales.

Sin embargo, hay dos elementos que no dialogan bien: uno es la debilidad institucional y el otro el modelo licitatorio, que no se aplicaría en este caso -quizá sí en otros rubros-, pero en un tema tan sensible y delicado que busca garantizar el derecho a la alimentación en los centros de educación, no sé si corresponda mantener una lógica licitatoria.

Por otra parte, ustedes mencionaron que pueden destinar recursos para un laboratorio encargado de ver si las raciones alimentarias cumplen con los objetivos establecidos en las bases de licitación. Si tienen esa capacidad también la tendrían para ver el cumplimiento

de los contratos y si se ha fiscalizado el cumplimiento de los compromisos. En otras palabras, de lo que está estipulado en los contratos, porque hay varias denuncias relacionadas con los incumplimientos de remuneraciones, beneficios y condiciones laborales de las mismas manipuladoras.

Muchas gracias.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Miguel Ángel Alvarado.

El señor **ALVARADO**.- Señor Presidente, en los períodos de Alessandri o de Eduardo Frei Montalva no se pensaba que esto iba a crecer tanto. De ahí la reflexión de la planta mínima que tienen para administrar la cantidad estratosférica de dinero que se maneja.

¿En las bases de licitación existen restricciones en el porcentaje de participación de las empresas? Lo pregunto, porque esto se puede prestar a algún proceso de tipo monopólico en algunos casos.

Básicamente, hablamos de alimentación, más allá de la tarjeta que también involucra a esos programas; pero en los periodos donde hay caída de la presencia de escolares o universitarios con el mismo modelo de trabajo, ¿cómo van las bases de contratos? ¿Existe algún tipo de control o evaluación de los porcentajes de pérdida? Estamos hablando de cifras altas; de hecho, los distintos invitados lo han dicho. Eso no se ha evaluado, tal vez no tenemos cómo hacerlo.

Muchas gracias.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Señor Contralor, agradezco que en varias de sus sugerencias se vislumbre una buena parte de las conclusiones a las que debiera llegar esta comisión.

En segundo lugar, como usted se da cuenta, hay una interrogante en varios de los miembros de la comisión, cual es si corresponde externalizar la alimentación de los hijos. ¿Cree usted que sea lo más eficiente? ¿Garantiza una mejor calidad del servicio? Es una interrogante que dejo en la mesa.

En tercer lugar, en una de las láminas, usted habla del concepto de empresas relacionadas; de hecho, en un listado menciona un conjunto de empresas bajo un mismo color.

Me gustaría que profundizara más al respecto y ser más explícito sobre la relación entre estas empresas, porque si lo llevamos a otro rubro de la economía y de lo que ocurre en Chile, uno podría decir

que todas esas empresas tienen relaciones económicas, es decir, se ponen de acuerdo y se distribuyen el territorio nacional. Por lo tanto, fijan los precios. Finalmente, no es el Estado el que fija el precio de lo que compra, sino que las empresas se ponen de acuerdo y se coluden para fijar las tarifas del servicio.

Me gustaría que profundice sobre ese punto.

Muchas gracias.

Tiene la palabra el señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señor Presidente, respecto de la consulta del diputado Gahona, en el sentido de si es posible, una vez que fracasa una licitación, iniciar rápidamente un nuevo proceso licitatorio. En mi opinión jurídica es muy complejo, atendida complejidad del diseño de los procesos licitatorios, la extensión territorial, el número de unidades territoriales y los miles de factores que concurren en la evaluación, levantar una nueva licitación.

Por eso se recurre al trato directo.

Ahora, si se quiere evitar el trato directo, se debería hacer una licitación más sencilla, con unidades más pequeñas, con otro modelo, o con un modelo gestionado desde la escuela.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Sergio Gahona.

El señor **GAHONA**.- Señor Presidente, por su intermedio, ¿la Contraloría no descarta invalidar la licitación 2016, si es que se encuentran irregularidades y se procedería al trato directo?

El señor **BERMÚDEZ**.- Señor Presidente, en este momento se analiza la legalidad de las resoluciones de los contratos que se adjudican por la licitación como por tratos directos. Este es el trámite de toma de razón, que es un análisis previo. En estricto rigor, si algo fuera ilegal -lo que no puedo afirmar ahora- se va a representar eso. En este caso, la licitación o eventual trato directo se considerarían fracasados, y el servicio debería determinar cómo se debe solucionar ese problema.

