

**COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA POR AVISAJE DEL ESTADO.**

**ACTA DE LA SESIÓN N° 7ª DE LA 354ª LEGISLATURA CELEBRADA EL JUEVES 19 DE OCTUBRE DE 2006, DE 10.34 A 11.41 HORAS.**

---

**SUMARIO:**

- .- Se ratifica todo lo obrado en la reunión en comité de l 12 de octubre pasado.
- Se escucha a la Contralora General de la República (s) y a la Subsecretaria de Vivienda, en el marco de la investigación en curso.
- ..- Se acuerda invitar a diversos directores de medios de comunicación social.

Se inicia la sesión a las 10.34 horas.

**I PRESIDENCIA:** Preside la sesión el Diputado señor **Marco Enriquez-Ominami Gumucio**.

Actúa como Abogado Secretario de la Comisión, don Roberto Fuentes Innocenti y como abogado ayudante, don Álvaro Halabí Diuana.

**II ACTAS:** Las actas de las sesiones N° 5ª y 6ª se ponen a disposición de los señores Diputados y se dan por aprobadas por no haber sido objeto de observaciones.

**III ASISTENCIA:**

Asisten los siguientes señores diputados miembros de la Comisión:

Cardemil, don Alberto;  
Díaz, don Marcelo;  
Dittborn, don Julio;  
Egaña, don Andrés;  
Enriquez- Ominami, don Marco, y  
Sule, don Alejandro.

**ASÍSTEN ADEMÁS:**

LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA, doña **NOEMI ROJAS**, junto a los abogados, señores **JULIO PALADICINI** y **ARTURO BADÍA**.

La SUBSECRETARIA DE VIIVIENDA, doña **PAULINA SABALL**, junto a la asesora legislativo, doña **JEANNETTE TAPIA** y la Jefa del Departamento de Comunicaciones de esa Secretaría de Estado, doña **MARÍA MJOSÉ LUQUE**.

**IV CUENTA:** Se dio cuenta de los siguientes documentos:

1.-Dos oficios. Uno, de la señora Intendente de Magallanes y Antártica Chilena y el otro, de la señora Intendente de Atacama, por los que remiten información sobre la materia que se investiga.

Carta del Director (s) de Chile Compra, dirigida a Presidente de la Asociación de Radiodifusores de Chile don Luis Pardo, en que remite información histórica de compra de productos y servicios asociados al ámbito de la radiodifusión a través del sistema Chile compra.

**V ORDEN DEL DÍA:**

**ACUERDO**

Se **ACUERDA** invitar a la sesión ordinaria del 2 de noviembre de 2006 a las siguientes personas:

- LUIS VILLAGRÁN.** 1.- Al Director del Diario La Región (Coquimbo), don
- FRANCISCO PUGA.** 2.- Al Director del Diario El Día (La Serena), don
- 3.- Al Director Nacional de ARCHI, don **LUIS PARDO.**
- 4.- Al Director 4° Comité Regional Asociación de Radiodifusores de Chile, don **JAIME DÍAZ,**

\*\*\*\*\*

Las intervenciones de los señores Diputados y de los invitados constan en la versión taquigráfica elaborada por el cuerpo de taquígrafos de la Cámara de Diputados y que se anexa al final de la presente Acta, que se tiene como parte integrante de la misma.

\*\*\*\*\*

Por haberse cumplido el objeto de la sesión, se levanta a las 11.41 horas.

**MARCO ENRÍQUEZ- OMINAMI GUMUCIO**  
Presidente de la Comisión

**ROBERTO FUENTES INNOCENTI**  
Secretario de la Comisión

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA POR AVISAJE DEL ESTADO.

Sesión 7ª, celebrada en jueves 19 de octubre de 2006,  
de 10.56 a 12.10 horas.

#### **VERSIÓN TAQUIGRÁFICA**

Preside el diputado señor Marco Enríquez-Ominami.

Asisten los diputados señores Alberto Cardemil, Marcelo Díaz, Julio Dittborn, Andrés Egaña y Alejandro Sule.

Además, concurren como invitados la señora Noemí Rojas, contralora general subrogante de la República, los señores Julio Palavicini y Arturo Badía, abogados de ese organismo; y la señora Paulina Saball, subsecretaria de Vivienda y Urbanismo.

#### **TEXTO DEL DEBATE**

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El acta de la sesión 5ª se da por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

El acta de la sesión 6ª queda a disposición de los señores diputados.

El señor Secretario va a dar lectura a la Cuenta.

El señor FUENTES (Secretario).- No hay Cuenta.

Corresponde ratificar los acuerdos adoptados en la sesión pasada, que funcionó en Comité.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿Habría acuerdo?

**Acordado.**

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Señor Presidente, propongo invitar a representantes de medios de comunicación regionales. En este caso, a los directores de los diarios El Día y La Región, de Coquimbo, y al presidente la Asociación de Radiodifusores de Chile, Archi, de la Cuarta Región.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Asimismo, propongo invitar al presidente nacional de la Asociación de Radiodifusores de Chile, señor Luis Pardo; al presidente de los avisadores nacionales, Anda; y a los directores de Copesa y El Mercurio.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, quiero hacer un alcance. En la Comisión encargada de estudiar las privatizaciones se invitó a una serie de personas del ámbito privado, produciéndose una situación muy incómoda porque se daba a conocer que las habíamos invitado y no venían. Por eso, debemos tener la precaución cuando invitamos a representantes de medios de comunicación sobre los que no tenemos autoridad.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Comparto su opinión, por eso hablé con los representantes de Copesa para ver si estaban interesados en participar.

El señor EGAÑA.- Es importante hacer el contacto primero para evitar problemas de interpretación.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- También propongo invitar al director del periódico The Clinic y a los antiguos representantes del Diario Siete, Mónica González y Genaro Arriagada, para conocer su experiencia,

¿Habría acuerdo?

