

Fiscalización Focalizada
**AVISAJE Y PUBLICIDAD EN LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO**
Unidad de Fiscalización

Fiscalización Focalizada
Avisaje y Publicidad en la Administración del Estado
Unidad de Fiscalización, febrero de 2022

RESUMEN EJECUTIVO

La presente fiscalización tuvo por objeto caracterizar el gasto en Avisaje y Publicidad en la Administración del Estado en los años 2019 y 2020, aproximando el gasto total en los organismos de la Administración del Estado, identificando los principales proveedores de estos servicios y estableciendo el número, monto y tipo de contrataciones realizadas por organismos de la Administración del Estado en este ámbito. Lo anterior, principalmente, a partir del análisis de la información proveniente de las órdenes de compra de la plataforma Mercado Público. Complementariamente, se revisó la sección de datos abiertos de la página de la Dirección de Presupuestos.

Del resultado de tal ejercicio, se pudo observar que las adquisiciones de avisaje y publicidad ocupan un lugar importante a nivel de presupuesto y gasto, llegando a cifras que bordean los 70 mil millones en dos años (2019 y 2020). Se observan aumentos de contrataciones asociadas a la contingencia (pandemia y elecciones). Asimismo, existen otras relevantes asociadas a servicios de otro tipo (ej. turismo). Por otro lado, fue posible observar una dificultad para comparar los registros de Dipres y Mercado Público, los que impide la realización de un adecuado control social, respecto de la administración de los recursos públicos utilizados para estos servicios.

Ante tal escenario, se propone que el Consejo genere recomendaciones a los organismos y a ChileCompra tendientes a establecer estándares de publicación de la información de compras, en particular, respecto de los campos que son editables por quienes efectúan las adquisiciones en los diferentes organismos del Estado.

CUADRO RESUMEN

METODOLOGÍA	<p>Para cumplir con los objetivos propuestos de la presente fiscalización focalizada, se establecieron dos etapas de trabajo, que forman parte de los aspectos metodológicos de la investigación, éstas son:</p> <p><u>Preparación de la revisión:</u> Considera el diseño metodológico del proyecto, así como los ajustes al mismo, etapa en que se definen los descriptores para la confección de las consultas¹ a ser ejecutadas mediante SQL Server, sobre los datos del análisis, los cuales fueron obtenidos desde las bases de datos disponibles en la plataforma de “Mercado Público”, sobre órdenes de compras y licitaciones de los años 2019 y 2020². Por otro lado, esta etapa comprende la descarga y visualización de la información sobre la ejecución presupuestaria en Avisaje y Publicidad de los años 2019 y 2020, publicada en la sección de “Datos Abiertos” de la página web de la Dirección de Presupuestos³.</p>
-------------	---

¹ Una consulta o query de una base de datos, es un lenguaje estándar que permite obtener datos de una o más tablas, actualizar contenidos o eliminarlos, de una manera rápida. <https://itsoftware.com.co/content/que-es-una-consulta-o-query/#:~:text=Una%20consulta%20o%20query%20de%20una%20base%20de%20datos%2C%20es,conocido%20generalmente%20como%20lenguaje%20SQL.>

² <https://datosabiertos.chilecompra.cl/>

³ https://datos.gob.cl/organization/direccion_de_presupuestos

	<p><u>Análisis de Datos:</u> En primer lugar, consiste en identificar los registros asociados a Avisaje y Publicidad, a partir de la ejecución, en SQL Server, de las consultas confeccionadas con los parámetros definidos en la etapa anterior. Esta etapa también contempla, la depuración y estructuración de los datos, para posteriormente ejecutar cálculos sobre los montos de las compras asociadas a Avisaje y Publicidad, la identificación de los principales proveedores de los servicios y la determinación del número y monto compras por institución. Además, se realiza un contraste de los resultados de la revisión con los datos sobre la ejecución presupuestaria en Avisaje y Publicidad en los años 2019 y 2020, publicada en la sección de “Datos Abiertos” de la página web de la Dirección de Presupuestos.</p>
OBJETIVO GENERAL	<p>Caracterizar el gasto en Avisaje y Publicidad en la Administración del Estado en los años 2019 y 2020, principalmente, respecto de aquellas instituciones, en que la Ley de Presupuesto de la Nación ha entregado un marco presupuestario definido para este tipo de gastos (Administración Central del Estado).</p>
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aproximar el gasto total en Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado. ▪ Identificar los principales proveedores de los servicios de Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado, evaluando la existencia de eventuales concentraciones en determinados proveedores. ▪ Establecer número, monto y tipo de contrataciones (ej. licitación, trato directo) por organismos de la Administración del Estado en Avisaje y Publicidad.
PRINCIPALES HALLAZGOS	<p>Sobre los resultados observados, los servicios proporcionados por medios de comunicación para la finalidad de avisaje y publicidad tienen una elevada presencia a nivel de presupuesto y de gasto. Esto da cuenta de un servicio de uso frecuente y que, de acuerdo con los datos, presenta características de concentración de mercado, por cuanto en los periodos 2019 y 2020, los diez principales adjudicatarios de las licitaciones concentraron sobre el 60% del total de servicios transados. Por otra parte, al visualizar los montos implicados, su magnitud es asimilable a presupuestos institucionales, por cuanto la suma de los periodos revisados tuvo un costo total para el Estado de Chile, de casi 73 mil millones, lo que equivale a US \$ 87,8 millones, equivalentes a 5 veces el presupuesto de gastos de la Subsecretaría del Trabajo⁴ para el año 2021.</p> <p>El alza en los gastos en Avisaje y Publicidad, desde el año 2019 al 2020, que se ubica en el orden del 13%, principalmente, es impulsada por una expansión en las contrataciones vía Convenio Marco (11%), y, en segundo plano, por un incremento relevante (aunque correspondiendo a una proporción menor del monto total) de las contrataciones vía Trato Directo. Esta situación resulta llamativa considerando el contexto de pandemia y la asignación de recursos para esta finalidad, en rubros quizás no directamente vinculados al contexto global de emergencia (ej. turismo).</p> <p>En cuanto al análisis de proveedores, se observa la existencia de grandes concentraciones en relación con las compras realizadas por Licitación Pública, en el año 2019 los 10 proveedores con mayores montos de contrataciones representan el 68% del total de gastos del período, y en 2020, el 63,5%. En este segmento, también es posible relevar otro elemento, que es la existencia de un proveedor que concentra una parte relevante del total de contrataciones, es así como, en el año 2019 la Asociación de Radiodifusores de Chile se adjudica una licitación, por un total de \$613.137.284, por su parte, en el año 2020, a partir de la extensión de la misma licitación del año 2019,</p>

⁴ El presupuesto de gastos de la Subsecretaría del Trabajo para el año 2021 es de \$13.625.150.000. Este valor se obtuvo del sitio web de la Dirección de Presupuesto publicado en la siguiente ruta: http://www.dipres.cl/597/articles-243774_doc_pdf.pdf.

	<p>presenta ingresos por \$633.983.951, concentrando en ambos años una proporción significativa del gasto total.</p> <p>A partir de los datos analizados, fue posible establecer la existencia de otras concentraciones relevantes en cuanto a proveedores de servicios de “Publicidad”, siendo uno de los aspectos más relevante lo ocurrido en el caso de las compras vía Convenio Marco, donde es posible visualizar la existencia de proveedores que se repiten entre los 10 con mayor monto de compras entre el año 2019 y 2020. Es así como en el caso del Empresa El Mercurio S.A.P., junto a la Sociedad Periodística Araucanía y Empresa Periodística el Norte S.A. y El Mercurio de Valparaíso concentran órdenes de compras que bordean los 8 mil millones entre 2019 y 2020, todas pertenecientes al mismo grupo empresarial⁵. Del mismo modo, otro proveedor que resulta de interés destacar, por el alto monto que concentra, es I-Group Comunicación Publicitaria Ltda., quienes en el año 2019 obtuvieron la contratación, por medio de convenio marco, de los servicios de "Agencia de Medios para la Promoción Turística Internacional" por un monto de \$ 4.650.000.000, que equivale al 15,94% de las compras por convenio marco del período 2019⁶.</p> <p>En la modalidad de Trato Directo, existe un elemento de interés a analizar, y es el aumento en la utilización de la causal de compra de “Emergencia, urgencia o imprevisto”, que en el año 2019 se ubica en el quinto lugar de las causales invocadas por los organismos para realizar este tipo de contrataciones, con un monto de gasto de \$138.169.745, y en 2020, pasa al primer lugar, con un monto de gastos de \$1.915.604.913. Esta situación, probablemente, responde a la habilitación legal, que otorga la declaración de estado de excepción constitucional a causa de la pandemia por Covid-19, y que permite a los organismos del Estado utilizar dicho argumento para justificar ciertas compras por Trato Directo invocando razones de “emergencia” o “imprevisto” ocasionadas por la emergencia sanitaria.</p> <p>Se observa, que, tanto en el año 2019, como en el 2020, la Secretaría General de Gobierno concentra más de un tercio del gasto, y entre ambos años, acumula un gasto de \$ 1.621.058.635 (11 licitaciones).</p> <p>Del análisis de los datos de contrataciones vía Convenio Marco en el año 2019, se advierte que 3 instituciones tuvieron un gasto mayor a los \$ 1.000.000.000 en Avisaje y Publicidad, éstas son, el Servicio Nacional de Turismo, Subsecretaría de Redes Asistenciales y Subsecretaría del Ministerio de Educación. Respecto del año 2020, los montos por organismo en contrataciones vía Convenio Marco son aún más significativos que en el período anterior, pues son 5 las instituciones las que superan los \$ 1.000.000.000 bajo el concepto del mismo giro de avisaje y publicidad, incluso alcanzando los \$8.277.317.765, como es en el caso del Servicio Nacional de Turismo, que concentró un cuarto (25%) del gasto total del año, y que además se observa que, tanto en 2019 y en 2020 se ubica en el primer lugar, le siguen el Servicio Electoral, que se ubica en el segundo lugar con \$4.411.814.421 y un 13,32% del gasto total. Existen 6 instituciones que vuelven a aparecer dentro de las 10 que más contratan por esta vía en el año 2020, que son: Servicio Nacional de Turismo, Subsecretaría de Educación,</p>
--	---