Respecto de la consulta la diputada señora Alejandra Sepúlveda, sobre cómo podría funcionar mejor la Junaeb dada su debilidad institucional, me parece que incrementar el número de funcionarios o la cuantía de los recursos, o cambiar la naturaleza jurídica de Junaeb dándole a una parte de ella el carácter fiscalizador, es solo

una parte del problema. Aquí, el problema es la concepción que hay detrás del modelo. Me he involucrado en el tema de la alimentación escolar a propósito de este problema, porque me interesa mucho y es una prioridad para nuestro servicio, y he visto que en otros lugares la alimentación está gestionada por los que están más cerca, es decir, por la escuela. Tal vez estoy expresando algo que no me corresponde decir, porque se trata más bien de un tema de política pública, en el sentido de que más que fortalecer a la Junaeb se debería fortalecer la escuela. Que la escuela sea la que gestione o autogestione la alimentación y, por lo tanto, si la alimentación es buena o mala, la responsable es la propia escuela. Eso es lo que se ve en otros lugares donde parece que están haciendo mejor las cosas en esta materia. Estoy pensando en Alemania, por ejemplo. El rol del profesor podría ser mucho más activo y con más incentivos para actuar de otra manera.

La diputada señora Sepúlveda también planteó el tema de las garantías. Hemos estudiado el tema y tenemos el dictamen que ustedes conocen y del cual dejaremos una copia a la Comisión, en el que se reconoce que la garantía es un mecanismo administrativo para asegurar el cumplimiento del contrato. Pero como Contraloría tenemos el problema que judicializar el caso es la mejor estrategia para excluir a la Contraloría, porque el proceso se transforma en un juicio donde, por aplicación de nuestro artículo 6°, debemos inhibirnos. Solo podemos llegar hasta ahí, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que puede existir, y eso es lo que estamos investigando en el sumario administrativo que se inició en enero.

Esa es la situación.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra la diputada señora Alejandra Sepúlveda.

La señora **SEPÚLVEDA** (doña Alejandra).- Señor Presidente, la pregunta fue cómo la Junaeb cobró esa garantía, porque lo que se plantea, incluso por la Superintendencia, es que el cobro que hizo la Junaeb no correspondía al contrato, ni a las bases, y se cobró mal en tres oportunidades distintas.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el señor Jorge Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ**.- Señor Presidente, si eso es así -tengo que estudiarlo mejor- el mal cobro de las garantías generará responsabilidades administrativas, pero la relación en el cumplimiento o no de la garantía y si se paga o no por el seguro, son cuestiones que deben ser resueltas por los tribunales de justicia. De todas maneras, el mal cobro de las garantías es responsabilidad administrativa, pero habría que ver si se puede hacer efectiva esa responsabilidad administrativa, porque puede ocurrir que, por ejemplo, el responsable se haya ido del servicio o está a honorarios. Este es un problema que redundará en la debilidad institucional.

En relación con la pregunta que hizo el diputado Matías Walker sobre lo que se requiere, ya lo he estado respondiendo. Pero, ¿qué ocurrió con nuestra intervención este año 2016?

En términos generales, como Contraloría estamos tratando ser más preventivos y proactivos que reactivos en nuestra relación con los otros servicios. Para ello, siempre ofrecemos a toda la administración activa colaborar indicándoles jurídicamente cómo se deben realizar los actos administrativos antes que ingresen. Cuando ellos plantean el problema que se produce en alguno de los procesos licitatorios, y ante la envergadura de la presunta ilegalidad en la que se habría incurrido, la solución que proponemos y que ellos toman es la invalidación del proceso. Lo que procede en derecho es aplicar el artículo 53 de la ley de bases del procedimiento administrativo. Si ellos lo hicieron bien o mal, es decir, si aplicaron bien el procedimiento para invalidar, aún no lo hemos revisado, pero es nuestra política institucional colaborar preventivamente en todos estos procesos, y no solo con la Junaeb.

Respecto de lo que ha señalado sobre este contrato el diputado señor Bernardo Berger, que se habría echado abajo e invalidado. La Contraloría no invalida sino que hace presente la ilegalidad, pues quien tiene la potestad para invalidar es quien dicta el acto administrativo, en este caso, quien dictó la resolución de adjudicación. Pero -esto debe ser tenido en cuenta- cuando el acto administrativo está sometido al trámite de toma de razón, como es el caso en este proceso licitatorio en que todavía ningún acto ha sido aprobado mediante la toma de razón, todavía no hay acto

administrativo. El acto administrativo que está sometido a toma de razón -como es el que se invalidó- para ser eficaz está sometido a una condición, y esa condición es que la Contraloría haya tomado razón del mismo. No va a ser eficaz si la Contraloría no toma razón.

Respecto de lo que ha señalado el diputado señor Arriagada, nosotros no podemos decir si hay delito. No podría decir que aquí hemos detectado, o hay tal o cual situación que es constitutiva de delito. Lo que sí podemos hacer -con esto respondo también a la diputada señora Vallejo- es que si detectamos la presunta comisión de un hecho ilícito delictual penal, tenemos que hacer la denuncia correspondiente. Eso es lo que debemos hacer cada vez que esto ocurre; si no estaríamos cometiendo una infracción a nuestro deber, lo que a su vez podría generar una responsabilidad penal para el funcionario. Por lo tanto, hasta ahora no puedo decir que hemos detectado una situación constitutiva de delito. La auditoría 2016 va a ser más completa y puede que arroje otras luces sobre la materia.

