



Auditoría General de la Nación

PROYECTO SICA

N° S00188



Auditoría General de la Nación

Informe de Auditoría de Gestión

**Jefatura de Gabinete de Ministros
Secretaría de la Comunicación Pública**

**Programa 19 “Prensa y Difusión de Actos de Gobierno”
Ejercicio 2017 y primer trimestre 2018**



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA DE GESTIÓN

Al señor
Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Santiago Andrés Cafiero
Av. Pres. Julio A. Roca 782 (CABA)
S. _____ / _____ D.

En virtud de las funciones atribuidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar una auditoría de gestión en el ámbito de la Secretaria de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

1.- OBJETO DE LA AUDITORÍA

Programa 19 -Prensa y Difusión de Actos de Gobierno- Jefatura de Gabinete de Ministros. Ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

2.- ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15-AGN “Normas de Control Externo Gubernamental” y 186/16-AGN “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental”, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el punto 2.3 de este informe.

Las tareas de campo en sede del auditado se desarrollaron entre el 12/04/2018 y el 30/11/2019.

2.1.- Enfoque del Trabajo de Auditoría

Se realizó un análisis preliminar del órgano auditado y del programa objeto de auditoría, orientando el examen a un enfoque de procesos, con el propósito de permitir una comprensión



Auditoría General de la Nación

completa de la gestión desarrollada por la Secretaría de Comunicación Pública (SCP) en la asignación de la publicidad oficial.

En ese orden, se definieron los siguientes objetivos de auditoría:

1.- Evaluar la gestión desarrollada por la Secretaria de Comunicación Pública en relación a las actividades de Planificación Estratégica y Ejecución de la Publicidad Oficial en el ámbito de la Administración Central.

2.- Evaluar la gestión de la Secretaria de Comunicación Pública en relación a los procedimientos de contratación de Servicios Técnicos y Profesionales.

3.- Evaluar las acciones desarrolladas por la Secretaria de Comunicación Pública en relación a las estrategias de comunicación directa y vínculo con el ciudadano, mediante redes sociales y otras formas de comunicación electrónica (SMS; WhatsApp; email, etc.)

2.2.- Metodología

Como resultado del análisis preliminar y evaluación de riesgos, se formularon las siguientes preguntas de auditoría:

Pregunta de auditoría 1 (PA 1): ¿La pauta publicitaria oficial durante el año 2017 y primer trimestre del 2018 refleja la aplicación de los criterios normativos asignados a la actividad?

Sub pregunta de auditoría 1.1 (PA 1.1): ¿La Publicidad Oficial se ejecuta conforme a un Plan Anual de Publicidad Oficial aprobado formalmente por la SCP? ¿El Plan Anual de Publicidad se elabora de acuerdo a la Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional?

Sub pregunta de auditoría 1.2 (PA 1.2): ¿La pauta publicitaria oficial durante el período auditado refleja la aplicación de los criterios de distribución establecidos por la Resolución SCP 247 E/16 en lo que respecta a la Planificación de Medios de comunicación por campaña? ¿Quién efectúa la Planificación de Medios? ¿La SCP controla efectivamente en la práctica la aplicación de los criterios de distribución de la pauta oficial establecidos por la Resolución SCP 247 E/16?



Auditoría General de la Nación

Sub pregunta de auditoría 1.3 (PA 1.3): ¿Las campañas publicitadas durante el periodo auditado cumplen con el requisito de ser información útil al interés público y de garantizar el derecho a la población a estar informada?

Sub Pregunta de auditoría 1.4 (PA 1.4): ¿Se realizó un uso eficiente de los fondos destinados al programa objeto de examen? ¿Se verificaron demoras en el circuito de pago? ¿Hubo sub ejecución presupuestaria o sobre ejecución del mismo?

Sub Pregunta de auditoría 1.5 (PA 1.5): ¿Se cumple con el procedimiento para el trámite de contratación de publicidad institucional?

Pregunta de Auditoría 2 (PA 2): ¿El auditado cumple con lo dispuesto en el Régimen General de Contrataciones del Estado establecido en el Decreto 1.023/01 y sus reglamentaciones?

Sub pregunta de auditoría 2.1 (PA 2.1): ¿Existe un Plan Anual de contrataciones o una Programación de las mismas?

Sub pregunta de auditoría 2.2 (PA2.2): Los contratos se ajustan a las disposiciones del régimen general de contrataciones del Estado?

Sub Pregunta de auditoría 2.3 (PA 2.3): ¿Existe un sistema de registro de la ejecución física y financiera de los contratos en ejecución que permita efectuar un adecuado seguimiento y control por parte de la SCP?

Sub Pregunta de auditoría 2.4 (PA 2.4): Los contenidos publicitarios objeto de los contratos se han utilizado o aplicado efectivamente a las campañas para las que fueron requeridos? ¿Responden a la Planificación efectuada en el Plan Estratégico Anual de Comunicación?

Sub pregunta de auditoría 2.5 (PA 2.5): ¿Se realizó un uso eficiente de los recursos destinados al Inciso 3.4 “Servicios Técnicos y Profesionales” en relación a los contratos seleccionados en la muestra? ¿Se verificaron demoras en el circuito de pago? ¿Hubo sub ejecución presupuestaria o sobre ejecución del mismo?



Auditoría General de la Nación

Pregunta de auditoría 3: ¿Los objetivos de comunicación publicitaria en redes fueron definidos de acuerdo a las problemáticas e intereses de los ciudadanos ponderando las necesidades de cada región del País?

Sub pregunta de auditoría 3.1: ¿Cuáles fueron las estrategias y acciones desarrolladas para entablar, desarrollar y supervisar vínculos con los ciudadanos y dar respuesta a sus inquietudes?

Sub pregunta de auditoría 3.2: ¿Cuáles fueron los objetivos de comunicación en redes? ¿Qué inquietudes de los ciudadanos fueron canalizadas?

Sub pregunta de auditoría 3.3: ¿Cuáles fueron las redes seleccionadas como canal de comunicación? ¿Se desarrollaron acciones a fin de constituir una red de comunicación interna con las distintas áreas de la APN?

Los Criterios de auditoría utilizados para evaluar la gestión corresponden en general a los parámetros establecidos en las normas aplicables a la actividad, conceptos de control interno y buenas prácticas de gestión.

2.3.- Procedimientos Aplicados

Durante el análisis preliminar se realizaron tareas de relevamiento, recopilación y estudio del régimen normativo aplicable, estructura organizativa, informes de la unidad de auditoría interna y de la AGN.

Como parte del análisis de los distintos aspectos comprendidos en los tres objetivos de auditoría, se llevaron a cabo procedimientos de muestreo probabilístico para arribar a conclusiones fundadas.

La determinación de las muestras se efectuó de acuerdo con los siguientes criterios:

.- Expedientes de Campaña: La selección de expedientes se efectuó de acuerdo con la base de datos web suministrada por la SCP, en relación al universo de campañas correspondientes a distintas jurisdicciones de la Administración Central, financiadas con fondos del Programa 19 e identificadas por el auditado como *Órdenes de Publicidad D.A-448/09*, por un monto total \$



Auditoría General de la Nación

2.155.150.356,96 para el ejercicio 2017. Con criterio de significatividad económica, se determinó una muestra de \$1.079.064.154,18 correspondientes a 6 campañas, importe que representa el 50,10% de dicho universo.

Para el ejercicio 2018 (primer trimestre) se mantuvo el mismo criterio de selección, en relación al universo de campañas informadas como iniciadas durante el año 2018 por un monto de \$124.024.417,49, determinándose una muestra de \$88.603.883,60, correspondientes a 5 campañas que representa el 71,22% del total de órdenes de publicidad emitidas al 31-03-18.

.- Expedientes de Pago de Órdenes de Publicidad (OP) emitidas durante el ejercicio 2017 y primer trimestre del 2018: la selección de expedientes se efectuó de acuerdo con el Documento Técnico AGN 27, aplicando el criterio de muestreo por materialidad o muestreo por unidades monetarias (MUM), adoptándose como unidad de muestreo las *órdenes de publicidad*.

.- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos (incisos 3.3, 3.4 y 3.5): de acuerdo con la información remitida por el auditado se obtuvieron 60 contrataciones por un monto total de \$388.088.627,82, seleccionándose una muestra de 42 expedientes por su significatividad económica de \$268.679.287,32 valor que representa el 79,42% de las 60 contrataciones.

2.4.- Limitaciones al Alcance

El Decreto 561/16 de fecha 06-04-16 estableció el uso obligatorio del Sistema de Gestión Documental Electrónica -GDE- como única plataforma para la tramitación de todas las actuaciones y expedientes del sector público nacional, disponiéndose la baja del sistema COMDOC (Comunicaciones Documentales) y otros sistemas similares.

En la presente auditoría las tareas de relevamiento debieron efectuarse mediante el análisis de fotocopias o documentos electrónicos migrados del sistema original por parte del auditado, generando riesgos de auditoría relacionados con la falta de integridad del



Auditoría General de la Nación

material suministrado, imprecisiones o no completitud de la información objeto de análisis.

En relación al objetivo 3 de auditoria, cabe destacar que la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano fue creada por DA 556/16 que aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo de la SCP. Posteriormente por DA 295/18 (B. O. 09-03-18) se aprobó la nueva estructura orgánica de la SCP, eliminándose los niveles de Subsecretaria.

La desaparición de la entonces Subsecretaría de Vínculo Ciudadano dificultó el análisis de la gestión desarrollada por el área durante el período objeto de examen. Sólo pudieron ser compulsados los informes remitidos por el auditado, no resultando posible efectuar procedimientos posteriores de validación debido a la inexistencia de un sector a cargo de dichas funciones dentro de la estructura formal de la SCP.

3.- ACLARACIONES PREVIAS

3.1.- Política Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Jurisdicción 25)

La Jefatura de Gabinete de Ministros ejerce la Administración General de la Nación con responsabilidad política ante el Honorable Congreso de la Nación.

Entre otras funciones, tiene a su cargo entender en la formulación, ejecución y control de políticas de comunicación social, como así también en la publicidad oficial de los actos del PEN.

El crédito vigente asignado a la Jurisdicción 25 (JGM) para el ejercicio 2017 fue de \$8.544.019.097, de los cuales \$6.585.661.279 (77,07 %) corresponden al Programa 19 “Prensa y Difusión de Actos de Gobierno”, cuya Unidad Ejecutora es la Secretaría de Comunicación Pública.

Para el Ejercicio 2018 el crédito inicial (JGM) fue de \$7.203.041.738, de los cuales \$2.396.750.346 (33,27%) corresponden al citado Programa 19.



Auditoría General de la Nación

3.2.- Programa 19 “Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno”

El Programa tiene a su cargo las siguientes funciones¹:

- *Entender en la formulación, ejecución y control de políticas de comunicación pública.*
- *Entender en la comunicación de las actividades del SPN, de los actos del Estado Nacional y en su relación institucional con los medios de comunicación.*
- *Coordinar y verificar la ejecución de las políticas fijadas por el Estado Nacional para el sector de radiodifusión.*
- *Administrar y supervisar la gestión comunicacional de los medios de difusión que se encuentran bajo la responsabilidad del PEN y aquellas empresas del sector en las que la Jurisdicción sea accionista.*
- *Entender y efectuar la planificación y ejecución de la publicidad oficial.*
- *Difundir las actividades del Sector Público Nacional con el objeto de garantizar el derecho de la población a estar informada.*
- *Coordinar la relación directa con la prensa nacional y extranjera, a la que debe transmitir las políticas, mensajes del gobierno y los objetivos de la gestión presidencial.*
- *Coordinar el Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública.*
- *Promover las acciones necesarias para establecer un fluido vínculo del Estado Nacional con el ciudadano.*

¹ Decisión Administrativa de Distribución del Crédito para los Ejercicios 2017 y 2018.



Auditoría General de la Nación

3.2.1.- Detalle del Crédito asignado al Programa 19:

Ejercicio 2017

Crédito asignado al Programa 19 desagregado por Incisos

Inciso		Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-17	Devengado	% Devengado/ Crédito Vigente
1	Gastos en Personal	11	\$257.509.668	\$266.059.668	\$253.898.875	95,42 %
2	Bienes de Consumo	11	\$2.550.275	\$1.550.275	\$1.029.758	66,42 %
3	Servicios No Personales	11	\$1.851.856.791	\$2.616.856.791	\$2.575.425.026	98,10 %
		13	\$20.770.724	\$20.770.724	---	-100 %
		15	---	\$1.685.296.009	\$1.431.247.341	84,92 %
Subtotal Inciso 3			\$1.872.627.515	\$4.322.923.524	\$4.006.672.367	92,68 %
4	Bienes de uso	11	\$2.831.803	\$9.831.803	\$3.165.675	32,20 %
7	Servicios de la Deuda	15	---	\$1.985.296.009(**)	---	-100 %
Total			\$2.135.519.261	\$6.585.661.279	\$4.264.766.675(*)	64,80 %

Fuente de Información: Cuenta de Inversión 2017.

(*) El crédito devengado al 31/12/17 de \$3.984.737.747 correspondiente a los incisos 3.4 “Serv. Técnicos y Profesionales” (\$380.619.819) y 3.6 “Publicidad y Propaganda” (\$3.604.117.928) representa el 93,43% del total devengado para el Programa 19.

(**) El inciso 7 representa el 30,14 del Crédito Vigente

Crédito asignado al Inciso 3.6 “Gastos en Publicidad y Propaganda” desagregado por Fuente de Financiamiento (Incluida Fuente Financiamiento 15 “Crédito Interno”)

Fuente de financiamiento		Crédito Inicial \$	Crédito Vigente al 31-12-17 \$	Devengado \$	% Participación s/ total Devengado del Inciso	% Participación s/ total Devengado del Programa 19	% Ejecución s/ Crédito Vigente de cada Fuente Financiamiento
11	Tesoro Nacional	1.622.960.541	2.172.960.541	2.172.870.587	60,3%	50,9%	100,0%
13	Recursos de Afectación Específica	20.770.724	20.770.724	0	0,0%	0,0%	0,0%
15	Crédito Interno	0	1.685.296.009	1.431.247.341	39,7%	33,6%	84,9%
Total Inciso 3.6		1.643.731.265	3.879.027.274	3.604.117.928	100,0%	84,5%	92,9%
Total Programa 19		2.135.519.261	6.585.661.279	4.264.766.675			64,8%

Fuente de información: Cuenta de Inversión 2017.



Auditoría General de la Nación

En el ejercicio 2017 el gasto devengado destinado a “*Publicidad y Propaganda*” alcanzó la suma de \$3.604.117.928 (incluido el crédito asignado por Fuente de Financiamiento 15 “Crédito Interno”) y representó el 84,5% del gasto total devengado del Programa 19.

Asimismo, cabe destacar que el 39,7% del gasto se financió con crédito interno (Fuente Financiamiento 15) no previsto en el Presupuesto Público aprobado por el Congreso de la Nación al inicio del ejercicio 2017.

Ejercicio 2018:

Ejercicio 2018 (Primer trimestre)

Inciso	Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-18	Devengado al 31-03-18
1.- Gastos en Personal	11	\$322.450.971	\$311.950.971	\$56.724.076
2.- Bienes de Consumo	11	\$2.550.275	\$2.550.275	\$52.654
3.- Servicios No Personales	11	\$2.058.964.200	\$2.067.464.200	\$242.999.510
	13	---	---	---
	15	---	---	---
4.- Bienes de Uso	11	---	---	---
	15	\$12.784.900	\$12.784.900	\$239.416
Total	11	\$2.396.750.346	\$2.394.750.346 (*)	\$300.015.657

Fuente de Información: Cuenta de Inversión 2018

(*) El crédito vigente correspondiente a los incisos 3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales” (\$241.242.408) y 3.6 “Publicidad y Propaganda” (\$1.791.653.765) representan el 10,06% y el 74,75% respectivamente, del crédito vigente del Programa 19 para el ejercicio 2018 (\$2.394.750.346).

Ejercicio 2018 (Primer Trimestre) – Crédito asignado a los Incisos 3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales” y 3.6 “Gastos en Publicidad y Propaganda” desagregado por Fuente de Financiamiento

Inciso	Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-18	Devengado al 31-03-18	% Devengado /Crédito Vigente
3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales”	11	\$232.742.408	\$ 241.242.408	\$ 17.356.334	7,19
	13	---	---	---	
	15	---	---	---	
3.6 “Publicidad y Propaganda”	11	1.800.000.541	\$ 1.791.653.765	\$212.993.168	11,89
	13	---	---	---	
	15	---	---	---	
Total		2.032.742.949	2.032.896.173	230.349.502	11,33

Fuente de Información: Cuenta de Inversión 2018



Auditoría General de la Nación

3.2.2.- Unidad Ejecutora del Programa 19 (Secretaría de Comunicación Pública)

Por la D. A. 556/16 se aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo de la SCP (art. 12, Anexo Ib), de conformidad con el organigrama que se detalla a continuación:



Asimismo, por el Decreto 725/16 -Art. 2° y Planilla Anexa- se definieron los Objetivos de la SCP y de las Subsecretarías a su cargo (Subsecretaría de Comunicación Pública, Subsecretaría de Contenidos de Difusión y Subsecretaría de Vínculo con el Ciudadano). Por la D.A. 556/16 (art. 12, Anexo II) se determinaron las responsabilidades primarias y acciones de las Direcciones Nacionales de la SCP.



Auditoría General de la Nación

3.2.3.- Objetivos de la SCP:

- 1.- Intervenir en la formulación, ejecución y supervisión de la política de la comunicación pública.*
- 2.- Intervenir en la comunicación de las actividades del Sector Público Nacional, de los actos del Estado Nacional y en su relación institucional con los medios de comunicación.*
- 3.- Coordinar y verificar la ejecución de las políticas públicas fijadas por el Estado Nacional para el sector de los medios de comunicación que se implementen.*
- 4.- Efectuar la planificación y ejecución de la publicidad oficial de gestión centralizada y coordinar y ejecutar la publicidad oficial de gestión descentralizada.*
- 5.- Presidir el Consejo de Coordinación de Políticas de Comunicación Pública.*
- 6.- Intervenir en la elaboración de contenidos audiovisuales y digitales, en el ámbito de su competencia.*
- 7.- Intervenir en la vinculación del Estado Nacional con los ciudadanos, en el ámbito de su competencia.*
- 8.- Impulsar el uso de herramientas tecnológicas para la detección de problemáticas sociales comunes y como instrumentos de participación ciudadana.*

Por Decisión Administrativa 295/18 (09/03/18) se aprobó la nueva estructura orgánica de la SCP y sus respectivas misiones y funciones, eliminándose los niveles de Subsecretaria, creándose las Direcciones Nacionales de Prensa, de Publicidad Oficial, de Comunicación Internacional, de Contenidos y de Producción y Seguimiento de Proyectos.

3.3.- Publicidad Oficial:

Se considera publicidad oficial a toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación, por los organismos enumerados en el artículo 8° de la ley 24.156, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, para difundir acciones o informaciones de interés público.

El Objetivo de la Publicidad Oficial es comunicar sobre las medidas, programas e información de interés público que surjan de la gestión del gobierno nacional.



Auditoría General de la Nación

El marco normativo que regula la actividad está integrado por Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del SPN); Decreto 1.344/07 (Reglamentario de la ley 24.156), Decreto 2.219/71 (Contratación de Espacios Publicitarios), Decreto 357/02 (Organigrama de la APN Centralizada hasta nivel de Subsecretaria); Decreto 151/15 (Modificadorio del Decreto 357/02); Decreto 725/16 (Modificadorio del Decreto 357/02 Sustituye Anexo I Organigrama APN-JGM), Decreto 984/09 (Contratación de Bienes y Servicios para la Realización de Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación); Decreto 978/16 (modificadorio del art. 2º Decreto 984/09) y las Resoluciones SCP 670/14 (Circuito de Pago de Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación); 247-E/16 (Publicidad Oficial), 617-E/16 (Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional) y 5.743/18 del 26-03-18 modificatoria del Anexo I Resolución 617-E/16.

3.3.1.- Criterios para la asignación de la Pauta Oficial:

Con el fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos establecidos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que a ella se integran, la Resolución SCP 247-E/16 establece criterios normativamente impuestos para la asignación y distribución de la publicidad oficial.

A tal fin, por la citada resolución se dispuso que las partidas presupuestarias destinadas a publicidad oficial se asignarán a las distintas publicaciones y/o medios por campaña, utilizando los siguientes criterios objetivos:

a) Alcance del medio

En función de su circulación o audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada.

b) Pertinencia del mensaje

En función de su especialización en relación a la audiencia o público objetivo del mensaje.

c) Zona geográfica



Auditoría General de la Nación

En función que los mismos posean una comprobable cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circunscripta la audiencia o público objetivo del mensaje.

d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces

En función de que los mismos sean gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de pueblos originarios y/o que emitan en las categorías de baja potencia según las definiciones técnicas que establece el Ente Nacional de Comunicaciones.

En ningún caso, alguno de los criterios podrá superar el 60% de la ponderación total para cada campaña.

Existen limitaciones en la gestión de la publicidad oficial, básicamente establecidas en el artículo 42 de la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública y en la propia Resolución SCP 247-E/16.

En ese orden, por el artículo 12 de la citada resolución se dispone que la SCP deberá difundir dos veces al año la información relativa a la distribución de la publicidad oficial, consignando quiénes resultaron destinatarios de la pauta en relación a la totalidad de los postulantes. Dichos datos son publicados en la página web de la Secretaría de Modernización.

3.3.2.- Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional

De acuerdo a lo establecido por el artículo 3° de la Resolución SCP 247-E/16 sólo pueden ser destinatarios de pauta oficial los Medios de Comunicación, Productoras de Contenidos y/o Comercializadoras de Espacios Publicitarios, que al momento de la asignación de la pauta se encuentren inscriptos en el Registro Nacional de proveedores de Publicidad Oficial (RENAPPO).



Auditoría General de la Nación

Las Comercializadoras de Medios actúan como intermediarias entre los Medios y la SCP. El auditado informó ² que la SCP emite pauta en los Medios al margen de que los mismos tengan una dependencia administrativa propia o prefieren contratar a un tercero a fin de llevar a cabo dicha tarea.