⁵ El análisis es realizado a partir del esquema observado en el informe “Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión - Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas” del Observatorio de Gastos Fiscal (Capítulo 4) respecto del grupo de empresas que conforman el grupo “El Mercurio S.A.P.”, en donde se agrupan las contrataciones realizadas por “Empresa El Mercurio S.A.P.”, “Sociedad Periodística Araucanía”, “Empresa Periodística el Norte S.A”, entre otras que componen el conglomerado.

⁶ Esta adquisición de servicios fue realizada por el Servicio Nacional de Turismo, mediante la orden de compra 1591-111-CM19. Cabe mencionar que esta orden de compra no fue identificada mediante la consulta realizada en SQL Server, puesto que, su denominación en mercado público no coincidía con los parámetros establecidos la selección de las compras relacionadas con el servicio de Avisaje y Publicidad y que fueron detalladas en el apartado N° 3 “Metodología del Proceso” del presente informe.

	<p>Universidad de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Subsecretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.</p> <p>En tanto, aquellas instituciones que han utilizado más frecuentemente la modalidad de Trato Directo, existen algunas que nuevamente se ubican dentro de las 10 con mayores montos en esta forma de adquirir los servicios, como son los casos de la Universidad de Chile y Subsecretaría General de Gobierno, al igual que en el caso de Convenio Marco. En el año 2020, existen 6 instituciones que superan los \$ 100.000.000 por contrataciones por Trato Directo, incluso la Subsecretaría de Redes Asistenciales suma \$1.248.320.054 y concentra más de un tercio de las compras del período. Sobre este último organismo, en el año 2019 -pre pandemia-, figura en el primer lugar de gasto en la modalidad Convenio Marco, y en 2020, encabeza los montos de gasto en Trato Directo; de las 67 compras por esta vía realizadas en dicho año, 47 de ellas, fueron efectuadas invocando la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto”, como ya se ha mencionado, las compras por esta causal experimentaron un incremento significativo en el año 2020, debido posiblemente, por la declaración de emergencia sanitaria por parte de las autoridades, situación que se grafica claramente en el comportamiento de las adquisición es de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.</p>
<p>CONCLUSIONES</p>	<p>Por otro lado, a partir de la presente revisión se ha podido concluir que existe una gran cantidad de compras, que, en el portal de Mercado Público, se encuentran descritas como contrataciones por servicios de Avisaje y Publicidad, no obstante, si se calculan los montos asociados a esas compras, se observa que no existe una relación con los montos informados por la Dirección de Presupuestos respecto de la ejecución de recursos en el Subtítulo 22 Ítem 07 “Publicidad y Difusión”. Asimismo, plantea un asunto de suma relevancia, que es la “<i>calidad de los datos públicos</i>” respecto de lo cual, existen oportunidades de mejora. Al respecto, una de estas podría considerar el registro en el Portal de Mercado Público del ítem presupuestario al cual está asociada la orden de compra facilitando el contraste de las compras con la ejecución presupuestaria por parte de la ciudadanía, y de esta manera, aumentando el control social sobre el uso de recursos públicos.</p>
<p>PROPUESTAS</p>	<p>Con el fin de un mayor control social del uso de recursos públicos, se propone que el Consejo genere recomendaciones a los organismos y a ChileCompra tendientes a establecer estándares de publicación de la información de compras, en particular, respecto de los campos que son editables por quienes efectúan las adquisiciones en los diferentes organismos del Estado, especialmente en cuanto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en “<i>Descripciones Adecuadas</i>” de los campos relacionados con la identificación de las órdenes de compra, dando cuenta del servicio/producto que se está adquiriendo. • Mejorar el “<i>Registro de las Imputaciones Contables</i>” de las compras, por ej., homologando los registros en el caso de los organismos que forman parte del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado. • Generar una “<i>Codificación Universal de las Instituciones</i>” que permita identificarlas fácilmente en distintas bases de datos públicos, permitiendo su comparación (ej. Dipres-Mercado Público y Portal Transparencia).

INFORME FINAL

1. Antecedentes y Contexto

En el mes de junio del año 2019 el Observatorio de Gasto Fiscal publicó el informe “Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión - Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas”⁷, en dicho documento, a grandes rasgos, se revisa la evolución del gasto presupuestario en publicidad del Estado y cómo éste se distribuye. Uno de los aspectos más relevantes de la investigación, es el apartado referido a los principales proveedores de servicios de “Avisajes en Medios”, el que da cuenta de la existencia de cierta concentración de las contrataciones por tales servicios en algunos grupos de empresas como “Empresas El Mercurio” y “Grupo COPESA S.A.”, entre otros. Se observa, además, que existen instituciones del Estado que constantemente realizan este tipo de adquisición de servicios a los mismos proveedores y que un porcentaje importante de estas compras se realizan bajo Trato Directo⁸, modalidad contemplada en la normativa de compras públicas, que otorga un alto grado de discrecionalidad al momento de la elección del proveedor por parte de la entidad contratante.

En esa misma línea, en los últimos años la prensa ha publicado reportajes asociados al gasto de en publicidad efectuado por el Estado⁹, lo cual da cuenta del interés ciudadano que concita este tipo de temáticas, dado que refieren a un uso considerable de recursos públicos. En ellos se describe la existencia de ciertas problemáticas ya indicadas en el párrafo anterior, asociada a la concentración de estos servicios en algunos proveedores y a la realización de contrataciones, en varias ocasiones, mediante Trato Directo, aun cuando esta modalidad poseería un alto grado de discrecionalidad y que por lo general resulta más costoso que otras vías de adquisición contempladas en la normativa de compras públicas. Por todo lo anterior, resulta relevante analizar el desarrollo el gasto en Avisaje y Publicidad en la Administración del Estado, con el objeto de profundizar la caracterización de éste, con miras a la exposición de situaciones que resulten relevantes desde la perspectiva de la transparencia y la correcta utilización de los recursos públicos, promoviendo de ese modo, el control ciudadano respecto de esta temática.

2. Resultados del análisis de datos de avisaje y publicidad

Luego de aplicar la metodología de búsqueda de datos, fue posible identificar 23.633 registros, correspondientes 457 organismos compradores en el Portal de Compras Públicas, para los años 2019 y 2020. De acuerdo con estos antecedentes, fue posible advertir los resultados que a continuación se exponen.

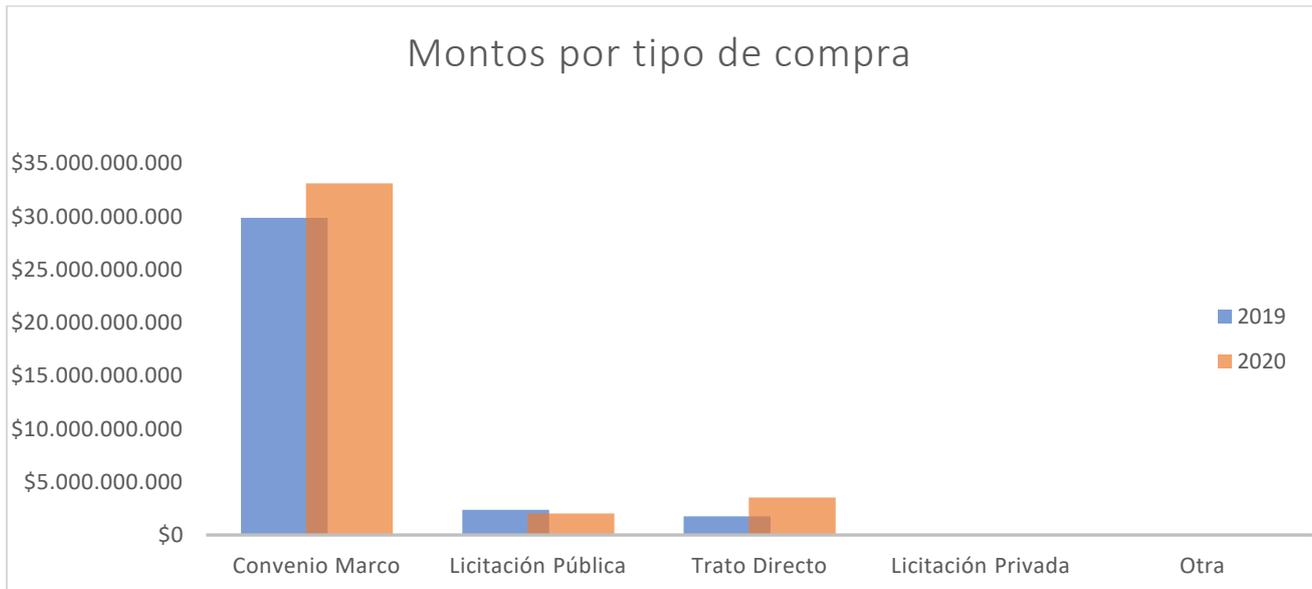
2.1 Montos de gasto en Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado

En términos generales, si se observan los montos totales gastados en servicios de Avisaje y Publicidad, esto es, considerando Convenio Marco, Licitación Pública, Trato Directo y Licitación Privada se visualiza un incremento entre los años 2019 y 2020, pasando de \$34 mil millones a casi 39 mil (+13,6%). Asimismo, al analizar el tipo de compra o forma de adquirir, el Convenio Marco es la principal modalidad a través de la cual se realizan las contrataciones de estos servicios en ambos años revisados (2019 y 2020). Al respecto, se detecta un incremento durante el último año revisado de un 10,85% respecto de los recursos invertidos (de \$29,8 a 33,1 mil millones de pesos).

