DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

INFORME INVESTIGACIÓN ESPECIAL

Subsecretaría del Trabajo
Subsecretaría General de Gobierno

Número de Informe : 205/2015
10 de agosto de 2015

www.contraloria.cl

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

INFORME DE INVESTIGACIÓN ESPECIAL N° 205, DE 2015, SOBRE LA ADJUDICACIÓN Y ENTREGA DE FONDOS RELATIVOS AL PROYECTO DE REFORMA LABORAL, A MEDIOS DE COMUNICACIÓN, POR PARTE DE LAS SUBSECRETARÍAS DEL TRABAJO Y GENERAL DE GOBIERNO.

SANTIAGO, 10 AGO 2015

Se ha dirigido a esta Contraloría General, el señor Juan Antonio Coloma Álamos, Diputado de la República, solicitando una fiscalización a las adjudicaciones de fondos relacionadas con el proyecto de reforma laboral, que en forma directa y a través de concursos para diversos medios de comunicación han entregado los distintos ministerios, lo que dio origen a una investigación, de cuyos resultados da cuenta el presente informe.

ANTECEDENTES

En lo principal, el peticionario requiere a este Organismo de Control una investigación sobre la regularidad de los procesos llevados a cabo entre el 11 de marzo y el 31 de diciembre de 2014, relativos a la entrega de fondos por concepto de publicidad del Proyecto de Reforma Laboral.

Ahora bien, dada la magnitud y cobertura del requerimiento, la investigación se delimitó a la fiscalización de las Subsecretarías del Trabajo y General de Gobierno, SEGEGOB.

Lo anterior, debido a que dentro de las funciones que debe desarrollar el Ministro del Trabajo y Previsión Social, previstas en el artículo 2°, letra e) del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1967, de ese Ministerio, que Dispone la Reestructuración y Funciones de la Subsecretaría del Trabajo, figura la de promover la reforma y perfeccionamiento de la legislación en asuntos de su incumbencia.

Por su parte, el Ministerio Secretaría General de Gobierno, conforme al artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1992, de esa cartera de Estado, que Modifica la Organización del Ministerio Secretaría General de Gobierno, se encuentra integrada, entre otras, por la División Secretaría de Comunicación y Cultural, SECOM, entre cuyas funciones, según lo dispone el artículo 4°, letras a) y b), figura la de servir de órgano de informaciones del Gobierno, toda vez que proporciona el material correspondiente a los medios de comunicación nacionales e internacionales, difundiendo sus planes, orientaciones, políticas y obras realizadas a

A LA SEÑORITA
PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA (S)
PRESENTE

Contralor General de la República
Subrogante

través de programas especiales de comunicación; y proveer a las autoridades la información actualizada del acontecer nacional e internacional, como también de análisis de prensa de otras materias relativas a la comunicación.

Cabe manifestar que, de acuerdo al contenido de la página web www.agendalaboral.gob.cl, administrada por la Subsecretaría del Trabajo, existe la "Agenda Laboral", la cual es un conjunto de medidas y reformas comprometidas en el programa de gobierno de la actual mandataria, el cual contempla los siguientes tres ejes: crecimiento, productividad, protección y creación de trabajo de calidad; la modernización institucional; y, el fortalecimiento y modernización de las relaciones laborales y derechos colectivos.

A su turno, se debe precisar, que a través de su mensaje presidencial N° 1055-362, de fecha 29 de diciembre de 2014, la Presidenta de la República presentó el proyecto de ley que introduce modificaciones al Código del Trabajo en el ámbito de los derechos colectivos, con el objeto de modernizar el sistema de relaciones laborales chileno, en pos de garantizar un adecuado equilibrio entre las partes y con pleno respeto a la libertad sindical conforme a convenios internacionales que Chile mantiene vigentes.

Dicho proyecto de ley considera diez aspectos, a saber, ampliación de la cobertura de la negociación colectiva a trabajadores que hoy están excluidos de ejercer este derecho; titularidad sindical; ampliación del derecho a información de sindicatos, con la finalidad de mejorar la calidad de las negociaciones y de la relación empresa-sindicatos; simplificación del procedimiento de negociación colectiva reglada; equilibrio de las partes en el proceso negociador; derecho a huelga; piso de la negociación; ampliación de materias de la negociación colectiva; horas de trabajo sindical; modificaciones sustantivas al sistema de mediación y arbitraje; e igualdad de oportunidades.

De manera previa, cabe mencionar que en los oficios Ord. N^{os} 506-3 y 1.962 -a través de los cuales las Subsecretarías del Trabajo y General de Gobierno, respectivamente, dan respuesta al preinforme de observaciones N° 205 y al oficio N° 28.401, de este Organismo de Control, todos documentos de la presente anualidad-, se precisa la necesidad de distinguir entre el mencionado proyecto de ley de la reforma laboral que "Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, Introduciendo Modificaciones al Código del Trabajo" y la llamada "Agenda Laboral" impulsada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, pues mientras el primero responde a una iniciativa de ley en particular, actualmente en su primer trámite constitucional ante la Cámara de Diputados, la segunda dice relación con una serie de mejoras para los trabajadores y familias chilenas que son promovidas e implementadas por esa cartera de Estado.

Se agrega, que forman parte de la agenda laboral iniciativas como el aporte familiar permanente, el fortalecimiento del seguro de cesantía, la ley para trabajadores portuarios, el derecho de alimentación a hijos, mejoras laborales para los y las manipuladoras de alimentos y trabajadoras de casa particular, entre otros.

METODOLOGÍA

El trabajo se efectuó de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 131 y 132 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, e incluyó la solicitud de datos, informes, documentos y otros antecedentes que se estimaron necesarios.

El resultado de la investigación dio origen al preinforme de investigación especial N° 205, de 2015, el cual fue remitido a la Subsecretaría del Trabajo a través del oficio N° 28.067, de 10 de abril del mismo año, de este origen, con carácter confidencial, el que fue respondido por esa repartición mediante el citado oficio Nº 506-3, de la misma anualidad, cuyo análisis e información aportada sirvieron de base para la elaboración de este documento.

Además, mediante el referido oficio N° 28.401, de la misma fecha, se comunicó a la Subsecretaría General de Gobierno las observaciones relacionadas con la misma, cuya respuesta se contiene en el oficio Ord. N° 1.962, de 2015, de la aludida entidad, y que fue igualmente considerado en el presente reporte.

MARCO NORMATIVO

Dentro de las normas e instrucciones existentes, y que se relacionan con el asunto analizado en este informe, se indican las siguientes:

- Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley N° 19.886, de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.
- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que Dispone la Reestructuración y Funciones de la Subsecretaría del Trabajo.
- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1992, del Ministerio Secretaría General de Gobierno, que Modifica la Organización del Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que Aprueba Reglamento de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

UNIVERSO Y MUESTRA

Como se manifestara, la investigación abarcó las Subsecretarías del Trabajo y General de Gobierno, SEGEGOB.

En ese contexto, se solicitó a dichas entidades detallar los gastos por concepto de publicidad asociados a la reforma laboral incurridos entre el 11 de marzo de 2014 y el 15 de enero de 2015.

Al efecto, de acuerdo a la distinción ya efectuada entre la reforma y la agenda laboral, la Subsecretaría del Trabajo informó que durante ese período financió gastos relativos solo a la difusión de esa última por la suma de $ 93.152.709, desembolsos que fueron imputados al subtítulo 22-07, incluida la contratación del servicio "De desarrollo de campaña difusión ley N° 20.786 que mejora condiciones de los y las trabajadoras de casa particular", monto correspondiente al universo de gastos bajo análisis de esa repartición, el cual se revisó en su totalidad.