Las empresas Comercializadoras representan a los Medios, y a los fines de su inscripción en el Registro de Proveedores de Publicidad Oficial deben presentar el Contrato celebrado con el Medio respectivo.

Las Productoras de Contenidos son empresas que elaboran un producto que se emite a través de los Medios. Estas Productoras en muchos casos tienen un acuerdo comercial con los mismos, donde insertan sus contenidos, para vender por su cuenta los espacios publicitarios.

Si dichos productos tienen el alcance que el Estado necesita para difundir su mensaje, se contrata publicidad, al margen de que la perciba el Medio o la Productora, lo cual es producto de un acuerdo privado al que el Estado es ajeno.

La Resolución SCP 617-E/16³ establece el procedimiento para el trámite de contratación de la publicidad institucional. Dicho procedimiento impone a los organismos del SPN comprendidos en el artículo 8 de la ley 24.156, la obligación de presentar ante la SCP un Proyecto General Anual de Publicidad y Comunicación junto con un Presupuesto Estimado de Gastos.

También regula el trámite para la Aprobación de las Campañas que previamente hayan sido seleccionadas por la SCP, conforme a la Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional y la efectivización de las mismas mediante la emisión de respectiva Orden de Publicidad por parte de la Agencia TÉLAM SE.

² La información fue remitida por el auditado mediante IF -2019-21158749-APN-DNPO JGM 08/04/19, en respuesta a nuestra Nota AGN 57/19 RCSCSNF

³ Actualmente derogada por la Res. 2020-4-APN-SMYCP JGM (28-02-20) La misma establece en el Anexo I el Procedimiento para el Trámite de Contratación de Campañas Institucionales de Publicidad y de Comunicación”.



Auditoría General de la Nación

La citada resolución y su similar 670/14 regulan el circuito de pago de las campañas institucionales y de comunicación en el ámbito de la SCP, conforme se detalla en Anexo I del presente.

La Agencia TÉLAM Sociedad del Estado fue creada por el Decreto 2.507/02 en jurisdicción de la entonces Secretaria de Medios de Comunicación Pública de la Presidencia de la Nación.

Tiene por objeto la administración, operación y desarrollo de servicios periodísticos y de Agencia de Noticias y de Publicidad. A tal fin, se encuentra especialmente facultada para:

- a) Operar como Agencia Informativa, Periodística, de Publicidad y Propaganda, entendiendo en la elaboración, producción y distribución de material periodístico nacional y/o internacional, tanto dentro del territorio de la República Argentina como en el exterior, en su carácter de Agencia Oficial de Noticias.
- b) Efectuar la planificación y contratación de espacios publicitarios y producir la publicidad oficial que le fuere requerida por las diferentes áreas del Gobierno Nacional, canalizando la misma por los medios de difusión públicos o privados más convenientes, actuando al efecto como agencia de publicidad. (art.5 Estatuto).

Por su parte, el Decreto 984/09, modificado por su similar 978/16 establece que *“las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, así como el correspondiente servicio publicitario creativo, arte y producción gráfica y audiovisual que realice la Administración Nacional, el Banco de la Nación Argentina y sus empresas vinculadas, y los demás organismos comprendidos en el artículo 8º de la Ley Nº 24.156, cualquiera fuera su fuente de financiamiento, deberán realizarse o contratarse conforme a las disposiciones del presente decreto”*.

La realización de las campañas debe encomendarse a la SCP, la que las efectivizará mediante las siguientes opciones: a) Con sus equipos de profesionales y recursos técnicos; b) Mediante la utilización de los recursos del organismo o empresa de origen; c) Mediante la Agencia TÉLAM SE, en su carácter de “Agencia de Planificación Publicitaria; d) A través de una unidad



Auditoría General de la Nación

organizativa perteneciente a cualquier organismo comprendido en el artículo 8° de la Ley 24.156 y sus modificatorias, bajo su supervisión; o e) Mediante la contratación de un servicio creativo o de producción externo.

Finalmente cabe destacar, que el Procedimiento para la Contratación de Publicidad Institucional aprobado por la Resolución SCP 617-E/16, prevé la participación de TÉLAM SE en distintas etapas del circuito: a) Opción para la realización del Servicio Creativo (art. 5°); b) Elaboración del Presupuesto Estimado de Gastos (art. 7°); c) Aprobación de Campaña (art. 9°); d) Emisión de la Orden de Publicidad (art. 10°); y e) Facturación de la Campaña (arts. 11°; 13° y 15°).

3.3.3.- Distribución de la Pauta Publicitaria:

La asignación y distribución de la publicidad oficial se realiza a los distintos Medios por Rubros: TV, Gráfica, Radio; Cable, Web, Cine; Redes Sociales y Vía Pública, conforme los criterios de asignación dispuestos en la citada Resolución SCP 247/16.

Durante el ejercicio 2017, la asignación de Pauta Oficial para la Administración Central⁴ -conforme a la Base de Datos web suministrada por el auditado- fue de \$2.155.150.357 y para el primer trimestre del ejercicio 2018 de \$124.408.213,95 (conforme se detalla en Anexo II y III).

3.3.4.- Tarifarios

De acuerdo a lo informado por el auditado⁵ los cuadros tarifarios aplicados, son los registrados por los proveedores en el Registro Nacional de Proveedores de Publicidad Oficial, cuya tarifa funciona como un tope máximo. La Tarifa tiene una vigencia de seis meses.

⁴ Erogaciones Presupuestarias con imputación al Inciso 3.6 del Programa 19.

⁵ La información fue remitida por el auditado mediante IF-2019-20684483 del 08-04-19.



Auditoría General de la Nación

3.4.- Contratación de Servicios Creativos y Producción de Campañas institucionales con imputación al Inciso 3.4. “Servicios Técnicos y Profesionales”.

En los casos en que resulte necesario utilizar un servicio creativo o de producción de campaña institucional, deberá tomar intervención la Dirección Nacional de Contenidos o la Dirección Nacional de Producción y Seguimiento de Proyectos (ambas creadas por DA 295/18).

Para el caso que la alternativa seleccionada sea realizar el servicio creativo o de producción de contenidos mediante la contratación de un servicio externo, el procedimiento se realizará bajo el régimen general de contrataciones regulado por el Decreto 1023/01.

3.5.- Vínculo Ciudadano:

La ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano tuvo a su cargo el desarrollo de acciones destinadas a establecer contacto con los ciudadanos mediante la utilización de redes sociales y medios de comunicación electrónicos. Entre sus principales acciones se destaca la elaboración de programas de participación ciudadana y la constitución de una red de comunicación interna con las distintas áreas de la APN.

El área trabajó en el diseño de herramientas para administrar las relaciones de vínculo con el ciudadano a través de canales de comunicación directa. Todas las comunicaciones emitidas por el sector fueron realizadas, según lo informado por el auditado, a través del apartado “Comunicaciones” del sitio web www.casarosada.gob.ar.⁶

Cabe destacar, que todas las actividades a cargo de la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano estuvieron estrechamente ligadas a un entorno informático, no habiéndose efectuado procedimientos de auditoría en razón de su alto grado de especificidad.

El acceso a la comunicación con el ciudadano se realizó mediante la utilización de una base de datos obtenida a través del Convenio Marco de Cooperación suscripto entre la ANSES y la SCP

⁶ No existe fuente de información disponible a la fecha de cierre de las tareas de campo



Auditoría General de la Nación

con fecha 22-06-16 y una base de datos de elaboración propia del área, generada a partir de las suscripciones espontaneas de los ciudadanos.

En relación al convenio suscripto con la ANSES, cabe destacar que el mismo dio lugar a la presentación de una acción judicial por parte de una ciudadana de la CABA en autos caratulados “Torres Abad c/ EN-JGM s/ Habeas Data” (Expte. 49.482/16). En dicha causa, la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, resolvió revocar el fallo de primera instancia y hacer lugar a la acción presentada por la actora, ordenando a la ANSES abstenerse de ceder a la SCP los datos correspondientes al número telefónico y dirección de correo electrónico de la actora, toda vez que los mismos no se encuentran incluidos dentro de la categoría de “*datos nominativos*” a los que se refiere el inciso c), punto 2 de la Ley 25.326. Asimismo, destacó que la cesión de datos a la Secretaría de Comunicación Pública en el marco del Convenio aprobado por Resolución 166 E/16, tuvo un fin distinto a aquel que sirvió de motivo para su recolección por parte de la ANSES, y por lo tanto, para que dicha información pueda ser cedida u objeto de tratamiento, se requiere contar con el consentimiento expreso del interesado.

En el mismo sentido se expresó por Resolución 1237/16 el Defensor del Pueblo de Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a los Convenios suscripto por la SCP con el ANSES y con el INSSJyP - PAMI aprobado por Resolución 1005/16-INSSJP de fecha 10-06-16.

Entre las acciones desarrolladas para establecer contacto con la ciudadanía, el auditado informó que fueron implementadas las siguientes estrategias de comunicación: envío de campañas de correo electrónico, activación de llamados telefónicos, activación de SMS, respuestas a consultas por mail y redes sociales e impresión de material gráfico. Asimismo, se efectuó el monitoreo y moderación de los comentarios efectuados a través de las cuentas oficiales de Casa Rosada, Presidencia, Jefe de Gabinete, etc.

3.6.- Hechos posteriores al cierre del período auditado

.- Modificación de la Ley de Ministerios



Auditoría General de la Nación

Por el Decreto 7/19 (B.O 11/12/19) modificatorio de la Ley de Ministerios (T.O. por Decreto 438/92) se reordenaron las responsabilidades asignadas a distintas áreas del PEN mediante una nueva conformación organizativa.

En ese orden, por el Decreto 50/19 (B.O.20/12/19) se aprobó el actual organigrama de aplicación para la Administración Pública Nacional Centralizada, hasta el nivel de subsecretarías inclusive.

La actual Secretaría de Medios y Comunicación Pública se encuentra integrada por la Subsecretaría de Comunicación Pública, la Subsecretaría de Comunicación y Contenidos de Difusión, la Subsecretaría de Medios Públicos, la Subsecretaría de Contenidos Públicos y la Subsecretaría de Gestión Operativa de Medios Públicos.

Finalmente, por la Resolución -2020-4-APN-SMYCP JGM del 28-02-20 se derogó su similar 617-E/16 que establecía el procedimiento de aprobación y el trámite de contratación de las Campañas Institucionales de Publicidad y de Comunicación, aplicable durante el período auditado.

4.- HALLAZGOS:

4.1.- Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial

4.1.a.- Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional:

Se incumple el artículo 1° (último Párrafo), Punto A “Plan Estratégico Anual” del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.

Del relevamiento efectuado no surgen constancias de la existencia de un documento aprobado formalmente por autoridad competente, que defina la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, en base a la cual la SCP debe evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional, conforme lo establece el artículo 1° (última parte) del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.

En ese orden, y teniendo en cuenta que la *estrategia comunicacional del Estado Nacional* constituye un antecedente necesario en base al cual la Secretaría de Comunicación Pública adecúa e integra el Plan Anual de Publicidad Oficial, la inexistencia o falta de



Auditoría General de la Nación

conocimiento de dicho documento por no haber sido puesto a disposición del equipo de auditoría, impide evaluar la razonabilidad del análisis que en cada caso haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de las propuestas presentadas por los organismos del SPN.

4.1.b.- Plan Anual de Publicidad Oficial:

Del relevamiento efectuado surge que la Secretaría de Comunicación Pública no ha elaborado un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018).

La única documentación remitida por el auditado corresponde a un gráfico elaborado por semestre, en los que sólo se informa el nombre de las campañas y los meses correspondientes a su emisión, pero no se encuentra firmado o aprobado por autoridad competente, ni se da cumplimiento a los requisitos exigidos por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16, en cuanto establecen que la SCP debe desarrollar un *Plan Anual de Publicidad Oficial* que enuncie las campañas presentadas por los organismos del SPN para el año siguiente, y en el que se deben especificar los siguientes datos: objetivo, descripción y fundamentos que justifique la ejecución de cada campaña; los organismos y entidades solicitantes y afectadas; los destinatarios del mensaje; el costo estimado de diseño y producción; el presupuesto estimado de difusión; la oportunidad y periodo de ejecución en cada caso, así como las características que deben reunir los medios de comunicación para que cada campaña alcance los objetivos propuestos.

4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial

Ausencia de documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de la Resolución SPC 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medio por campaña.



Auditoría General de la Nación

Si bien la Resolución SCP 247-E/16 determina los criterios que regulan la distribución de la pauta oficial entre los distintos medios de comunicación, en la totalidad de los expedientes compulsados no surge la fundamentación y aplicación de dichos criterios.

En tal sentido, la norma establece que las partidas de publicidad oficial se asignarán a las distintas publicaciones y/o medios por campaña, utilizando los siguientes criterios: a) Alcance del medio; b) Pertinencia del mensaje; c) Zona geográfica; y d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces.

Sin embargo, del relevamiento efectuado no surgen constancias de la fundamentación y/o aplicación de dichos criterios en cada campaña.

Con ello se estaría incumpliendo el fin último perseguido por la norma, ya que en la misma se expresa que a fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos dispuestos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derecho Humanos, deviene necesario establecer criterios claros, equitativos y objetivos para la asignación y distribución de la publicidad oficial, que la carencia de tales criterios en el pasado ha expuesto al Estado Nacional a diversos problemas, entre ellos demandas judiciales que han resultado desfavorables a los intereses del Estado Nacional.

Cabe destacar que, en oportunidad de solicitar al auditado, copia de los informes que se hubieran elaborado para fundamentar la asignación de la pauta oficial a los distintos medios de comunicación, los mismos no fueron remitidos.

En ese orden, la Dirección Nacional de Publicidad Oficial manifestó que “los análisis efectuados a efectos de la ponderación de los criterios objetivos insertos en el artículo 8º de la Resolución SCP 247-E/16, no constan en los expedientes, porque no existe la obligación ni el mandato legal de incluirlos, sino de dar cumplimiento con ellos”.

Lo expresado por el auditado desconoce aspectos legales inherentes a la Administración Pública que determinan la inclusión en los expedientes de la ponderación



Auditoría General de la Nación

de los criterios objetivos *para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medio por campaña*.

Al respecto, resulta de interés puntualizar que el procedimiento de asignación de la pauta oficial carece de un acto administrativo⁷ que cumpla con los requisitos esenciales establecidos por el artículo 7° de la Ley 19.549, entre otros:

✓ Enunciar en forma circunstanciada y concreta las razones que dieron lugar al dictado del acto (*inc. e “motivación”*). Requisito que permite hacer efectivo el derecho humano a la información de los actos de gobierno, con impacto directo en el principio de transparencia que debe regir la gestión de los recursos públicos.

✓ Cumplir con la finalidad que resulte de las normas sin poder perseguir encubiertamente otros fines públicos o privados (*inc. f “finalidad”*), distintos de los que justifican el acto, su causa (*inc. b “causa”*) y objeto (*inc. c “objeto”*).

La finalidad concreta de esta norma es la distribución de la pauta oficial conforme a los criterios establecidos por el artículo 8° de la Resolución SPC 247-E/16, a fin de garantizar la participación plural de voces en igualdad de condiciones (de acuerdo a las particularidades del caso).

✓ Que el acto se sustente en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable (*inc. b “causa”*).

No se puede soslayar que el expediente electrónico es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que deben reunir dichos antecedentes, fundamentos y diligencias encaminadas a ejecutar el acto administrativo (*artículo 7° del Decreto 1.759/72 – T.O. Dto. 894/17 “Reglamento de Procedimientos Administrativos”, incisos a) y b)*).

De este modo, la Ley de Procedimientos Administrativos establece que deben constar en el expediente los antecedentes y fundamentos respectivos de la distribución de la pauta oficial, por lo tanto, omitir la inclusión de los análisis efectuados a efectos de la

⁷ En este caso, el acto administrativo consiste en la declaración emanada de la Administración Pública disponiendo la distribución de la pauta oficial



Auditoría General de la Nación

ponderación de los criterios objetivos insertos en los artículos 8º y 9º de la Resolución SCP 247-E/16 (fundamentos) constituye un incumplimiento.

La ausencia de dicha documentación en el expediente o bien de referencia a los informes técnicos u otros antecedentes en los cuales se acredite su efectiva aplicación -que no fueron puestos a disposición, más aún la ausencia de dichos informes, impide determinar si la distribución de la pauta se efectuó de conformidad con lo dispuesto por la Resolución SCP 247-E/16, o si la misma se asignó en forma discrecional apartándose de los criterios reglados por la norma.

La limitación impuesta en fallos⁸ de la CSJN, proscribiendo al Poder Ejecutivo Nacional el uso discrecional e injustificado de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, o la forma en que la distribución de la pauta se concreta, transparentando su accionar.

4.3 Tarifarios

Falta de integridad en la información remitida. Se incumple el artículo 7º de la Ley 19.549 y artículo 7º del Dto. 1.759/72.

No constan en los expedientes de pago antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las Órdenes de Publicidad con las tarifas presentadas por cada proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE, ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura.

Por lo tanto, esta auditoría no pudo acreditar la adecuación del precio de la publicidad respecto del tarifario definitivo.

En consecuencia, se incumple el artículo 7º de la Ley 19.549 -*incisos b) “causa” y e) “motivación”* y el artículo 7º del Dto. 1.759/72 (T.O. Dto 894/17) -*incisos a) y b).*

⁸ Citados en la Resolución SCP 247-E/16.



Auditoría General de la Nación

4.4.- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria.

El auditado informó que no efectúa controles sobre la prestación efectiva del servicio, sino controles sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada a efectos de realizar el pago. La certificación del servicio se realiza mediante el sistema de declaración jurada, corriendo bajo responsabilidad del proveedor (If-2019-21158749-APN-DNPO#JGM).

En consecuencia, existe un alto riesgo de realizar pagos de publicidad que no hayan sido emitida o emitida en forma distinta a la pauta o autorizada.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En el período 2017 la publicidad en la vía pública se asignó entre las siguientes empresas:

Nº	Denominación de la Empresa	Monto Asignado	Incidencia s/
1	Latin American Communication SA	\$118.605.011,91	40,7%
2	Look Media SA	\$9.387.396,59	3,2%
3	Vía Wall SA	\$9.199.982,11	3,2%
4	Delfino Magnus SRL	\$8.385.839,66	2,9%
5	P Mas D Ideas Creativas SRL	\$6.218.654,64	2,1%
6	Vol 15 SA	\$6.163.360,06	2,1%
7	Coop. de Trabajo Moll Ltda.	\$5.107.693,14	1,8%
8	Carlos A. Girola & Asociados SRL	\$4.980.637,09	1,7%
9	Pc Publicidad SA	\$4.878.254,15	1,7%
10	Inversiones Arroyo SA.	\$4.854.055,36	1,7%
11	Sheiko SRL	\$4.775.113,75	1,6%
12	E.A. Carnevale y Cía. SA	\$4.535.182,85	1,6%
13	Coop. de Trabajo Voz del Sur	\$4.499.155,10	1,5%
14	Umbra SA	\$4.252.025,25	1,5%
15	Wall Street Vía Publica SA	\$4.036.463,20	1,4%
16	Piquet SA	\$3.975.613,51	1,4%
17	Estatic SA	\$3.750.154,21	1,3%
18	In Kuesto Media SA	\$3.582.277,60	1,2%
19	Media 500 SA	\$3.576.467,19	1,2%
20	Publicar SA	\$3.457.255,56	1,2%
21	Otros (73 casos)	\$72.985.055,74	25,1%
Total		\$ 291.205.648,67	100%

Fuente de Información: Cuadro de elaboración propia sobre la base de información remitida por el auditado.



Auditoría General de la Nación

Conforme surge del cuadro anterior, la firma *Latin American Communication SA*, durante el ejercicio 2017 recibió el 40,7% del gasto total en publicidad oficial para vía pública, importe que supera en aproximadamente un 1.200 % el monto asignado a la firma proveedora ubicada en segundo orden de prelación. Sin embargo, no se encuentra acreditada la forma en que fueron aplicados los criterios objetivos establecidos en el artículo 8° de la Resolución SCP 247-E/16, de acuerdo a los fundamentos expresados en el Punto 4.2.

4.6.- Fueron transgredidas las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrar gastos del periodo 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.

Se verificó en relación al período auditado la ejecución de publicidad oficial (*difusión de avisos en medios publicitarios*) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas contrataciones no se registraron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la Orden de Publicidad, ejecutó el servicio y facturó-, sino que fueron registradas en el año 2018 como si esos hechos hubieran ocurrido recién en ese ejercicio.

En el detalle de Ejecución Presupuestaria, correspondiente al Programa 19 Inciso 3.6 surge un total ejecutado de \$2.163.581.990 correspondiente a 17.588 Órdenes de Publicidad, conforme al siguiente detalle:

12.005 OP Año 2017: \$1.569.607.305,03
5.234 OP Año 2016: \$567.122.342,12
210 OP Año 2015: \$ 14.430.986,22
139 OP Años anteriores: \$12.421.357,47

En la Página Web de JGM surge que durante el ejercicio 2017 se emitieron 26.554 órdenes de publicidad por un total de \$2.220.955.525,45, conforme el siguiente detalle:

26.072 OP Año 2017: \$ 2.154.107.351,48, y
482 OP Año 2016: \$66.848.173,97



Auditoría General de la Nación

Del análisis efectuado surge que 14.067 Órdenes de Publicidad emitidas y ejecutadas⁹ por **\$584.500.046,45** en el año 2017 no fueron registradas en el Presupuesto de ese año, lo que estaría determinando una sobre ejecución de la Partida Presupuestaria 3.6 por el mencionado monto, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera que en su art. 33 estipula que: "No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios".

Asimismo se concluye que haber emitido Órdenes de Publicidad en el año 2017 por \$ 584.500.046,45 sin contar con crédito disponible en el presupuesto del organismo vulnera principios de orden financiero y de cumplimiento de la propia Ley de Presupuesto como herramienta de planificación y control preventivo en la administración de los recursos del Estado, y un incumplimiento a lo dispuesto en el art 29 de la Ley de Administración Financiera en cuanto estipula que "Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar", quedando a su vez reservada, de acuerdo a los arts. 8º y 9º de la Ley 27.341, al Jefe de Gabinete de Ministros la posibilidad de introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados en la ley de Presupuesto. A mayor abundamiento, el art. 31 de la Ley 24.156 establece que "se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto".