**Acordado.**

Se encuentra con nosotros la Contralora General de la República subrogante, señora Noemí Rojas, a quien damos la bienvenida y ofrecemos la palabra para que exponga respecto del tema objeto de nuestra investigación: el avisaje del Estado, materia muy analizada en otros países, como Argentina, donde se han hecho estudios sobre el particular y en el cual el avisaje del Estado se ha transformado en un tópico político relevante, especialmente referente a los criterios que debe utilizar el Estado para contratar avisos en los diferentes medios de comunicación.

Tiene la palabra, señora Contralora.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Señor Presidente, agradezco la invitación. Gustosos colaboraremos en la investigación que debe realizar esta Comisión, en todo aquello que nos sea posible.

A mi derecha se encuentra don Julio Palavicini, y a mi izquierda don Arturo Badía, ambos abogados de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

En la citación que nos enviaron, nos solicitan que nos refiramos a la distribución del avisaje publicitario de los servicios públicos y nos preguntan si como organismo fiscalizador hemos detectado irregularidades en los procesos de contratación de publicidad de los organismos del Estado. No obstante, como antecedente previo, me parece necesario referirme a la legislación que rige la materia.

Hasta 2002 ó 2003, sobre el particular sólo teníamos un artículo que se incluía año a año en la ley de Presupuestos, según el cual los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los órganos y servicios públicos que integran la administración del Estado no

podían incurrir en otros gastos por concepto de publicidad y difusión que los necesarios para el cumplimiento de sus funciones y en aquellos que tuvieran por objeto informar a los usuarios sobre la forma de acceder a las prestaciones que otorgaran. Por su naturaleza, se trataba de una norma cuya vigencia estaba limitada al ejercicio presupuestario correspondiente.

Con posterioridad, en 2003, mediante la ley N° 19.896, copia de la cual acompañamos, se introdujo una modificación al decreto ley N° 1.263, de 1975, orgánico de administración financiera del Estado, y se aprobaron otras normas sobre administración presupuestaria y de personal, entre las cuales destaca la del artículo 3°, que estableció de manera permanente la disposición a la que me referí, aquella que año a año se incluía en la ley de Presupuestos, pero agregándole un inciso segundo, que dispone: "Cuando no existan todavía prestaciones concretas que corresponda otorgar, el Poder Ejecutivo, a través de sus organismos dependientes o relacionados con él por intermedio de alguna de las Secretarías de Estado, sólo podrá informar sobre el contenido de los programas y acciones que resuelva propiciar, utilizando medios idóneos a tal efecto. En el caso de las iniciativas de ley, deberá señalar su sujeción a la aprobación legislativa correspondiente."

En consecuencia, lo que era norma presupuestaria que caducaba año a año, se convirtió en disposición de carácter permanente.

En la misma época se produjo un problema que ustedes deben recordar, el de la publicidad y difusión del Plan Auge, ya que la Contraloría objetó los gastos que por ese concepto incluía el programa, por considerarlos ilegales -aún no se aprobaba la ley N° 19.896-. El Ministerio de Salud pidió una revisión del dictamen correspondiente, pero éste fue confirmado. Finalmente, presentó un recurso de protección ante la

Corte de Apelaciones de Santiago, por considerar la resolución ilegal y arbitraria, pero el tribunal confirmó la posición de la Contraloría. Y en el juicio de cuenta respectivo que se lleva en el tribunal, en primera instancia se ganó y, en segunda instancia, se perdió. O sea, fueron alrededor de 600 millones de pesos.

Ustedes recordarán que esto sucedió bajo la administración del ministro Artaza.

También sucedió una cosa similar en el Plan Transantiago, y aquí están citados los dictámenes. Entre los muchos gastos que se indicaban en este decreto, venía también un proyecto de publicidad y de consulta a la ciudadanía. Eso se devolvió sin tramitar, después se arregló y no hubo gasto.

La ley de Presupuestos -aquí estamos en otro tópico- contempla en el Subtítulo 22, ítem 17, asignaciones 001 y 002, Gastos de Difusión y Gastos de Impresos. Este año, de acuerdo con los antecedentes que ya nos proporcionó la división de contabilidad, estos ascienden a más de 21 mil millones de pesos, de los cuales 12 mil millones corresponden a los avisos, periódicos, radio, televisión, agencias publicitarias, y 7 mil millones a folletos, revistas, memorias y otra clase de impresos.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Disculpe que la interrumpa, pero el diputado Díaz quiere hacer una consulta.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Sólo para precisar. Dijo que el total del ítem es de 21 mil millones de pesos.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Sí, el presupuesto de este año contempla 21 mil millones de pesos. La cantidad exacta está ahí. Y dividido en 12 mil millones para los efectos de la difusión y 7 mil millones para impresiones.

Un señor DIPUTADO.- Eso suma 19.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Hay unas fracciones que no las consideraré. La suma total es 21 mil 100 millones.

Un señor DIPUTADO.- Son como 3 mil millones más.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente). 12 y 7 son 19. Falta mucha plata del total asignado de 21 mil millones de pesos.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Aparte del dato global, acompañamos en esta carpeta el desglose por servicio y código de toda la administración, en cuanto a lo que corresponde a cada servicio en el ítem 001 y en la asignación 002.

El señor EGAÑA.- Esa división que hicieron ustedes por cada uno de los organismos...

La señora ROJAS (doña Noemí).- Es lo que ya está pagado.

El señor EGAÑA.- Por lo tanto, en el Presupuesto que estamos discutiendo para 2007, este ítem debiera considerar una suma global de 22 mil millones, distribuidos en avisaje e impresos. O sea, si yo tomo el presupuesto presentado por el Gobierno, teóricamente tendría que llegar a esta misma cifra, no gastado, sino que aprobado como partida.

La señora ROJAS (doña Noemí).- No. He cometido una grave omisión. Estoy hablando del Presupuesto de 2005. Toda esta información que estoy dando acá es de ese año.