Por su parte, la SEGEGOB informó que no había realizado campañas por concepto de publicidad y plan de medios asociados a la reforma laboral entre esas fechas. No obstante, se revisó la licitación pública ID 876-36-LP14 por un monto de $ 96.635.898, pues trata del diseño del plan de medios necesario para la difusión de la ley N° 20.786, que Modifica la Jornada, Descanso y Composición de la Remuneración de los Trabajadores de Casa Particular, y Prohíbe la Exigencia de Uniforme en Lugares Públicos, cifra que constituyó el universo de gastos, el que de igual forma se examinó íntegramente.

ANÁLISIS Y EXAMEN DE CUENTAS

De conformidad con las indagaciones llevadas a cabo, antecedentes recopilados y considerando la normativa pertinente, se lograron determinar los hechos que se exponen a continuación:

I. SUBSECRETARÍA DEL TRABAJO.

1. Examen de Cuentas.

La presente revisión comprendió el examen de las cuentas, al tenor de los artículos 95 y siguientes de la citada ley N° 10.336.

Como ya se indicara, de acuerdo a la información proporcionada por la Subsecretaría del Trabajo, durante el período comprendido entre el 11 de marzo de 2014 y el 15 de enero del presente año, dicha repartición ha incurrido en gastos de publicidad por un monto total de $ 93.152.709, imputados al subtítulo 22-07, cifra que constituye el universo de gastos, la que se revisó en su totalidad, según el siguiente detalle:

Cuadro N° 1

COMPROBANTE DE EGRESO			ORDEN DE COMPRA		
N°	FECHA	MONTO $	PROVEEDOR	ID	FECHA DE ENVÍO
11717	06-01-15	86.836.665	BOUTIQUE CREATIVA CARCAVILLA LIMITADA	630-919-SE14	04-02-15
7749	16-09-14	952.000	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-674-CM14	05-09-14
9686	13-11-14	283.220	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-810-CM14	17-10-14
10103	26-11-14	969.850	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-831-CM14	27-10-14

COMPROBANTE DE EGRESO			ORDEN DE COMPRA		
N°	FECHA	MONTO $	PROVEEDOR	ID	FECHA DE ENVÍO
10446	02-12-14	292.740	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-886-CM14	20-11-14
753	09-02-15	1.979.684	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-15-CM15	14-01-15
716	06-02-15	1.838.550	MAKROPRINT- CHILE S.A	630-52-CM15	03-02-15
TOTAL		93.152.709			

Fuente: Información proporcionada por la Jefa de la División Jurídica de la Subsecretaria del Trabajo, a través de correo electrónico de fecha 12 de febrero de 2015.

Cabe precisar, que la orden de compra N° 630-919-SE14 se relaciona con la adquisición del servicio de "Desarrollo de la Campaña de Difusión de la ley N° 20.786, que Mejora las Condiciones de los y las Trabajadores de Casa Particular", derivada de la licitación pública ID 630-43-LP14.

Las otras 6 órdenes de compras mencionadas corresponden a adquisiciones efectuadas a través del Convenio Marco 9/10 "Servicios de Impresión y Fotocopiado", mediante las cuales se contrató lo siguiente:

Cuadro N° 2

ID	SERVICIO
630-674-CM14	Confección de volantes de la difusión de normas laborales.
630-810-CM14	Impresiones sobre la ley de trabajadora de casa particular.
630-831-CM14	Confección de guías de normas laborales.
630-886-CM14	Dípticos sobre trabajadora de casa particular.
630-15-CM15	Impresiones de material de apoyo sobre guía agenda laboral.
630-52-CM15	Confección de cuadernillos sobre la agenda laboral.

Fuente: Comprobantes de egreso proporcionados por el Encargado de Tesorería, de la Subsecretaría del Trabajo, mediante providencia N° 3, de fecha 3 de marzo de 2015.

Ahora bien, de la revisión se determinó que, efectuadas las validaciones respecto de los pagos relacionados con las aludidas adquisiciones y sobre el cumplimiento de la normativa legal que regula las operaciones, de la documentación de respaldo de los mismos y su procedencia, y de los servicios contratados, entre otros, no se determinaron observaciones.

2. Examen de la materia auditada.

2.1. Sobre la licitación pública ID 630-43-LP14.

Mediante la resolución exenta N° 1.886, de fecha 4 de noviembre de 2014, de esa subsecretaría, se llamó a licitación y se aprobaron las bases administrativas y técnicas del referido proceso concursal, el cual se originó para cubrir el servicio de desarrollo de la campaña de difusión de la citada ley N° 20.786, que Modifica la Jornada, Descanso y Composición de la Remuneración de los Trabajadores de Casa Particular, y Prohíbe la Exigencia de Uniforme en Lugares Públicos.

Posteriormente, dicho acto administrativo fue modificado por la resolución exenta N° 1.951, de 11 de igual mes y año, del mismo origen, en lo que concierne a dos de los aspectos contenidos en el artículo 5°, relativo a "Etapas y Plazos" y los numerales 6.2 y 6.3 del artículo 6° sobre "Oferta Técnica"; y "Oferta Económica" respectivamente, entre otros.

Conforme se establece en el considerando de la citada resolución exenta N° 1.886, de 2014, y en el artículo 1° de las bases administrativas, el servicio licitado debía contener el concepto creativo de la campaña, producción del comercial de televisión, producción de frases radiales, avisos de prensa, diseño de afiches y testeo, previo al lanzamiento de la campaña.

a) Evaluación técnica.

Cabe indicar que, de conformidad al artículo 11 de las bases administrativas y técnicas, los criterios de evaluación utilizados en el proceso concursal en análisis fueron los siguientes:

Cuadro N° 3

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Tramos de comisión aplicada (%)	1,0 – 6,0	100	25%
	6,1 – 10,0	70	
	10,1 – 13,0	50	
	13,1 – 15,0	30	
	15,1 – 18,0	20	
	18,1 o más	0	
Proyectos realizados	22 o más proyectos	100	20%
	Entre 13 y 21 proyectos	80	
	Entre 6 y 13 proyectos	70	
	Entre 5 y 1 proyectos	50	
	0 proyectos	0	
Magnitud de los proyectos realizados	5 proyectos entre los tramos:		15%
	4.001 a 5.000 UTM	100	
	3.001 a 4.000 UTM	75	
	2.001 a 3.000 UTM	50	
	1.001 a 2.000 UTM	25	
	0,1 a 1.000 UTM	10	
Calidad de la propuesta	La propuesta que cumple con la totalidad de los productos y servicios requeridos en las bases, agregando elementos de originalidad y sello a la campaña, otorgando una mejor calidad a la propuesta.	100	30%
	La propuesta cumple con la totalidad de los productos y servicios requeridos en las bases técnicas.	50	
	La propuesta no cumple con la totalidad de los productos y servicios requeridos en las bases.	0	
Requisitos formales	Cumple con los requisitos de presentación de ofertas.	100	10%
	No cumple con los requisitos de presentación de ofertas.	0	

Fuente: Bases administrativas y técnicas aprobadas por la resolución exenta N° 1.886, de 4 de noviembre de 2014, de la Subsecretaría del Trabajo.