Sobre este particular, cabe destacar además el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional que establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto.

Se observa, asimismo, que en el presupuesto del año 2017 se registraron como devengadas 5.583 Ordenes de Publicidad emitidas en 2016, 2015 y años anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

⁹ La difusión de los avisos publicitarios equivale, en términos presupuestarios, a devengar gastos en publicidad, es decir, genera derechos al cobro de las sumas fijadas y consecuentemente la obligación de pago por parte del Estado.



Auditoría General de la Nación

4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”.

En la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer”, la cual representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, se emitieron órdenes de Publicidad sin contar con la aprobación del crédito presupuestario.

Dicha irregularidad no mereció tratamiento en el Dictamen Jurídico de fecha 20/12/2017 IF-2017-33994874-APN-DDYME#JGM, a pesar de constituir una situación que vulnera principios y normas de presupuesto y contabilidad pública, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes. El citado dictamen sólo abordó la obligación pecuniaria nacida por la efectivización de la campaña publicitaria por parte del medio contratado y, en este sentido, expresa que “...sin perjuicio de lo informado por la Dirección de Administración y Contabilidad de JGM respecto a la ausencia de crédito suficiente para hacer frente a la erogación, la campaña...se ejecutó en su totalidad, y fue difundida efectivamente en los medios correspondientes, concluyendo que atento el tiempo transcurrido y cumplida la emisión de la campaña, deviene abstracta la falta de factibilidad presupuestaria informada por el área competente. Tampoco el servicio jurídico cumplió con el deber de advertir a las autoridades, ante el incumplimiento verificado, sobre la promoción de actuaciones sumariales tendientes al deslinde de responsabilidades.

Cabe destacar al respecto que el solo transcurso del tiempo no subsana el incumplimiento de la norma que indica que se debe contar con la determinación de factibilidad presupuestaria del gasto en cada ejercicio fiscal.

Durante el ejercicio 2017, para la campaña “Haciendo lo que hay que Hacer” se emitieron órdenes de publicidad y se difundieron los avisos publicitarios por un valor que superó el crédito autorizado. A su vez, dicho excedente se registró como devengado y pagado en el ejercicio fiscal siguiente, comprometiendo de este modo la disponibilidad de recursos para emitir órdenes de publicidad durante el ejercicio 2018, reproduciendo de este modo una lógica ajena a los principios y normas presupuestarias.



Auditoría General de la Nación

En tal sentido, en lo referido a esta campaña se incumplieron también los art. 29 y 31 de la Ley de Administración financiera, que en conjunción con los art. 8° y 9° de la Ley 27.341 establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, así como el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional que establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto Público Nacional.

4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña

Inexistencia de un criterio uniforme para elaborar e identificar el Documento de Aprobación Definitivo de la Campaña.

El Anexo I de la Resolución SCP N° 617-E/16 en su artículo 8° -vigente en el periodo auditado- describe el procedimiento de aprobación de las campaña determinando que la Subsecretaria de Comunicación Pública deberá elaborar un informe circunstanciado de todo lo actuado y *un documento de aprobación definitivo de la campaña* que contendrá el nombre de la campaña, el organismo solicitante, duración, inversión estimada y demás datos relevantes, y lo elevará al titular de la Secretaria de Comunicación Pública para su aprobación y posterior devolución a la Subsecretaria de Comunicación Pública para su instrumentación.

De ello se infiere que se trata de un solo documento de aprobación definitiva de campaña. No obstante, de las constancias relevadas en el expediente de la Campaña “Invierno 2017”, existen al menos dos Documentos de Aprobación definitiva de Campaña. Igual circunstancia se advierte en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”, situación que impide determinar si se trata de documentos complementarios, acumulativos o excluyentes.

Por otra parte, de las constancias obrantes en el expediente de la Campaña “Funcionamiento de la Red Sube” no surge la elaboración de dicho documento.

En el Expediente de la Campaña “Regularización de Motos” (EX2017-12360241-APN-DDYME#JGM) el Documento de Aprobación correspondiente a la prórroga de Campaña carece de fecha.



Auditoría General de la Nación

4.9.- Se emitieron órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpléndose los artículos 7º; 8º y 11º de la Resolución SCP N° 617-E/16.

Del Procedimiento de Contratación de Publicidad Institucional descripto en el Anexo I Resolución SCP N° 617-E/16, surge que en el orden cronológico del trámite, corresponde primero la emisión del Documento de Aprobación definitivo de la Campaña y posteriormente la emisión de la respectiva Orden de Publicidad, por parte de TÉLAM SE.

No obstante, de las constancias del expediente de la Campaña “Invierno 2017” surge que el Documento de Aprobación de Campaña es de fecha 03-01-18 y la del FOPOP -Formulario de Planificación de Pauta Oficial- en el que consta un detalle de las órdenes de publicidad emitidas en el año 2017, es del 29/08/17.

De las constancias del expediente correspondiente a la campaña “Funcionamiento de Red Sube” no surge el Documento de Aprobación de Campaña, pero hay constancias de emisión de órdenes de publicidad, según expediente de pago EX2018-09930716-APN-DGSO#JGM.

De las constancias del Expediente correspondiente a la Campaña “Procrear Construcciones” surge que el Documento de Aprobación de Campaña es de fecha 11-09-17 y el FOPOP -Formulario de Planificación de Pauta- que contiene un detalle de las Órdenes de Publicidad emitidas, está fechado con anterioridad, el 30/08/17. Asimismo, se verificó que la Orden de Publicidad 2017-2230 del 03-07-17 es de fecha anterior al DAC.

4.10.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos.

4.10.a.- Falta de adecuación de los circuitos a la estructura organizativa vigente.

Los cambios producidos en la estructura organizativa de la SCP (Decreto 725/16, DA 556/16; Res. JGM 4-E/17 y DA 295/18) produjeron alteraciones en el circuito descripto por la norma y la ejecución de las tareas establecidas para cada área de competencia, así como también



Auditoría General de la Nación

el alcance y contenido de la intervención de los sectores involucrados en el procedimiento para el trámite de contratación de publicidad institucional.

En tal sentido, la falta de adecuación de la Resolución SCP 617-E/16 a la estructura vigente de la SCP, así como la ausencia de manuales de procedimiento y flujogramas que describan los circuitos establecidos por la norma, impiden efectuar un adecuado seguimiento y control del trámite de aprobación y contratación de la publicidad oficial.

4.10.b.- Desarrollo del trámite de aprobación de Campañas conforme a requisitos no explicitados en la norma procedimental (Resolución 617 E/16).

Se observaron requisitos distintos en el desarrollo del procedimiento para la contratación de publicidad institucional respondiendo a modificaciones que no constan formalmente escritas y que aparecen obligatorias en algunos casos y en otras no, tal el caso del denominado Formulario de Planificación de Pauta Oficial (FOPOP) -informe en el cual constan las órdenes de publicidad emitidas para una campaña- que recién comenzó a requerirse a partir de la Campaña N° 350.

Otro ejemplo lo constituye la elaboración de la Planificación de Medios prevista en el artículo 10 de la Resolución 617 E/16. De acuerdo a lo informado por el auditado, la Secretaría de Comunicación Pública no efectúa dicha Planificación tal como lo indica la norma, sino que sólo elabora un proyecto o sugerencia, estando en cabeza de Télam SE la elaboración de la misma.

4.10.c.- Ausencia de Manuales de Procedimiento.

No se cuenta con Manuales de procedimiento que permitan identificar y organizar las acciones y procesos que describe la Resolución SCP 617-E/16.

Sin dichos Manuales o flujogramas la organización carece de un instrumento que permita a sus integrantes y usuarios un detalle y estandarización de las actividades que deben realizar a fin de lograr mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y una continuidad en las tareas, con prescindencia del funcionario a cargo. Los Manuales de Procedimientos



Auditoría General de la Nación

constituyen un elemento importante al momento de determinar la sistematización de los procedimientos internos aplicables.

4.11.- Las imprecisiones y vacíos normativos de la Resolución SCP 617-E/16 que regula el procedimiento para el trámite de la contratación de publicidad institucional limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad.

Las imprecisiones normativas que abajo se detallan a modo de ejemplo, limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva. Además, existen vacíos normativos que dan lugar a una mayor discrecionalidad.

A modo de ejemplo se mencionan los siguientes artículos de la Resolución SCP N° 617 E/16:

El artículo 7 establece que *“concluido el procedimiento de elaboración o aprobación del mensaje institucional, o cuando éste no resulte necesario, la Subsecretaría de Comunicación Pública, solicitará a la Dirección Nacional de Gestión de la Comunicación Pública el “Presupuesto Estimado de Gastos” (PEG) de la campaña, la que a su vez, **en caso de corresponder**, lo solicitará a TÉLAM SE o elaborará un informe propio...”*. Su redacción imprecisa impide determinar cuáles serían las circunstancias en las cuales le cabría la acción a SCP o TÉLAM SE, dado que la formula *“en caso de corresponder”* no se encuentra determinado por la norma.

El artículo 9 establece que *“Una vez aprobada la campaña por la Secretaria de Comunicación Pública deberá remitir una copia a: la Agencia TÉLAM SE si se decidiese su intervención en el proceso...”* tampoco queda claro, de que depende la decisión de la intervención o no en el proceso por parte de dicha Agencia.

El artículo 10 determina que *“La Secretaria de Comunicación Pública mediante sus dependencias pertinentes elaborará la planificación de medios de comunicación de la*



Auditoría General de la Nación

campana de que se trate. En aquellos casos en que le sea notificado a la agencia TÉLAM SE el documento de aprobación de campana, este irá acompañado de la planificación pertinente”.

La norma no precisa en qué casos le será efectuada la notificación a TÉLAM SE.

Sin perjuicio de ello cabe destacar que el propio auditado mediante IF-2019-08227595-APN-DNPO#JGM expresó que desde la SCP se hace una sugerencia de medios pero la Planificación de Medios de una campana la realiza TÉLAM SE quien envía la misma dentro del Sistema de Pautas de TÉLAM SE.

El artículo 11 determina que: *“Cumplido el procedimiento establecido, la Subsecretaria de Comunicación Pública o TÉLAM SE según corresponda, remitirá la pertinente Orden de Publicidad (OP), la contratación de bienes y servicios necesarios para la difusión de la campana y auditará el correcto cumplimiento de las prestaciones contratadas”.*

La norma es imprecisa en su redacción. no indica cuándo corresponde a una u otra repartición realizar la acción y además utiliza el vocablo “remitirá” cuando debería decir “emitirá” y aun en el caso de utilizar la expresión “remitirá” tampoco se indica a quién o a dónde deberá efectuar tal remisión.

Sin perjuicio que de la compulsa de los expedientes surge que quien emite la OP es TÉLAM SE.

El artículo 14 determina que *“Emitida la publicidad institucional y presentada la factura y certificación de emisión por parte del medio contratista, la Agencia TÉLAM SE o la Dirección Nacional de Supervisión Operativa de la Subsecretaría de Comunicación Pública, según corresponda, deberán realizar los controles propios de su competencia y proceder a su conformación, vinculándola a la orden de publicidad (OP). Cumplida su intervención deberá remitir los actuados a la Subsecretaría de Comunicación Pública...”.*

Cabe destacar que la norma no precisa cuándo los controles de su competencia los deba realizar TÉLAM SE o la Dirección Nacional de Supervisión Operativa.



Auditoría General de la Nación

A modo de conclusión podemos decir que la técnica legislativa empleada en la redacción de la reglamentación aplicable ofrece importantes vacíos al no establecer en forma clara e inequívoca los supuestos en que la intervención de TELAM SE pueda o deba corresponder en cada caso, que se traducen en amplios campos de discrecionalidad, que impiden un adecuado seguimiento y control del circuito de contratación y realización de campañas.

4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias

4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto.

Se trata de 107 expedientes de pago sobre una muestra de 195 solicitados a la SCP, los que representan un 54,87% de dicho universo:

- ✓ Facturas dirigidas sólo a nombre de JGM en lugar de dirigirlas a la SCP-JGM como indica la Resolución SCP 617-E/16 (artículo 13): Situación verificada en los siguientes expedientes de pago: 2017-15639355; 2017-15697416; 2018-4696955; 2017-07812414; 2017-08238812; 2017-10162334; 2017-10236342; 2017-11938186; 2017-13417667; 2017-17286291; 2017-17966476; 2017-16648640; 2017-17505990; 2017-17508882.
- ✓ Facturas que no cumplen o no informan alguno de los requisitos descriptos en la Resolución SCP 670-E/14 tales como la descripción, cantidad, precio, duración, importe: *Expedientes:* 2017-22623651; 2017-07603699 y 2017-1521.
- ✓ En el *Expediente* 2017-15471543, no se adjunta el comprobante de “Constatación de Comprobante Electrónico” (CAE-AFIP).
- ✓ No se adjunta comprobante de pago expedido por la Dirección General de Administración de la JGM en los *Expedientes:* EX2017-17966476; 2017-07647680; 2017-15097231; 2017-09804359; 2017-11177675; 2017-09829144; 2017-08423636; 2017-11088979; 2017-07603699; 2017-07396457; 2017-09204832; 2017-08391262; 2017-08384239; 2017-11974832; 2017-09898012; 2017-11686802; 2017-10970591; 2017-11213964; 2018-06074212; 2017-14365469; 2017-16047582; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-16326767; 2017-15846730; 2017-16715602; 2017-16300605; 2017-23488389; 2017-



Auditoría General de la Nación

12102243; 2017-09083898; 2017-10063793; 2017-12009292; 2017-10400900; 2017-15216300; 2017-12656741; 2017-15010258; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-22126438; 2017-18350803; 2017-17050786; 2017-18405086; 2017-11592563; 2017-11108376; 2017-14363696; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017-28110119; 2017-10008164; 2017-14022813; 2017-17185493.

- ✓ No se adjuntan la factura de gastos, la orden de pago presupuestaria ni el comprobante de pago en los siguientes expedientes: 2017-08582760, 2017-07647680; 2017-15097231; 2018-06074212; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-160300605; 2017-23488389; 2017-12656741; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-17050786; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017-28110119; 2017-10008164; 2017-14022813,
- ✓ No se adjuntan orden de pago presupuestaria en los siguientes expedientes 2017-07647680; 2017- 15097231; 2018- 06074212; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-16300605; 2017-23488389; 2017- 18867618; 2017-12656741; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-17050786; 2017-14363696; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017-28110119; 2017-10008164; 2017-14022813.

4.12.b.- Observaciones en Particular

Se emitieron avisos publicitarios sin contar, al momento de la emisión, con la correspondiente Orden de Publicidad, situación verificada en el *Expediente 2017-16805707* (la fecha de la orden de publicidad es posterior al comienzo de la emisión de la publicidad).

En el *Expediente 2017-16648640* se constató que la factura es de fecha 30-06-17 y la orden de pago presupuestaria tiene fecha de registro del 07-02-18, es decir en el ejercicio presupuestario siguiente.

Similar situación se verifica en los siguientes casos: *Ex 2017-18263279*: la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es de 17-05-18; *Ex 2017-16306640*: la factura es del 1-08-17 y la orden de pago presupuestaria es del 13-05-18; *Ex 2017-18126100*: la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es del 14-03-18; *Ex 2017-16731919*: la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es del 29-05-18.



Auditoría General de la Nación

En el expediente *Ex 2017-22623764*, se observa que por Providencia Nro. PV-2017-30034803-APN-DAYC#JGM, la actuación fue devuelta a fin de rectificar el número de factura que se consigna erróneamente en la resolución que aprueba el gasto, luego de ello no se adjuntan otras constancias en el expediente: no se acompaña la resolución que autoriza el gasto y el pago, la factura de gastos; la orden de pago presupuestaria, ni el comprobante de pago.

La parte pertinente de la Planificación de Medios dispuesta por TÉLAM SE a los efectos de respaldar el contenido de la Orden de Publicidad se encuentra sin las firmas de las autoridades de TÉLAM SE y de la SCP, dicha circunstancia se da en los siguientes *Expedientes: 2018-06074212; 2017-281101119; 2017-27703884; 2017-35543322; 2018-21511168; 2018-04964772.*

El *Expediente 2017-14022813* el proveedor no se encuentra registrado en el RENAPPO y no constan la Factura de Gastos, la Orden de Pago Presupuestaria, ni el Comprobante de Pago.

En el *Expediente 2017-28110119* se verifica que la campaña tenía una duración de un mes, contado desde el 01/10 al 31/10 del 2017. No obstante, existió un período de veda electoral por lo que se emitió desde el 01/10 al 06/10 y del 23/al 31/10, de las actuaciones no constan que se hayan descontado del precio los días de publicidad no emitida.

Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos (incisos 3.3, 3.4 y 3.5)

4.13.- El Plan Anual de Contrataciones para el periodo 2017 no incluye los contratos correspondientes a la prestación de servicios creativos y producción de campañas institucionales ni los informados por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano.

El Plan anual de contrataciones remitido por la Dirección General Técnico Administrativa de JGM no contiene un detalle de los expedientes informados por la Dirección Nacional de Contenidos y la Dirección Nacional de Producción y Seguimiento de Proyectos,



Auditoría General de la Nación

en relación a las contrataciones relacionadas al servicio creativo y /o producción de campañas institucionales para el ejercicio auditado.

El hallazgo está referido a la totalidad de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o de producción de contenidos, 60 contratos por un monto total de \$338.088.627,82.

Tampoco dicho Plan contiene las contrataciones informadas por la Ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano correspondiente a bienes y servicios.

4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa por especialidad.

El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

Expedientes 2018-15459035-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2016-02665027-APN-DGYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-21021294-APN-DCYS#JGM, 2018-02897106-APN-DCYS#JGM, 2018-17858465-APN-DCYS#JGM, 2018-15464178-APN-CYS#JGM, 2018-15470123-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM, 2017-03877421-APN-DCYS#JGM, 2017-13944914-APN-DCYS#JGM, 2017-31172571-APN-DCYS#JGM, 2017-21015013-APN-DCYS#JGM

En los expedientes de referencia la adjudicación de los servicios correspondientes a agencias creativas y producción de contenidos, se efectuó por contratación directa *-adjudicación simple por especialidad-*, supuesto contemplado en el artículo 25, inciso 2º, apartado d) del Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias y complementarias.

En ese orden, el artículo 51 del Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, establece que la unidad requirente de la entidad o jurisdicción contratante, deberá fundamentar la necesidad de solicitar *específicamente* los servicios de una persona física o jurídica determinada, acreditando que la misma es el único proveedor que puede llevar a cabo la prestación.



Auditoría General de la Nación

Se debe acreditar asimismo que la especialidad invocada es característica determinante para el cumplimiento del servicio, adjuntando los antecedentes que justifiquen la notoria capacidad artística, científica o técnica de la firma que se propone contratar.

Sin embargo, en ninguna de las actuaciones relevadas se acompañan constancias que certifiquen la existencia de los antecedentes invocados en cada caso (trayectoria de la empresa; premios recibidos; tipo de campañas realizadas con anterioridad, nómina de clientes; información correspondiente al staff principal que integra su directorio, etc.).

En los procedimientos de adjudicación simple por especialidad, la incorporación al expediente de constancias que acrediten, respecto del contratista seleccionado, su condición de *único proveedor* -con el alcance que le asignan las normas en vigencia- constituye un requisito formal de cumplimiento ineludible. La mera invocación de datos o declaraciones sin respaldo documental, resultan insuficientes por sí mismas para justificar un procedimiento de contratación directa por especialidad.

La misma situación fue advertida en forma expresa por la Dirección General de Asuntos jurídicos de la JGM en relación a los expedientes 2017-08489219-APN-DCYS#JGM, 2017-08492633-APN-DCYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM y 2017-13347628-APN-DCYS-JGM.

Respecto a la acreditación de los premios recibidos por la firma DAVID Argentina S.A, se efectuó una remisión a distintos sitios web, en los cuales sólo se pudieron comprobar parcialmente los datos invocados en el expediente. (Ex-2017-13417126-DCYS#JGM).

En el Expediente 2017-15443806-APN-DCYS#JGM, se remite también a sitios web que contienen spots producidos por la firma contratista, pero no se adjuntan constancias de otros antecedentes informados por la unidad requirente del servicio.



Auditoría General de la Nación

4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada.

El hallazgo se verificó en relación a 19 expedientes de contratación por un total de \$144.330.084,50 sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 53,71% de dicho universo.

Expedientes 2018-15459035-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2016-02665027-APN-DGYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-21021294-APN-DCYS#JGM, 2018-02897106-APN-DCYS#JGM, 2018-17858465-APN-DCYS#JGM, 2018-15464178-APN-CYS#JGM, 2018-15470123-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM, 2017-03877421-APN-DCYS#JGM, 2017--13417126-DCYS#JGM, 2017-13944914-APN-DCYS#JGM, 2017-15449743-APN-DCYS#JGM, 2017-15443806-APN-DCYS#JGM, 2017-31172571-APN-DCYS#JGM, 2017-21015013-APN-DCYS#JGM, 2017-0866984-APN-DCYS-JGM y 2017-2114401-APN-DCYS#JGM.

En los expedientes reseñados se consigna en general, que la oferta presentada resulta conveniente o que los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado.

Sin embargo, de los antecedentes relevados no surgen constancias de que se hayan efectuado compulsas de precios o presupuestos estimativos de costo, informes técnicos, económico-financieros, que sirvan como base de análisis para invocar en la resolución de adjudicación del contrato, la conveniencia o razonabilidad de los valores ofertados.

Las consideraciones efectuadas respecto al valor de las ofertas sin acompañar documentación de respaldo, constituyen aseveraciones de carácter formal sin sustento fáctico acreditado en los expedientes.

4.16.- Indebida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO.

La Disposición ONC N° 62-E/16 establece que en los procedimientos de adjudicación simple por especialidad los oferentes y adjudicatarios se encuentran exceptuados de la obligación de presentar garantías y de su inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado.