En cuanto a lo que ocurre con la Contraloría y del hecho de que no tiene potestad de imperio, es decir, no puede ejecutar sus propias resoluciones, es una carencia que emana de nuestra ley orgánica, atendida su antigüedad.

Hago presente que en todas partes del mundo, los órganos públicos como la Contraloría, son instituciones que fiscalizan en terreno para el Congreso Nacional, por lo que su presupuesto es autónomo o depende del Parlamento. En Chile, como dije y puedo entregar los datos concretos al respecto, el presupuesto para la Contraloría ha ido disminuyendo sostenidamente. El presupuesto de la Contraloría, en el contexto del presupuesto público, representaba el 2010, 0,170, y el año 2016 representa un 0,158. Esto demuestra que la mejor forma de evitar la fiscalización es, evidentemente, ahogar este servicio desde el punto de vista de los recursos.

En relación con la consulta de la diputada señora Vallejo, yo la veo como una consulta de tipo sistémico o estructural. Tiendo a concordar con que esto no se va a solucionar si no cambiamos la forma de hacer las licitaciones o la forma de entregar la prestación. Creo que, sobre todo en lugares más aislados, donde no existe una gran concentración de población y, en definitiva, en aquellos lugares donde no es posible aplicar los mecanismos de mercado, sería mejor

que esta tarea sea asumida por alguien que tenga responsabilidad administrativa. Puede ser la escuela, el ministerio, el seremi u otra persona, otro órgano, porque, en verdad, las empresas tratan de compensar y eso hace que esta licitación también sea tan compleja, que cuando se cae una unidad territorial genera este efecto dominó en toda la macrozona. Entonces, creo que eso pasa por pensarlo de nuevo.

En mi opinión, me parece que la lógica de maximizar la economía de escala no es la solución. Aquí, lo que uno debería asegurar, en realidad, es la prestación de la alimentación escolar.

Nosotros vamos a contratar un laboratorio para analizar las raciones alimentarias. Es nuestra facultad. También tenemos que hacer una licitación para eso, a pesar de los montos. Pero lo que quiero decir es que, hasta ahora, solo hemos hablado de papeles, sin embargo, no nos hemos sentado a ver cómo es la ración que se pone en la mesa del niño, y eso es lo que queremos hacer como Contraloría; no nos podemos pronunciar sobre temas laborales, pero cada vez que hay un incumplimiento laboral, por norma, lo derivamos a la Dirección del Trabajo.

Ahora, a pesar de las dificultades, la Junaeb debe preocuparse del cumplimiento laboral, que está establecido y es uno de los factores de los contratos que se han adjudicado.

Respecto de la pregunta del diputado Alvarado, por ejemplo, si hay restricciones en el porcentaje de participación de las empresas. Efectivamente, hay restricciones en las bases de licitación. Por lo tanto, una empresa no puede captar toda la macrozona, pero dado que hay empresas que son relacionadas, y lo están por la propiedad. Eso es lo que detectamos a través de Dicom. Como hay empresas relacionadas por la propiedad, cambiamos el RUT y un mismo grupo puede tener un gran porcentaje en esa macrozona, y nuevamente eso genera el efecto dominó.

En realidad, las empresas son bien precarias, no tienen una gran institucionalidad y no son muy organizadas.

Si se piensa en consorcios mundiales de alimentación industrial, como Sodexo, Mediterránea y otras, no participan de estos procesos licitatorios, y eso me parece muy indicativo de qué pasa acá.

¿Qué ocurre con la pérdida de alimentos? No puedo dar un porcentaje. Vamos a tratar de llegar a ese indicador cuando hayamos finalizado la auditoría este año.

Ahora, ¿Qué ocurre con las empresas relacionadas? Lo que determinamos fue que son empresas que participan de la propiedad unas con otras, a través de una ingeniería jurídica comercial generan distintas empresas que pueden participar en distintos procesos licitatorios, que van captando ese mercado.

¿Qué produce eso? Evidentemente, produce un acuerdo previo. Ello tiene un nombre antes de entrar al proceso licitatorio, en los precios, en las unidades territoriales, en lo que se va a ofertar, etcétera.

Es cuanto puedo informar, señor Presidente.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Gahona.

El señor **GAHONA**.- Señor Presidente, pido que la comisión solicite información sobre la auditoría realizada por el Centro de Profesionales para el Desarrollo e Innovación de la Gestión Ltda., que se supone auditó lo hecho por el señor Faúndez, y que permitió seguir a unas empresas y a otras no.

El señor **MONSALVE** (Presidente).- ¿Habría acuerdo?

Acordado.

Señor contralor, ha sido muy provechosa su presencia y la información que nos ha entregado.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 10.34 horas.

ALEJANDRO ZAMORA RODRÍGUEZ,
Redactor
Coordinador Taquígrafos Comisiones.