Ahora bien, según da cuenta el acta de evaluación, de fecha 26 de noviembre de 2014, los proveedores que presentaron ofertas al referido proceso concursal fueron las empresas Agencia de Comunicaciones y Productora Comunica Limitada; Publicitaria Sutil y Asociados S.A.; McCann Erickson S.A. de Publicidad; Prolam Young & Rubicam S.A; ABA Publicidad S.A.; Cientochenta Grados S.A; Boutique Creativa Carcavilla Limitada; e Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada, arrojando la evaluación técnica de sus propuestas los siguientes resultados:

Cuadro N° 4

OFERENTES	CRITERIO					
	TRAMOS COMISIÓN APLICADA	PROYECTOS REALIZADOS	MAGNITUD DE LOS PROYECTOS REALIZADOS	CALIDAD DE LA PROPUESTA	REQUISITOS FORMALES	TOTAL
ABA Publicidad S.A.	25,0	20,0	1,5	15,0	0,0	61,5
McCann Erickson S.A. de Publicidad	7,5	10,0	15,0	15,0	0,0	47,5
Boutique Creativa Carcavilla Limitada	25,0	20,0	15,0	30,0	0,0	90,0
Inbrax Consultoria, Servicios Importadora y Exportadora Sociedad Limitada	0,0	20,0	15,0	15,0	0,0	50,0
Cientochenta Grados S.A.	17,5	16,0	7,5	30,0	10,0	81,0
Publicitaria Sutil y Asociados S.A.	7,5	14,0	0,0	15,0	0,0	36,5
Prolam Young & Rubicam S.A.	25,0	20,0	15,0	15,0	10,0	85,0
Agencia de Comunicaciones y Productora Comunica Limitada	25,0	14,0	7,5	15,0	0,0	61,5

Fuente: Acta de evaluación de fecha 26 de noviembre de 2014, obtenida del portal Mercado Público.

Tal como se aprecia en el cuadro anterior, la empresa que obtuvo el mayor puntaje corresponde a Boutique Creativa Carcavilla Limitada, la cual fue adjudicada a través de la resolución exenta N° 2.106, de 2 de diciembre de 2014, de la Subsecretaría del Trabajo, cuyo contrato fue suscrito el 10 de igual mes y año, aprobado por el decreto exento N° 230, de fecha 22 del mismo mes y anualidad, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En la especie, acorde con los antecedentes recabados, se debe indicar que dicha firma, efectivamente, alcanzó la más alta puntuación, sin embargo, aquella calculada para 2 de las otras empresas no se ajustó a la información tenida a la vista, tal como se expone a continuación:

i) De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 11 de las bases administrativas, sobre evaluación y selección de la oferta, letra a) Comisión de la Agencia, y según consta en el acta de evaluación, la sociedad Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada no obtuvo puntaje respecto del porcentaje de comisión que cobraría por sus servicios, lo que no se condice con los antecedentes analizados sobre este aspecto.

En efecto, a la oferta económica se le otorgó una puntuación de 0 (cero) en el criterio "tramos comisión aplicada", en circunstancias que debió alcanzar 25 puntos, considerando que acorde a lo ofertado, su comisión ascendía a un 6%. Por tanto, su puntuación no debió ser la que muestra el acta de evaluación, sino el siguiente:

Cuadro N° 5

OFERENTE	CRITERIO					
	TRAMOS COMISIÓN APLICADA	PROYECTOS REALIZADOS	MAGNITUD DE LOS PROYECTOS REALIZADOS	CALIDAD DE LA PROPUESTA	REQUISITOS FORMALES	TOTAL
Inbrax Consultoría, Servicios Importadora y Exportadora Sociedad Limitada	25,0	20,0	15,0	15,0	0,0	75,0

Fuente: Acta de evaluación de fecha 26 de noviembre de 2014 y oferta económica presentada por la empresa Inbrax Consultoría, Servicios, Importación y Exportación Sociedad Limitada.

Si bien lo anterior no afecta el resultado final de la evaluación, en el sentido de que Boutique Creativa Carcavilla Limitada obtuvo el mayor puntaje, la situación mencionada significó una vulneración al principio de estricta sujeción a las bases contemplado en el artículo 10, inciso tercero, de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Asimismo, la falta de prolijidad por parte de la comisión evaluadora en la asignación de los puntos en el criterio referido, infringe el principio de control consignado en el artículo 3°, inciso segundo, de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En su oficio de respuesta, la Subsecretaría del Trabajo señala que tal situación ocurrió por un error de transcripción y traspaso del puntaje efectivamente otorgado por dicha comisión al acta de evaluación al otorgarle 0 (cero) puntos al mencionado oferente en consideración a que correspondía entregar 25 puntos. Agrega, que ha tomado las medidas administrativas necesarias para evitar la ocurrencia de lo descrito.

Sin perjuicio de las acciones que adopte el servicio, cuya aplicación, de realizarse, tendrá efecto en el futuro, se debe mantener la observación.

ii) Conforme a la referida acta de evaluación, la agencia ABA Publicidad S.A. logró una puntuación de 1,5 en lo que respecta al criterio "magnitud de los proyectos realizados", por cuanto se le consideró 5 proyectos entre las 0,1 y 1.000 UTM. No obstante, de acuerdo los cálculos efectuados por este Organismo de Control, consistentes en la conversión en UTM de los montos en pesos presentados por la empresa, a noviembre de 2014, mes en el cual se realizó la evaluación de los oferentes, correspondería considerar 6 iniciativas, las cuales debían ubicarse en el rango entre las 1.001 UTM y 2.000 UTM, con una puntuación final para ese criterio de 3,75.

Cuadro N° 6

OFERENTE	CRITERIO					
	TRAMOS COMISIÓN APLICADA	PROYECTOS REALIZADOS	MAGNITUD DE LOS PROYECTOS REALIZADOS	CALIDAD DE LA PROPUESTA	REQUISITOS FORMALES	TOTAL
ABA Publicidad S.A.	25,0	20,0	3,75	15,0	0,0	63,75

Fuente: Acta de evaluación de fecha 26 de noviembre de 2014 y otros antecedentes obtenidos del portal Mercado Público.

Si bien la diferencia en la evaluación de tales antecedentes tampoco afectó la decisión final de adjudicación, igualmente configura una falta al principio de estricta sujeción a las bases administrativas y técnicas que regularon la licitación de la especie, consagrado en el artículo 10, de la mencionada ley N° 19.886.

Asimismo, tales situaciones constituyen una falta al principio de control, dispuesto en el artículo 3°, inciso segundo, de la citada ley N° 18.575.

En su oficio de respuesta, esa subsecretaría señala que la empresa ABA Publicidad S.A. indicó haber realizado 38 proyectos, de los cuales dicho oferente seleccionó 7, a saber:

Cuadro N° 7

CAMPAÑA	CLIENTE	N° CONTRATO	FECHA	MONTO BRUTO $	MONTO EN UTM (1)
Publicidad Las Últimas Noticias	CFT Simón Bolivar Limitada	208908	25-08-11	24.000.000	561,14
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Limitada	170-2011	11-03-11	20.000.000	467,62
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolívar Limitada	03-2011	17-12-10	55.000.000	1.285,95
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	IP La Araucana S.A.	31-2010	24-03-10	24.498.423	572,79
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	19-2010	03-02-10	64.571.599	1.509,74
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	IP La Araucana S.A.	743-2008	23-02-09	28.476.385	665,80

CAMPAÑA	CLIENTE	N° CONTRATO	FECHA	MONTO BRUTO $	MONTO EN UTM (1)
Publicidad Red de TV Chilevisión S.A.	Corporación Universidad La Araucana	118-2012	07-03-12	10.000.000	233,81
Total				226.546.407	5.296,85

Fuente: Oficio Ord. N° 506-3, de 2015, del Subsecretario del Trabajo.
(1): Conversión efectuada al valor de la UTM del mes de noviembre de 2014.

Explica, que el oferente en su selección presentó dos proyectos del tramo 1.001 a 2.000 UTM, correspondientes a los contratos 03-2011 y 19-2010, y cinco del tramo 0,1 a 1.000 UTM, relativos a los convenios 208908, 170-2011, 31-2010, 743-2008 y 118-2012, detallados en el cuadro precedente.

Agrega, que al haber presentado solo dos convenios del tramo 1.001 a 2.000 UTM, tal como se aprecia en el cuadro N° 7, no cumplió con el requerimiento establecido en las bases respecto del criterio de evaluación "Magnitud de Proyectos Realizados", el cual señala que para ser evaluado dentro de ese rango, deben presentarse a lo menos cinco de ellos, lo que no aconteció, correspondiendo en consecuencia evaluarlos en el tramo 0,1 a 1.000 UTM, otorgándole un puntaje de 1,5, que es el correcto de conformidad con lo establecido en las bases.