Auditoría General de la Nación

No obstante, la incorporación de este último requisito se verificó en los Pliegos de Condiciones Particulares de los expedientes que se detallan a continuación: 2017-21024028-APN-DCYS#JGM; 2017-1901236-APN-DCYS#JGM; 2017-15443806-APN-DCYS#JGM; 2017-2114401-APN-DCYS#JGM; 2017-31172571-APN-DCYS#JGM; 2017-21015013-APN-DCYS#JGM; 2018-15459035-APN-DCYS#JGM; 2017-15434779-APN-DCYS#JGM; 2017-13417126-APN-DCYS#JGM; 2017-13944914-APN-DCYS#JGM; 2017-13347628-APN-DCYS#JGM y 2017-13409153-APN-DCYS#JGM.

La inclusión en los pliegos particulares de requisitos que la norma general no impone o exceptúa en forma expresa de cumplimiento, además de constituir una práctica administrativa incorrecta, en algunos casos puede llegar a determinar una innecesaria restricción al principio de concurrencia.

4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia.

En la totalidad de los expedientes relevados se hace constar que los servicios solicitados “...serán de gran importancia para el desarrollo de las campañas institucionales que se detallan y forman parte del Plan Estratégico Anual de Comunicación”.

Sin embargo, ninguno de los planes y/o estrategias invocados en la norma, debidamente documentados y aprobados por autoridad competente, se encuentran agregados en las respectivas actuaciones, ni fueron tenidos a la vista o remitidos por la SCP para su análisis por el equipo de auditoría a cargo del proyecto.

En los expedientes compulsados tampoco se agregan informes o detalles sobre su contenido, alcance y/o criterios tenidos en cuenta para la elaboración de los mismos.

4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago.

El hallazgo se verificó en relación a 9 expedientes de pago por un total de \$82.223.720,13 sobre una muestra de 13 expedientes relevadas (\$114.169.074,20) importe que representa el 72% de dicho universo.



Auditoría General de la Nación

Expedientes 2017-15490214-APN-DDYME#JGM; 2017-34798127-APN-DDYME#JGM; 2018-21617894-APN-DDYME#JGM, 2018-21789581-APN-DDYME#JGM.; 2017-06353664-APN-DDYME#JGM, 2017-20379125-APN-DDYME#JGM; 2017-21021294-APN-DDYME#JGM; 2017-27355008-APN-DDYME#JGM, 2017-27355008-APN-DDYME#JGM, 2017-35136222-APN-DDYME#JGM y 2017-15623721- APN-DDYME#JGM.

En los expedientes relevados se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjuntan constancias del análisis efectuado en cada caso por la comisión de recepción para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados.

4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaría de Vínculo Ciudadano.

Expedientes 2017-31483117-APN-DDYME#JGM y 2017-26609902-APN-DDYME#JGM

Por los expedientes de la referencia tramitó un pedido de prórroga efectuado por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, para la prestación de los servicios de *Soporte, Capacitación y Consultoría en Google Analytics* (adjudicado a la empresa *The Strategist SRL*) y del Servicio de *Monitoreo de Conversaciones On Line* (adjudicado a la firma *COMSCORE ARGENTINA SA*), respectivamente.

El trámite de contratación de los mencionados servicios se llevó a cabo en el marco de la opción prevista en el artículo 2º del Decreto 984/09 -modificado por su similar 978/16- que habilita a la SCP -entre otras alternativas- a efectivizar la realización de las campañas de publicidad y comunicación institucional, a través de TÉLAM SE, en su carácter de agencia de planificación publicitaria.

Sin embargo, el objeto de ambos contratos, así como sus respectivas prórrogas, corresponden a la prestación de servicios que hacen a la actividad sustantiva de la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, y por lo tanto se encuentran excluidos del ámbito de



Auditoría General de la Nación

aplicación de la opción prevista por el artículo 2° del citado decreto. En ese orden, el auditado manifestó que la contratación de dichos servicios resultaba necesaria para dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano.

Por lo tanto, la contratación de dichos servicios debió sustanciarse por la SCP de acuerdo al régimen general de contrataciones establecido por el Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias y reglamentarias.

4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de la Agencia Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos.

Los Expedientes 2016-02665027-APN-DDYME#JGM; 2017-19922341-APN-DCYS#JGM; 2017-26609902-APN-DCYS#JGM; 2017-31483117-APN#JGM; 2017-22716762-APN-DCYS#JGM; 2017-16183634-APN-DCYS#JGM y 2017-22785526-APN-DCYS#JGM, corresponden a diversos antecedentes del trámite por el cual la SCP efectúa la opción prevista en el artículo 2° del Decreto 984/09 -modificado por su similar 978/16- en virtud de la cual se habilita a dicha jurisdicción a efectivizar la realización de campañas institucionales de publicidad y comunicación a través de la Agencia TÉLAM SE, en su carácter de Agencia de Planificación Publicitaria, entre otras opciones.

Sin embargo, no fueron remitidos por la SCP las actuaciones correspondientes al trámite de contratación de dichos servicios, que oportunamente fueran requeridos para su análisis por el equipo de auditoría a cargo del proyecto, por encontrarse en Télam S.A.

Igual situación se verifica en relación al expediente EX 2017-17439588-APN-DDYME# JGM correspondiente a la prórroga del Legajo Télam 321, con la firma Twins Music SRL.

Tampoco fueron remitidos los Expedientes de Pago N° 2017-20877590-APN-DDYME#JGM, 2017-10791857-APN-DDYME# JGM, 2018-37145623-APN-DGDYD# JGM correspondientes a la firma Aura Advertising SA, ni el N° 2018-34941183-APN-DGDYD# JGM, de la firma Power Republic SA.



Auditoría General de la Nación

4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA Sociedad de Economía Mixta.

Por Expediente Ex -2017-22785526-APN-DCYS JGM se celebró un convenio con la firma EUDEBA SEM, con el objeto de prestar los servicios de impresión de folletería, logística, incluida la creatividad, edición, diseño, producción, provisión, impresión, empaquetado y posterior distribución, a favor de la Secretaria de Comunicación Pública, por un monto de \$9.499.600,00.

El procedimiento de selección se encuadró en la causal de excepción prevista en el artículo 25, inciso d), apartado 8 del Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias y reglamentarias (*Contratación Directa por Adjudicación Simple Interadministrativa*).

Sin embargo, del análisis efectuado surge que por tratarse de un convenio suscripto con una entidad en la que el Estado no posee participación mayoritaria, el objeto de la prestación se encuentra alcanzado por los límites que impone la norma para habilitar la procedencia de una contratación directa por adjudicación simple interadministrativa.

Por otra parte, el artículo 22 del Decreto 1.030/16 limita el objeto del contrato a la prestación de servicios de seguridad, logística y salud, estableciendo asimismo que deberá entenderse por servicios de logística al conjunto de medios que resulten indispensables para el efectivo desarrollo de una actividad, incluyendo la organización o sistemas de los que se vale el emprendimiento para alcanzar los objetivos *indispensables* para su sustentación.

Por lo tanto, el objeto del contrato de referencia en cuanto excede a la prestación de servicios de logística (impresión de folletería, incluida la creatividad, edición, diseño, producción, provisión e impresión) se encuentra excluido del apartado 8, inciso d) del artículo 25 del Decreto 1.023/01.

5.- OPINIÓN DEL AUDITADO

Por Nota 233/20-AG02 del 22 de diciembre de 2020 se remitió al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros copia del proyecto de informe a fin de que emitiera su opinión, otorgándole un plazo de



Auditoría General de la Nación

quince (15) días, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 22 de la Resolución AGN N° 77/02.

En ese orden, por Nota NO-2021-17007738-APN-UGA#JGM del 26 de febrero de 2021, el Titular de la Unidad Gabinete de Asesores solicitó un plazo de prórroga para responder y adjuntar la correspondiente documentación de respaldo, que le fuera otorgado por el término de diez (10) días, mediante Nota N° 23/21-AG02 del 02 de marzo ppdo.

Finalmente, por Nota NO-2021-23399235-APN-JGM del 16 de marzo de 2021, el Sr. Jefe de Gabinete de Ministros remitió el informe elaborado en el ámbito de la Secretaría de Medios y Comunicación Pública con los cometarios y aclaraciones que consideró pertinentes (Anexo IV), los cuales han sido objeto de análisis (Anexo V), pero no alcanzan para modificar las observaciones oportunamente formuladas en el proyecto de informe.

6.- RECOMENDACIONES

6.1.a- Aprobar formalmente la denominada Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional a fin de contar con una herramienta que permita evaluar y considerar los planes de comunicación presentados por las jurisdicciones y organismos del SPN así como también conocer la ponderación que la SCP efectúa al momento de definir la selección de las propuestas de campaña. (*Cde. Obs. 4.1.a*).

6.1.b.- Elaborar el Plan Anual de Publicidad Oficial cumpliendo con los requisitos exigidos por la normativa vigente artículos 5 y 6 de la Resolución SCP N° 247/16. (*Cde.Obs.4.1.b*).

6.2.- Elaborar e incorporar al expediente de aprobación de Campaña un documento que explicita y fundamente la aplicación de los criterios establecidos normativamente para decidir en forma objetiva la asignación de pauta a cada medio, dando cumplimiento al *Principio de Transparencia* en la distribución de la publicidad oficial. (*Cde. Obs. 4.2*).

6.3.- Incorporar en los expedientes de pago información o antecedentes que permitan identificar las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las presentadas por cada proveedor en



Auditoría General de la Nación

el RENAPO o en TÉLAM como así también los mecanismos de descuento practicados en cada factura. (*Cde. Ob. 4.3*).

6.4.- Desarrollar un mecanismo de control de emisión de la publicidad oficial, conforme a lo pautado y contratado, tanto en medios gráficos, vía pública, radio, televisión y web. (*Cde. Obs. 4.4.*).

6.5.- Incorporar al expediente de aprobación de campañas un documento que explicita y fundamente la aplicación de los criterios establecidos por la Resolución SCP 247-E/16 en la distribución de la pauta oficial para las comercializadoras de espacios publicitarios y productoras de contenidos en el rubro Vía Pública. (*Cde. Obs. 4.5*).

6.6.- Limitar la ejecución presupuestaria de la partida 3.6 “Publicidad y Propaganda” al crédito asignado en el ejercicio financiero correspondiente (*Cde Ob. 4.6*).

6.7.- Abstenerse de contraer obligaciones o emitir órdenes de publicidad sin contar con el crédito presupuestario suficiente para hacer frente a dichas erogaciones conforme los criterios establecidos en la ley 24.156. (*Cde. Obs.4.7*).

6.8.- Definir normativamente el criterio de emisión del denominado *Documento de Aprobación Definitivo de Campaña* en cuanto a la cantidad, exclusividad y validez de dicho documento, tanto en relación a la etapa de instrumentación de las campañas, como respecto a las ampliaciones y/o modificaciones de las mismas. Asimismo, incorporar al expediente de aprobación de la campaña la fundamentación de la existencia de más de un documento de aprobación definitivo de la campaña. (*Cde. Obs. 4.8*).

6.9.- Abstenerse de emitir órdenes de publicidad sin la previa emisión del Documento Aprobación Definitivo de Campaña. (*Cde. Obs.4.9*).

6.10.- Adecuar el circuito de aprobación y realización de las campañas descripto en la Resolución SPC 617-E/16 a la estructura orgánica vigente, así como también la elaboración de pautas formales en la tramitación de los expedientes y la elaboración de manuales de procedimientos. (*Cde. Obs.4.10 a, b y c*).



Auditoría General de la Nación

6.11.- Ajustar las imprecisiones normativas en relación a las competencias asignadas a TÉLAM SE y a la Secretaria de Comunicación Pública en el procedimiento de asignación de la Pauta Oficial.

Sin perjuicio de ello correspondería la regulación de dicho régimen mediante una norma que cumpla con una adecuada técnica legislativa a efectos de objetivar el procedimiento de asignación de pauta, garantizando el derecho de libertad de expresión de acuerdo a la CN y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y la doctrina sentada en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia. *(Cde. Obs.4.11).*

6.12.- Dar cumplimiento a los requisitos formales exigidos por las normas que regulan el procedimiento de pago de las campañas publicitarias (Resoluciones SCP 670/14 y 617 E/16). *(Cde. Obs. 4.12 a y b).*

6.13.- Incluir en el Plan Anual de Contrataciones la totalidad de los contratos a cargo de todas las áreas que integran la Secretaria de Comunicación Pública. *(Cde. Obs.4.13).*

6.14.- Acreditar que la firma propuesta por el área requirente es la única capaz de cumplir la prestación en las condiciones requeridas, acompañando en cada caso los antecedentes que prueben su especialidad como presupuesto determinante para el efectivo cumplimiento del servicio *(Cde. Obs. 4.14).*

6.15.- Adjuntar en los expedientes de contratación las constancias del análisis de precios o compulsas de mercado que permitan fundamentar las consideraciones invocadas en la resolución de adjudicación del contrato o en los informes producidos por la unidad operativa de compras, respecto a la razonabilidad o conveniencia de los precios cotizados por el contratista. *(Cde. Obs. 4.15).*

6.16.- Abstenerse de incorporar en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares requisitos no exigidos por las normas reglamentarias en vigencia. *(Cde. Obs.4.16).*

6.17.- Incorporar al expediente de contratación el Plan Anual Estratégico que se invoca en las respectivas actuaciones administrativas *(Cde. Obs.4.17).*



Auditoría General de la Nación

6.18.- Adjuntar en los expedientes de pago constancias del análisis efectuado por la Comisión de Recepción para otorgar la *conformidad definitiva del servicio*, o bien de los informes producidos por el contratista o el área requirente del servicio, donde se acredite el efectivo cumplimiento de la prestación de acuerdo con las condiciones del contrato (*Cde. Obs.4.17*).

6.19.- Abstenerse de contratar a través de TELAM SE la adquisición de bienes o la prestación de servicios cuyo objeto no encuadre en los supuestos previstos en el artículo 2º del Decreto 984/09 modificado por su similar 978/16. (*Cde. Obs. 4.19*).

6.20.- Extremar los recaudos tendientes a encuadrar correctamente los procedimientos de selección del contratista a fin de evitar contrataciones directas o restricciones injustificadas a la concurrencia de oferentes (*Cde. Obs. 4.21*).

6.21.- Iniciar las acciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades que pudieran corresponder en orden a los hallazgos observados en los Puntos 4.6, 4.7, 4.12b, 4.14 y 4.19.

7.- CONCLUSIÓN:

.- Plan Anual de Publicidad Oficial. Expedientes de Campaña

Durante el período auditado la Secretaría de Comunicación Pública contrató y difundió publicidad sin haberse elaborado el Plan Anual de Publicidad Oficial previsto en los artículos 5º y 6º de la Resolución SCP N° 247-E/16, con identificación de las campañas y objetivos propuestos, fundamentos que justifiquen la ejecución de cada campaña, costo previsto de diseño y producción; presupuesto estimado de difusión del mensaje; etc.

Tampoco se verificó el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1º (última parte) del Anexo a la Resolución SCP N° 617-E/16, en cuanto establece que la Secretaría de Comunicación Pública (SCP) deberá evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional (SPN), conforme a la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, antecedente respecto del cual no se han obtenido constancias, ni ha sido puesto a disposición del equipo de auditoría a fin de evaluar la razonabilidad del análisis que en cada caso haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de los planes propuestos.



Auditoría General de la Nación

En la totalidad de los expedientes compulsados no se adjunta documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 8° de la Resolución SCP N° 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medios de comunicación por campaña.

La ausencia de dicha documentación en el expediente o de referencia a los informes técnicos u otros antecedentes en los cuales se acredite su efectiva aplicación, impide determinar si la distribución de la pauta oficial fue realizada conforme la normativa vigente, o si la misma fue asignada en forma discrecional, apartándose de los criterios reglados por la norma.

En ese orden, la limitación impuesta en distintos fallos de la CSJN -citados en la Resolución SCP N° 247-E/16- proscribiendo al PEN el uso discrecional e injustificado de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, o la forma en que la distribución de la pauta se concreta, transparentando su accionar.

La misma situación se verificó respecto a la falta de acreditación de los criterios aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En cuanto al control de emisión de la publicidad oficial, el auditado informó que no efectúa supervisión directa sobre la prestación efectiva del servicio. Dicho control se lleva a cabo mediante el sistema de declaración jurada bajo exclusiva responsabilidad del proveedor, modalidad que genera un alto riesgo de realizar pagos en publicidad que no haya sido emitida o emitida en forma distinta a la pautada o autorizada.

Se verificaron, asimismo, transgresiones a las normas que rigen la ejecución presupuestaria del gasto, al no haberse registrado en el presupuesto 2017 erogaciones realizadas en ese mismo ejercicio por un monto de \$584.500.046,45 (14.067 órdenes de publicidad-Partida 3.6 “Propaganda y Publicidad) importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.



Auditoría General de la Nación

Es decir, se ordenó la difusión de avisos en medios publicitarios, sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas operaciones no fueron registradas en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la orden de publicidad y se ejecutó y facturó el servicio-, sino que fueron registradas en el ejercicio siguiente como si esos hechos hubieran ocurrido recién en el año 2018, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículos 29, 31 y 33) y el inciso 8 de artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto.

Por otra parte, se registraron como devengadas en el presupuesto 2017, 5.583 órdenes de publicidad emitidas en los años 2016, 2015 y anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

Dicha situación se verificó también en relación a la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer” que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, reproduciendo de este modo una práctica ajena a los principios y normas que regulan la ejecución presupuestaria.

Se observaron también debilidades de procedimiento, relacionadas en general con la falta de adecuación de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16 a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicación Pública, inexistencia de flujogramas y manuales de procedimientos, desarrollo de trámites sobre la base de requisitos no explicitados en la norma, etc.

Respecto a los Expedientes de Pago de Órdenes de Publicidad se observaron irregularidades relacionadas al incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas presupuestarias (facturas en las que no se efectúa una descripción del objeto o no se informan cantidades, importes o duración del servicio; expedientes en los que no se adjunta las facturas de gastos, órdenes de pago presupuestarias y/o comprobantes de pago, etc.). También se observó la ausencia de antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las tarifas presentadas por el proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE (ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura), circunstancia que impide verificar la adecuación del precio de la publicidad al tarifario definitivo aplicado.



Auditoría General de la Nación

.- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o Producción de Contenidos

Respecto de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o producción de contenidos se constató que ninguno de ellos se encuentra incluido en el Plan Anual de Contrataciones correspondiente al ejercicio 2017. Tampoco fueron incluidos en el citado plan, los contratos del mismo rubro informados por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, a requerimiento del equipo de auditoría.

Se relevaron asimismo diversos procedimientos de contratación, verificándose en general, la inexistencia de constancias que avalen los fundamentos invocados para contratar en forma directa por especialidad. El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

Se constató también la falta de justificación de los precios o valores ofertados. Si bien en los expedientes relevados se consigna que las propuestas resultan convenientes y los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado, del análisis efectuado no surgen constancias de que se hayan efectuado compulsas de precios, presupuestos estimativos o informes técnico-económicos que sirvan de base para invocar la razonabilidad de los importes adjudicados.

Finalmente, en los expedientes de pago se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjunta documentación de respaldo o constancias del análisis efectuado en cada caso por la Comisión de Recepción del auditado para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados.

BUENOS AIRES, 17 de mayo de 2021.



Auditoría General de la Nación

ANEXO I

Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional

(Resolución 617-E/16 SCP-JGM¹⁰)

Los Organismos del SPN -art. 8 de la Ley 24.156- que requieran la realización de campañas institucionales de publicidad y comunicación deberán remitir a la Secretaria de Comunicación Pública (SCP) la siguiente información:

- . a) Un Proyecto General Anual de Publicidad, detallado por campaña y un presupuesto estimado de gastos antes del 31 de julio de cada año, y
- . b) Un Plan Estratégico Anual de Publicidad detallado por campaña y un presupuesto estimado de gastos antes del 30 de noviembre de cada año.

La Secretaria los evaluará en su conjunto conforme a la “Estrategia Anual” de comunicación del Estado Nacional.

- Ingreso de solicitud a la SCP:

La solicitud de publicidad institucional deberá ingresar por la SCP a través de un Formulario denominado Propuesta de Campaña “Publicidad y Propaganda” que según su fuente de financiamiento será remitido a través del Formulario del Anexo A (Administración Central) o del Anexo B (Organismos Descentralizados) de la citada resolución ¹¹

Admitida la propuesta el Secretario de Comunicación Pública aprobará un Requerimiento Publicitario Provisorio (RPP) autorizando la campaña. ¹² (art.2)

¹⁰ Dicha Resolución fue modificada por su similar 5743/18 –B.O.26/03/18- por lo que el relevamiento fue realizado de acuerdo al régimen vigente al periodo auditado es decir ejercicio 2017 y primer trimestre del ejercicio 2018. La Resolución 617/16 deroga en todo en cuanto se oponga a ella la Resolución 02/13 de Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional.

¹¹ ANSES, AFIP, Banco Nación, BICE; Banco Hipotecario; CORASA y Lotería Nacional cuando atiendan los gastos de publicidad con presupuesto propio observaran un procedimiento específico.

¹² Al RPP se le asigna un número con el que se identifica la Campaña durante todo el procedimiento hasta su pago.



Auditoría General de la Nación

- Elaboración de Contenidos. Presupuesto Estimado de Gastos (PEG).

En los casos en que resulte necesario utilizar un servicio creativo o de producción de la campaña, se remitirá a la Subsecretaría de Contenidos de Difusión (SsCD) para que elabore o apruebe el contenido del mensaje a difundir de acuerdo a las siguientes opciones: 1.- con sus propios recursos profesionales y técnicos; 2.- con la utilización de los recursos del organismo o empresas originante; 3.- mediante Télam S.E.; 4.- a través de una unidad organizativa perteneciente a cualquier organismo comprendido en el artículo 8 de la ley de administración financiera; 5.- mediante la contratación de un servicio creativo o de producción externo. (art.5).

Si se trata de reutilizar una campaña ya emitida, no resultará necesario las intervenciones mencionadas.

Concluido el mencionado procedimiento la SsCP solicitará a la Dirección Nacional de Gestión de la Comunicación Pública -DNGCP- o a Télam S.E. en caso de corresponder, que elabore el Presupuesto Estimado de Gastos(PEG)¹³ teniendo en cuenta el mensaje a difundir, los canales de comunicación seleccionados y su intensidad. (art.7)

La Delegación de Administración y Control Presupuestario verificará la existencia de crédito presupuestario.