El señor CARDEMIL.- Ése es el que viene con estudio de ejecución.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Sí, por lo pagado. Podríamos dar la cantidad del año 2006, pero sólo del primer trimestre. Ahora, si quieren la

cantidad final del año, la podemos dar los primeros días de enero.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente). Toda la información la valoramos mucho.

El señor EGAÑA.- ¿El 2005 lo tiene completo?

La señora ROJAS (doña Noemí).- Completo.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Señor Presidente, quiero insistir en la pregunta del diputado Egaña. ¿En el proyecto de ley de Presupuestos de 2007 deberíamos estar en condiciones de encontrar la provisión presupuestaria para estos ítems?

La señora ROJAS (doña Noemí).- En este momento está en estudio. Presenta una estimación, porque por algo es una provisión. Pero nosotros no manejamos eso. Es manejado por el Ministerio de Hacienda y las comisiones respectivas, las que en este momento están en eso.

El señor EGAÑA.- Están funcionando en este momento.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Están funcionando. Así es que ese dato no lo podemos dar.

El señor CARDEMIL.- Es muy importante la acotación de la contralora, porque nos dio una información muy relevante: que toda esta estimación debería estar en el subtítulo 22, ítem 07.

Como no está la verificación, el testeó de ejecución, ésta es una provisión de fondos que está en el aire. No hay un capítulo consolidado de los gastos que el Estado hace en materia de publicidad. Entonces, hay que componer la cifra con información que viene de varios lados. Por eso, el dato es bien importante. Podríamos pedirlo a la Dipres.

El señor EGAÑA.- La otra vez la Dipres se comprometió a entregar esa información.

El señor CARDEMIL.- Que la desagregación nos conduzca a una cifra de provisión para el 2007 y ver cómo han evolucionado estos 21 mil y saber a cuánto llegamos.

La señora ROJAS (doña Noemí).- En todo caso, la ley de Presupuestos llega hasta el nivel del ítem Publicidad y Difusión. Después, en la clasificación presupuestaria viene desglosado la desagregación del ítem 07 dentro del subtítulo 22, "Bienes y Servicios de Consumo". O sea, en la ley de Presupuestos nueva no lo van a encontrar.

El señor BADÍA.- La ley de Presupuestos llega hasta los subtítulos.

El señor EGAÑA.- Como estamos hablando de un análisis completo, ajustado, de 2005, ustedes como tienen el subtítulo y todos los ítems, si toman el Presupuesto de 2005 aprobado, ¿cómo anda la cifra de los 22 mil millones de pesos en relación con el Presupuesto? ¿Se ajusta exactamente? ¿Hay una variación?

El señor PALAVICINI.- ¿De acuerdo con el Presupuesto del año que viene?

El señor EGAÑA.- De 2005.

La Cámara aprobó un Presupuesto y no llegamos a esa cifra porque están los subtítulos. Pero en el gran volumen que ustedes hicieron al final llegan a un consolidado en que de los 21 mil millones de pesos, 12 mil se gastaron en avisaje, publicidad en televisión, y 7 mil en impresos.

Si comparo esa cifra, que ustedes tienen desglosarla en el gran total. ¿Cuadran las cifras?

La señora ROJAS (doña Noemí).- Aquí dice que hay un saldo por pagar.

El señor EGAÑA.- ¿De qué monto?

La señora ROJAS (doña Noemí).- De 21.100.000.080. Aquí dice que se pagaron 20.139.000.058. Por lo tanto, hay un saldo por pagar de 961.000.022. Pero es un saldo que no se ejecutó.

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, de acuerdo con el principio de legalidad del gasto sobre el cual la Contraloría ha trabajado bastante, no se puede autorizar ningún gasto que esté fuera del marco de la ley de Presupuestos.

En ese contexto, y de acuerdo con las auditorías que ha hecho la Contraloría, no hemos descubierto gastos que se hayan excedido de esa cifra. No podrían excederse, porque la ley no autoriza cargos que estén sobre el monto. Lo más probable es que la provisión presupuestaria de la ley de Presupuestos de 2004 haya sido cercana a los 21 mil millones de pesos.

El señor CARDEMIL.- Tiene que haber sido exactamente eso.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Parece.

El señor PALAVICINI.- Incluso, un poco menos, por los programas que no se ejecutaron.

El señor DÍAZ (don Marcelo).- Señor Presidente, por su intermedio, quiero preguntar a la señora Rojas, si esto contempla el gasto en publicidad e impresiones del conjunto de la Administración del Estado, incluyendo las empresas públicas.

La señora ROJAS (doña Noemí).- No, no están incluidas las empresas públicas.

El señor BADÍA.- ¿No están incluidas en la ley de Presupuestos las empresas públicas?

La señora ROJAS (doña Noemí).- No.

El señor CARDEMIL.- ¿Y los gobiernos regionales?

La señora ROJAS (doña Noemí).- Sí, todos. En general, toda la administración del Estado.

El señor CARDEMIL.- Salvo las empresas que tienen estatuto especial.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Claro.

Tenemos el Plan Auge, hay jurisprudencia en relación con el programa "Chile: más queremos. Podemos", que daba a conocer las políticas relativas a niños, adultos mayores y otros estamentos y se autorizó a gastar en ello.

Al Ministerio de Salud, en otro dictamen, también de este año, le dijimos sí, porque contiene spots y mucha publicidad en relación con la bacteria vibrión parahemolítico y está dentro de las funciones que corresponden a Salud.

En Chile, antes de la dictación del programa ChileCompra, en general, se compraba mediante el sistema de propuestas públicas. Más adelante, el artículo 9° de la ley 19.653, hizo obligatoria la inserción fundada, la licitación privada y el trato directo.

Con la dictación de la ley 19.386 denominada Compras Públicas, se hizo absolutamente obligatoria la propuesta pública en los sistemas de avisaje y, salvo excepciones, aquí entraron todas las instituciones del Estado y toda clase de contratos.