⁷ https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Analisis_de_Gasto_en_Publicidad.pdf

⁸ La modalidad de Trato Directo "es un mecanismo excepcional de compra que implica la contratación de un solo proveedor previa resolución fundada o decreto alcaldicio, solicitando un mínimo de tres cotizaciones para las contrataciones iguales o inferiores a 10 UTM salvo las causales establecidas en el artículo 10 del reglamento de la Ley 19.886".

⁹ Por ejemplo, “El Mostrador” el día 10 de agosto de 2021, publicó el artículo denominado “Gastos del Servel en medios: las elecciones fueron una fiesta para la democracia y para la familia Edwards”⁹, en el que se informa sobre los gastos por concepto de “Difusión y Publicidad” realizados por el Servicio Electoral hasta el 30 de junio de 2021, es decir, considerando la elección de constituyentes, alcaldes, concejales. Esta información fue obtenida por “El Mostrador” a partir de una solicitud de acceso a la información Ley N° 20.285. En la misma línea, Ciper publicó el artículo “Iluminando el opaco gasto en publicidad del gobierno” el 9 de diciembre 2019, el cual, utiliza precisamente datos del Observatorio de Gasto Fiscal.



Por otra parte, en el caso de las licitaciones públicas, en el año 2019 se registró un monto total adjudicado¹⁰ similar al de 2020. Asimismo, es respecto a aquellas compras efectuadas vía trato directo, donde fue posible visualizar un incremento que dobla el monto de 2019 pasando de casi 1,8 mil millones de pesos a 3,5 mil millones de pesos, lo que representa la mayor alza observada, respecto del último año, en lo que respecta a la modalidad de compra.

Adicionalmente, aquellas adquisiciones en servicios de Avisaje y Publicidad obtenidas vías “Licitación Privada”, representan una proporción menor de las compras, existiendo una baja en los montos de 2020 respecto del año anterior. Asimismo, se registran también órdenes, provenientes de la tipología “Artículos 3° y 20° Ley de Compras”¹¹, respecto de las cuales se aprecia una baja en 2020.

Si se consideran las “Ordenes de Compras”, se detecta que respecto de aquellas provenientes de licitaciones públicas -para en el año 2019- existieron un total de 428 órdenes asociadas a esta modalidad¹² relacionadas con la adquisición de servicios en Avisaje y Publicidad. Dicho monto disminuye en el año 2020, en el que se alcanzó un total de 266 órdenes, representando una disminución de un 37,85% (poco más de un tercio) en este segmento de adquisiciones.

Por su parte, en cuanto a las compras realizadas vía Convenio Marco¹³, se advierte una tendencia similar, ya que, en el año 2019 se realizaron un total de 11.813 compras asociadas a Avisaje y Publicidad por esta vía, mientras que, en el año 2020, se efectuaron un total de 7.755, lo que representa una disminución del orden del 34,46%. La excepción es Trato de Directo, el cual aumentó en 2020: de 1.346 a 1.791 (+ 33%). De los tres casos anteriores, se desprende que, en el año 2020, en promedio, las compras resultaron ser más costosas, por cuanto el promedio por compra para las tres modalidades en 2019 fue de M\$ 2.486, mientras que en 2020 resultó ser de M\$3.899 (+57%).

¹⁰ Corresponde a la sumatoria de los “Montos Totales por Ordenes de Compras” en pesos chilenos como se detallan en la información disponible en el Portal de Compras Públicas.

¹¹ Se trata de ordenes de compras emitidas para informar adquisiciones que, según el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Compras, podrían efectuarse fuera del sistema de compras públicas, pero que algunos organismos de todos modos publican en dicha plataforma.

¹² Para el caso de la presente fiscalización, se tomaron en consideración aquellos registros disponibles en el Portal de Compra Públicas respecto de Licitaciones Públicas, cuyo estado fuera “Provenientes de Licitación Pública”.

¹³ Corresponde a la sumatoria de compras vía “Convenio Marco” y “Trato Directo”, se excluyen aquellas realizadas vía “Licitación Privada”, puesto que se trata de compras marginales en número y monto, además de corresponder a contrataciones de una modalidad distinta y en la práctica excepcional.

2.2 Principales proveedores en servicios de Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado

i) Licitaciones Públicas

Respecto de órdenes de compra provenientes de Licitación Pública, para el año 2019 se observa que los 10 proveedores que se adjudicaron los mayores montos agrupan el 68% del total de gastos del período y en total suman \$1.611 millones. La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por proveedor y número licitaciones adjudicadas el año 2019.

Proveedores	Monto Adjudicado	Nº Órdenes de Compa
Asociación de Radiodifusores de Chile	\$613.137.284	1
División Marketing Directo Limitada	\$280.396.023	11
Media Management SPA	\$159.711.119	1
Televisión Nacional De Chile	\$135.779.288	2
Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión	\$106.793.669	2
La Nave Producciones Limitada	\$85.680.010	1
COPESA S.A.	\$79.999.751	1
Sono Producciones Ltda.	\$59.899.999	3
JM Cárdenas	\$47.000.000	1
Compañía Chilena de Comunicaciones S.A.	\$42.611.986	1

Por otra parte, para el año 2020 se advierte que los 10 proveedores que se adjudicaron los mayores montos en licitaciones públicas agrupan, en una cuantía similar al año 2019, el 63,49% del total de gastos del período y en total suman \$1.289 millones.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por proveedor y número licitaciones adjudicadas el año 2020.

Proveedores	Monto Adjudicado	Nº Órdenes de Compa
Asociación de Radiodifusores de Chile	\$633.983.951	1
Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión	\$150.654.546	3
Timed Chile SA	\$108.729.271	10
BioBío Comunicaciones S.A.	\$97.266.802	4
Compañía Chilena de Comunicaciones S.A.	\$66.259.200	1
Loca Santiago	\$50.000.000	1
Sinérgica	\$49.500.000	1
Sociedad de Televisión y Radiodifusión S.A.	\$48.999.998	2
DigitalProserver	\$43.883.660	1
Producciones Audiovisuales Cristóbal Sebastián	\$39.929.260	1

A partir de este análisis, se observa que existen proveedores que se repiten, en ambos años, dentro de los 10 con mayor adjudicación de licitaciones, que son la Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión y la Asociación de Radiodifusores de Chile. Respecto a esta última, y debido a los montos, resulta de interés la licitación adjudicada en el año 2019 por un total de \$ 613.137.284 (25,35% del monto total del período), que corresponde al servicio de "Publicidad en Radio" licitado por la Subsecretaría General de Gobierno, cuyo objeto fue "Establecer un Canal Efectivo de Comunicación con la Comunidad e Informar de los Programas Sociales en Ejecución", según se indica en la descripción del servicio en el Portal de Compras Públicas, y que en el año 2020, posee una "segunda parte", puesto que, se extiende el servicio bajo la descripción "Renovación del Servicio de Producción y Difusión Radial" este año por un monto de \$633.983.951.

ii) Convenio Marco

Respecto de las adquisiciones realizadas vía Convenio Marco, los 10 proveedores que obtienen los mayores montos concentran un porcentaje relativamente significativo del total de compras: en el año 2019 comprenden el 44,76% del total del gasto del período, mientras que en 2020 lo hacen en un 49,03%. Sin embargo, los montos obtenidos por ellos son, significativamente, mayores que en el caso de Licitaciones Públicas.

También, es posible colegir, a partir de los datos, que los 10 proveedores que obtienen los mayores montos en el año 2019, en general, presentan contrataciones con varios organismos, sin embargo, se advierte el caso de la empresa I-Group Comunicación Publicitaria Ltda., que sólo posee dos contrataciones con el Servicio Nacional de Turismo una por \$803.500.000 (orden de compra 1591-553-SE19), por la adquisición del servicio de "Agencia de Medios para la Promoción Turística Internacional" y otra por el mismo servicio por \$ 4.650.000.000, perteneciente a las orden de compra 1591-111-CM19.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por proveedor y número ordenes de compras por Convenio Marco en el año 2019, donde destacan I-Group Comunicación Publicitaria Ltda, Porta S.A., Empresa El Mercurio S.A.P y La Familia.