- Aprobación de Campaña. Documento de Aprobación de Campaña –DAC-.

La SsCP elaborará un informe circunstanciado de todo lo actuado (consignando los datos relevantes de la campaña y el PEG), y un Documento de Aprobación Definitivo de la Campaña (DAC) y lo elevará al titular de la SCP para su aprobación y posterior devolución a la SsCP para su instrumentación. (art.8).

¹³ El auditado mediante Nota IF-2019-21158749-APN-DNPO JGM manifestó que durante el periodo auditado, todos los PEG eran elaborados por TELAM SE y aprobados por la SCP.



Auditoría General de la Nación

Una vez aprobada la Campaña por parte de la SCP, la SsCP, deberá remitir una copia a: 1.-Télam SE (si decidiese su intervención en el proceso); 2.- a la Delegación de Administración y Control Presupuestario y a la Dirección Nacional de Supervisión Operativa. (art.9).

- Planificación de Medios de Comunicación. Instrumentación de la Campaña.

La SCP mediante sus dependencias pertinentes elaborará la Planificación de Medios de Comunicación de la campaña de que se trate (de acuerdo al rubro seleccionado: radio, tv, vía pública etc.).¹⁴ (art.10)

- Efectivización de la Campaña (Emisión de la Orden de Publicidad¹⁵)

La SsCP o TELAM SE –según corresponda-, remitirá la pertinente Orden de Publicidad (OP), la contratación de bienes y servicios necesarios para la difusión de la campaña y auditara el correcto cumplimiento de las prestaciones contratadas.

- Facturación:

La Facturación que los prestadores o proveedores efectúen (en lo que respecta al objeto de la presente auditoría) deberán ser emitida a nombre de la SCP-JGM. (art.13)

Por Nota IF-2019-08227595-APN-DNPO JGM -11-02-19, el auditado indico que el proveedor inicia por Tramite a Distancia (TAD)¹⁶ el expediente por el cual tramitara el pago de la factura. En

¹⁴ ¹⁴ Según constancias obrantes en los expedientes relevados en la muestra el área a la cual hace referencia la norma es la Dirección General de Comunicación Pública (DGCP) ex DNGCP .

Por Nota IF-2019-08227595-APN-DNPO JGM el auditado informó que desde la SCP se hace una sugerencia de Medios, pero la Planificación de Medios de una Campaña la realiza TELAM SE, quien envía la misma dentro del Sistema de Pautas de TELAM.

Así pues la Planificación de Medios la efectúa la Agencia Télam SE (conforme las normas que regulan su actividad: Decretos 2.219/71; 56/75 y 2.507/02).

Por Resolución SCP 5743/18 –modificatoria del Anexo I de la Resolución SCP 617-E/16- se eliminó la referencia que en su Artículo 10° se efectuaba respecto a la Planificación de Medios de Comunicación por parte de la SCP.

¹⁵ De las constancias relevadas en los Expedientes de Pago la Emisión de las Ordenes de Publicidad la realiza TELAM SE.

¹⁶ A partir de la OP 6733/17 deberán presentarse las facturas a través de la Plataforma Digital “Tramites a Distancia” TAD.



Auditoría General de la Nación

ese orden la Dirección de Supervisión Operativa controlara la documentación y que la misma concuerde con la OP emitida, en un todo de acuerdo con lo descripto en las Resoluciones SCP Nros. 670/14¹⁷ y 617/16.

- Certificación de la Publicidad.

Una vez emitida la publicidad institucional y presentada la factura y certificación de emisión por parte del medio contratista¹⁸, Télam SE o la DNSO de la SSCP, según corresponda deberán realizar los controles propios de su competencia¹⁹ y proceder a su conformación, vinculándola a la OP.(art.14)

Una vez conformada la factura deberán remitir los actuados a la SCP.

- Autorización del Gasto

La SCP aprobará el gasto documentado en las facturas, previa intervención de la Delegación legal que verificará el cumplimiento de los extremos normativos a lo largo de todo el expediente. (art.17)

¹⁷ Aprueba el Instructivo de Trabajo relativo al Circuito de Pagos de Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación en el ámbito de la SCP.

¹⁸ La certificación de la emisión por parte del medio, tendrá carácter de Declaración Jurada, siendo pasible de las sanciones penales pertinentes quien falsee maliciosamente la misma. (art.14).

¹⁹ Por Nota IF-2019-21158749-APN-DNPO JGM el auditado respondió que no hacen controles de emisión, sino que efectúan controles sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada por el proveedor a efectos de realizar el pago.

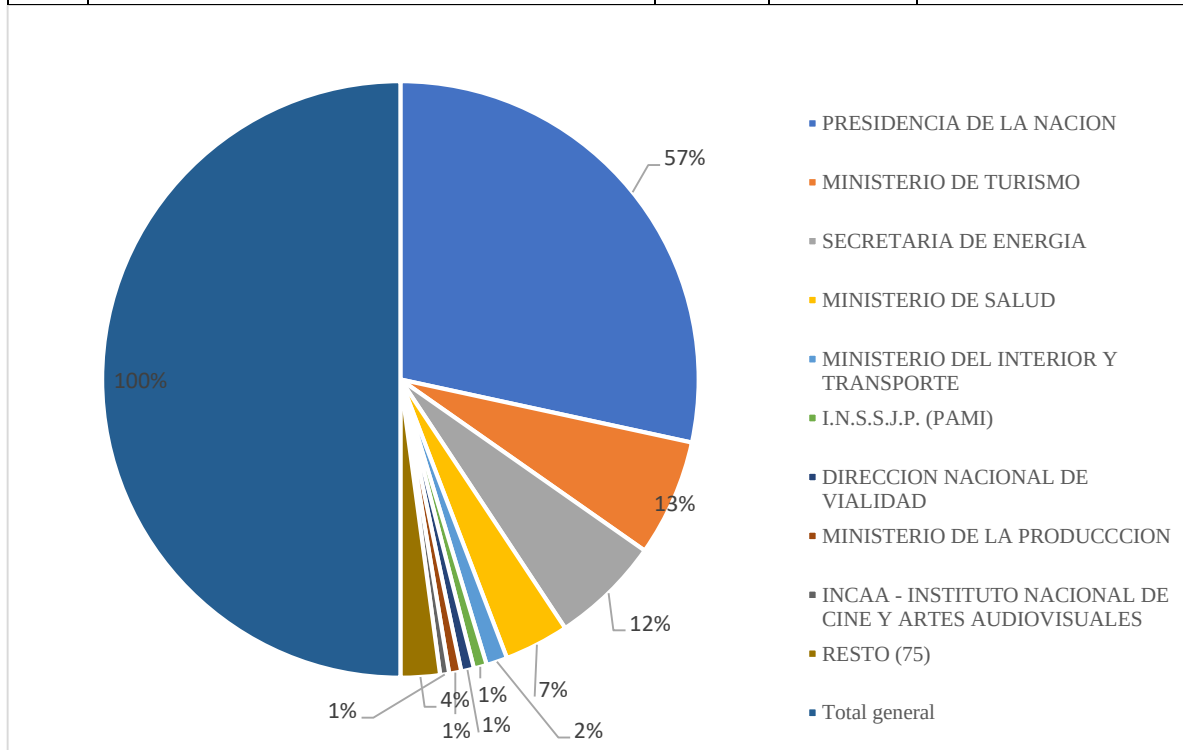


Auditoría General de la Nación

ANEXO II ÓRDENES DE PUBLICIDAD DA448/09 EJERCICIO 2017

1.-POR ANUNCIANTE

	Denominación Anunciante	%	% Acumulado	Total
1	Presidencia de la Nación	57	57	1.223.885.497,01
2	Ministerio de Turismo	13	69	272.954.107,52
3	Secretaría de Energía	12	81	256.904.336,81
4	Ministerio de Salud	7	88	150.880.795,75
5	Ministerio del Interior y Transporte	2	91	49.160.980,22
6	I.N.S.S.J.P. (PAMI)	1	92	30.474.154,89
7	Dirección Nacional de Vialidad	1	93	29.880.551,14
8	Ministerio de la Producción	1	95	28.287.893,35
9	INCAA - Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales	1	96	21.027.012,54
10	Resto (75)	4	100	91.695.027,73
	Total General	100		2.155.150.356,96

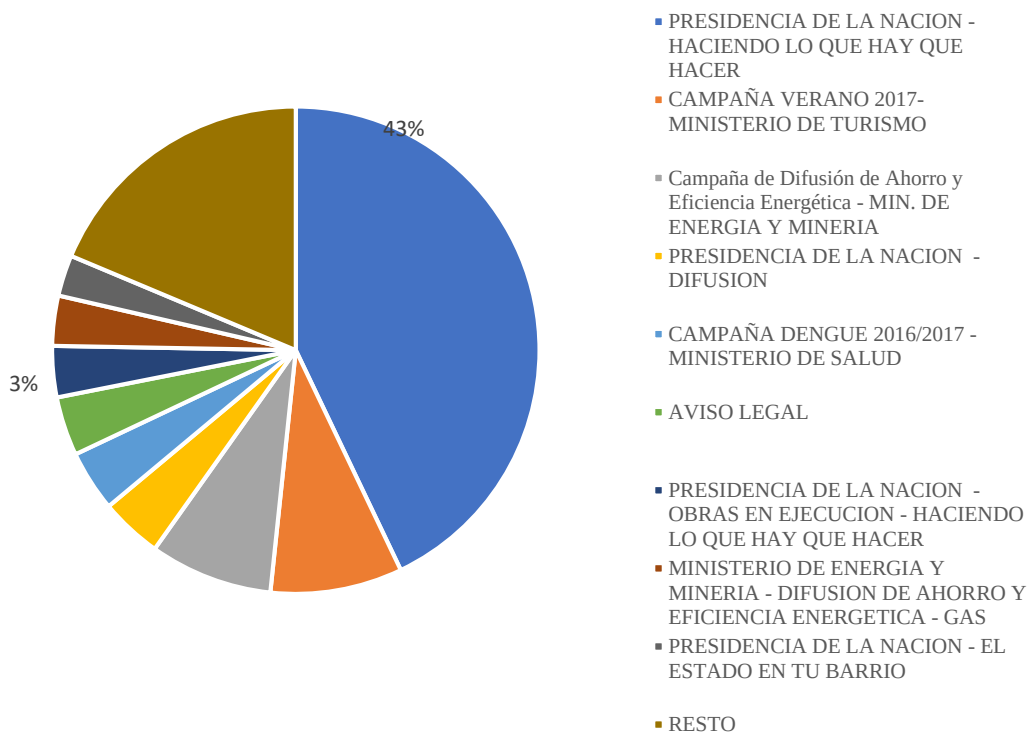




Auditoría General de la Nación

2.- POR CAMPAÑA

Nº	Denominación de la Campaña	%	% Acumulado	Suma Total \$
1	Presidencia de la Nación “Haciendo lo que Hay que Hacer”	43	43	924.742.911,92
2	“Campaña Verano 2017”- Ministerio De Turismo	9	52	188.849.362,30
3	“Campaña de Difusión de Ahorro y Eficiencia Energética” – Ministerio de Energía y Minería	8	60	175.841.005,99
4	“Difusión”- Presidencia de la Nación	4	64	88.497.674,74
5	“Campaña Dengue 2016/2017” - Ministerio de Salud	4	68	87.029.227,63
6	Aviso Legal	4	72	84.353.226,43
7	“Obras en Ejecución - Haciendo Lo Que Hay Que Hacer” - Presidencia de la Nación	3	75	73.214.988,76
8	“Difusión de Ahorro y Eficiencia Energética – Gas” Ministerio de Energía y Minería -	3	79	71.557.775,49
9	“El Estado en Tu Barrio” - Presidencia de la Nación	3	81	58.593.366,81
10	Resto	19	100	402.470.816,90
	Total General	100		2.155.150.356,97

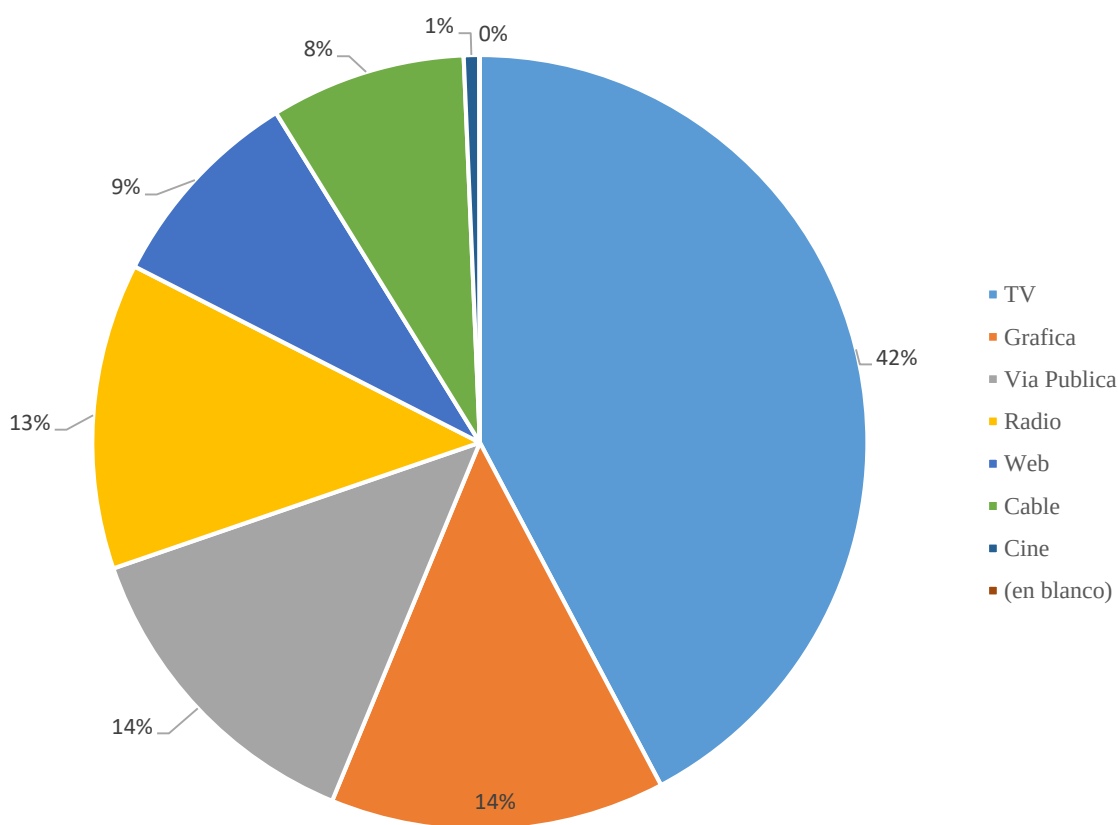




Auditoría General de la Nación

3.- POR RUBRO:

Rubro 2017	%	% Acumulado	Monto (IVA Incluido) \$
TV	42	42	910.710.619,61
Grafica	14	56	300.994.613,49
Vía Pública	14	70	291.205.648,67
Radio	13	83	275.217.901,92
Web	9	91	187.105.104,07
Cable	8	8	175.545.763,84
Cine	1	9	13.958.560,00
(en blanco)	0	9	412.145,36
Total General			2.155.150.356,96

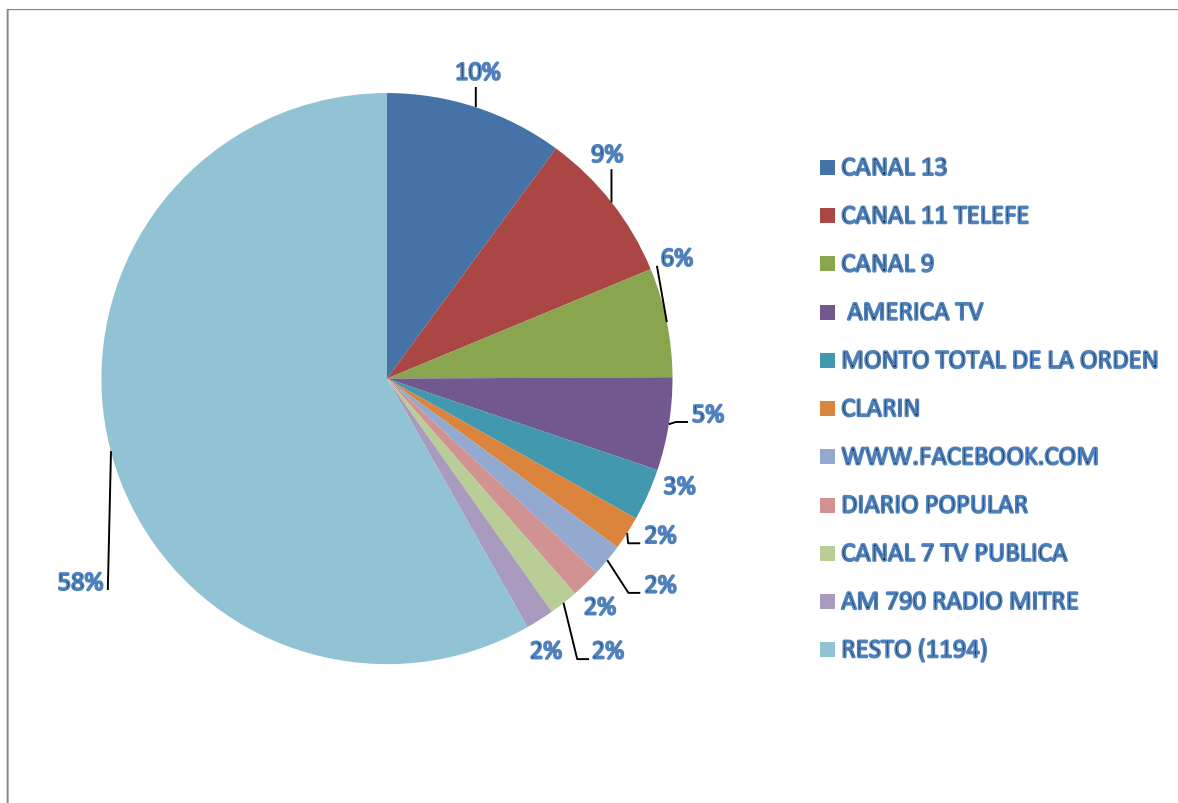




Auditoría General de la Nación

4.- POR MEDIO

N°	Denominación del Medio	%	Acumulado %	Suma Total \$
1	Canal 13	10	10	217.266.223,81
2	Canal 11 Telefe	9	19	186.626.730,82
3	Canal 9	6	25	133.295.295,09
4	América Tv	5	30	113.458.910,95
5	Monto Total De La Orden ²⁰	3	33	63.729.752,57
6	Clarín	2	35	41.054.573,11
7	Www.Facebook.Com	2	37	39.753.513,35
8	Diario Popular	2	39	35.840.909,73
9	Canal 7 Tv Pública	2	40	35.597.262,25
10	Am 790 Radio Mitre	2	42	34.487.162,44
	Resto (1194)	58	100	1.254.040.022,84
	Total General	100		2.155.150.356,96



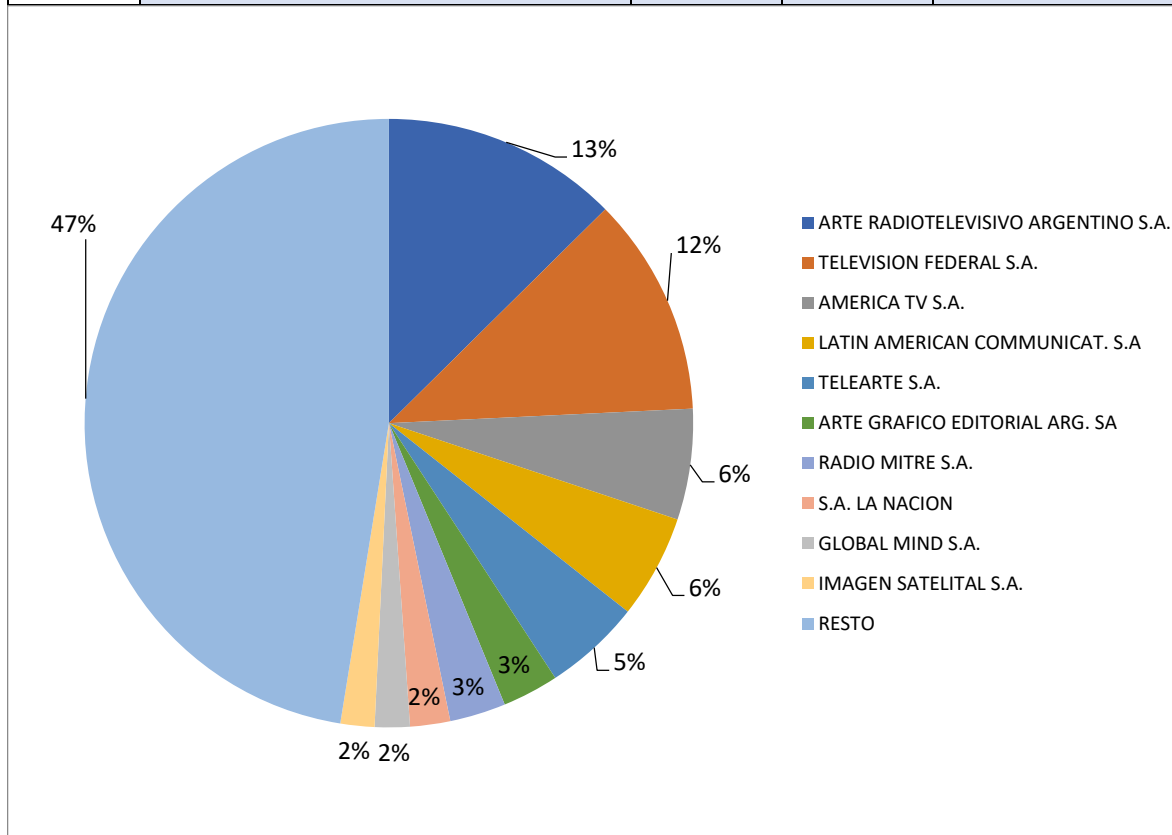
²⁰ Corresponde a avisos publicados en vía publica