Ahora bien, de acuerdo a los antecedentes recabados por esta Contraloría General durante el examen, se verificó que, efectivamente, el oferente seleccionó las mencionadas siete iniciativas indicando que estas correspondían a distintos clientes y medios de comunicación, sin embargo, en su propuesta detalla otros treinta y un proyectos.

Al ponderar cada uno de los treinta y ocho proyectos presentados por el valor de la UTM a la fecha del acta de evaluación, esto es, a noviembre de 2014, se obtiene como resultado que seis de ellos superan las 1.001 UTM, a saber:

Cuadro N° 8

CAMPAÑA	CLIENTE	N° CONTRATO	FECHA	MONTO BRUTO $	CONVERSIÓN UTM SEGÚN CGR (1)
Publicidad La Tercera	CFT La Araucana S.A.	1039495	28-02-08	63.344.292	1.481,04
Publicidad Red De TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	03-2011	17-12-10	55.000.000	1.285,95
Publicidad Red De TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	19-2010	03-02-10	64.571.599	1.509,74
Publicidad Red De TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	19-2010	03-02-10	64.571.599	1.509,74
Publicidad Red De TV Chilevisión S.A.	CFT Simón Bolivar Ltda.	03-2008	27-09-07	43.000.000	1.005,38
Publicidad Red De TV Chilevisión S.A.	ABA Publicidad S.A.	625-2008	30-10-08	61.879.996	1.446,81
Total				352.367.486	8.238,66

Fuente: Planilla presentada por la empresa ABA Limitada, publicada en el portal Mercado Público.
(1): Conversión efectuada al valor de la UTM del mes de noviembre de 2014, $ 42.770.

Debe precisarse que, si bien para efectos de exposición, el oferente separó siete iniciativas que no corresponden al tramo de mayor

ponderación, también presentó un detalle con todos sus proyectos, cuyo análisis permitía determinar una puntuación más alta en este ítem, lo que debió ser considerado por la comisión evaluadora, razón por la cual se mantiene la observación.

b) Emisión de la orden de compra N° 630-919-SE14.

De acuerdo a los antecedentes recabados, se advirtió que la orden de compra N° 630-919-SE14 fue enviada a la empresa adjudicada Boutique Creativa Carcavilla Limitada el 4 de febrero del presente año, esto es, con posterioridad a la emisión de las facturas por parte de dicha sociedad, las que datan de los días 23, 24 y 26 de diciembre de 2014, ingresadas a esa repartición el 30 de igual mes y anualidad.

Lo anterior, contraviene el procedimiento de adquisiciones establecido en el "Manual de Procedimientos de Compras de la Subsecretaría del Trabajo" aprobado por la resolución exenta N° 197, de 2014, de esa cartera de Estado, por cuanto el diagrama de flujo del ciclo de compras a través de licitación pública considera la emisión de la orden de compra de manera previa a la recepción conforme del bien o servicio del producto y aceptación de la factura.

Asimismo, cabe precisar que de acuerdo al criterio contenido en el dictamen N° 12.612, de 2010, de este origen, la ejecución financiera se efectúa bajo cuatro instancias contables, a saber, "pre-obligado", "obligado", "devengado" y "pago". Al efecto, el concepto "obligado" se genera, entre otras, cuando se emite la orden de compra, y posteriormente el "devengado" tiene lugar al percibirse los respectivos bienes y servicios, con la recepción de la correspondiente factura o guía de despacho, secuencia financiera que en la especie no ocurrió.

Esa Subsecretaría, en su oficio de respuesta señala, en síntesis, que de conformidad a la cláusula cuarta del respectivo convenio, de 10 de diciembre de 2014, los trabajos debían comenzar a ejecutarse desde su suscripción. Agrega, que los productos fueron entregados dentro de plazo y aprobados a conformidad por la contraparte técnica de esa repartición, para luego proceder a su pago.

También, expone que la descripción detallada de los servicios requeridos, el precio y las condiciones de pago y de entrega constan en las citadas bases de licitación y en el acuerdo suscrito entre las partes, por lo cual la finalidad de la orden de compra resulta suplida por tales documentos.

Agrega, que el dictamen citado por este Organismo de Control indica que el concepto "obligado" se conforma cuando se efectúa la adjudicación, se emite la orden de compra y/o se celebra el contrato -según la operación de que se trate-, y que en la licitación examinada la constitución de la obligación de pago ocurrió con la adjudicación y la aprobación del convenio, siendo la orden de compra una manifestación de voluntad de efectuar una transacción económica, mismo rol que cumple el acuerdo, lo cual da cuenta que esa repartición se ajustó, en lo esencial, a las cuatro instancias contables mencionadas.

Añade, que de conformidad con lo establecido en los artículos 14 y siguientes del mentado reglamento de compras públicas aprobado por el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, la licitación examinada es de un monto superior a 1.000 UTM, cuya contratación se formalizó a través de un convenio suscrito por ambas partes, aprobado por un acto administrativo y no por una orden de compra, por lo que en el proceso de compra observado no se alteró la secuencia financiera establecida para el Sistema de Contabilidad General de la Nación.

Finalmente, expone que es efectivo que dicho documento se dictó de forma extemporánea, y que esa Subsecretaría ha instruido al Departamento de Administración, dependiente de la División de Administración y Finanzas, que tome las medidas pertinentes a efectos de que no se vuelva a incurrir en el mismo error.

En la especie, cabe advertir que el convenio y la orden de compra son instrumentos jurídicos distintos, toda vez que mediante el primero se establecen los derechos y obligaciones que afectan a las partes, y el segundo, tiene por objeto que se requieran los bienes y servicios en un plazo determinado.

Asimismo, cabe manifestar que conforme al dictamen N° 15.554, de 2010, de este origen, la adquisición de un bien o servicio superior a 1.000 UTM, debe necesariamente formalizarse a través de la suscripción de un contrato de compraventa, el cual se entenderá vigente una vez aprobado a través del correspondiente acto administrativo, debidamente tramitado, a partir de lo cual el licitante está en condiciones de emitir la orden de compra, de acuerdo al inciso final del artículo 65 del mencionado decreto N° 250, del Ministerio de Hacienda, lo que implica, que solo una vez aprobado el convenio se puede materializar la orden de compra.

En ese contexto, el sostener que la orden de compra resulta suplida con el contrato, significaría que estaría demás en toda operación en la que tenga que celebrarse una convención, lo que resulta improcedente.

Precisado lo anterior, se mantiene lo observado en cuanto a la oportunidad en que fue emitida la orden de compra, toda vez que, adicionalmente, no se dio cumplimiento al ya citado manual de procedimientos de compras de esa Subsecretaría.

2.2. Sobre la emisión de órdenes de compra del convenio "CM 9/10 Convenio Marco Servicios de Impresión y Fotocopiado".

Se determinó que las órdenes de compra N^{os} 630-886-CM14, 630-15-CM15 y 630-52-CM15 fueron emitidas en forma posterior a las resoluciones exentas que autorizaron los respectivos pagos, como se muestra a continuación:

Cuadro N° 9

ORDEN DE COMPRA		RESOLUCIÓN DE PAGO		DÍAS DE DESFASE
N°	FECHA	N°	FECHA	
630-886-CM14	20-11-2014	2.903	19-11-2014	1

ORDEN DE COMPRA		RESOLUCIÓN DE PAGO		DÍAS DE DESFASE
N°	FECHA	N°	FECHA	
630-15-CM15	14-01-2015	35	13-01-2015	1
630-52-CM15	03-02-2015	159	30-01-2015	4

Fuente: Antecedentes aportados según providencia N° 3, de 3 de marzo de 2015, del Departamento de Tesorería de la Subsecretaría del Trabajo.