Esto es muy importante, tenemos mucha jurisprudencia al respecto. Pero la Contraloría ha ido más allá y ha ido extendiendo la norma a casos, como la Universidad de Chile, no obstante regirse por el decreto ley 153, entre cuyas normas está aquella que dice: "Las leyes futuras que se dicten para los servicios públicos no se aplicarán a la Universidad de Chile, salvo que lo

diga expresamente", pero la Contraloría señaló que pese a esa norma tan enfática, ésta es una ley de bases y por lo tanto se le aplica.

También se aplica a las microempresas que crean las municipalidades, a los servicios de bienestar y al jefe de ese servicio le corresponde hacer la adquisición respectiva, porque el bienestar no tiene facultad para adquirir directamente.

Lo que es muy importante en las bases de esta ley son la equidad, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la no discriminación arbitraria, que tanto les interesa, la igualdad ante la ley -este principio es fundamental-, la probidad y la transparencia; la economía y la eficiencia, porque hay que optimizar los recursos públicos. Pero en la equidad es donde está el punto que le interesa a la Comisión, artículo 19, que se refiere a la no discriminación arbitraria. Esto es lo que se hizo con la ley 19.886.

Por eso las excepciones son muy pocas y se refieren a instituciones para las cuales subsisten normativas especiales de contratación. Se aplican en el caso de la adquisición de bienes corporales e incorporales muebles y servicios de las Fuerzas Armadas, en las acciones de apoyo, en la prestación de servicios personales y en otras, tales como el decreto con fuerza de ley 271/91, del Ministerio de Obras Públicas, concesión de obra pública, decreto con fuerza de ley 164/91, del MOP, construcción de obra pública, y el decreto con fuerza de ley 36/80, del Ministerio de Salud, sobre normas que se aplicarán en los convenios que celebren los servicios de salud.

Con esta ley se acabó el mito de que las licitaciones se adjudicaban a los que ofrecían más barato, puesto que dispone que se otorgarán a los oferentes más convenientes y eficientes. Algunas ofertas pueden ser muy económicas, pero que a lo mejor no tienen

sentido alguno para los servicios que las solicitan. Entre otras cosas, se debe considerar el lugar en que funcionan.

El cuerpo legal introdujo otra serie de modificaciones.

La Dirección de Compras y Contratación Pública tiene convenios marco de conformidad con el programa que se hace a través suyo. A modo de ejemplo, si los órganos de la Administración del Estado necesitan adquirir este año 7 mil o 10 mil computadores y se presentan a la licitación empresas como IBM, Sonda y otras, los servicios que los requieren primero deben recurrir al convenio marco, puesto que si allí encuentran lo que necesitan tienen la obligación de adquirirlos por esa vía. La única excepción para no hacerlo es que otras empresas ofrecieran esos equipos en condiciones más ventajosas, pero para eso deben presentar pruebas fehacientes, sustanciales, para demostrar que esas condiciones son más ventajosas.

La ley creó un registro electrónico oficial de contratistas, que contempla la adquisición y contratación de bienes utilizando solamente los sistemas electrónicos o digitales, y el Tribunal de Contratación Pública, cuyo ámbito jurisdiccional le otorga competencia para conocer de las acciones de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación entre la aprobación de las bases y la adjudicación.

Respecto del ámbito de aplicación de la ley, se establece que se aplica a las universidades, las municipalidades, al Sename, al Ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes y a los servicios de bienestar.

La ley no se aplica al Banco Central, a las empresas del Estado y a las corporaciones de derecho

privado que no integran la Administración del Estado, como Sercotec.

Hay mucha jurisprudencia internacional, en materia de tratados internacionales, sobre la aplicación de esta legislación, la que se encuentra contenida en el documento que dejaré en poder de la Comisión.

La Contraloría hace tiempo efectuó un análisis de los planes y gastos en materia de difusión y publicidad del Plan Auge, del TranSantiago y hace poco se validó lo que hicieron en esa materia, a través ChileCompra, la Corporación de Fomento de la Producción, el INP y otros seis servicios.

Además, se llevó a cabo la validación de gasto del Indap, pero no sabemos si se hizo o no a través de ChileCompra. En estos momentos estamos haciendo las visitas respectivas, pero cabe señalar que se han producido muchos cambios en la división de auditoría administrativa, así como de jefaturas y de estilos de trabajo. Para ello estamos utilizando el programa Sika, el cual fue impuesto por la empresa consultora Ernst & Young, que trabajó con nosotros alrededor de dos años, de manera que hoy, a lo largo de todo el país, se están implementando nuevas tecnologías con la incorporación del análisis de riesgo.

Los contratos de avisaje no son materia de toma de razón de la Contraloría. Si mal no recuerdo, mientras no excedan las mil unidades de fomento están exentos, cualquiera sea el monto; se eximieron hace aproximadamente cuatro años.

El señor CARDEMIL.- ¿En virtud de qué se eximieron?

La señora ROJAS (doña Noemí).- El Contralor está facultado para eximir por no ser materia esencial, pero lo que no tiene ese carácter pasa, a

posteriori, a ser materia de control externo. Las visitas a terreno que hacen los fiscalizadores se ven de inmediato, pero no se ve todo, y dudo que la Contraloría pueda ver todo lo que hay en el Servicio. Se toman muestras.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, quiero hacer un par de consultas. En la jurisprudencia que a lo largo de los años ha logrado reunir la Contraloría, ¿existe algún documento que reúna los casos más significativos, sobre todo los anteriores y los que se han producido de acuerdo con la ley N° 18.886?

El señor ENRÍQUEZ OMINAMI (Presidente).- Tiene la palabra el señor Palavicini.

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, la Contraloría tiene una enorme cantidad de jurisprudencia, tanto previa a la dictación de la ley, como durante la vigencia de la ley de Compras.