Auditoría General de la Nación

5.- POR PROVEEDOR:

N°	Nombre o Denominación Proveedor	%	% Acumulado	Total \$
1	Arte Radiotelevivo Argentino SA	13%	13%	271.416.269,51
2	Televisión Federal SA	12%	24%	250.974.022,64
3	América TV SA	6%	30%	126.937.797,41
4	Latin American Communication SA	6%	36%	118.605.011,91
5	Telearte SA	5%	41%	111.205.297,70
6	Arte Gráfico Editorial Argentino SA	3%	44%	64.472.218,12
7	Radio Mitre S.A.	3%	47%	64.202.455,92
8	S.A. La Nación	2%	49%	45.907.974,46
9	Global Mind SA	2%	51%	40.044.420,37
10	Imagen Satelital SA	2%	53%	38.930.258,15
	Resto	47%	100%	1.022.454.630,77
	Total General	100%		2.155.150.356,96





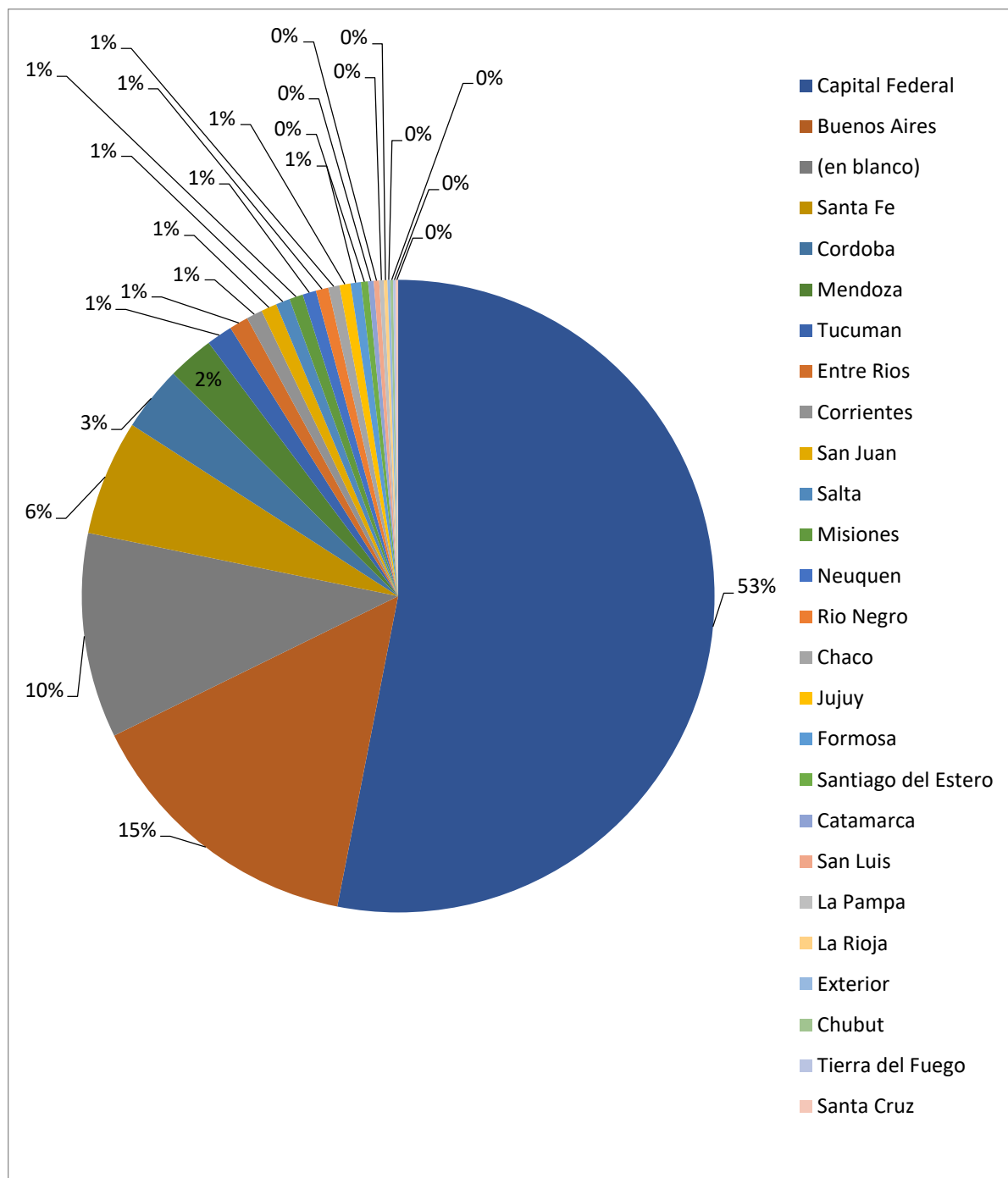
Auditoría General de la Nación

6.- POR PROVINCIA:

	PROVINCIA		
N°	Provincia	%	Total \$
1	Capital Federal	53%	1.144.009.569,21
2	Buenos Aires	15%	315.766.982,78
3	(en blanco)	10%	225.688.426,29
4	Santa Fe	6%	127.019.976,55
5	Córdoba	3%	71.526.056,49
6	Mendoza	2%	50.885.355,07
7	Tucumán	1%	28.569.004,15
8	Entre Ríos	1%	21.016.820,48
9	Corrientes	1%	17.621.425,89
10	San Juan	1%	17.265.162,92
11	Salta	1%	15.588.890,91
12	Misiones	1%	15.062.922,74
13	Neuquén	1%	14.863.957,41
14	Rio Negro	1%	13.776.849,68
15	Chaco	1%	12.403.464,43
16	Jujuy	1%	12.230.674,43
17	Formosa	1%	11.337.954,22
18	Santiago del Estero	0%	7.778.825,86
19	Catamarca	0%	6.182.260,24
20	San Luis	0%	5.902.216,41
21	La Pampa	0%	4.946.666,98
22	La Rioja	0%	4.034.469,41
23	Exterior	0%	3.086.614,44
24	Chubut	0%	3.018.657,19
25	Tierra del Fuego	0%	2.920.326,46
26	Santa Cruz	0%	2.646.826,32
	Total General	100%	2.155.150.356,96



Auditoría General de la Nación



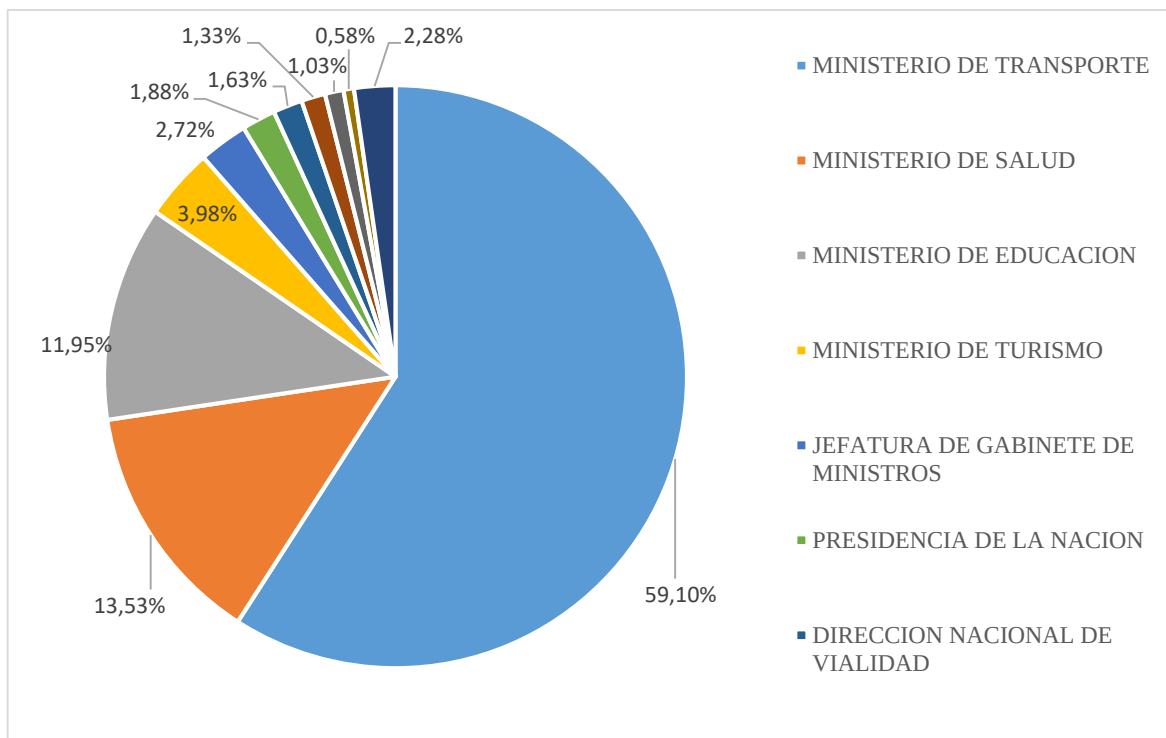


Auditoría General de la Nación

ANEXO III ÓRDENES DE PUBLICIDAD DA 448/09 PRIMER TRIMESTRE 2018

1.- POR ANUNCIANTE

Nº	Denominación Anunciante	%	Acumulado %	Suma Total \$
1	Ministerio de Transporte	59,10	59,10	73.529.624,13
2	Ministerio de Salud	13,53	72,63	16.829.852,63
3	Ministerio de Educación	11,95	84,58	14.863.087,61
4	Ministerio de Turismo	3,98	88,56	4.948.129,96
5	Jefatura de Gabinete de Ministros	2,72	91,28	3.385.760,65
6	Presidencia de la Nación	1,88	93,15	2.334.428,88
7	Dirección Nacional de Vialidad	1,63	94,78	2.023.479,22
8	Cent.- Sec. de Cultura	1,33	96,11	1.652.952,00
9	Banco Central de la República Argentina (BCRA)	1,03	97,14	1.283.769,95
10	Cent. Ente Nacional Regulador de Electricidad	0,58	97,72	718.949,30
	Resto	2,28	100,00	2.838.179,64
	Total General	100,00%		124.408.213,97

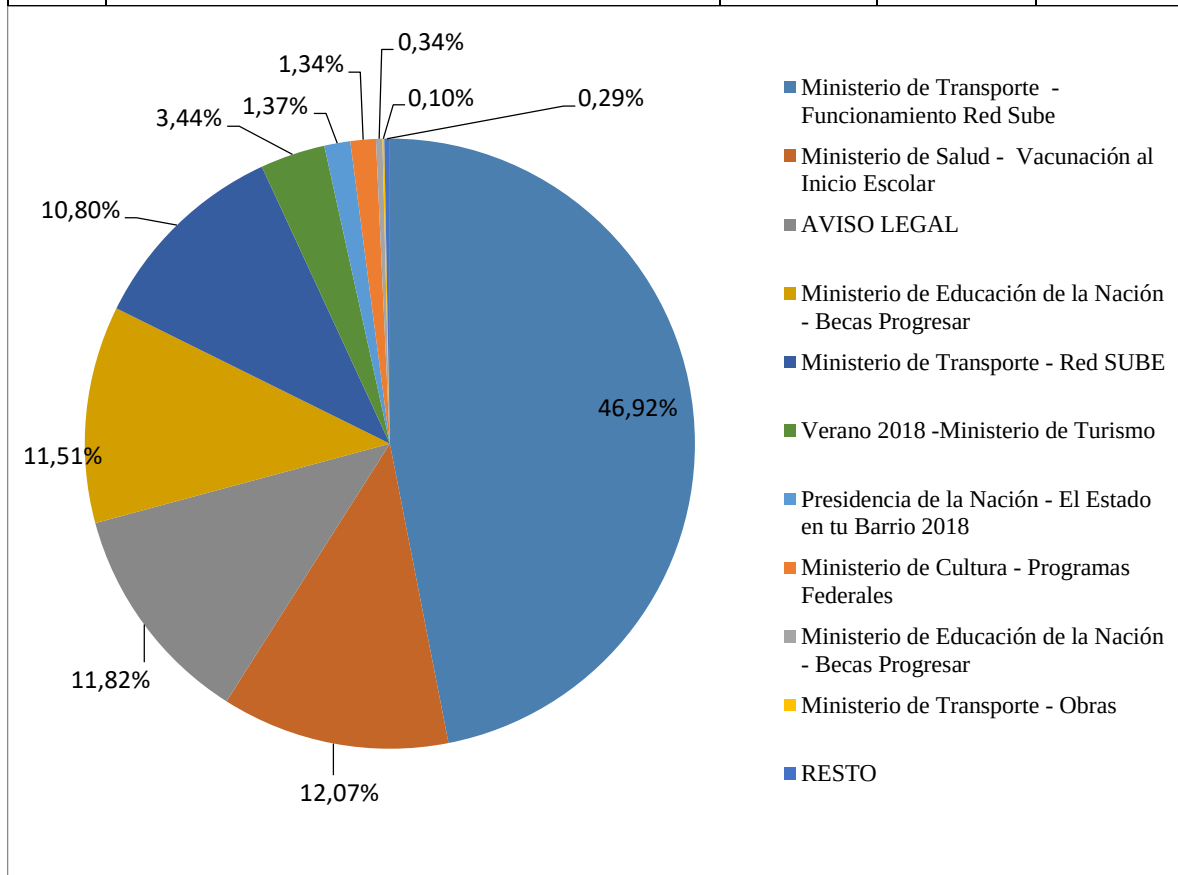




Auditoría General de la Nación

2.- POR CAMPAÑA

N°	Denominación Campaña	%	% Acumulado	Suma Total \$
1	“Funcionamiento Red Sube”-Ministerio de Transporte	46,92	46,92	58.369.419,89
2	“Vacunación al Inicio Escolar”-Ministerio de Salud	12,07	58,99	15.019.622,62
3	Avisos Legales	11,82	70,81	14.700.402,59
4	“Becas Progresar”-Ministerio de Educación de la Nación	11,51	82,31	14.316.606,13
5	“Red SUBE”-Ministerio de Transporte	10,80	93,11	13.432.099,79
6	“Verano 2018”-Ministerio de Turismo	3,44	96,55	4.279.450,28
7	“El Estado en tu Barrio 2018”-Presidencia de la Nación	1,37	97,93	1.710.141,48
8	“Programas Federales”-Ministerio de Cultura	1,34	99,27	1.672.968,00
9	“Becas Progresar”-Ministerio de Educación de la Nación	0,34	99,61	423.795,29
10	“Obras”-Ministerio de Transporte	0,10	99,71	122.319,55
	Resto	0,29	100,00	361.388,35
	Total General	100,00		124.408.213,97

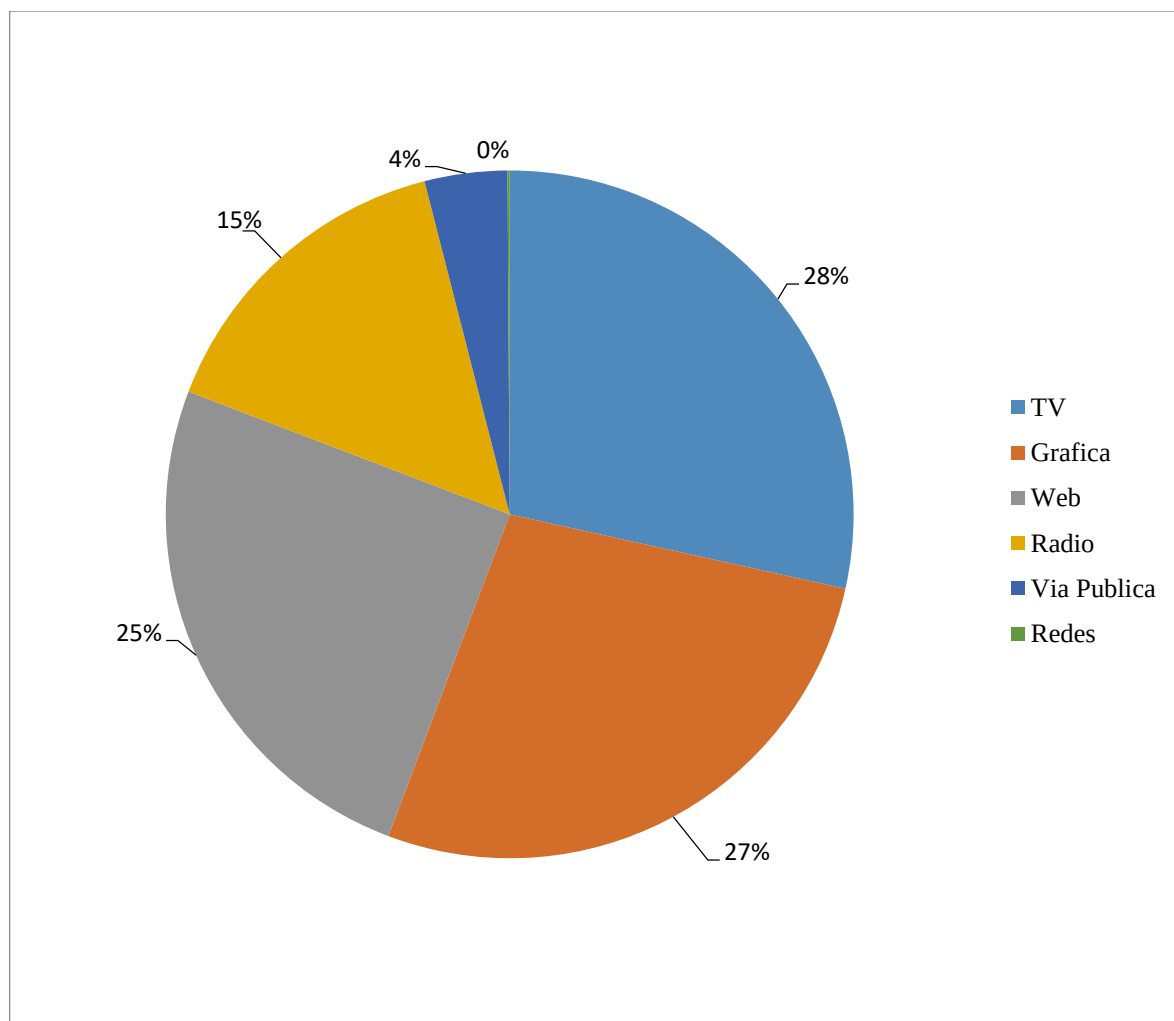




Auditoría General de la Nación

3.- POR RUBRO

Denominación Rubro	%	% Acumulado	Monto Total \$
TV	28	28	35.421.380,27
Grafica	27	56	33.926.783,13
Web	25	81	31.186.142,40
Radio	15	96	18.912.875,63
Vía Pública	4	100	4.832.988,00
Redes	0	100	128.044,54
Total General	100		124.408.213,97

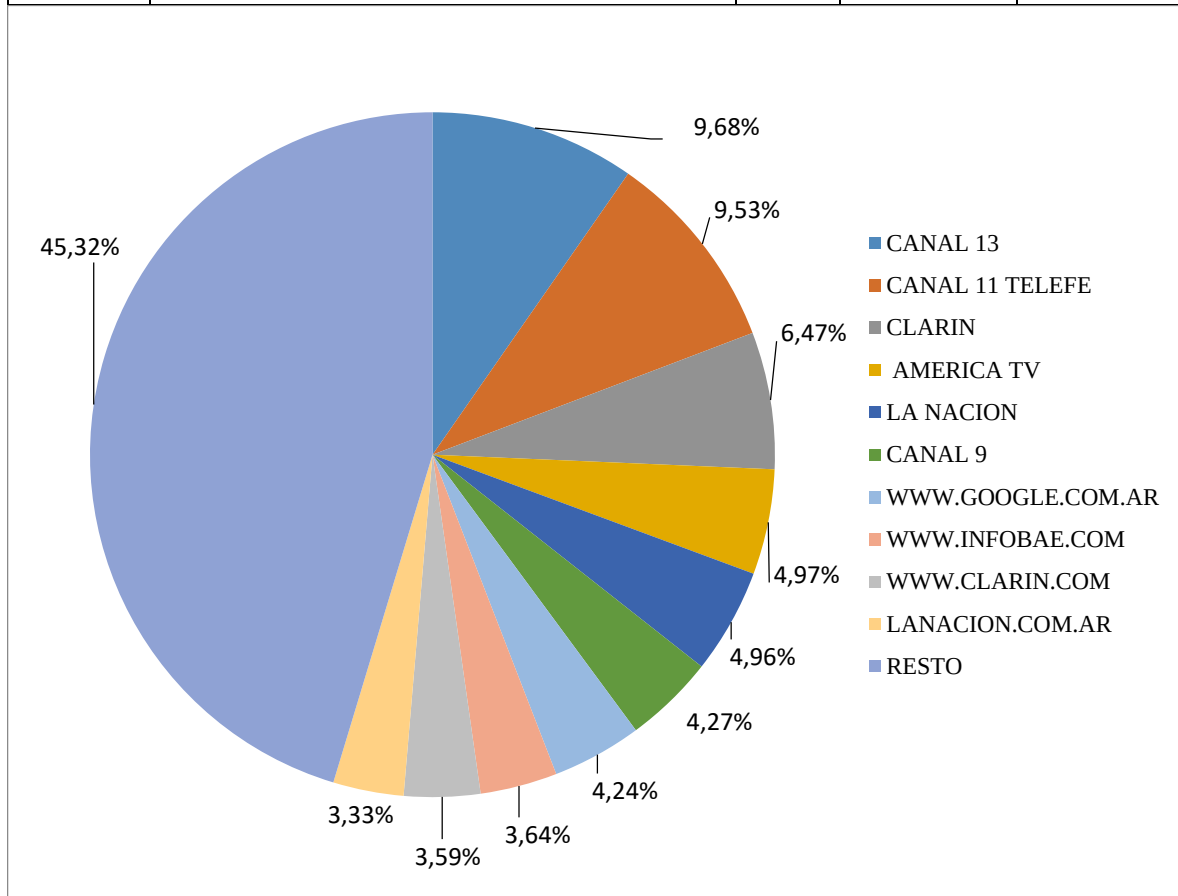




Auditoría General de la Nación

4.- POR MEDIO

	Denominación Medio	%	% Acumulado	Suma Total \$
1	Canal 13	9,68	9,68	12.042.558,39
2	Canal 11 Telefe	9,53	19,21	11.859.427,79
3	Clarín	6,47	25,68	8.045.096,38
4	América TV	4,97	30,65	6.184.624,60
5	La Nación	4,96	35,61	6.173.945,61
6	Canal 9	4,27	39,88	5.309.779,49
7	www.google.com.ar	4,24	44,12	5.269.491,53
8	www.infobae.com	3,64	47,75	4.524.999,49
9	www.clarin.com	3,59	51,35	4.470.102,70
10	lanacion.com.ar	3,33	54,68	4.145.227,33
	Resto	45,32	100,00	56.382.960,66
	Total General			124.408.213,97