Proveedores	Monto Obtenido	Nº Órdenes de Compra
I-Group Comunicacion Publicitaria Ltda.	\$5.453.500.000	2
Porta S.A.	\$1.901.999.998	12
Empresa El Mercurio S.A.P.	\$1.555.803.802	936
La Familia	\$1.167.723.286	9
McCann-Erickson	\$989.259.462	4
Comunicación Puente Limitada	\$943.383.415	49
BBDO Chile	\$878.357.952	7
Doble giro	\$847.695.249	3
Sociedad Periodística Araucanía S.A.	\$805.245.139	1196
Cientochenta Grados S.A.	\$750.670.459	16

Al revisar los datos de los principales proveedores para el año 2020, en el caso de las compras realizadas por Convenio Marco (los que se detallan en la tabla a continuación) es posible visualizar la existencia de empresas que se repiten entre los 10 con mayor monto de compras entre el año 2019 y 2020. Es así como, la empresa Porta S.A. suma un total de ingresos por \$ 4.019.545.625 para ambos años. En esa misma lógica, también se observa el caso de Empresa El Mercurio S.A.P., que entre ambos períodos suma ordenes de compras por \$4.242.810.765; además de las empresas Sociedad Periodística Araucanía S.A. con \$ 805.245.139 en 2019 y \$645.252.576 en 2020, y Empresa El Mercurio de Valparaíso con \$337.503.612 en 2019 y \$831.547.153 en 2020, y finalmente, Empresa Periodística el Norte S.A con \$660.046.614 en 2019 y \$ 672.571.500 en 2020. En el caso de éstas últimas cuatro, cabe señalar que pertenecen al mismo grupo empresarial, El Mercurio¹⁴ y entre éstas la suma de las ordenes de compras bordean los 8 mil millones de pesos, lo que representa un 13% del total del gasto observado para ambos periodos.

Otro grupo empresarial de notoriedad en el contexto nacional es COPESA S.A., quienes en el año 2020 aparecen en el quinto lugar de las empresas con mayor monto de contrataciones por concepto de Avisaje y Publicidad y alcanzan ingresos por \$895.508.497.

Proveedores	Monto Obtenido	Nº Órdenes de Compra
Arena Chile S.A.	\$6.081.000.000	2
Empresa El Mercurio S.A.P.	\$2.687.087.903	691

¹⁴ El análisis es realizado a partir del esquema observado en el informe "Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión - Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas" del Observatorio de Gastos Fiscal (Capítulo 4) respecto del grupo de empresas que conforman el grupo "El Mercurio S.A.P.", en donde se agrupan las contrataciones realizadas por "Empresa El Mercurio S.A.P.", "Sociedad Periodística Araucanía", "Empresa Periodística el Norte S.A" y El Mercurio de Valparaíso, entre otras que componen el conglomerado.

Porta S.A.	\$2.117.545.627	8
Aba Publicidad S.A.	\$925.851.654	85
COPESA S.A.	\$895.508.497	275
Empresa El Mercurio de Valparaíso S.A.P	\$831.547.153	319
Comunicación Puente Limitada	\$693.642.573	50
La Familia	\$676.678.979	5
Empresa Periodística El Norte Sociedad S.A.	\$672.571.500	671
Groupm Chile Spa	\$655.025.000	1

Por otra parte, existe un proveedor que se ubica dentro de los 10 con mayor monto de compras en el año 2020, respecto del cual sólo realizó contrataciones con un organismo público. Tal es el caso de la empresa Arena Chile S.A., quienes, en dos contrataciones con el Servicio Nacional de Turismo, por el servicio de “Agencia de Medios Promoción Turística Internacional”, obtienen ingresos por un total de \$6.081.000.000 (\$ 32.394.526 correspondientes a la orden de compra 1591-269-SE20 y \$ 6.048.605.474 a la orden de compra 1591-268-SE20).

iii) Trato Directo

Un escenario distinto, se presenta en el caso de las compras realizadas vía Trato Directo, donde es posible advertir que no existen montos tan significativos por proveedor como en el caso de Convenio Marco. No obstante, los 10 proveedores que obtuvieron los mayores montos en compras vía Trato Directo agrupan un 53,14% del total de gastos del período en el año 2019 y en total suman \$940.272.205; en el caso del año 2020, esto se da en un porcentaje aún mayor, por cuanto los 10 proveedores que obtuvieron los mayores montos en este tipo de compras representan un 63,61% del total del gasto en este año. La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por proveedor y número ordenes de compras por Trato Directo en el año 2019.

Proveedores	Monto Obtenido	Nº Órdenes de Compra
Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura	\$170.128.298	6
Subsecretaría del Interior - Diario Oficial	\$163.145.569	554
Asociación de Radiodifusores de Chile	\$120.834.147	1
BBDO Chile	\$120.000.000	1
Tomate Producciones	\$101.488.278	1
APLAPLAC	\$90.440.000	2
CAPA Consultores Ltda.	\$49.400.000	2
Massiva	\$44.516.472	2
Bio Bío Comunicaciones S.A.	\$41.725.362	29
CV Mark Publicidad Ltda	\$38.594.080	4

Por su parte, respecto de los 10 mayores montos por proveedor y número ordenes de compras por Trato Directo en 2020 cuyo detalle se presenta en la tabla a continuación, cabe destacar, por ejemplo, la adquisición de “Servicios Plan De Medios Invierno - Covid19” por \$ 400.000.000 a la empresa Carat Chile en el año 2020, por parte de la Subsecretaría de Salud Pública, invocando la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto”¹⁵.

En esa misma línea, se identifica el caso de la empresa “Doblegiro” quienes se ubican en el primer lugar, de contrataciones por Trato Directo en el año 2020, por dos adquisiciones de servicios relacionadas con la “*Campaña Comunicacional Coronavirus Covid-19*” realizados por la Subsecretaría de Redes Asistenciales, en este caso también se utiliza la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto” para la justificación de estas compras.

Proveedores	Monto Obtenido	Nº Órdenes de Compra
Doblegiro	\$800.000.001	2

¹⁵ Causal contenida en el número 3 del artículo 10 del Decreto 250 “Reglamento de la Ley de Compras Públicas” del Ministerio de Hacienda.

Carat Chile	\$400.000.000	1
Television Nacional de Chile	\$176.491.307	9
Aba Publicidad S.A.	\$171.239.595	2
Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión	\$162.524.250	1
JWT	\$130.000.001	1
Subsecretaría del Interior - Diario Oficial	\$127.434.722	456
McCann-Erickson	\$127.330.000	1
Fundación de Comunicaciones, Capacitación y Cultura	\$77.672.929	2
Massiva	\$73.891.994	2

2.3 Principales compradores de servicios de Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado

i) Licitaciones Públicas

Desde la perspectiva de los organismos públicos que contratan servicios de Avisaje y Publicidad, al igual que en la sección anterior, se ha seccionado el análisis por modalidades de compras. En ese contexto, respecto de la modalidad de Licitaciones Públicas en el año 2019, los 10 organismos que presentan mayores montos adjudicados representan el 77,71% del monto total de gasto del período, a su vez, sólo la Secretaría General de Gobierno concentra el 36,65% del gasto. La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número licitaciones adjudicadas y porcentaje del total del período año 2019.

Cifras de organismos compradores por modalidad de compra

Instituciones	Monto Adjudicado	N° Órdenes de Compra
Secretaría General de Gobierno	\$868.320.138	8
Subsecretaría el Ministerio de Educación Pública	\$280.396.023	11
Fondo Nacional de Salud	\$159.711.119	1
Instituto de Desarrollo Agropecuario	\$140.666.068	27
Consejo Nacional de Televisión	\$122.658.914	3
Tesorería General de La Republica	\$79.999.751	1
Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	\$68.520.850	8
Subsecretaría de las Culturas y las Artes	\$56.932.869	22
Junta Nacional de Jardines Infantiles	\$44.450.754	18
Subsecretaria de Redes Asistenciales	\$42.926.743	13

En el año 2020, se observa una concentración del gasto similar a la de 2019 en los 10 organismos que presentan mayores montos adjudicados, el que sobrepasa el 70% %del total del período. Al igual que en período anterior, la Secretaría General de Gobierno, ocupa el primer lugar en gastos de este segmento y concentra más del 35%, entre ambos años, acumula un gasto de \$ 1.621.058.635 (11 licitaciones). Se repiten en el año 2020 dentro de los 10 organismos que más contratan servicios de Avisaje y Publicidad por Licitación Pública el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Subsecretaría de las Culturas y las Artes y la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número licitaciones adjudicadas y porcentaje del total del período año 2020.