De hecho, si se revisa la ley de Compras y el Reglamento de la ley de Compras se van a encontrar sin una positivización de la jurisprudencia de la Contraloría. En ese contexto, tenemos mucha jurisprudencia recopilada a lo largo del tiempo y que hemos traducido en minutas que permiten formar a los nuevos funcionarios que ingresan a la Contraloría. Además, sirven para resolver los problemas más complicados.

De esa jurisprudencia, seleccionamos la más importante y la que podría ser más interesante para los efectos de esta Comisión: es la que está reproducida en la minuta que de la señora Noemí Rojas.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Algunas veces se citan, pero no está el dictamen completo. Entonces, si quieren, les mandamos un set con los dictámenes completos.

El señor EGAÑA.- Hemos tocado un punto medular. Respecto de la interpretación de la ley de ChileCompra, usted dio un ejemplo concreto. Es ahí donde tenemos ciertas discrepancias y donde se producen los problemas. Concretamente, en lo siguiente: si mañana necesito poner un aviso para contratar ingenieros forestales, porque voy a hacer un gran proyecto en la Octava Región, y resulta que el aviso lo coloco en la Revista Hípica del Hipódromo Chile, hay una situación que cuesta explicarla. Por lo tanto, la situación queda en evidencia. Pero, cuando se llama a una licitación de pintura, por ejemplo, de 200 galones de látex exterior blanco, con rangos de precios, el hecho de que se escoja un producto 20, 15 o hasta 16 por ciento más barato - me refiero a casos de interpretación de la ley- es difícil de explicar, a no ser de que se haya pedido un látex especial para pintar a 40 grados bajo cero arriba de una roca, para lo cual se incluye una característica especial. Por eso, me interesaba conocer la jurisprudencia de la interpretación de esa parte, que queda abierta al criterio de la decisión de la autoridad y del jefe de Servicio.

Sin ir más lejos, una cosa que fue bastante evidente -no voy a decir una palabra burda- pasó en una licitación del Hospital de Carabineros. Se pedían delantales blancos. No sé para qué cosa. Costaban 50 ó 60 por ciento más caros. Fue tan evidente que cayó el director y el jefe de compras, entre otros. Ésa es una cosa mayor. Pero, en la sumatoria de pequeñas cosas entramos en un terreno que es difícil de establecer, sobre todo si digo: "Quiero que mi mensaje llegue a 200 mil personas que son madres de hijos de seis meses." Y digo: "Esta es la radioemisora adecuada." Puede que ésa no sea. Entonces, entramos en un terreno pantanoso. Es una de las razones por la cual esta Comisión está

funcionando; para despejar un poco los criterios que se aplican.

El señor PALAVICINI.- Lo que ocurre en la ley de Compras es que expresamente prohíbe decidir las licitaciones de acuerdo con el precio. De hecho, expresamente lo prohíbe. La Contraloría ha tenido jurisprudencia de devolución de bases administrativas y ha dicho que se va a resolver exclusivamente en función del precio. Eso dice expresamente la ley.

Ahora, hay siempre una cuestión de discrecionalidad. Siempre la administración va a tener que decidir entre oferentes. En ese contexto la ley trata de dar la mayor cantidad de normas, para que sea un procedimiento reglado, reconociendo las atribuciones de los jefes de servicios para decidir por la oferta que consideren más conveniente para los intereses de su institución.

Además, en la ley y en el reglamento se garantiza todo un sistema de transparencia, de manera tal que cuando se revisa la información pueda darse cuenta de las razones de ciertas anomalías como las que se mencionaban.

El señor EGAÑA.- Acepto que existe un porcentaje de discrecionalidad. ¿Cuánto es el margen? Es lo mismo que decir que una persona tiene criterio, pero ¿cuánto?

La señora ROJAS (doña Noemí).- En cuanto a la discrecionalidad existe una cosa fundamental. Hace mucho que la Contraloría ha manifestado que la discrecionalidad no puede caer en la arbitrariedad. El límite de la discrecionalidad empieza en la arbitrariedad. Existe lo que se llama el principio de la motivación del acta administrativa. Por eso debe ser fundado.

Si tengo facultades para despedir a un funcionario no puedo decirle ¡váyase! Tengo que agregar

la razón por la cual lo estoy despidiendo. Es discrecional, de mi exclusiva confianza, pero se acabó el despido basado en "a mi no me gusta". La motivación es importante.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿La Contraloría sólo hace una evaluación formal del gasto y no respecto de su idoneidad? ¿Tampoco hay una evaluación *ex post* del objetivo?

Lo que pregunta el diputado se puede contestar empíricamente. Por ejemplo, quiero hablarles a los jóvenes, a las madres, a las madres solteras, y quiero hacer una política pública para comunicarlo.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Sí. Eso es el seguimiento.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- La única agencia que trae información segmentada es Megatime. Entonces, ¿ustedes hacen la evaluación del gasto?

El señor CARDEMIL.- ¿No es un juicio de mérito?

La señora ROJAS (doña Noemí).- No. La distribución del avisaje corresponde a políticas de Gobierno y, además, a lo que diga el convenio marco. No me cabe la menor duda de que en el convenio marco está El Mercurio, Copesa, etcétera.

Sin entrar a administrar, porque no nos corresponde, pongamos un ejemplo. Si quiero vender una casa o comprar un vehículo ¿dónde pongo el aviso? Muy sencillo, lo pongo en El Mercurio de los días sábado y domingo porque sé que es el diario más leído.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Pero hay información empírica que demuestra que no es así.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Tal vez en regiones no es así, pero en Santiago lo es.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Tampoco, y esa es parte de la discusión.

Tal vez Las Últimas Noticias sea una mejor alternativa.

*-Hablan varios señores diputados a la vez.*

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, creo que entramos en un terreno que es de larga discusión. Posiblemente eso ocurre en la Región Metropolitana, pero en las otras regiones hay distintas variables. Puede ser efectivo vender un auto, una bicicleta o una motoneta en Dato Aviso, que es gratis y se reparte en las calles. Hay muchas variables.