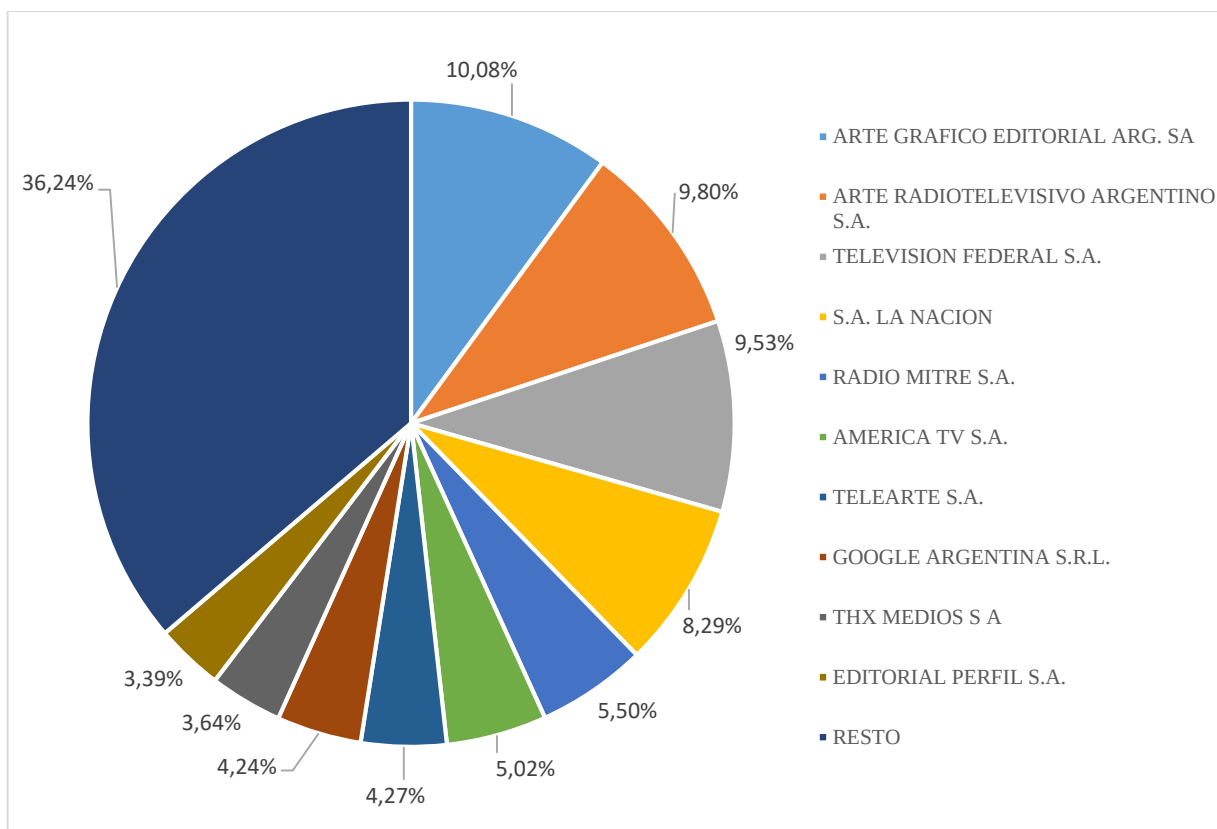




Auditoría General de la Nación

5.- POR PROVEEDOR

N°	Denominación del Proveedor	%	% Acumulado	Suma Total \$
1	Arte Gráfico Editorial Argentino SA	10,08	10,08	12.545.598,76
2	Arte Radiotelevisivo Argentino SA	9,80	19,88	12.187.758,39
3	Televisión Federal SA	9,53	29,41	11.859.427,79
4	La Nación SA	8,29	37,71	10.319.172,94
5	Radio Mitre SA	5,50	43,21	6.842.633,96
6	América TV SA	5,02	48,23	6.245.124,60
7	Telearte SA	4,27	52,50	5.309.779,49
8	Google Argentina SRL	4,24	56,73	5.269.491,53
9	THX Medios SA	3,64	60,37	4.524.999,49
10	Editorial Perfil SA	3,39	63,76	4.218.113,72
	Resto	36,24	100,00	45.086.113,30
	Total General	100,00		124.408.213,97





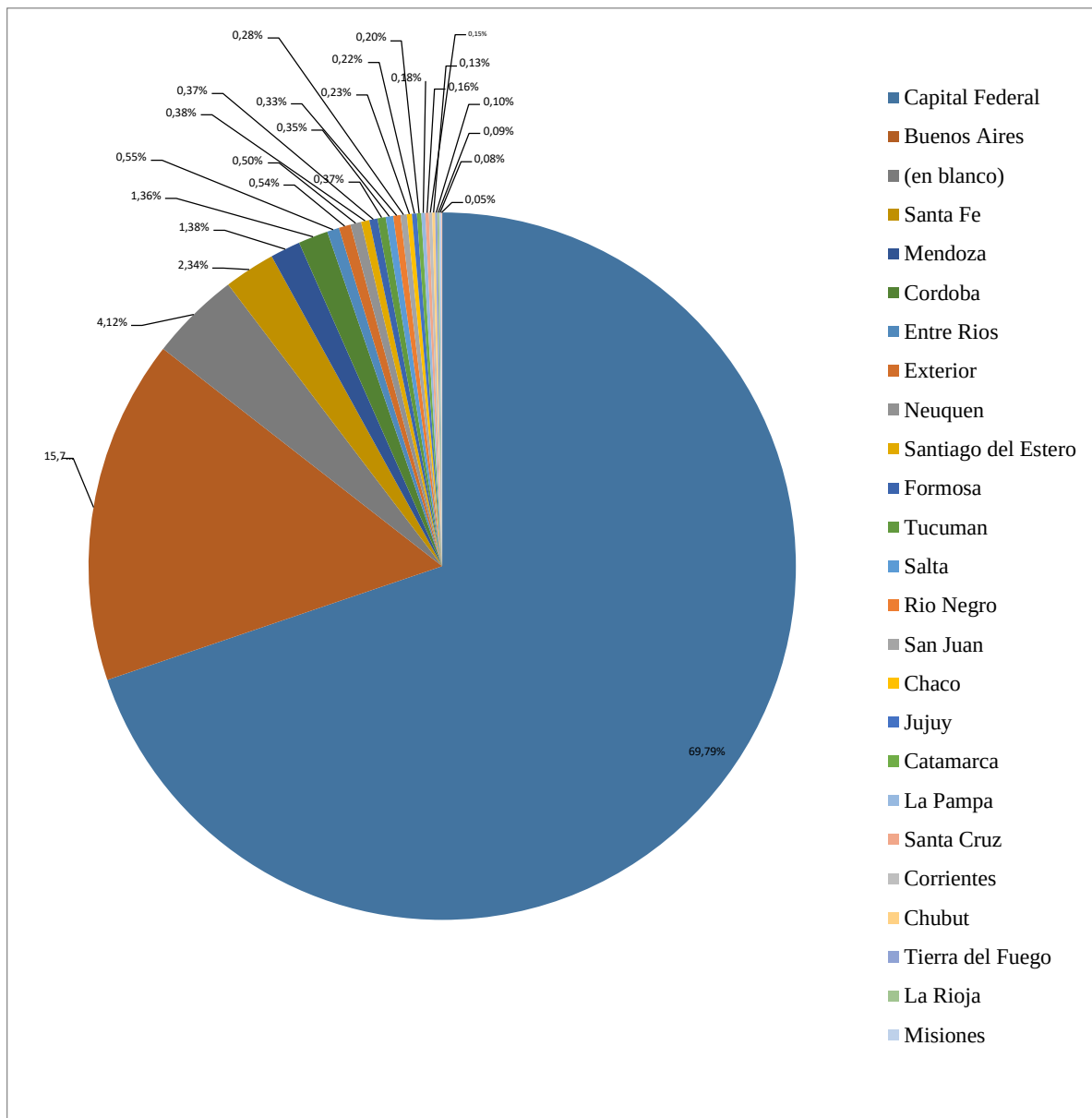
Auditoría General de la Nación

6.- POR PROVINCIA

N°	Provincia	%	% Acumulado	Suma Total \$
1	Capital Federal	69,79	69,79	86.823.320,70
2	Buenos Aires	15,74	85,53	19.585.347,22
3	(en blanco)	4,12	89,65	5.128.452,91
4	Santa Fe	2,34	91,99	2.906.834,69
5	Mendoza	1,38	93,37	1.715.037,02
6	Córdoba	1,36	94,73	1.694.007,47
7	Entre Ríos	0,55	95,28	686.435,45
8	Exterior	0,54	95,82	667.453,50
9	Neuquén	0,50	96,31	616.172,35
10	Santiago del Estero	0,38	96,69	472.663,25
11	Formosa	0,37	97,07	464.655,08
12	Tucumán	0,37	97,44	463.944,02
13	Salta	0,35	97,79	429.241,99
14	Rio Negro	0,33	98,12	410.164,03
15	San Juan	0,28	98,40	354.147,56
16	Chaco	0,23	98,63	289.539,63
17	Jujuy	0,22	98,86	277.274,35
18	Catamarca	0,20	99,05	246.646,46
19	La Pampa	0,18	99,24	225.784,00
20	Santa Cruz	0,16	99,40	201.131,12
21	Corrientes	0,15	99,55	185.877,48
22	Chubut	0,13	99,68	166.951,96
23	Tierra del Fuego	0,10	99,78	119.762,12
24	La Rioja	0,09	99,87	110.134,20
25	Misiones	0,08	99,95	104.215,61
26	San Luis	0,05	100,00	63.019,80
	Total General	100,00		124.408.213,97



Auditoría General de la Nación





Auditoría General de la Nación

ANEXO IV - CONTESTACIÓN DEL AUDITADO



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Nota

Número: NO-2021-23399235-APN-JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 16 de Marzo de 2021

Referencia: RPTA. PROYECTO INFORME DE AUDITORIA - PROGRAMA 19 - AGN

A: Juan Ignacio FORLON (AUDITORIA GENERAL DE LA NACION),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

SEÑOR AUDITOR

Dr. Juan Ignacio FORLON

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en el marco de la remisión formulada a esta JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, del Proyecto de Informe de Auditoría de gestión referido al Programa 19 "Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno", en el ámbito de la entonces Secretaría de Comunicación Pública, correspondiente al ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

Sobre el particular, se remite embebido a la presente el informe elaborado en el ámbito de la SECRETARIA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PUBLICA de esta JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2021.03.16 20:36:31 -03:00

Santiago Andrés Caffero
Jefe de Gabinete de Ministros
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by Gestion Documental
Electronica
Date: 2021.03.16 20:36:32 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Nota

Número: NO-2021-23380213-APN-SMYCP#JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Martes 16 de Marzo de 2021

Referencia: Opinión del Auditado. Informe de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN período 2017- 2018.

A: Luciana TITO (UGA#JGM),

Con Copia A: Aldana Yael SAN JOSE (DGC#JGM),

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud. en el marco de la remisión formulada por la AUDITORIA GENERAL DE LA NACION del Proyecto de Informe de Auditoría de gestión referido al Programa 19 "Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno", en el ámbito de la entonces Secretaría de Comunicación Pública, correspondiente al ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

En cumplimiento de lo requerido, y en contestación a la NO-2021-22704011-APN-JGM, se remite el IF-2021-23367486-APN-DNPO#JGM con la OPINION DEL AUDITADO junto con la NO-2021-23374052-APN-DNPO#JGM de elevación expedida por la Dirección Nacional de Publicidad Oficial.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2021.03.16 19:17:35 -03:00

Juan Francisco MERITELLO
Secretario
Secretaría de Medios y Comunicación Pública
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by Gestion Documental
Electronica
Date: 2021.03.16 19:17:35 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Nota

Número: NO-2021-23374052-APN-DNPO#JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Martes 16 de Marzo de 2021

Referencia: Eleva Proyecto de Informe - Opinión del Auditado en el marco de la Auditoría de gestión referido al Programa 19 "Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno".- ejercicio 2017 y primer trimestre 2018

A: Juan Francisco MERITELLO (SMYCP#JGM),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Señor Secretario de Medios y Comunicación Pública:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a la Nota NO-2021-22808708-APN-SMYCP#JGM a efectos de remitirle un Proyecto de Informe con las consideraciones correspondientes sobre los Principales Hallazgos en el marco de la Auditoría de Gestión, llevada a cabo por la AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN, referido al Programa 19 "Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno", en el ámbito de la entonces Secretaría de Comunicación Pública, correspondiente al ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

A tal efecto se acompaña como archivo embebido el IF-2021-23367486-APN-DNPO#JGM para su consideración.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2021.03.16 18:57:23 -03:00

Juan José ROSS
Director Nacional
Dirección Nacional de Publicidad Oficial
Jefatura de Gabinete de Ministros

Digitally signed by Gestion Documental
Electronica
Date: 2021.03.16 18:57:23 -03:00



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Informe

Número: IF-2021-23367486-APN-DNPO#JGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 16 de Marzo de 2021

Referencia: Opinión del Auditado. Informe de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN período 2017-2018.

Informe de la AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN período 2017-2018.

Opinión del Auditado. Principales Hallazgos.

4.1 Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial.

4.1.a y 4.1.b.

- Ausencia de documento formal aprobatorio de la Estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, en base a la cual la SCP debe evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional, conforme Resolución SCP 617-E/16.

- Ausencia de un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018) exigido por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16.

Se acepta la observación en atención a la normativa vigente durante el período auditado.

Los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16 fueron derogados por el artículo 3° de la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM de fecha 2 de febrero de 2021, resolución modificatoria de la Resolución SMYCP N° 4/2020.

Esta norma contó con la intervención necesaria de la UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, en los términos previstos en el artículo 101 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156.

El punto A. PLANIFICACIÓN ANUAL DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD OFICIAL del Reglamento aprobado por la norma arriba citada dispone que "La SUBSECRETARÍA DE COMUNICACIÓN, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE PUBLICIDAD OFICIAL elaborará y elevará para aprobación del SECRETARIO DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA un plan de comunicación anual, el que estará fundado en la



Auditoría General de la Nación

experiencia e información histórica obtenida; en la información solicitada o suministrada por las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, clasificando las campañas, de acuerdo a su naturaleza, en motivacionales, preventivas, educativas, jurídico-legales y de gestión. Sin perjuicio de ello, las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que requieran la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación, deberán remitir a la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, su propuesta de publicidad y de comunicación según sus respectivos objetivos y las prioridades previstas en sus programas de acción y sus presupuestos anuales. A tales efectos, la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS brindará la asistencia técnica que pudieren requerir las distintas jurisdicciones y entidades. Asimismo, el MINISTERIO de EDUCACIÓN incluirá propuestas referidas a proyectos de comunicación educativa, con contenidos en áreas de interés público general, sobre la base de los principios generales de utilidad, necesidad y relevancia pública. A tal fin, la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS actualizará periódicamente las áreas temáticas que se consideren de interés estratégico.

La SUBSECRETARÍA DE COMUNICACIÓN Y CONTENIDOS DE DIFUSIÓN podrá proponer, en el ámbito de sus competencias, la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación que resulten de interés público.

La SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, evaluará las propuestas presentadas, y formulará las adecuaciones necesarias a la planificación de cada organismo según corresponda.

Por lo que entendemos que la observación efectuada en este momento no es regularizable, atento la necesidad de la Jurisdicción de ajustar los procedimientos a la normativa actualmente vigente.

4.2. Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial

- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial (a) Alcance del medio; b) Pertinencia del mensaje; c) Zona geográfica; y d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces.).

Se acepta la observación, sin perjuicio de lo cual, debe diferenciarse la planificación de una campaña de difusión de gestión de gobierno; de la planificación de medios de difusión específicos elegidos a tal fin. Conforme la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM la planificación de la campaña se documenta a través del IT (INFORME TECNICO elaborado por la Subsecretaría de Comunicación y Contenidos de Difusión) y del brief de campañas (elaborado por la Dirección Nacional de Publicidad Oficial), ello según surge del art 3° – anexo 1, de la Resolución mencionada; mientras que la planificación de medios de comunicación eficaces para la difusión de esa campaña es desarrollada por los equipos técnicos de TELAM (S.E.) para luego ser aprobados por la SMCP.

Tanto en la planificación de la campaña de difusión como en la de los medios elegidos a tal fin, se utilizan diferentes herramientas en post de cumplir con los criterios mencionados precedentemente.

Para el criterio mencionado en el punto a). existen herramientas q se utilizan con regularidad, tanto en Telam como en ésta secretaría, cuyos informes podrían ser agregados al Plan de Comunicación Anual (Comscore – Ibope – Informe anual de la Cámara Arg. De Anunciantes, etc.)

Para los criterios establecidos en los puntos b); c) y d), se utiliza el IT y el BRIEF adjuntados a cada expte de



Auditoría General de la Nación

campaña como documental que la integra.

- Ausencia de documentación que respalde la aplicación de dichos criterios, lo que impide determinar si se asignó en forma discrecional apartándose de los criterios reglados por la norma.

Se recepta la observación de auditoría, y a partir de la entrada en vigencia de la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM ya se encuentra documentada en cada expediente de campaña, tanto el IT como el BRIEF

4.3 Tarifarios

- Ausencia de documentación de los tarifarios que respaldan las órdenes de publicidad.

Los tarifarios de los medios contratados constan en los registros y legajos de cada proveedor inscripto en el RENAPPO y en TELAM. Las Ordenes de Publicidad son emitidas en base a las Tarifas y Descuentos declaradas por los medios en RENAPPO y TELAM SE. Dicha Agencia actualiza dinámicamente la base de datos de Tarifarios de Proveedores en la medida que ellos notifican el cambio de la misma. Por otra parte, el artículo 4° de la Resolución SMYCP 1221/2021 ya citada –no vigente en el periodo auditado–, establece que “En las órdenes de publicidad que se emitan podrán proponerse esquemas tarifarios que signifiquen mejores condiciones económicas de contratación y que atiendan de igual modo a los objetivos de comunicación de la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA. A tal efecto respetará criterios objetivos en la formulación de dichas propuestas, considerando las particularidades de cada medio en lo relativo a su alcance (circulación o audiencia) de conformidad con los indicadores existentes en el mercado y a su cobertura geográfica y público objetivo. La propuestas formuladas, y volcadas en las órdenes de publicidad, podrán ser aceptadas o rechazadas por los medios”.

4.4

- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria.

En relación con la certificación de la emisión, dependiendo del medio en cuestión, aquellas emisiones correspondientes a GRÁFICA, WEB y VÍA PÚBLICA cuentan con su certificación debiendo acompañar el proveedor foto o escaneado del medio gráfico, print de pantalla del medio web y foto de la cartelera respectivamente además de la DDJJ.

Mientras que los medios de RADIO y TV presentan DDJJ de emisión.

En todos los casos, las certificaciones de emisión se ajustan a lo previsto en todo ello conforme la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM (art. 10° y 11° - anexo I) y los requisitos establecidos por TELAM SE

4.6

- Transgresión de las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrar gastos del periodo 2017; por ejecutarse publicidad oficial (difusión de avisos en medios publicitarios) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Subsano mediante el dictado de la RESOL-2018-5743-APN-SMYCP#JGM y RESOL-2021-1221-APN-SMYCP#JGM en cuanto al momento de emitir las Solicitudes de Gastos.

4.8



Auditoría General de la Nación

- Inexistencia de criterio para elaborar la Aprobación Definitiva de la Campaña.

El anterior DAC (Documento de Aprobación de Campaña) vigente en el período auditado, actualmente consiste en un formulario con los datos relativos a la Campaña. Con el dictado de la Resolución RESOL-2021-1221-APN-SMYCP#JGM entre el IT (de contenidos) y el brief (de la DNPO) se constituyen elementos suficientes a juicio de la Jurisdicción para motivar el acto administrativo cuya aprobación depende de la Autoridad superior.

- Limitar la ejecución presupuestaria de la partida 3 6 Publicidad y Propaganda al ejercicio financiero correspondiente.

Se acepta la observación, sin perjuicio de lo cual, se destaca q la dinámica propia de la contratación de pauta publicitaria, hace q resulte materialmente imposible cancelar los compromisos asumidos con una anticipación de hasta 60 días previos al cierre del ejercicio.

Razón por la cual, los servicios publicitarios contratados; por ejemplo los meses de noviembre y diciembre, se cancela efectivamente con la ejecución presupuestaria del año siguiente.

Esta dinámica vinculada a las características propias en materias de la comunicación; debe contextualizarse en la necesidad de difusión de los Actos de Gestión, también durante los meses mencionados.

4.9

- Emisión de órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpliendo los artículos 7º, 8º y 11º de la Resolución SCP N° 617-E/16.

Con el dictado de la Resolución 5743/2018 y su posterior 1221/2021 se subsanan dichos inconvenientes.

4.10

- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos.

Con el dictado de la Resolución 5743/2018 y su posterior Resolución SMYCP 1221/2021 se ponen orden dichos circuitos.

- Ausencia de Manuales de Procedimiento.

Se acepta la observación. La Secretaría se encuentra trabajando en la elaboración de Manuales de Procedimientos para las diferentes áreas en cuestión. En virtud de ello, se elaboraron cursogramas de los nuevos circuitos administrativos a partir del dictado de la Resolución SMYCP N° 1221/2011 con identificación de áreas responsables y plazos correspondientes, que se están poniendo en práctica para la elaboración de los Manuales.

4.13

- Graves incumplimiento al régimen de contrataciones.