Instituciones	Monto Adjudicado	N° Órdenes de Compra
Secretaria General de Gobierno	\$752.738.497	3
Subsecretaría de las Culturas y las Artes	\$223.319.854	30
Instituto de Desarrollo Agropecuario	\$111.047.998	5
Instituto Nacional del Cáncer	\$108.729.271	10

Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	\$99.839.829	4
Subsecretaría de la Niñez	\$66.259.200	1
Comisión Nacional de Acreditación	\$49.500.000	1
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena - CONADI	\$48.999.998	2
Junta Nacional de Jardines Infantiles	\$39.401.000	17
Servicio de Vivienda y Urbanización V Región	\$33.000.000	1
Subsecretaría del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	\$32.575.000	2

ii) Convenio Marco

Como se desprende de los análisis anteriores, la modalidad de Convenio Marco, es aquella que presenta los montos más significativos en servicios de Avisaje y Publicidad, lo que es coherente con las cifras que se aprecian desde la perspectiva de los principales organismos compradores en esta materia.

En ese sentido, de la revisión de los datos de contrataciones vía Convenio Marco en el año 2019, se advierte que 3 instituciones tuvieron un gasto mayor a los \$1.000.000.000 en Avisaje y Publicidad, éstas son, el Servicio Nacional de Turismo, Subsecretaría de Redes Asistenciales y la Subsecretaría de Educación, en todos los casos se visualiza que tales montos, se configuran a partir de la emisión de más de 100 órdenes de compras. Se observa una concentración importante del gasto en este período por cuenta del Servicio Nacional de Turismo, que concentra casi un cuarto (24,58) del monto total en avisaje en 2019.

Por otra parte, en este período, no se aprecia una concentración del gasto tan significativa como en el caso de Licitaciones Públicas, toda vez que, los 10 organismos con mayores montos de compras suman el 56,38% del monto total del año. La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número órdenes de compra y porcentaje del total del período año 2019.

Instituciones	Montos de Compras	N° Órdenes de Compra
Servicio Nacional de Turismo	\$7.343.271.772	138
Subsecretaría de Redes Asistenciales	\$2.758.585.999	618
Subsecretaría de Educación Pública	\$2.495.395.078	213
Universidad de Chile	\$952.701.163	649
Subsecretaría de Servicios Sociales	\$830.804.161	41
Ministerio de la Mujer y Equidad de Género	\$556.694.767	21
Secretaría General de Gobierno	\$511.646.991	40
Subsecretaría del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	\$510.996.011	105
Subsecretaría de la Niñez	\$443.658.415	8
Subsecretaría de Evaluación Social	\$437.265.744	6

Respecto del año 2020, los montos por organismo en contrataciones vía Convenio Marco son aún más significativos que en el período anterior. En este año son 5 las instituciones que superan los \$ 1.000.000.000 en Avisaje y Publicidad, incluso alcanzando los \$8.277.317.765, como es en el caso del Servicio Nacional de Turismo, que concentra un cuarto (25%) del gasto total del año, le sigue el Servicio Electoral, que se ubica en el segundo lugar con \$4.411.814.421 y un 13,32% del gasto total.

De forma similar al 2019, los montos de estas instituciones se configuran a partir de varias órdenes de compras, no obstante, en el año 2020, en los casos del Servicio Nacional de Turismo (61), Subsecretaría de Educación (78) y la Subsecretaría General de Gobierno (57), el total del monto de compra se obtiene a través de la realización de menos de 100 contrataciones.

Existen 6 instituciones que vuelven a aparecer dentro de las 10 que más contratan por esta vía, que son: Servicio Nacional de Turismo, que en ambos años se ubica en el primer lugar, con montos mayores a los \$ 7.000.000.000; le siguen, la Subsecretaría de Educación, Universidad de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Subsecretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número órdenes de compra y porcentaje del total del período año 2020.

Instituciones	Montos de Compras	N° Órdenes de Compra
Servicio Nacional de Turismo	\$8.277.317.765	61
Servicio Electoral	\$4.411.814.421	388
Subsecretaría del Ministerio de Educación Pública	\$1.615.938.995	78
Subsecretaría de Redes Asistenciales	\$1.222.433.203	312
Secretaría General de Gobierno	\$1.023.721.976	57
Subsecretaría del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo	\$937.436.095	110
Universidad de Chile	\$838.342.440	261
Corporación Nacional Forestal	\$698.003.289	160
Instituto Nacional de Estadísticas	\$588.807.290	17
Subsecretaría de Educación Superior	\$536.357.694	4

iii) Trato Directo

Respecto de aquellas instituciones que han utilizado más frecuentemente la modalidad de Trato Directo, en el año 2019, los montos por institución son bastante menores en comparación con la modalidad de Convenio Marco. Sin embargo, existen instituciones que, nuevamente, se ubican dentro de las 10 con mayores montos en esta forma de adquirir los servicios de Avisaje y Publicidad, como son los casos de la Universidad de Chile y la Subsecretaría General de Gobierno

Se aprecia que las 10 instituciones que más contratan por esta vía en este período concentran el 55,59% del gasto total del año, lo que devela la existencia de una concentración del gasto “moderada”, no obstante, resulta relevante el caso de la Universidad de Chile, ya que, su monto de compras alcanza más de 250 millones.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número órdenes de compra y porcentaje del total del período año 2019.

Instituciones	Montos de Compras	N° Órdenes de Compra
Universidad de Chile	\$250.836.352	77
Secretaría General de Gobierno	\$122.334.147	2
Dirección General de Movilización Nacional - DGMN	\$120.518.795	3
Subsecretaría de Previsión Social	\$118.488.277	2
Gobierno Regional Metropolitano	\$78.799.403	6
Instituto de Desarrollo Agropecuario	\$75.476.324	5
Subsecretaría de las Culturas y las Artes	\$60.094.911	38
Universidad de Santiago de Chile	\$57.492.518	5
Instituto Nacional de Estadísticas	\$47.874.075	1
Corporación Nacional Forestal	\$44.731.750	7

Por último, del análisis de los datos del año 2020 respecto de las contrataciones por Trato Directo, se verifica un incremento en los mayores montos de compra por institución, toda vez que, a diferencia de 2019, existen 6 instituciones que superan los \$ 100.000.000 por contrataciones de Avisaje y Publicidad, incluso la Subsecretaría de Redes Asistenciales suma \$1.248.320.054 y concentra más de un tercio de las compras del período (35,54%). Las 10 instituciones que más contratan por esta vía en este período concentran el 70,41% del gasto total del año, lo que implica un alza notoria, si se compara con el año 2019 (54,75%), no obstante, esto puede entenderse, en parte importante, al considerar el total de recursos irrogado por la Subsecretaría de Redes Asistenciales, como ya se mencionó.

Resulta de interés el caso de la Subsecretaría de la Niñez, que, se ubica dentro de las instituciones con mayores gastos por concepto de Avisaje y Publicidad, y lo hace a partir de una compra por \$170.000.000, por la contratación del servicio “Plan de Medios Radial de Alta Frecuencia” con el proveedor Aba Publicidad S.A., mediante la invocación de la causal excepcional de “Emergencia, urgencia o imprevisto”; otro caso interesante a revisar, es el de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, institución que el año 2019, “pre pandemia”, figura en el primer lugar de gasto en la modalidad Convenio Marco, y en 2020, encabeza los montos de gasto en Trato Directo, se observa que de las 67 compras por Trato Directo realizadas en dicho año, 47 de ellas, fueron efectuadas invocando la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto”.

La siguiente tabla muestra el detalle de los 10 mayores montos por organismo comprador, número órdenes de compra y porcentaje del total del período año 2020.

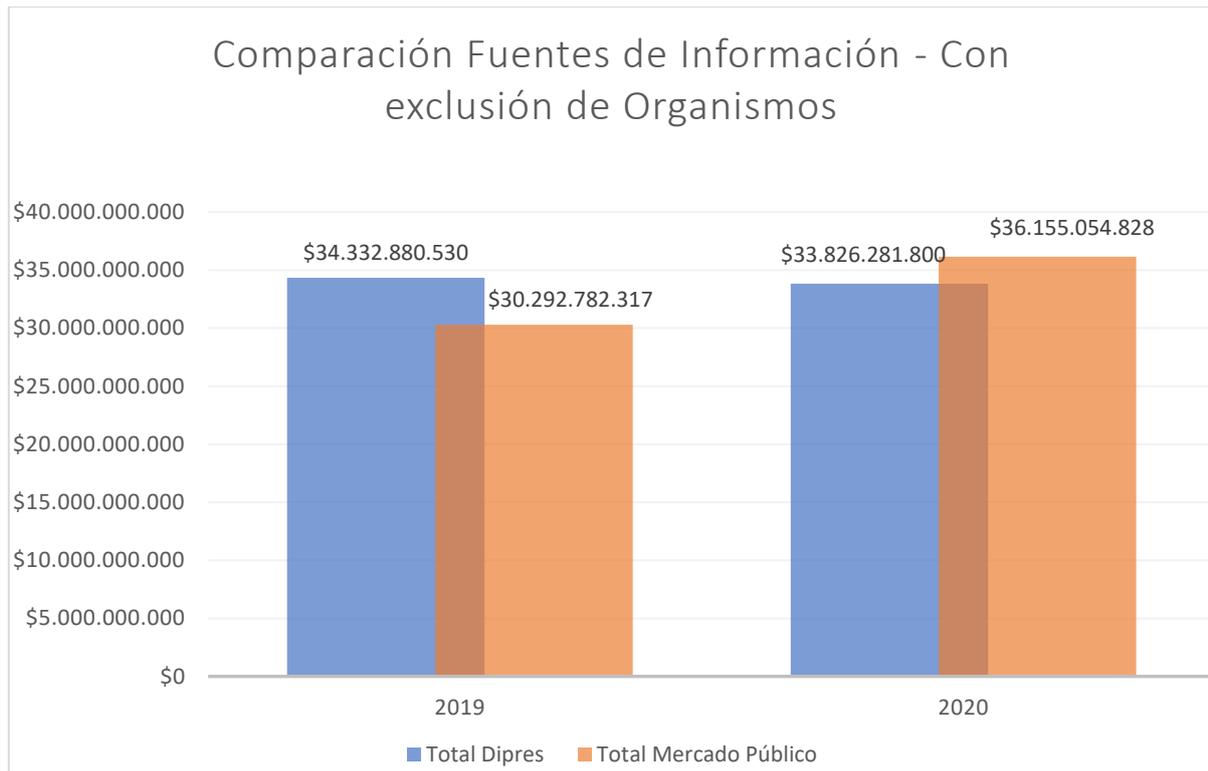
Instituciones	Montos de Compras	Nº Órdenes de Compra
Subsecretaría de Redes Asistenciales	\$1.248.320.054	67
Secretaría General de Gobierno	\$340.848.631	8
Subsecretaría de Salud Pública	\$170.416.005	35
Subsecretaría de la Niñez	\$170.000.000	1
Universidad de Chile	\$111.260.698	25
Instituto de Desarrollo Agropecuario	\$100.562.943	39
Subsecretaría de Educación Pública	\$99.156.596	10
Servicio Electoral	\$84.042.283	28
Servicio Nacional de Geología y Minería	\$76.266.731	7
Universidad de Antofagasta	\$61.456.181	8