Lo expuesto, contraviene el procedimiento de adquisiciones establecido en el "Manual de Procedimientos de Compras de la Subsecretaría del Trabajo" aprobado por la antes citada resolución exenta N° 197, de 2014, de ese origen, por cuanto de la diagramación del proceso de compras a través de convenios marco, se advierte que la emisión de la orden de compra debe ser previa a la de la resolución de pago.

Igualmente, no se dio cumplimiento a la secuencia financiera señalada en el precitado dictamen N° 12.612, de 2010.

A su vez, cabe precisar que de acuerdo a lo manifestado en el dictamen N° 12.083, de 2014, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 18 del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, -según el cual cada convenio marco se regirá por sus bases, el contrato definitivo si fuera el caso y la respectiva orden de compra- cuando los organismos públicos generan la orden de compra que los vinculará directamente con tales adjudicatarios, adhieren a las regulaciones allí establecidas, lo que advierte que a través de este documento se determinan los servicios a adquirir a través del convenio marco de que se trate.

Sobre materia, la Subsecretaría en su documento de respuesta informa la cronología de los hechos relacionados con los procesos de compra analizados, e indica que efectivamente en las tres situaciones observadas las órdenes de compra se emitieron con posterioridad a la dictación de la resolución que autoriza la adquisición y el pago correspondiente, lo que se encuentra ajustado al punto 3.5 "Emisión de órdenes de compra" del "Manual de Procedimientos de Compras de la Subsecretaría del Trabajo" aprobado por la resolución exenta N° 197, de 2014, el cual previene que para las adquisiciones que no requieren firma de contrato, la orden de compra se enviará una vez totalmente tramitado el acto administrativo que autorice la operación o adjudicación.

Agrega, que el reglamento de compras públicas, en su capítulo III, sobre "Convenio Marco", no señala el momento en que deben emitirse las órdenes de compra, aludiendo a lo dispuesto en el artículo 18 del citado decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Precisado lo anterior, estima esa entidad que se ha ajustado a su reglamento interno sobre la materia y a las disposiciones contenidas en la mencionada ley N° 19.886 y su reglamento.

Respecto de la argumentación expuesta por esa repartición, cabe manifestar que la aludida resolución exenta N° 197, de 2014, que aprobó el manual de procedimientos aplicable al momento de la adquisición de que se trata, no contempla el punto 3.5 citado por esa subsecretaría, sino que tal disposición

se consigna en el documento vigente en la actualidad -formalizado a través de la resolución exenta N° 293, de 27 de febrero del presente año-, y que por ende, no es aplicable a las operaciones observadas.

Dado que los argumentos esgrimidos por el servicio no desvirtúan la objeción planteada, esta se mantiene.

II. SUBSECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO.

1. Examen de cuentas.

La presente revisión comprendió el examen de las cuentas, al tenor de los artículos 95 y siguientes de la citada ley N° 10.336.

En respuesta al requerimiento de información efectuado durante el examen por oficio N° 7.659, de 2015, relativo a la materia en revisión, a través del correo electrónico de 13 de febrero del año en curso, la Dirección de Administración y Finanzas de la SEGEGOB adjuntó el memorándum N° 46/15, de la Directora (S) de Administración y Finanzas de esa cartera de Estado, mediante el cual se comunicó al señor Rodolfo Baier Esteban, Subsecretario General de Gobierno, que esa repartición no había realizado campañas por concepto de publicidad y plan de medios asociados a la reforma laboral durante el período comprendido entre el 11 de marzo de 2014 y el 15 de enero del presente año.

No obstante, se revisó la licitación pública ID 876-36-LP14, pues trata del diseño del plan de medios necesario para la difusión del servicio de "Desarrollo de Campaña Difusión Ley N° 20.786 que Mejora Condiciones de los y las Trabajadoras de Casa Particular"-la que como se indicara en el capítulo I, punto 2.1), fue contratada por la Subsecretaría del Trabajo a Boutique Creativa Carcavilla Limitada -. Dicho plan fue encomendado por la SEGEGOB a la Agencia Veriplan S.A., por un monto de $ 96.635.898, que constituye el universo de gastos, el cual fue examinado en su totalidad.

Efectuadas las validaciones respecto de los pagos relacionados con la referida adquisición y las verificaciones sobre el cumplimiento de la normativa legal que regula las operaciones, de la documentación de respaldo de los mismos y su procedencia, y de los servicios contratados, entre otros, no se determinaron observaciones.

2. Examen de la materia auditada

De las indagaciones efectuadas sobre la materia se constataron las situaciones que se exponen a continuación:

2.1. Sobre la licitación pública ID 876-36-LP14.

A través de la resolución exenta N° 272/1831, de 1 de diciembre de 2014, el Ministerio Secretaría General de Gobierno llamó a licitación pública y aprobó las bases y anexos para la contratación del servicio de

"Creación e Implementación Plan de Medios para la Campaña Ley 20.786 que Mejora Condiciones de los y las Trabajadoras de Casa Particular".

Al respecto, debe precisarse que el numeral 15, del capítulo I, Bases Administrativas, estableció que las ofertas serían evaluadas conforme a los criterios y ponderaciones que se muestran a continuación:

Cuadro N° 10

CRITERIO	DESCRIPCIÓN	PUNTAJE	PONDERACIÓN
Comisión Agencia (CA)	"Se utilizará el mecanismo de la comisión mínima ofertada, considerando la comisión menor ofertada como puntaje máximo, para los restantes se calculará en forma inversamente proporcional..."	Puntaje = Comisión Mínima Ofertada / Comisión oferta a evaluar * 100	30%
Plan de Medios Realizados (PR)	22 o más proyectos	100	15%
	Entre 13 y 21 proyectos	75	
	Entre 6 y 12 proyectos	50	
	Entre 1 y 5 proyectos	25	
	0 proyectos	0	
Magnitud de Proyectos Realizados (MPR)	2.501 a 3.000 UTM o más	100	15%
	2.001 a 2.500 UTM	75	
	1.501 a 2.000 UTM	50	
	1.001 a 1.500 UTM	25	
	0,1 a 1.000 UTM	10	
Eficiencia Total Plan de Medios en GRP (EMP)	800 o más GRP totales televisión	100	35%
	De 501 a 799 GRP totales televisión	75	
	De 300 a 500 GRP totales televisión	50	
	0 (cero) a 299 GRP totales en televisión	0	
Cumplimiento de Requisitos Formales de Presentación de Ofertas (RF)	"El oferente presenta la totalidad de los documentos requeridos en el ingreso de la oferta técnica en tiempo y forma".	100	5%
	"No presenta la totalidad de las certificaciones y antecedentes requeridos en las Bases al momento de presentar la oferta, sin embargo salva estos errores u omisiones una vez requerido por la entidad licitante, de conformidad a lo señalado en el número 13° de estas Bases".	0	

Fuente: Bases administrativas y técnicas aprobadas por la resolución exenta N° 272/1831, de 1 de diciembre de 2014, del Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Cabe precisar que los GRP considerados en el criterio "Eficiencia Total Plan de Medios en GRP" corresponden a la sigla que define a la unidad de medida Gross Rating Points, utilizada en la planificación publicitaria.

En la especie, con fecha 16 de diciembre de 2014, la comisión evaluadora de la aludida licitación evaluó las propuestas de las empresas OMD Chile SpA; Agencia Veriplan S.A.; y de Inversiones Nueva Oliveto Limitada, cuyos resultados fueron los que se exponen:

Cuadro N° 11

CRITERIO	PONDE-RACIÓN	OMD CHILE		AGENCIA VERIPLAN		INVERSIONES NUEVA OLIVETO	
		PUN-TAJE	RESUL-TADO	PUN-TAJE	RESUL-TADO	PUN-TAJE	RESUL-TADO
Comisión Agencia (CA)	30%	70	21	100	30	77,7	23,1
Plan de Medios Realizados (PR)	15%	100	15	100	15	100	15
Magnitud de Proyectos Realizados (MPR)	15%	100	15	100	15	100	15
Eficiencia Total Plan de Medios en GRP (EMP)	35%	50	17,5	75	26,25	100	35
Cumplimiento de Requisitos Formales de Presentación de Ofertas (RF)	5%	100	5	100	5	0	0
PUNTAJE TOTAL	100%		73,5		91,25		88,1

Fuente: Acta de evaluación de fecha 16 de diciembre de 2014, publicada en el portal Mercado Público.