En la Región Metropolitana, si tengo que arrendar algo, el que da la pauta son los avisos de El Mercurio. Pero creo que todo esto es un tema paralelo. Lo que estamos tratando de averiguar es sobre los criterios y de qué manera podemos llegar a saber los gastos del Estado.

Nunca había escuchado el monto total que el Gobierno tenía aprobado en la ley de presupuestos, cuánto para avisaje y cuánto para impresos. No lo había visto por más que había tratado de averiguar. No sabía que por Presupuesto había 22 mil millones de pesos en el ítem de 2005.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Son pocas las variables.

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, la ley orgánica nuestra expresamente nos prohíbe hacer juicios de mérito.

El señor CARDEMIL.- Pero la verificación objetiva de que se cumplieron las normas. ¿Hay un protocolo?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Las auditorías que se han hecho en algunos servicios, ¿se hacen por sorteo?

La señora ROJAS (doña Noemí).- No. Eso corresponde a una planificación.

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, puede ser por distintos motivos. Obedece a una planificación de fiscalización, pero también a auditorías que se solicitan.

El señor EGAÑA.- Señor Presidente, a todos les toca. Ella hizo presente de los que no estaban. Les corresponde a todas las empresas, menos a las del Estado y el Banco Central.

La señora ROJAS (doña Noemí).- Señor Presidente, sólo hemos visto algunas muestras. No tenemos el tiempo para ver todo.

*-Hablan varios señores diputados a la vez.*

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Entonces, ¿quién controla las empresas públicas en materia del gasto de su avisaje?

La señora ROJAS (doña Noemí).- Podrían darnos la facultad a nosotros.

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, para nosotros es muy importante dejar en claro que un elemento central es la equidad del sistema. Vale decir, dentro de la ley de compra uno de los objetivos centrales es garantizar que el Estado pueda ofrecer a los proveedores la posibilidad de acceder y competir con los negocios del Estado. En este contexto, los servicios de avisaje claramente están dentro de esa línea.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿Ustedes encontraron irregularidades en 2004 y 2005?

El señor PALAVICINI.- Señor Presidente, la gran observación fue el Auge. En el caso del Plan TranSantiago, no, porque fue un decreto.

Pero sí revisamos el caso que señaló la señora Noemí, en cuanto a un gasto que se hizo a propósito del Ministerio Secretaría General de Gobierno, a petición de algunos parlamentarios de Renovación Nacional. Asimismo, en el caso del Ministerio de Salud, también se revisó, a solicitud del diputado Marcelo Forni y de la diputada María Angélica Cristi y otros diputados.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).-  
¿Alguna otra cosa?

En nombre de la Comisión, agradezco su colaboración y concurrencia.

Que ingrese la subsecretaria, por favor.

*-Ingresa a la Sala de la Comisión la señora Paulina Saball, subsecretaria de Vivienda y Urbanismo.*

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Doy la bienvenida a la señora Paulina Saball, a quien agradezco su presencia en esta Comisión.

El objeto de esta Comisión es abordar e investigar una materia no explorada y no abordada durante muchísimos años -dieciséis, para ser exacto-, que es el avisaje del Estado, materia que sí ha sido extremadamente abordada y explorada por otros gobiernos y otras sociedades.

Para referirse a este tema, tiene la palabra la señora Paulina Saball.

La señora SABALL (subsecretaria de Vivienda y Urbanismo).- Gracias, señor Presidente.

En primer lugar, quiero excusar la ausencia de la ministra en esta sesión, debido a que desde hace ocho días padece de una neumonitis. Ayer sólo

se levantó de la cama para participar en la discusión del presupuesto del ministerio. Si hubiera podido, habría asistido a esta Comisión.

Me acompañan Jeannette Tapia, asesora legislativa del Ministerio de la Vivienda, y María José Luque, jefa del Departamento de Comunicaciones del Ministerio.

En segundo lugar, quiero explicar cuáles son los ámbitos en los cuales el Ministerio de Vivienda usa los temas relacionados con la difusión, avisaje, publicaciones, etcétera.

Respecto de ese tema, hay un conjunto de publicaciones que derivan de obligaciones normativas, legales, que son aquellas que están expresamente señaladas en los reglamentos de los programas habitacionales y urbanos que dicen relación, en primer lugar, con informar en diarios, en medios de circulación nacional, regional y en el Diario Oficial aquello que tiene que ver con los llamados a procesos de selección de cada uno de los programas habitacionales o urbanos que tienen concursabilidad. Luego se debe hacer la publicación en los mismos medios nacionales, regionales y en el Diario Oficial, de los actos administrativos que de allí deriven, particularmente los que tienen relación con los beneficiarios seleccionados en esos programas. Eso constituye una parte importante de lo que publicamos.

En tercer lugar, se publica aquello relacionado con la información a la ciudadanía respecto de los programas mismos, que tienen que ver, en lo fundamental, con la obligación del Estado -en este caso, del Ministerio de Vivienda- de proveer a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones, una información veraz, transparente y oportuna respecto de aquellos beneficios que le pueden exigir a las políticas públicas, de cómo se comportan y cómo se accede a ellos.

Esto adquiere especial relevancia cuando se hacen modificaciones. Expondré dos ejemplos recientes. En este momento estamos diseñando la campaña de comunicación respecto de los cambios en los programas habitacionales como parte de la nueva política, que abarca desde los montos de los subsidios hasta las formas de postulación, los recursos disponibles, etcétera.

Otro ejemplo importante en 2005 fue cuando se comunicó e informó a la ciudadanía respecto de los beneficios a los cuales podían postular los deudores habitacionales.

Luego, están aquellas publicaciones más habituales del ministerio que tienen relación con el acceso a oficinas de informaciones y de las acciones y rendiciones a través de los municipios o de la página web del ministerio.

En segundo lugar, los instrumentos privilegiados para esta tarea son, como señalé, las publicaciones de insertos, cuando se trata de procesos de selección; folletos, publicaciones en el Diario Oficial y campañas que en general se hacen en distintos medios.