2.4. Contratación servicios en Avisaje y Publicidad en los organismos de la Administración del Estado y la ejecución presupuestaria informada por la Dirección de Presupuesto por cada año

Mediante la recopilación de datos disponibles en la página web de la Dirección de Presupuesto (Dipres) sección “Datos Abiertos” fue posible acceder a los montos totales ejecutados por los Organismos de la Administración Central del Estado por el concepto de “Publicidad y Difusión”, que como ya se indicó anteriormente, corresponde a la partida presupuestaria del Subtítulo 22 Ítem 07. A partir de esos datos, se advierte que en el año 2019, el monto total ejecutado alcanzó los \$34.332.880.530, y en 2020, los \$33.826.281.800.

Para realizar el contraste entre los montos obtenidos desde Dipres y las compras provenientes de Mercado Público, se excluyen aquellas instituciones que no forman parte de los Organismos de la Administración Central del Estado¹⁶, por cuanto éstos no se contabilizan dentro de los datos informados por la Dipres. Efectuada la comparación con los montos obtenidos a través de la recopilación de datos disponibles en el Portal de Compras Públicas, y que, ya han sido analizados en los apartados anteriores, se advierte la existencia de diferencias en los montos. El siguiente gráfico muestra los datos por años y por cada fuente de información.

¹⁶ Se trata de 29 organismos que no forman parte de la administración central del Estado, tales como, las Universidades del Estado y los Centros de Formación Técnica Estatales, instituciones cuyos gastos no se ven reflejados en la ejecución presupuestaria informada por la Dirección de Presupuestos, por cuanto, no forman parte de la Administración Financiera del Estado y llevan su contabilidad de forma descentralizada. Los organismos excluidos son: Centro de Formación Técnica de la Región de Antofagasta, Centro de Formación Técnica de la Región de Coquimbo, Centro de Formación Técnica de la Región de la Araucanía, Centro de Formación Técnica de la Región de Tarapacá, Centro de Formación Técnica de la Región del Maule, Centro de Formación Técnica de la Región Metropolitana de Santiago, Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de los Lagos, Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de los Ríos, Centro de Formación Técnica Estatal de la Región de Valparaíso, Centro de Formación Técnica Estatal de Magallanes y Antártica Chilena, Centro de Formación Técnica Estatal Región Arica y Parinacota, Universidad Arturo Prat, Universidad de Antofagasta, Universidad de Atacama, Universidad de Aysén, Universidad de Chile, Universidad de La Frontera, Universidad de La Serena, Universidad de Los Lagos, Universidad de Magallanes, Universidad de O'Higgins, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Universidad de Santiago de Chile, Universidad de Talca, Universidad de Tarapacá, Universidad de Valparaíso, Universidad del Bío Bío, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación Y Universidad Tecnológica Metropolitana.



En el caso del 2019, es posible observar que los montos de la ejecución presupuestaria en el ítem “Publicidad y Difusión”, es menor que la sumatoria de los datos obtenidos desde el Portal de Mercado Público: la diferencia es de -\$4.040.098.213, visto de otro modo, en 2019, las compras en Avisaje y Publicidad identificadas a partir de Mercado Público representa el 88,23% del gasto informado por la Dirección de Presupuestos.

Un escenario distinto, se constata respecto del año 2020, toda vez que, el gasto en “Publicidad y Difusión” informado por Dipres, es \$ \$2.328.773.028 menor que el identificado a partir de los datos de Mercado Público, en términos de porcentaje, el gasto en Avisaje y Publicidad identificado vía el Portal de Mercado Público representa el 106,88% del gasto informado por la Dirección de Presupuestos.

Por consiguiente, no es posible establecer una relación directa entre ambas fuentes de información, dado que, los datos se muestran disimiles para ambos años, incluso, realizando el ejercicio de exclusión ya mencionado, en el caso de los montos de Mercado Público. Tal escenario, pone de relieve la existencia de una variación importante entre registros públicos, que idealmente, debieran ser similares.

Al respecto, se advierte una dificultad para realizar la identificación exacta de las compras asociadas a dicho subtítulo en el Portal de Mercado Público: si bien la consulta efectuada para la obtención de los datos buscó ser exhaustiva e incorporó dentro de los parámetros de búsqueda la definición del Subtítulo 22 Ítem 07 “Publicidad y Difusión” (ver Anexo N° 1), cabe la posibilidad de que contabilice más o menos registros, que los que se encuentran asociados a dicho subtítulo e ítem presupuestario. Cabe indicar que en el sitio de Mercado Público no es posible efectuar una búsqueda directamente a través del subtítulo 22, Ítem 07. Si bien, los funcionarios que editan las ordenes de compras de los distintos servicios públicos compradores podrían agregar datos de identificación del ítem presupuestario que financia las adquisiciones, lo hacen de forma parcial, según el detalle se indica a continuación.

- Al intentar buscar órdenes de compra asociadas a avisaje y publicidad, a partir de la columna “Financiamiento”, utilizando el filtro “2207” (abreviación de Subtítulo 22 Ítem 07 “Publicidad y Difusión”), sólo es posible identificar 573 registros que poseen esta referencia asociada a la contabilización de la compra en 2019, mientras que, en el año 2020, sólo se obtienen 413 registros coincidentes (de un total de 23.633)
- Otro aspecto relevante, tiene que ver con las celdas “sin información”: se aprecia una marcada ausencia de datos, en cuanto a la contabilización de estos gastos; así, al revisar los datos de este Portal, en la

columna “Financiamiento”, se detecta que existen alrededor de un 50% de casos vacíos, es decir, donde no se indica a qué subtítulo se encuentra asociada dicha orden de compra: en el año 2019, el 52,42% de las celdas de esta variable se encontraba “vacía”, y en 2020, el 44,83% de ellas.

- Por otro lado, existe una proporción importante de órdenes de compra en las que se informan códigos internos del organismo y no los asignados en la ley de presupuesto, en los casos en que se le aplica.
- Finalmente, se detectó también el registro de adquisición de servicios asociados a Avisaje y Publicidad por medio de otros ítems presupuestarios. Por ejemplo, órdenes de compras consignadas presupuestariamente al ítem 31 02 001, “Iniciativas de Inversión -Proyectos – Gastos Administrativos”, que según la definición que otorga el “Clasificador Presupuestario” consiste en “(...) los gastos en que incurre la institución que efectúa el proceso de licitación, como son publicaciones y servicios de impresión y fotocopiado (...)”. En este caso, se trataría de contrataciones que coinciden con los parámetros de búsqueda definidos para la presente revisión, y que, en el fondo, también se relacionan con alguna forma de “publicidad” o “avisos” del Estado, sin embargo, en términos contables y conceptuales, se encuentran diferenciadas de la “Publicidad y Difusión” que establece la Contraloría General de la República.