Al efecto, la comisión evaluadora propuso adjudicar la licitación pública ID 876-36-LP14 a la Agencia Veriplan S.A., por la suma de $ 96.635.898, comisión e impuestos incluidos, por haber obtenido el puntaje más alto.

De la revisión efectuada al proceso de evaluación, no se determinaron observaciones que realizar. Sin embargo, respecto del proceso de adjudicación, contratación y ejecución de los servicios, cabe exponer lo siguiente:

a) Valor de los servicios adjudicados.

El presupuesto presentado originalmente por la empresa Veriplan S.A. fue por $ 114.996.719, IVA y comisión incluidos, según se verificó en el documento adjunto a los anexos publicados en el portal Mercado Público, el cual se ajustó a los montos establecidos en las referidas bases administrativas de la licitación en análisis, que en su numeral 24 disponen que por la prestación del servicio requerido el ministerio pagará al contratista la suma total de hasta $ 115.000.000.

No obstante, tanto la adjudicación como la contratación se realizó por el monto de $ 96.635.898, IVA incluido, según se establece en la resolución exenta N° 272/1967, de 19 de diciembre de 2014, que adjudica el proceso concursal, y el convenio suscrito el día 22 de igual mes y año, aprobado por la resolución exenta N° 272/2080, del día 31 del mismo mes y anualidad, ambos del Ministerio Secretaría General de Gobierno, no existiendo antecedentes que den cuenta de los motivos por los cuales finalmente el precio contratado fue menor al ofertado.

Sobre este aspecto, a través del citado oficio Ord. N° 1.962, de 2015, el Subsecretario General de Gobierno informa que la Agencia Veriplan S.A. dispuso en el cuadro de ofertas del sistema informático -portal Mercado Público- que el monto total de sus servicios ascendía a $ 96.635.898, considerando impuestos y comisión de agencia, tal como lo señala el punto 24 del pliego de

condiciones, y que en otro documento diverso al solicitado, señaló que dicha cifra no incluía los impuestos, circunstancia que fue advertida por la propia empresa luego de ser adjudicada, agregando que la misma asumió su equivocación y siguió adelante con el valor ofertado, sin emitir reclamo alguno en el sistema informático ni rechazar la adjudicación, conforme lo permite el numeral 20 de las bases administrativas.

Atendidas las argumentaciones formuladas por ese servicio, se entiende aclarada la situación.

Ahora bien, como se verá en los puntos siguientes, la ejecución del servicio convenido, esto es, el plan de medios, también fue ajustado de manera posterior a la adjudicación.

b) Formulación del contrato respecto de la medición de los GRP.

El contrato suscrito con la empresa Veriplan S.A. no guarda relación con la cantidad ofertada respecto de la medición del plan de medios en GRP, por cuanto dicho documento exige en su numeral tercero, "Descripción General del Proyecto", que la implementación del referido plan debía alcanzar un mínimo de 350 GRP semanales en televisión, en circunstancias que la cifra ofrecida y adjudicada ascendió a 670,48 GRP.

Lo anterior transgrede lo dispuesto en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso primero, de la ya citada ley N° 18.575, que dicen relación con los principios de control, eficiencia y eficacia.

En cuanto a esta la materia, la Subsecretaría General de Gobierno en su oficio de respuesta no se pronuncia, por lo cual se mantiene la observación.

c) Ejecución del plan de medios.

A través de correo electrónico de fecha 20 de marzo de esta anualidad, la señora Giovanna Peime Miranda, Encargada de la Unidad de Marketing del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y contraparte técnica del convenio en análisis, remitió a esta Entidad de Control el informe final emitido por la empresa adjudicada, el cual contiene el plan de medios realizado, de cuyo análisis se determinó lo siguiente:

i) Sobre el criterio "Eficiencia Total Plan de Medios Medido en GRP".

De acuerdo al aludido informe, en lo que concierne a la "Eficiencia Total Plan de Medios Medido en GRP" la ejecución efectiva totalizó 235 GRP, lo que es inferior a lo ofertado por el proveedor en su propuesta, que ascendió a 670,48 GRP, como también, a lo previsto en el respectivo contrato, que fue de 350 GRP, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 12

CANAL	PLAN DE MEDIOS OFERTADO (1)				PLAN DE MEDIOS EJECUTADO (2)			
	SPOT	RATING	GRP'S	TOTAL $	SPOT	RATING	GRP'S	TOTAL $
Total MEGA	27	28,23	199	16.350.000	7	52,31	66,52	10.380.575
Total CHILEVISIÓN	30	23,28	170,12	12.059.804	8	36,65	54,23	4.696.763
Total TVN	46	40,99	241,58	23.120.000	12	22,91	72,7	11.260.000
Total Canal 13	10	21	59,78	4.880.000	6	21	42	8.800.000
Total Pauta de Televisión	113	113,5	670,48	56.409.804	33	132,87	235,45	35.137.338

(1): Plan de medios obtenido del portal Mercado Público.
(2): Plan de medios proporcionado por la Jefa de la Unidad de Marketing de la SECOM.

Corresponde anotar en la especie, que si la empresa Veriplan S.A. hubiese ofertado un plan de medios con una eficiencia de 235 GRP, hubiese obtenido 0 (cero) puntos en este criterio, y en definitiva, no habría resultado ganadora del proceso en análisis, como se muestra a continuación:

Cuadro N° 13

OFERENTE	CRITERIO					
	COMISIÓN AGENCIA (CA)	PLAN DE MEDIOS REALIZADOS (PR)	MAGNITUD DE LOS PROYECTOS REALIZADOS (MPR)	EFICIENCIA TOTAL PLAN DE MEDIOS EN GRP (EMP)	CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS FORMALES DE PRESENTACIÓN (RF)	TOTAL
Veriplan S.A.	30,00	15,00	15, 00	0	5,00	65,00

Fuente: Acta de evaluación de fecha 16 de diciembre de 2014 y otros antecedentes obtenidos del portal Mercado Público.

La situación mencionada significó una vulneración al principio de estricta sujeción a las bases contemplado en el artículo 10 de la anotada ley N° 19.886.

Además, es preciso considerar que el artículo 9° de la ley N° 18.575, establece los principios rectores de las propuestas públicas, cuales son los de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo e igualdad ante las bases que rigen el acuerdo de voluntades, los que, a su vez, están plasmados en la referida ley N° 19.886, y en su reglamento, contenido en el decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda (aplica criterio contenido en el dictamen N° 78.390, de 2013, de este origen).

El primero de ellos radica en el hecho de que las bases administrativas se deben cumplir de modo irrestricto y constituyen la fuente principal de los derechos y obligaciones tanto de la Administración como de los oponentes, de manera que su transgresión desvirtúa todo el procedimiento, mientras que el segundo, garantiza la actuación imparcial del servicio frente a todos los participantes, para lo cual es imprescindible que aquellas establezcan requisitos impersonales y de aplicación general, siendo competencia de la autoridad velar por que ambos principios sean respetados (aplica criterio contenido en el dictamen N° 75.983, de 2010, de esta Contraloría General).