En cuanto a cómo llegamos a los medios en que publicamos, está basado en un estudio que responde a la identificación del público objetivo al cual se quiere llegar con un programa. Por ejemplo, todo lo relacionado con subsidios habitacionales destinados a los sectores más vulnerables, la ley nos obliga a publicarlos en medios de circulación nacional y en este momento se hace a través del diario La Cuarta, lo que tiene que ver con el estudio de segmentación. Sin embargo, la publicación de los subsidios vinculados a sectores medios se hace a través del diario La Nación.

Para determinar el medio mismo se utilizan tres instrumentos: primero, el convenio marco que existe por la vía de ChileCompra, respecto del avisaje; segundo, las

licitaciones que se hacen en periódicos de circulación nacional para los insertos, en el caso de los sectores medios y, en ese caso, no se paga por parte del ministerio, sino con el avisaje que va en el inserto del diario correspondiente; y, tercero, los medios audiovisuales, especialmente la televisión, donde lo que se ha usado básicamente es un convenio entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y prácticamente todos los canales de televisión y un conjunto de radioemisoras a cambio del arriendo de los terrenos en el Parque Metropolitano de Santiago de las antenas que están dispuestas allí.

Eso significa que el pago de los servicios de instalación de dichas antenas se retribuye al ministerio por la vía de tiempo en los canales de televisión y en las radioemisoras para las campañas del ministerio. Este punto es importante, dado que todas las campañas que el ministerio ha hecho a través de las vías antes mencionadas, no han tenido costo, porque se hace con la disponibilidad del canje.

El señor DITTBORN.- Perdón, el canje es como un trueque que aparece como bueno, pero se podría pensar que por tener las antenas en el parque se podría obtener mucho más de lo que se está usando como mecanismo publicitario, aunque es muy difícil calcular el precio.

Ahora bien, la función negociadora del ministerio con los canales es espectacular, dado que ya tienen las antenas instaladas.

La señora SABALL (doña Paulina).- Aquí hay un tema muy importante.

Lo que acaba de decir el diputado Dittborn, en el sentido de que las antenas estaban instaladas en los terrenos del Parque Metropolitano desde hace mucho tiempo...

El señor CARDEMIL.- ¿Son las que están detrás de la virgen?

La señora SABALL (doña Paulina).- En el tiempo del ministro Etchegaray fue cuando se abordó este tema. Una cosa es la concesión que tengan de la frecuencia y, otra, es el uso del suelo. Entonces, ello se ha valorado como un contrato de arriendo. De hecho, hay algunas radios que pagan una parte en dinero. En el fondo, lo que se hace es un cálculo del valor del arriendo de ese terreno para esa antena.

El señor DITTBORN.- Anual.

La señora SABALL (doña Paulina).- Algunos son anuales. Podemos enviar a esta Comisión los contratos, pues todos ellos son distintos. Entonces, se calcula el valor que costaría el arriendo de ese suelo, lo que se traduce posteriormente en el modo de pago a través de esta disponibilidad de tiempo. Insisto, en algunos casos el total se paga en tiempo de su programación y, en otros, una parte en dinero y, otra, en canje.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿El canje no está valorizado en el monto del gasto?

La señora SABALL (doña Paulina).- Lo que voy a entregar ahora es lo que gastamos del presupuesto.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- No el valorizado, sino el real.

El señor SABALL (doña Paulina).- Claro.

Antes de señalar el tema de los gastos está la estrategia y asesoría comunicacional. El ministerio de Vivienda ha licitado, en forma pública, todos los años el apoyo en lo que respecta a estrategias de campaña. En definitiva, los componentes tienen que ver con campañas, comunicaciones que nos ordena el reglamento, con el tiempo del cual disponemos en radio y televisión, y, finalmente, con asesorías estratégicas en materia del diseño de estos materiales.

Desde el punto de vista del gasto, la ministra remitió a la Comisión un oficio en el cual entrega los datos respecto de los gastos que el ministerio tiene en publicidad y difusión, el cual comprende los períodos 2001 a 2005. Éstos están cargados al presupuesto de la subsecretaría en el ítem denominado Servicios de Publicidad. Son parte del gasto corriente, en el 2001 alcanzaron al 0,05 del presupuesto del ministerio y a 3,9 del presupuesto del gasto corriente. En general, están más o menos en ese rango. Por ejemplo, en el 2002 fue de 0,06; el 2003, 0,05; el 2004, 0,03, etcétera. No hay una variación significativa respecto del presupuesto global del ministerio o del presupuesto en el ítem gasto corriente.

Finalmente, las formas de contratar son las siguientes. En primer lugar, están las licitaciones públicas por la vía de ChileCompra. Como les decía, en estos momentos estamos trabajando con los diarios La Cuarta y La Nación en lo que respecta a publicaciones anuales. Una vez al año llamamos a licitación pública, solicitando que necesitamos contratar todas las publicaciones del año del proceso de selección, separado del proceso de adjudicación.

Luego, está el tema de los convenios marco de ChileCompra. En este caso, los contratos hasta 400 los firma el jefe de la división administrativa; sobre 400, la subsecretaría, y sobre 2.000 van a toma de razón de la Contraloría. Todos ellos son publicados.

Finalmente, están los convenios de colaboración, que se usan sólo para los sectores medios, que corresponde a cuando publicamos un inserto en el diario. Lo que se financia es el avisaje.

Respecto del tema de los tiempos, en relación con los canjes, la instalación de antenas de canales de televisión corresponde a Canal 13, a Chilevisión, a Televisión Nacional de Chile y a Telecanal. En materia de radios, ésta corresponde a las radios Armonía, Bio-Bío, Región Metropolitana, Beethoven, Carolina, Infinita, Romance, Romántica, Tiempo, Universo,

Usach y Zero. Respecto de cada una está estipulado el tiempo.

En general, cada año fluctuamos entre 7 y 8 publicaciones en medios de prensa escrita, en lo que refiere sólo a subsidios.