3. Hallazgos Especiales

- Se observa que existen proveedores que se repiten, en ambos años, dentro de los 10 con mayor adjudicación de licitaciones, que son la Asociación Gremial de Canales Regionales de Televisión y la Asociación de Radiodifusores de Chile. Respecto a esta última, y debido a los montos, resulta de interés la licitación adjudicada en el año 2019 por un total de \$ 613.137.284 (25,35% del monto total del período), que corresponde al servicio de “Publicidad en Radio” licitado por la Subsecretaría General de Gobierno, cuyo objeto fue “Establecer un Canal Efectivo de Comunicación con la Comunidad e Informar de los Programas Sociales en Ejecución”, según se indica en la descripción del servicio en el Portal de Compras Públicas, y que en el año 2020, posee una “segunda parte”, puesto que, se extiende el servicio bajo la descripción “Renovación del Servicio de Producción y Difusión Radial” este año por un monto de \$633.983.951.
- Por su parte, respecto de las compras por convenio marco, a partir de los datos, que los 10 proveedores que obtienen los mayores montos en el año 2019, en general, presentan contrataciones con varios organismos, sin embargo, se advierte el caso de la empresa I-Group Comunicación Publicitaria Ltda., que sólo posee dos contrataciones con el Servicio Nacional de Turismo una por \$803.500.000 (orden de compra 1591-553-SE19), por la adquisición del servicio de "Agencia de Medios para la Promoción Turística Internacional" y otra por el mismo servicio por \$ 4.650.000.000, perteneciente a las orden de compra 1591-111-CM19.
- Al revisar los datos de los principales proveedores para el año 2020, en el caso de las compras realizadas por Convenio Marco es posible visualizar la existencia de empresas que se repiten entre los 10 con mayor monto de compras entre el año 2019 y 2020. Es así como, la empresa “Porta S.A.” suma un total de ingresos por \$ 4.019.545.625 para ambos años, en esa misma lógica, también se observa el caso de “Empresa El Mercurio S.A.P.”, que entre ambos períodos suma un monto de \$ 4.242.810.765; además de las empresas “Sociedad Periodística Araucanía S.A.” (\$ 805.245.139) y “Empresa Periodística el Norte S.A.” (\$ 672.571.500). En el caso de éstas últimas tres, cabe señalar que pertenecen al mismo grupo empresarial, que es “Empresa El Mercurio S.A.P.”.
- Por otra parte, existe un proveedor que se ubica dentro de los 10 con mayor monto de compras en el año 2020, respecto del cual sólo realizó contrataciones con un organismo público. Tal es el caso de la empresa Arena Chile S.A., quienes, en dos contrataciones con el Servicio Nacional de Turismo, por el servicio de “Agencia de Medios Promoción Turística Internacional”, obtienen ingresos por un total de \$6.081.000.000 (\$ 32.394.526 correspondientes a la orden de compra 1591-269-SE20 y \$ 6.048.605.474 a la orden de compra 1591-268-SE20).
- Por su parte, respecto de los 10 mayores montos por proveedor y número ordenes de compras por Trato Directo en 2020 cuyo detalle se presenta en la tabla a continuación, cabe destacar, por ejemplo, la adquisición de “Servicios Plan De Medios Invierno - Covid19” por \$ 400.000.000 a la empresa Carat Chile en el año 2020, por parte de la Subsecretaría de Salud Pública, invocando la causal de

“Emergencia, urgencia o imprevisto”. En esa misma línea, se identifica el caso de la empresa “Doblegiro” quienes se ubican en el primer lugar, de contrataciones por Trato Directo en el año 2020, por dos adquisiciones de servicios relacionadas con la “*Campaña Comunicacional Coronavirus Covid-19*” realizados por la Subsecretaría de Redes Asistenciales, en este caso también se utiliza la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto” para la justificación de estas compras.

- Respecto de la modalidad de Licitaciones Públicas en el año 2019, los 10 organismos que presentan mayores montos adjudicados representan el 77,71% del monto total de gasto del período, a su vez, sólo la Secretaría General de Gobierno concentra el 36,65% del gasto. Al igual que en período anterior, la Secretaría General de Gobierno, ocupa el primer lugar en gastos de este segmento y concentra más del 35%, entre ambos años, acumula un gasto de \$ 1.621.058.635 (11 licitaciones). Se repiten en el año 2020 dentro de los 10 organismos que más contratan servicios de Avisaje y Publicidad por Licitación Pública el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Subsecretaría de las Culturas y las Artes y la Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- Respecto del año 2020, son 5 las instituciones que superan los \$ 1.000.000.000 en Avisaje y Publicidad, incluso alcanzando los \$8.277.317.765, como es en el caso del Servicio Nacional de Turismo, que concentra un cuarto (25%) del gasto total del año, le sigue el Servicio Electoral, que se ubica en el segundo lugar con \$4.411.814.421 y un 13,32% del gasto total.
- Se advierte, en cuanto a convenio marco que, de forma similar al 2019, los montos de estas instituciones se configuran a partir de varias órdenes de compras, no obstante, en el año 2020, en los casos del Servicio Nacional de Turismo (61), Subsecretaría de Educación (78) y la Subsecretaría General de Gobierno (57), el total del monto de compra se obtiene a través de la realización de menos de 100 contrataciones.
- Existen 6 instituciones que vuelven a aparecer dentro de las 10 que más contratan por convenio marco, que son: Servicio Nacional de Turismo, que en ambos años se ubica en el primer lugar, con montos mayores a los \$ 7.000.000.000; le siguen, la Subsecretaría de Educación, Universidad de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Subsecretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.
- En lo relativo a trato directo, se aprecia que las 10 instituciones que más contratan por esta vía en este período concentran el 55,59% del gasto total del año, lo que devela la existencia de una concentración del gasto “moderada”, no obstante, resulta relevante el caso de la Universidad de Chile, ya que, su monto de compras alcanza más de 250 millones. Por su parte, del análisis de los datos del año 2020, se verifica un incremento en los mayores montos de compra por institución, toda vez que, a diferencia de 2019, existen 6 instituciones que superan los \$ 100.000.000 por contrataciones de Avisaje y Publicidad, incluso la Subsecretaría de Redes Asistenciales suma \$1.248.320.054 y concentra más de un tercio de las compras del período (35,54%).
- Resulta de interés el caso de la Subsecretaría de la Niñez, que, se ubica dentro de las instituciones con mayores gastos por concepto de Avisaje y Publicidad vía trato directo, y lo hace a partir de una compra por \$170.000.000, por la contratación del servicio “Plan de Medios Radial de Alta Frecuencia” con el proveedor Aba Publicidad S.A., mediante la invocación de la causal excepcional de “Emergencia, urgencia o imprevisto”; otro caso interesante a revisar, es el de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, institución que el año 2019, “*pre pandemia*”, figura en el primer lugar de gasto en la modalidad Convenio Marco, y en 2020, encabeza los montos de gasto en Trato Directo, se observa que de las 67 compras por Trato Directo realizadas en dicho año, 47 de ellas, fueron efectuadas invocando la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto”.

4. Conclusiones

Sobre los resultados observados, los servicios proporcionados por medios de comunicación para la finalidad de avisaje y publicidad tienen una elevada presencia a nivel de presupuesto y de gasto. Esto da cuenta de un servicio de uso frecuente y que, de acuerdo con los datos, presenta características de concentración de mercado, por cuanto en los periodos 2019 y 2020, los diez principales adjudicatarios de las licitaciones concentraron sobre el 60% del total de servicios transados. Por otra parte, al visualizar los montos implicados, su magnitud es asimilable a presupuestos institucionales, por cuanto la suma de los periodos revisados tuvo un costo total para el Estado de Chile, de casi 73 mil millones, lo que equivale a US \$ 87,8 millones, equivalentes a 5 veces el presupuesto de gastos de la Subsecretaría del Trabajo¹⁷ para el año 2021.

El alza en los gastos en Avisaje y Publicidad, desde el año 2019 al 2020, que se ubica en el orden del 13%, principalmente, es impulsada por una expansión en las contrataciones vía Convenio Marco (11%), y, en segundo plano, por un incremento relevante (aunque correspondiendo a una proporción menor del monto total) de las contrataciones vía Trato Directo. Esta situación resulta llamativa considerando el contexto de pandemia y la asignación de recursos para esta finalidad, en rubros quizás no directamente vinculados al contexto global de emergencia (ej. turismo).

Según el tipo de compra o forma de adquirir los servicios de Avisaje y Publicidad”, el Convenio Marco es la principal modalidad a través de la cual se realizan las contrataciones de estos servicios. Al respecto, se verifica que en el caso de ambos años se puede observar dicha tendencia, esto implica revisar si dicha modalidad ofrece a la eficiencia presupuestaria requerida en tiempos de máxima rigurosidad en la administración de recursos fiscales.

En cuanto al análisis de proveedores, se observa la existencia de grandes concentraciones en relación con las compras realizadas por Licitación Pública, en el año 2019 los 10 proveedores con mayores montos de contrataciones representan el 68% del total de gastos del período, y en 2020, el 63,5%. En este segmento, también es posible relevar otro elemento, que es la existencia de un proveedor que concentra una parte relevante del total de contrataciones, es así como, en el año 2019 la Asociación de Radiodifusores de Chile se adjudica una licitación, por un total de \$613.137.284, por su parte, en el año 2020, a partir de la extensión de la misma licitación del año 2019, presenta ingresos por \$633.983.951, concentrando en ambos años una proporción significativa del gasto total.