Al respecto, en el citado oficio de respuesta la SEGEGOB argumenta que los "Gross Rating Points", GRP, son la unidad de medida que se utiliza para establecer el grado de penetración y visibilidad de una campaña en televisión y constituyen una de las herramientas más efectivas para predecir el comportamiento del mercado publicitario, sin embargo, necesitan de correcciones por parte de los equipos de marketing especializados para así aprovechar al máximo los recursos disponibles y lograr la mayor masividad de una campaña dentro del público objetivo.

Agrega, que una campaña debe apuntar a un público heterogéneo, como es una política de las características de la nueva normativa que rige a las trabajadoras de casa particular, y tiene que contar con una estrategia de medios cuyas características sean forjadas con criterios de masividad y eficiencia dentro de un segmento específico pero sumamente disímil, como lo son las mencionadas trabajadoras, sus empleadores y las familias, entre otros.

En ese contexto, manifiesta que la complejidad del mercado de difusión hace que, muchas veces, una menor cantidad de GRP de una campaña no conlleve una merma en la visibilidad de la misma, sino todo lo contrario, se logra una mayor cuando la contratación de los espacios se hace con criterios especializados y racionales, por lo cual las modificaciones a la estrategia de medios son realizadas siempre con el objetivo de llegar más y mejor al público objetivo y no constituyen una mera arbitrariedad.

También, señala que las bases de licitación usadas por esa repartición para la contratación de este tipo de productos, contemplan una cláusula que permite a su equipo especialista de marketing redistribuir los espacios diseñados por el oferente para llegar de la mejor forma al público que se requiere informar de una política pública, lo cual repercute en el cálculo final de los GRP que hace la entidad prestadora de los servicios, lo que no corresponde a un incumplimiento, puesto que las proyecciones de audiencia pueden verse modificadas en la realidad por cierta gama de factores, incluida la reasignación o redistribución de recursos efectuada por el equipo de comercialización.

Finalmente, indica que la utilización de esta herramienta como criterio de evaluación será analizada por esa subsecretaría para sucesivos procesos licitatorios de productos de similares características.

En la especie, cabe señalar que si bien los argumentos planteados por la SEGEGOB dan cuenta de la complejidad y tecnicismo de la medición del grado de penetración y visibilidad de una campaña comunicacional, y de que el equipo técnico adoptó la decisión de ajustar los servicios adjudicados inicialmente a la empresa Veriplan S.A. según lo previsto en el número 2, capítulo II, de las "Bases Técnicas", el cual dispone que "...no necesariamente se ejecutarán todos los productos requeridos, pudiendo redistribuir los recursos para potenciar algún producto en particular. Se tomará la decisión desde el punto de vista estratégico con el fin de generar el mayor impacto posible", tal situación no fue sustentada en forma documentada, de manera de acreditar que tales ajustes técnicos fueron aprobados por las instancias respectivas, razón por la cual se mantiene la observación.

ii) Sobre la inversión en medios regionales

El plan de medios ejecutado tampoco se ajustó a las exigencias establecidas en el capítulo II, numeral 2, "Servicio requerido" de las mencionadas bases técnicas, pues este estableció que se debía invertir un porcentaje de al menos 30% en medios regionales, hecho que no ocurrió en la especie, por cuanto, de acuerdo a lo consignado en el punto "Resumen de inversión" del referido informe final presentado por la Agencia Veriplan S.A., ello fue de un 23%.

Lo expuesto configura una falta a los principios de estricta sujeción a las bases administrativas y técnicas que regularon la licitación de la especie y de igualdad de los oferentes, consagrados en los artículos 9° de la referida ley N° 18.575, y 10 de la mencionada ley N° 19.886.

En su oficio de respuesta, la SEGEGOB señala que la ley N° 20.798, de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2015, dispone en su artículo 20, que deberá invertirse, al menos, un 20% del gasto de publicidad en medios de comunicación social en entidades con clara identificación local.

Añade, que las bases técnicas de la licitación en análisis aumentaron dicho requerimiento, en el sentido de que la estrategia de medios propuesta debe considerar, al menos, un 30% de inversión en medios regionales, exigencia que fue cumplida en las propuestas de las tres empresas oferentes, al presentar el mix de medios o estrategia de difusión con el porcentaje exigido

En esa línea, precisa que el citado número 2, del capítulo II, de las "Bases Técnicas", le permite a esa subsecretaría redistribuir la propuesta por la agenda de medios, decidiendo invertir en canales, radios, periódicos o portales de internet distintos a los incluidos en la calendarización propuesta, siempre considerando la verificación de la condición legal que impone la citada ley N° 20.798, es decir, la inversión de al menos un 20% en medios regionales.

Agrega, que la agencia adjudicada invirtió un 23% del total del plan de medios en regiones, y que la diferencia del 7% entre lo ofertado y lo realizado corresponde a las instrucciones del órgano interno especializado en virtud de la referida cláusula de redistribución de los recursos.

Al respecto, al igual que en el punto anterior, se debe señalar que los argumentos esgrimidos por esa repartición se refieren a las facultades que le otorgan las bases técnicas de la licitación para reformular los productos requeridos, sin embargo, no se acreditó de manera documentada que tales ajustes técnicos fueron previamente aprobados por las instancias respectivas, razón por la cual se mantiene la observación.

III. OTRAS MATERIAS

De acuerdo a indagaciones efectuadas, se advirtió la existencia de un video alojado en la página web www.agendalaboral.gob.cl, el cual finaliza con el logo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Gobierno de Chile.

Asimismo, conforme se indicara en una noticia publicada en el mencionado sitio el día 26 de enero de este año, la entonces Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Javiera Blanco Suárez, junto al Ministro Secretario General de Gobierno de la época, señor Álvaro Elizalde Soto, y el a la sazón, Subsecretario de Previsión Social, señor Marcos Barraza Gómez, presentaron dicho video el día 25 de igual mes y anualidad, el que según la señalada publicación, trata sobre "El Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales".

A mayor abundamiento, una noticia de fecha 29 de enero del año en curso, publicada en el citado link, comunica que tal pieza audiovisual fue realizada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social en conjunto con el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Ahora bien, consultado sobre el mencionado video, el señor Roberto Vásquez Díaz, Jefe del Departamento de Administración de la cartera del Trabajo y Previsión Social, informó mediante correo electrónico de data 10 de marzo de esta anualidad, que dicho registro fue realizado por la SEGEGOB y que la participación de la cartera del Trabajo se limitó a la creación del guión y a gestionar la locación para su producción, no incurriendo en gastos para ello.

Por su parte, la señora Gloria Montecinos Leiva, Coordinadora Administrativa de la Secretaría de Comunicaciones de la SEGEGOB, expuso a través del mismo medio, de fecha 7 de igual mes y año, que esa unidad no había recibido factura alguna relacionada con gastos asociados a la producción del video en comento. En tanto, requerido el señor Miguel Candia Irarrázabal, Director de Administración y Finanzas de ese ministerio, sobre los pagos asociados a la elaboración de dicho video, a la fecha del preinforme de observaciones no había dado respuesta.

En ese contexto, no se advierte la debida coordinación entre las dependencias de ambas subsecretarías, lo que vulnera lo dispuesto en los artículos 3°, inciso segundo, y 8° de la citada ley N° 18.575, que imponen a los órganos que la integran el deber de observar los principios de coordinación e impulsión de oficio del procedimiento.

En consideración a que no se aportaron antecedentes sobre los gastos asociados a la elaboración del video en cuestión, en el preinforme de observaciones se requirió a la Subsecretaría del Trabajo informar documentadamente a este Organismo de Control respecto del diseño y producción de tal pieza audiovisual, y de las reparticiones involucradas en la confección del mismo.

Asimismo, mediante el citado oficio N° 28.067, de 2015, de este Organismo de Control, se realizó igual requerimiento a la Subsecretaría General de Gobierno.

En este contexto, las citadas entidades en sus respuestas informaron lo siguiente:

1. Subsecretaría del Trabajo.

Dicha entidad expone que el video trata sobre materias cuyo contenido -desde los puntos de vista técnicos y de políticas públicas- corresponde implementar a esa cartera de Gobierno.