El señor DITTBORN.- Quiero pedir a la señora Saball que deje a disposición de la Comisión copia de los contratos y la valoración que se hace del canje, esto es, en cuánto se valora lo que se está comprando.

La señora SABALL (doña Paulina).- Muy bien, señor diputado.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Entiendo que todo esto obedece a un plan de medios de comunicación que ustedes elaboran anualmente. Quiero saber si ese plan de medios es de acceso público, si está hecho por profesionales, si lo aprueba la ministra y de acuerdo con qué información se elabora. Se ha planteado que Megatime es la gran certificadora del avisaje privado y que el Estado dejó de contratarla desde 1991.

Además, quiero saber si se renegocia la valoración que se hace del canje. ¿Se renegocia una vez al año con todos los canales?

La señora SABALL (doña Paulina).- Todos los contratos son distintos en términos de tiempo. Unos son por un año; otros, por dos. Haré llegar a la Comisión copia de todos ellos. Sucede que hay varias antenas que usan el mismo espacio y otras que usan un espacio único. Algunas usan un mismo metraje cuadrado y comparten el pedestal. Los espacios físicos son distintos. En este momento estamos a punto de concluir algunos contratos, por lo que no hay problema en enviarles copia de ellos.

Respecto de la estrategia de medios, señalé que el Ministerio licitaba todos los años la

asesoría de una agencia de publicidad. Con la agencia de publicidad se trabaja fundamentalmente lo que tiene que ver -eso sí lo aprueba la ministra- con la imagen corporativa del Ministerio y con el eslogan. Por ejemplo, este año cambiamos la imagen corporativa, porque insertamos como idea el tema de vivir mejor, que surgió a raíz de la política habitacional.

La estrategia también es distinta cada año, cuando es un año "normal", en el sentido de que no hay grandes cambios. No fue así este año ni el año pasado. El año pasado hubo un gran cambio respecto de los deudores. Eso implicó llevar a cabo una campaña masiva extraordinaria. Este año hubo un gran cambio, no sólo por el nuevo eslogan, sino también por el cambio de la política habitacional. En consecuencia, se elabora una estrategia general del Ministerio en relación con los grupos a los que se quiere llegar, pero tiene mayor o menor intensidad cuando ha habido cambios relevantes dentro del año. Este año estamos por un cambio fuerte, el cual todavía no hemos terminado de posicionar en la opinión pública, porque estamos recién terminando la parte de la reglamentación. Primero, fue el anuncio de la política y ahora, cuando se terminen de tramitar los reglamentos, podremos difundir, con absoluta precisión, que el requisito para el programa tanto es... Ése es el trabajo fundamental de la agencia.

El Departamento de Comunicaciones es el que lleva la relación con la agencia y hace una presentación a la ministra y a la subsecretaria de las ideas generales, y sobre eso se definen los elementos que deben ser nacionales y regionales. Por ejemplo, los subsidios habitacionales, si bien tienen un criterio nacional con posición igual para todo el país, tienen distinta expresión en valor. Se discrimina positivamente aquellas áreas territoriales del país que, por su dificultad de acceso u otras condiciones, requieren mayor valor. Eso

nos obliga a señalar en la publicidad nacional de los subsidios los componentes generales. Por ejemplo, la región de Magallanes y las provincias de Palena, Isla de Pascua, Juan Fernández, tienen valores de subsidios distintos. Ahí estamos obligados a hacer, en la parte específica, material específico para eso.

Finalmente, cumpliendo con las disposiciones existentes para todos los servicios públicos, tenemos una red a lo largo de todo el país, que son las oficinas de informaciones. Por la estructura del Ministerio, nuestra oficina de información está radicada en cada uno de los Servicios de Vivienda y Urbanización, tanto a nivel regional como provincial. Ello implica dotar de material a los usuarios que llegan al Ministerio a pedir información sobre los programas, que, en general, es distinta a la que se entrega en las campañas, es una información mucho más especializada sobre el tipo de programas, sus condiciones de postulaciones, etcétera. Eso también es parte de la estrategia general y está dentro de una unidad del Departamento de Comunicaciones que se llama específicamente Unidad de Difusión y Atención de Usuarios, que es la que ve todo relacionado con el material dispuesto para que las personas puedan postular, simular su postulación, saber el programa que le corresponde, etcétera.

Por último, asumimos el compromiso de mandarles los contratos.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Hicimos un listado de invitados, en el que están incluidos representantes de Copesa, The Clinic, El Mercurio, Diario Siete y Anda. Los avisadores ocupan un sistema que es muy fácil de trabajar: Megatime. El Estado no lo tiene.

El señor DITTBORN.- ¿Y La Nación?

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- Diario Siete vende más que la Nación.

El señor DITTBORN.- Pero aquí licitan. No miran esto antes de licitar. Si me voy a ir a un plan de medios, no debería licitar, porque la licitación es alternativa.

El señor CARDEMIL.- ¿Para cuándo sería esto?

El señor ENRIQUEZ-OMINAMI (Presidente).- El primer jueves de noviembre.

El señor CARDEMIL.- Señor Presidente, a la luz de la información de la Contraloría, pido el acuerdo de la Comisión para citar nuevamente al director de Presupuestos, a fin de pedirle antecedentes respecto de la construcción de la cifra de provisión de gastos de 2007 en esta materia, a los efectos de compararla con la de 2005. Estamos en pleno proceso de aprobación del Presupuesto, así es que estamos justo a tiempo para hacer la pregunta, esto es, cuál es el consolidado de gastos, incluyendo las empresas.

Estamos facultados para invitarlo las veces que sea necesario.

El señor ENRÍQUEZ-OMINAMI (Presidente).- ¿Habría acuerdo?

**Acordado.**

¿Alguna otra cosa?

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

*-Se levantó la sesión a las 12.10 horas.*

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA,

Jefe de Taquígrafos de Comisiones.