A partir de los datos analizados, fue posible establecer la existencia de otras concentraciones relevantes en cuanto a proveedores de servicios de “Publicidad”, siendo uno de los aspectos más relevante lo ocurrido en el caso de las compras vía Convenio Marco, donde es posible visualizar la existencia de proveedores que se repiten entre los 10 con mayor monto de compras entre el año 2019 y 2020. Es así como Empresas pertenecientes al grupo periodístico El Mercurio, sumó ordenes de compras que bordean los 8 mil millones, a través de sus empresas El Mercurio S.A.P., Sociedad Periodística Araucanía y Empresa Periodística el Norte S.A. y El Mercurio de Valparaíso. Del mismo modo, otro proveedor que resulta de interés destacar, por el alto monto que concentra, es I-Group Comunicacion Publicitaria Ltda., quienes en el año 2019 obtuvieron la contratación, por medio de convenio marco, de los servicios de la Agencia de Medios para la Promoción Turística Internacional, por un monto de \$ 4.650.000.000, que equivale al 15,94% de las compras por convenio marco del período 2019¹⁸.

A diferencia de los casos de Licitación Pública y Convenios Marco, en la modalidad de Trato Directo, no se aprecia de manera significativa una concentración de las contrataciones en ciertos proveedores, no obstante, en este acaso, un elemento de interés a analizar es el aumento en la utilización de la causal de compra de “Emergencia, urgencia o imprevisto”, que en el año 2019 se ubica en el quinto lugar de las causales invocadas por los organismos para realizar este tipo de contrataciones, con un monto de gasto de \$138.169.745, y en 2020,

¹⁷ El presupuesto de gastos de la Subsecretaría del Trabajo para el año 2021 es de \$13.625.150.000. Este valor se obtuvo del sitio web de la Dirección de Presupuesto publicado en la siguiente ruta: http://www.dipres.cl/597/articles-243774_doc.pdf.pdf.

¹⁸ Esta adquisición de servicios fue realizada por el Servicio Nacional de Turismo, mediante la orden de compra 1591-111-CM19. Cabe mencionar que esta orden de compra no fue identificada mediante la consulta realizada en SQL Server, puesto que, su denominación en mercado público no coincidía con los parámetros establecidos la selección de las compras relacionadas con el servicio de Avisaje y Publicidad y que fueron detalladas en el apartado N° 3 “Metodología del Proceso” del presente informe.

pasa al primer lugar, con un monto de gastos de \$1.915.604.913. Esta situación, probablemente, responde a la habilitación legal, que otorga la declaración de estado de excepción constitucional a causa de la pandemia por Covid-19, y que permite a los organismos del Estado utilizar dicho argumento para justificar ciertas compras por Trato Directo invocando razones de “emergencia” o “imprevisto” ocasionadas por la emergencia sanitaria.

Desde la perspectiva de los compradores, es decir, de los organismos que contratan servicios de Avisaje y Publicidad, también fue posible constatar ciertas concentraciones. En cuanto a licitaciones públicas, por ejemplo, tanto en 2019 como 2020 se presenta una concentración del gasto que sobrepasa el 70% del total del período. Se observa, que, tanto en el año 2019, como en el 2020, la Secretaría General de Gobierno concentra más de un tercio del gasto, y entre ambos años, acumula un gasto de \$ 1.621.058.635 (11 licitaciones).

Del análisis de los datos de contrataciones vía Convenio Marco en el año 2019, se advierte que 3 instituciones tuvieron un gasto mayor a los \$ 1.000.000.000 en Avisaje y Publicidad, éstas son, el Servicio Nacional de Turismo, Subsecretaría de Redes Asistenciales y Subsecretaría del Ministerio de Educación.

Respecto del año 2020, los montos por organismo en contrataciones vía Convenio Marco son aún más significativos que en el período anterior, pues son 5 las instituciones las que superan los \$ 1.000.000.000 bajo el concepto del mismo giro de avisaje y publicidad, incluso alcanzando los \$8.277.317.765, como es en el caso del Servicio Nacional de Turismo, que concentró un cuarto (25%) del gasto total del año, y que además se observa que, tanto en 2019 y en 2020 se ubica en el primer lugar, le siguen el Servicio Electoral, que se ubica en el segundo lugar con \$4.411.814.421 y un 13,32% del gasto total. Existen 6 instituciones que vuelven a aparecer dentro de las 10 que más contratan por esta vía en el año 2020, que son: Servicio Nacional de Turismo, Subsecretaría de Educación, Universidad de Chile, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Subsecretaría General de Gobierno y la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo.

En tanto, aquellas instituciones que han utilizado más frecuentemente la modalidad de Trato Directo, existen algunas que nuevamente se ubican dentro de las 10 con mayores montos en esta forma de adquirir los servicios, como son los casos de la Universidad de Chile y Subsecretaría General de Gobierno, al igual que en el caso de Convenio Marco. En el año 2020, existen 6 instituciones que superan los \$ 100.000.000 por contrataciones por Trato Directo, incluso la Subsecretaría de Redes Asistenciales suma \$1.248.320.054 y concentra más de un tercio de las compras del período. Sobre este último organismo, en el año 2019 -pre pandemia-, figura en el primer lugar de gasto en la modalidad Convenio Marco, y en 2020, encabeza los montos de gasto en Trato Directo; de las 67 compras por esta vía realizadas en dicho año, 47 de ellas, fueron efectuadas invocando la causal de “Emergencia, urgencia o imprevisto”, como ya se ha mencionado, las compras por esta causal experimentaron un incremento significativo en el año 2020, debido posiblemente, por la declaración de emergencia sanitaria por parte de las autoridades, situación que se grafica claramente en el comportamiento de las adquisiciones de la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

Por otro lado, a partir de la presente revisión se ha podido concluir que existe una gran cantidad de compras, que, en el portal de Mercado Público, se encuentran descritas como contrataciones por servicios de Avisaje y Publicidad, no obstante, si se calculan los montos asociados a esas compras, se observa que no existe una relación con los montos informados por la Dirección de Presupuestos respecto de la ejecución de recursos en el Subtítulo 22 Ítem 07 “Publicidad y Difusión”. Dicha situación ha sido constatada en otras revisiones similares, puesto que, el informe “Gasto público en servicios de Publicidad y Difusión - Análisis de su comportamiento y concentración en las entidades públicas”¹⁹ del Observatorio de Gasto Fiscal, también advierte ciertas “dudas sobre la calidad y consistencia de los datos disponible”. Al respecto, en un apartado del informe indica que “las tres fuentes principales utilizadas para el presente estudio (Dirección de Presupuestos (DIPRES), Mercado Público y Congreso), no presentan consistencia en los montos que informan, con diferencias que en parte son significativas”²⁰. Tal diferencia, podría tener varias causas, como se abordaron, incluyendo la contabilización de servicios de Avisaje

¹⁹ https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Analisis_de_Gasto_en_Publicidad.pdf

²⁰ Al respecto agrega un ejemplo: “de hecho, el gasto total en publicidad y difusión de las instituciones que tuvieron la obligación de informar al Congreso (y que efectivamente lo hicieron) fue de cerca de 40 mil millones de Pesos, según DIPRES, pero el monto total informado al Congreso solo alcanza los 27 mil millones, un 31% menos”. Por otro lado, refuerza la tesis planteada sobre la contabilización de este tipo de gastos, indicando la existencia de “dudas sobre la correcta imputación de los gastos”, ya que se observa “Dado que la Contraloría General de la República prácticamente no realiza auditorías financieras, otra limitación no menor es el hecho de que los datos de la ejecución presupuestaria en publicidad podrían no estar correctamente imputados en la respectiva cuenta contable. Lo mismo vale para la correcta clasificación de compras de publicidad en el mercado público”.

y Publicidad en otros ítems presupuestarios. Asimismo, plantea un asunto de suma relevancia, que es la *“calidad de los datos públicos”* respecto de lo cual, existen oportunidades de mejora. Al respecto, una de estas podría considerar el registro en el Portal de Mercado Público del ítem presupuestario al cual está asociada la orden de compra facilitando el contraste de las compras con la ejecución presupuestaria por parte de la ciudadanía, y de esta manera, aumentando el control social sobre el uso de recursos públicos.

A partir de toda la información analizada, resultó posible dibujar las principales características de la inversión estatal en materia de avisaje y publicidad, así a partir de la disponibilidad de datos abiertos, se logra identificar los montos globales, sus principales modalidades de adquisición, proveedores, así como los cambios que experimenta este tipo de adquisiciones, entre un año y otro. Estos resultados, son un claro ejemplo de que la transparencia tiene diferentes caras, una de las cuales es la disponibilidad de información a través del mecanismo de datos abiertos, como parte un conjunto de prácticas gubernamentales que favorecen el control y rendición de cuentas por parte de los organismos del Estado.

5. Propuestas

Con el fin de un mayor control social del uso de recursos públicos, se propone que el Consejo genere recomendaciones a los organismos y a ChileCompra tendientes a establecer estándares de publicación de la información de compras, en particular, respecto de los campos que son editables por quienes efectúan las adquisiciones en los diferentes organismos del Estado, especialmente en cuanto a:

- Avanzar en *“Descripciones Adecuadas”* de los campos relacionados con la identificación de las órdenes de compra, dando cuenta del servicio/producto que se está adquiriendo.
- Mejorar el *“Registro de las Imputaciones Contables”* de las compras, por ej., homologando los registros en el caso de los organismos que forman parte del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado.
- Generar una *“Codificación Universal de las Instituciones”* que permita identificarlas fácilmente en distintas bases de datos públicos, permitiendo su comparación (ej. Dipres-Mercado Público y Portal Transparencia).