Añade, que la citada pieza audiovisual fue presentada por los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría General de Gobierno, considerando que a este último le compete ejercer la rectoría suprema del sistema de comunicaciones del Estado y facilitar la comunicación entre gobernantes y gobernados.

Precisa, que lo anterior explica que la SEGEGOB, dentro de sus atribuciones, haya encomendado la elaboración del video mencionado, coordinándose ambas carteras de Estado para determinar su contenido, lo que constituye una demostración del actuar coordinado y colaborativo que corresponde desarrollar a los distintos organismos del Estado.

Finalmente, indica, que no le compete a esa entidad informar respecto del procedimiento de elaboración del material audiovisual en comento, debido a que este fue desarrollado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

Atendido lo anterior, se levanta la objeción planteada respecto de la inobservancia de los principios de coordinación e impulsión de oficio del procedimiento por parte de la Subsecretaría del Trabajo.

2. Subsecretaría General de Gobierno.

Por medio de su oficio Ord. N° 1.962, de 2015, esta repartición informa que a la fecha de la consulta formulada por esta Contraloría General durante el examen, la realización de dicho video no había sido pagada por esa subsecretaría, por cuanto no le había sido presentada factura o instrumento de pago.

Agrega, que con motivo del mentado oficio N° 28.401, de 2015, de este origen, le fue posible arribar a la convicción de que la confección de la cinta fue efectuada por el proveedor "Casaliebre", cuyo costo ascendió a la suma de $ 2.375.835, motivo por el cual se dará inicio al proceso de pago del servicio referido.

Añade, que se adoptarán todas las medidas de control interno para reforzar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios para evitar la reiteración de situaciones como la descrita.

Con todo, la información que SEGEGOB proporciona no incluye ni adjunta antecedentes esenciales de la adquisición -que sería posterior al período revisado, que va del 11 de marzo de 2014 al 15 de enero de 2015- tales como modalidad de la misma, número del ID en Mercado Público, orden de compra, contrato, recepción de la factura, etc., que permitan a esta Entidad de Control constatar la regularidad de la compra, motivo por el cual se mantiene lo objetado.

CONCLUSIONES

Como se expusiera, las reparticiones examinadas informaron no haber incurrido durante el período revisado en gastos concernientes a la difusión y publicidad relacionados con el Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales -conocido como reforma laboral- boletín N° 9835-13, ingresado a trámite en el Congreso Nacional con el mensaje presidencial N° 1055-362, de 29 de diciembre de 2014. Por ende, se abordaron aquellos gastos relativos a la publicidad de la agenda laboral.

Ahora bien, respecto del hecho constatado en el capítulo II, número 2.1, la letra a), cabe señalar que los argumentos expuestos por la Subsecretaría del Trabajo permitieron clarificarlo.

Asimismo, atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo y a los antecedentes aportados, se levanta la observación contenida en el Capítulo III, Otras Materias, numeral 1, Subsecretaría del Trabajo, concerniente a la participación de esa cartera de Estado en la elaboración del video "El Proyecto de Ley que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales", contenido en la página web www.agendalaboral.gob.cl.

Con respecto a las observaciones que se mantienen, corresponde que las entidades analizadas implementen las medidas que en cada caso se señalan:

Subsecretaría del Trabajo.

1. Sobre la evaluación técnica de la licitación pública ID 630-43-LP14, tratada en el capítulo I, número 2.1, letra a), puntos i) y ii), se determinó que esta no se ajustó a lo previsto en las correspondientes bases de licitación, por lo que esa subsecretaría deberá adoptar las providencias necesarias para garantizar que los futuros procesos de evaluación de las ofertas, se realicen de acuerdo a lo establecido en el correspondiente pliego de peticiones.

2. En cuanto a lo observado en el referido capítulo I, números 2.1, letra b); y 2.2, sobre la emisión de las órdenes de compra N^{os} 630-919-SE14 emanada de la licitación pública ID 630-43-LP14, y aquellas provenientes del convenio marco sobre servicios de impresión y fotocopiado, respectivamente, el servicio deberá desarrollar las medidas enunciadas en su oficio de respuesta, con el objeto de asegurar, en lo sucesivo, la emisión oportuna de dichos documentos.

Las acciones que esa entidad adopte acerca de los aspectos indicados en los puntos 1 y 2 anteriores, serán comprobadas en una futura auditoría que realice este Organismo de Control.

Subsecretaría General de Gobierno.

1. En lo concerniente a lo objetado en el capítulo II, número 2.1, letra b) relacionado con la licitación pública ID 876-36-LP14, sobre la formulación del respectivo contrato, esa subsecretaría deberá adoptar las acciones tendientes a que los contratos emanados de un proceso licitatorio se ajusten a cabalidad a la oferta presentada por el proveedor adjudicado, de modo de dar cumplimiento a los principios de control, eficiencia y eficacia y respetar la igualdad de los licitantes.

2. En lo que respecta a lo objetado en el capítulo II, número 2.1, letra c) puntos i); y ii), relacionados con la mencionada licitación pública ID 876-36-LP14, sobre la evaluación del criterio de eficiencia de los GRP y la inversión en medios regionales, respectivamente, esa subsecretaría deberá, en las próximas contrataciones que efectúe, dar cabal cumplimiento a los requerimientos establecidos en las bases de licitación, ajustándose a los principios de estricta sujeción a las bases y de igualdad de los oferentes.

Las acciones que adopte esa cartera de Estado respecto de los puntos 1 y 2 precedentes, serán fiscalizadas en una próxima auditoría por parte de esta Entidad de Fiscalización.

3. En relación a la observación contenida en el capítulo III, número 2, acerca del video de difusión cuya realización fue de cargo de la SEGEGOB, esa entidad deberá remitir el "Informe de Estado de Observaciones" de acuerdo al formato adjunto en el anexo, aportando los antecedentes que respalden la contratación y el pago efectuado a la empresa Casaliebre, en un plazo máximo de 30 días hábiles a partir de la recepción del presente reporte.

Transcríbase al recurrente, a la Ministra del Trabajo y Previsión Social, al Subsecretario del Trabajo y al Jefe de la Oficina de Auditoría Interna, todos de esa cartera de Estado; al Ministro Secretario General de Gobierno, al Subsecretario y a la Jefa de la Unidad de Auditoría Interna, todos de esa Secretaría de Estado; a las Unidades Técnica de Control Externo y de Seguimiento, ambas pertenecientes a la División de Auditoría Administrativa de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.,

POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL
PRISCILA JARA FUENTES
ABOGADO
Jefe División de Auditoría Administrativa

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
DIVISIÓN DE AUDITORÍA ADMINISTRATIVA
UNIDAD DE AUDITORÍAS ESPECIALES

ANEXO

Estado de Observaciones del Informe Final N° 205, de 2015

Ministerio Secretaría General de Gobierno

Nº DE OBSERVACIÓN	MATERIA DE LA OBSERVACIÓN	REQUERIMIENTO PARA SUBSANAR LA OBSERVACIÓN SOLICITADA POR CONTRALORÍA GENERAL EN INFORME FINAL	MEDIDA IMPLEMENTADA Y SU DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO	FOLIO O NUMERACIÓN DOCUMENTO DE RESPALDO	OBSERVACIONES Y/O COMENTARIOS DE LA ENTIDAD
Subsecretaría General de Gobierno Capítulo II, número 2.	- Otras materias, Subsecretaría General de Gobierno.	Informar documentadamente a este Organismo de Control respecto de la contratación y el pago efectuado a la empresa Casaliebre encargada de la realización de la pieza audiovisual, según lo informado en el oficio Ord. N° 1.962, de 2015, de la Subsecretaría General de Gobierno, en un plazo de 30 días hábiles, contados desde la recepción del presente informe.			