Las observaciones realizadas a las Contrataciones de servicios no corresponden a los procedimientos solicitados desde la DNPO sino a contrataciones de Servicios Creativos y de Producción dependiente de la entonces Dirección Nacional de Producción y Seguimientos de Proyectos y a la Dirección Nacional de Contenidos. En el



Auditoría General de la Nación

período auditado el SAF 347 de esta Jurisdicción no era competente en la materia.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2021.03.16 18:37:11 -03:30

Juan José ROSS
Director Nacional
Dirección Nacional de Publicidad Oficial
Fórmula de Gobierno de Ministros

Digitally signed by Gestion Documental
Electronica
Date: 2021.03.16 18:37:12 -03:00



Auditoría General de la Nación

ANEXO V – ANÁLISIS DE LA CONTESTACIÓN DEL AUDITADO

Proyecto de Informe de la AGN	Descargo SCP-JGM	Comentarios sobre el Descargo
4.- HALLAZGOS: 4.1.- Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial 4.1.a.- Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional: <i>Se incumple el artículo 1° (último Párrafo), Pto. A “Plan Estratégico Anual” del Anexo a la Res. SCP 617-E/16.</i> Del relevamiento efectuado no surgen constancias de la existencia de un documento aprobado formalmente por autoridad competente, que defina la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, en base a la cual la SCP debe evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional, conforme lo establece el artículo 1° (última parte) del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16. En ese orden, y teniendo en cuenta que la estrategia comunicacional del Estado Nacional constituye un antecedente necesario en base al cual la Secretaría de Comunicación Pública adecúa e integra el Plan Anual de Publicidad Oficial, la inexistencia o falta de conocimiento de dicho documento por no haber sido puesto a disposición del equipo de auditoría, impide evaluar la razonabilidad del análisis que en cada caso haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de las propuestas presentadas por los organismos del SPN. 4.1.b.- Plan Anual de Publicidad Oficial: Del relevamiento efectuado surge que la Secretaría de Comunicación Pública no ha elaborado un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018).	4.- HALLAZGOS: 4.1. Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial 4.1.a y 4.1.b .- Ausencia de documento formal aprobatorio de la Estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, en base a la cual la SCP debe evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional, conforme Resolución SCP 617-E/16. - Ausencia de un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018) exigido por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16. Se acepta la observación en atención a la normativa vigente durante el período auditado. Los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16 fueron derogados por el artículo 3° de la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM de fecha 2 de febrero de 2021, resolución modificatoria de la Resolución SMYCP N° 4/2020. Esta norma contó con la intervención necesaria de la UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, en los términos previstos en el artículo 101 de la Ley de Administración Financiera N° 24.156. El punto A. PLANIFICACIÓN ANUAL DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD OFICIAL del Reglamento aprobado por la norma arriba citada dispone que “La SUBSECRETARÍA DE COMUNICACIÓN, a través de la DIRECCIÓN NACIONAL DE PUBLICIDAD OFICIAL elaborará y elevará para aprobación del SECRETARIO DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA un plan de comunicación anual, el que estará fundado en la experiencia e información histórica obtenida; en la información solicitada o suministrada por las jurisdicciones y entidades del Sector Público	Se mantiene el hallazgo correspondiente a los Puntos 4.1.a y 4.1.b. El auditado recepta las observaciones formuladas respecto a la ausencia de un documento formal aprobatorio de la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional conforme a las previsiones establecidas por la Resolución SCP 617-E/16 y ausencia de un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018) exigido por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16. Cabe destacar, que el procedimiento establecido por las citadas resoluciones para el período auditado, se encuentra actualmente modificado y/o sustituido por normas posteriores, cuyo análisis en particular e impacto en el trámite de contratación y asignación de la pauta publicitaria oficial, serán objeto de análisis en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría o auditorías de seguimiento.



Auditoría General de la Nación

La única documentación remitida por el auditado corresponde a un gráfico elaborado por semestre, en los que sólo se informa el nombre de las campañas y los meses correspondientes a su emisión, pero no se encuentra firmado o aprobado por autoridad competente, ni se da cumplimiento a los requisitos exigidos por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16, en cuanto establecen que la SCP debe desarrollar un Plan Anual de Publicidad Oficial que enuncie las campañas presentadas por los organismos del SPN para el año siguiente, y en el que se deben especificar los siguientes datos: objetivo, descripción y fundamentos que justifique la ejecución de cada campaña; los organismos y entidades solicitantes y afectadas; los destinatarios del mensaje; el costo estimado de diseño y producción; el presupuesto estimado de difusión; la oportunidad y periodo de ejecución en cada caso, así como las características que deben reunir los medios de comunicación para que cada campaña alcance los objetivos propuestos.	Nacional comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156, clasificando las campañas, de acuerdo a su naturaleza, en motivacionales, preventivas, educativas, jurídico-legales y de gestión. Sin perjuicio de ello, las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 que requieran la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación, deberán remitir a la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, su propuesta de publicidad y de comunicación según sus respectivos objetivos y las prioridades previstas en sus programas de acción y sus presupuestos anuales. A tales efectos, la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS brindará la asistencia técnica que pudieren requerir las distintas jurisdicciones y entidades. Asimismo, el MINISTERIO de EDUCACIÓN incluirá propuestas referidas a proyectos de comunicación educativa, con contenidos en áreas de interés público general, sobre la base de los principios generales de utilidad, necesidad y relevancia pública. A tal fin, la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS actualizará periódicamente las áreas temáticas que se consideren de interés estratégico. La SUBSECRETARÍA DE COMUNICACIÓN Y CONTENIDOS DE DIFUSIÓN podrá proponer, en el ámbito de sus competencias, la realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación que resulten de interés público. La SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, evaluará las propuestas presentadas, y formulará las adecuaciones necesarias a la planificación de cada organismo según corresponda. Por lo que entendemos que la observación efectuada en este momento no es regularizable, atento la necesidad de la Jurisdicción de ajustar los procedimientos a la normativa actualmente vigente.	
--	--	--



Auditoría General de la Nación

4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial Ausencia de documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8° de la Resolución SPC 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medio por campaña. Si bien la Resolución SCP 247-E/16 determina los criterios que regulan la distribución de la pauta oficial entre los distintos medios de comunicación, en la totalidad de los expedientes compulsados no surge la fundamentación y aplicación de dichos criterios. En tal sentido, la norma establece que las partidas de publicidad oficial se asignarán a las distintas publicaciones y/o medios por campaña, utilizando los siguientes criterios: a) Alcance del medio; b) Pertinencia del mensaje; c) Zona geográfica; y d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces. Sin embargo, del relevamiento efectuado no surgen constancias de la fundamentación y/o aplicación de dichos criterios en cada campaña. Con ello se estaría incumpliendo el fin último perseguido por la norma, ya que en la misma se expresa que a fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos dispuestos por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos, deviene necesario establecer criterios claros, equitativos y objetivos para la asignación y distribución de la publicidad oficial, que la carencia de tales criterios en el pasado ha expuesto al Estado Nacional a diversos problemas, entre ellos demandas judiciales que han resultado desfavorables a los intereses del Estado Nacional. Cabe destacar que, en oportunidad de solicitar al auditado, copia de los informes que se hubieran elaborado para	4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial - Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial (a) Alcance del medio; b) Pertinencia del mensaje; c) Zona geográfica; y d) Fomento del federalismo y la pluralidad de voces). Se acepta la observación, sin perjuicio de lo cual, debe diferenciarse la planificación de una campaña de difusión de gestión de gobierno; de la planificación de medios de difusión específicos elegidos a tal fin. Conforme la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM la planificación de la campaña se documenta a través del IT (INFORME TECNICO elaborado por la Subsecretaría de Comunicación y Contenidos de Difusión) y del brief de campañas (elaborado por la Dirección Nacional de Publicidad Oficial), ello según surge del art 3° – anexo 1, de la Resolución mencionada; mientras que la planificación de medios de comunicación eficaces para la difusión de esa campaña es desarrollada por los equipos técnicos de TELAM (S.E.) para luego ser aprobados por la SMCP. Tanto en la planificación de la campaña de difusión como en la de los medios elegidos a tal fin, se utilizan diferentes herramientas en post de cumplir con los criterios mencionados precedentemente. Para el criterio mencionado en el punto a). existen herramientas que se utilizan con regularidad, tanto en Telam como en esta secretaría, cuyos informes podrían ser agregados al Plan de Comunicación Anual (Comscore – Ibope – Informe anual de la Cámara Arg. De Anunciantes, etc.). Para los criterios establecidos en los puntos b); c) y d), se utiliza el IT y el BRIEF adjuntados a cada expediente de campaña como documental que la integra. - Ausencia de documentación que respalde la aplicación de dichos criterios, lo que impide determinar si se asignó en forma discrecional apartándose de los criterios reglados por la norma.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.2. El auditado recepta la observación formulada respecto a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial, conforme a las previsiones establecidas por el artículo 8° de la Resolución SPC 247-E/16. No obstante destaca, que a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 1221/21-SMYCP, en cada expediente de campaña se agrega un Informe Técnico (elaborado por la Subsecretaría de Comunicación y Contenidos de Difusión) y un Brief de Campaña (confeccionado por la Dirección Nacional de Publicidad Oficial) que a criterio del auditado, constituyen documentos destinados a justificar la asignación de la pauta oficial de acuerdo a los criterios establecidos en los incisos, b) pertinencia del mensaje, c) zona geográfica y d) fomento del federalismo y pluralidad de voces, del artículo 8° de la Resolución SCP N° 247-E/16, aspecto que, por tratarse de un hecho nuevo, regulado por normas dictadas con posterioridad al cierre del período auditado, será objeto de análisis en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría o auditorías de seguimiento.
--	---	---



Auditoría General de la Nación

fundamentar la asignación de la pauta oficial a los distintos medios de comunicación, los mismos no fueron remitidos. En ese orden, la Dirección Nacional de Publicidad Oficial manifestó que “los análisis efectuados a efectos de la ponderación de los criterios objetivos insertos en el artículo 8° de la Resolución SCP 247-E/16, no constan en los expedientes, porque no existe la obligación ni el mandato legal de incluirlos, sino de dar cumplimiento con ellos”. Lo expresado por el auditado desconoce aspectos legales inherentes a la Administración Pública que determinan la inclusión en los expedientes de la ponderación de los criterios objetivos para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medio por campaña. Al respecto, resulta de interés puntualizar que el procedimiento de asignación de la pauta oficial carece de un acto administrativo* que cumpla con los requisitos esenciales establecidos por el artículo 7° de la Ley 19.549, entre otros: ☐ Enunciar en forma circunstanciada y concreta las razones que dieron lugar al dictado del acto (inc. e “motivación”). Requisito que permite hacer efectivo el derecho humano a la información de los actos de gobierno, con impacto directo en el principio de transparencia que debe regir la gestión de los recursos públicos. ☐ Cumplir con la finalidad que resulte de las normas sin poder perseguir encubiertamente otros fines públicos o privados (inc. f “finalidad”), distintos de los que justifican el acto, su causa (inc. b “causa”) y objeto (inc. c “objeto”). La finalidad concreta de esta norma es la distribución de la pauta oficial conforme a los criterios establecidos por el artículo 8° de la Resolución SPC 247-E/16, a fin de garantizar la participación plural de voces en igualdad de condiciones (de acuerdo a las particularidades del caso).	Se recepta la observación de auditoría, y a partir de la entrada en vigencia de la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM ya se encuentra documentada en cada expediente de campaña, tanto el IT como el BRIEF.	
--	---	--



Auditoría General de la Nación

☐ Que el acto se sustente en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable (inc. b “causa”). No se puede soslayar que el expediente electrónico es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que deben reunir dichos antecedentes, fundamentos y diligencias encaminadas a ejecutar el acto administrativo (artículo 7° del Decreto 1.759/72 – T.O. Dto. 894/17 “Reglamento de Procedimientos Administrativos”, incisos a) y b). De este modo, la Ley de Procedimientos Administrativos establece que deben constar en el expediente los antecedentes y fundamentos respectivos de la distribución de la pauta oficial, por lo tanto, omitir la inclusión de los análisis efectuados a efectos de la ponderación de los criterios objetivos insertos en los artículos 8° y 9° de la Resolución SCP 247-E/16 (fundamentos) constituye un incumplimiento. La ausencia de dicha documentación en el expediente o bien de referencia a los informes técnicos u otros antecedentes en los cuales se acredite su efectiva aplicación -que no fueron puestos a disposición, más aún la ausencia de dichos informes, impide determinar si la distribución de la pauta se efectuó de conformidad con lo dispuesto por la Resolución SCP 247-E/16, o si la misma se asignó en forma discrecional apartándose de los criterios reglados por la norma. La limitación impuesta en fallos** de la CSJN, proscribiendo al Poder Ejecutivo Nacional el uso discrecional e injustificado de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, o la forma en que la distribución de la pauta se concreta, transparentando su accionar.		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

(*) En este caso, el acto administrativo consiste en la declaración emanada de la Administración Pública disponiendo la distribución de la pauta oficial.

(**) Citados en la Resolución SCP N° 247-E/16).

4.3 Tarifarios

Falta de integridad en la información remitida. Se incumple el artículo 7° de la Ley 19.549 y artículo 7° del Dto. 1.759/72.

No constan en los expedientes de pago antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las Órdenes de Publicidad con las tarifas presentadas por cada proveedor en el RENAPPO o TELAM SE, ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura.

Por lo tanto, esta auditoría no pudo acreditar la adecuación del precio de la publicidad respecto del tarifario definitivo.

En consecuencia, se incumple el artículo 7° de la Ley 19.549 -incisos b) “causa” y e) “motivación” y el artículo 7° del Dto. 1.759/72 (T.O. Dto. 894/17) -incisos a) y b).

4.3.- Tarifarios

- Ausencia de documentación de los tarifarios que respaldan las órdenes de publicidad.

Los tarifarios de los medios contratados constan en los registros y legajos de cada proveedor inscripto en el RENAPPO y en TELAM. Las Ordenes de Publicidad son emitidas en base a las Tarifas y Descuentos declaradas por los medios en RENAPPO y TELAM SE. Dicha Agencia actualiza dinámicamente la base de datos de Tarifarios de Proveedores en la medida que ellos notifican el cambio de la misma. Por otra parte, el artículo 4° de la Resolución SMYCP 1221/2021 ya citada –no vigente en el período auditado–, establece que “En las órdenes de publicidad que se emitan podrán proponerse esquemas tarifarios que signifiquen mejores condiciones económicas de contratación y que atiendan de igual modo a los objetivos de comunicación de la SECRETARÍA DE MEDIOS Y COMUNICACIÓN PÚBLICA. A tal efecto respetará criterios objetivos en la formulación de dichas propuestas, considerando las particularidades de cada medio en lo relativo a su alcance (circulación o audiencia) de conformidad con los indicadores existentes en el mercado y a su cobertura geográfica y público objetivo. Las propuestas formuladas, y volcadas en las órdenes de publicidad, podrán ser aceptadas o rechazadas por los medios”.

Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.3.

El auditado no aporta nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación formulada en relación al período auditado.

Sólo se efectúa un comentario descriptivo citando el artículo 4° de la Resolución SMYCP N° 1.221/21, norma que, por haber sido dictada con posterioridad al cierre del período auditado, será objeto de análisis en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría o auditorías de seguimiento.



Auditoría General de la Nación

4.4.- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria

El auditado informó que no efectúa controles sobre la prestación efectiva del servicio, sino controles sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada a efectos de realizar el pago. La certificación del servicio se realiza mediante el sistema de declaración jurada, corriendo bajo responsabilidad del proveedor (If-2019-21158749-APN-DNPO#JGM).

En consecuencia, existe un alto riesgo de realizar pagos de publicidad que no hayan sido emitida o emitida en forma distinta a la pauta o autorizada.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En el período 2017 la publicidad en la vía pública se asignó entre las siguientes empresas:

Nº	Denominación de la Empresa	Monto Asignado \$	Incidencia s/ Monto Total Asignado
1	Latin American Communication SA	\$ 118.605.011	40,7%
2	Look Media S.A.	\$ 9.387.396	3,2%
3	Vía Wall SA	\$ 9.199.982	3,2%
4	Delfino Magnus S.R.L	\$ 8.385.839	2,9%

4.4 - Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria

En relación con la certificación de la emisión, dependiendo del medio en cuestión, aquellas emisiones correspondientes a GRÁFICA, WEB y VÍA PÚBLICA cuentan con su certificación debiendo acompañar el proveedor foto o escaneado del medio gráfico, print de pantalla del medio web y foto de la cartelería respectivamente además de la DDJJ.

Mientras que los medios de RADIO y TV presentan DDJJ de emisión.

En todos los casos, las certificaciones de emisión se ajustan a lo previsto en todo ello conforme la RESOL-2021.1221-APN-SMYCP#JGM (art. 10º y 11º - anexo I) y los requisitos establecidos por TELAM SE.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.4.

El auditado efectúa una breve síntesis del procedimiento observado, manifestando que la certificación de emisión se realiza básicamente mediante DDJJ efectuada proveedor del servicio, pero sin pronunciarse sobre el fondo del hallazgo, que fundamentalmente está dirigido a poner de relieve el riesgo de realizar pagos de publicidad que no haya sido efectivamente emitida o emitida en forma distinta a la autorizada.

Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.5.

El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación formulada en relación al período auditado.



Auditoría General de la Nación

5	P Mas D Ideas Creativas SRL	\$ 6.218.654	2,1%
6	Vol 15 S.A	\$ 6.163.360	2,1%
7	Cooperativa de Trabajo MOLL Ltda.	\$ 5.107.693	1,8%
8	Carlos A. Girola &Asociados SRL	\$ 4.980.637	1,7%
9	PC Publicidad S.A	\$ 4.878.254	1,7%
10	Inversiones Arroyo S.A	\$ 4.854.055	1,7%
11	Sheiko SRL	\$ 4.775.113	1,6%
12	E.A. Carnevale y Cía. S.A	\$ 4.535.182	1,6%
13	Cooperativa de Trabajo Voz del Sur	\$ 4.499.155	1,5%
14	Umbra S.A	\$ 4.252.025	1,5%
15	Wall Street Vía Publica SA	\$ 4.036.463	1,4%
16	Piquet SA	\$ 3.975.613	1,4%
17	Estatic SA	\$ 3.750.154	1,3%
18	In Kuesto Media SA	\$ 3.582.277	1,2%
19	Media 500 S.A	\$ 3.576.467	1,2%
20	Publicar SA	\$ 3.457.255	1,2%
21	Otros (73 casos)	\$ 72.985.055	25,1%
	Total	\$ 291.205.648	100%

Fuente de Información: Cuadro de elaboración propia sobre la base de información remitida por el auditado.

Conforme surge del cuadro anterior, la firma Latin American Communication SA, durante el ejercicio 2017 recibió el 40,7% del gasto total en publicidad oficial para vía pública, importe que supera en aproximadamente un



Auditoría General de la Nación

1.200 % el monto asignado a la firma proveedora ubicada en segundo orden de prelación. Sin embargo, no se encuentra acreditada la forma en que fueron aplicados los criterios objetivos establecidos en el artículo 8° de la Resolución SCP 247-E/16, de acuerdo a los fundamentos expresados en el Punto 4.2. 4.6.- Fueron transgredidas las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrar gastos del periodo 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año Se verificó en relación al período auditado la ejecución de publicidad oficial (difusión de avisos en medios publicitarios) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas contrataciones no se registraron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la Orden de Publicidad, ejecutó el servicio y facturó-, sino que fueron registradas en el año 2018 como si esos hechos hubieran ocurrido recién en ese ejercicio. En el detalle de Ejecución Presupuestaria, correspondiente al Programa 19 Inciso 3.6 surge un total ejecutado de \$2.163.581.990 correspondiente a 17.588 Órdenes de Publicidad, conforme al siguiente detalle: 12.005 OP Año 2017: \$1.569.607.305,03 5.234 OP Año 2016: \$567.122.342,12 210 OP Año 2015: \$ 14.430.986,22 139 OP Años anteriores: \$12.421.357,47	4.6.- Fueron transgredidas las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrar gastos del periodo 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año .- Transgresión de las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrar gastos del periodo 2017; por ejecutarse publicidad oficial (difusión de avisos en medios publicitarios) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Subsanado mediante el dictado de la RESOL-2018-5743-APNSMYCP#JGM y RESOL-2021-1221-APN-SMYCP#JGM en cuanto al momento de emitir las Solicitudes de Gastos. - Limitar la ejecución presupuestaria de la partida 3 6 Publicidad y Propaganda al ejercicio financiero correspondiente. Se acepta la observación, sin perjuicio de lo cual, se destaca q la dinámica propia de la contratación de pauta publicitaria, hace q resulte materialmente imposible cancelar los compromisos asumidos con una anticipación de hasta 60 días previos al cierre del ejercicio. Razón por la cual, los servicios publicitarios contratados; por ejemplo, los meses de noviembre y diciembre, se cancela efectivamente con la ejecución presupuestaria del año siguiente.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.6. El auditado manifiesta que la situación observada fue subsanada posteriormente con el dictado de la Resolución 2018-5743-APN-SMYCP#JGM y Resolución 2021-1221 APN-SMYCP#JGM, “en cuanto al momento de emitirse las Solicitudes de Gastos”. Al respecto, la Res. 617/16-SCP, para el periodo auditado, como la Res. 5743/18-SCP que la modifica, exponen en la Planilla Campaña Anexo B "Propuesta de Campaña y Publicidad y Propaganda" en su Punto 8. “Factibilidad Presupuestaria”, que se debe dejar constancia de que el organismo cuenta con los fondos suficientes para hacer frente a la inversión estimada en la propuesta, debidamente firmada por el funcionario a cargo del SAF o Unidad Presupuestaria. Por su lado, la Res. 1221/21-SMYCP alude en sus artículos 6° y 7° la necesidad de afectación del crédito presupuestario.
---	--	--



Auditoría General de la Nación

En la Página Web de JGM surge que durante el ejercicio 2017 se emitieron 26.554 órdenes de publicidad por un total de \$2.220.955.525,45, conforme el siguiente detalle: 26.072 OP Año 2017: \$ 2.154.107.351,48, y 482 OP Año 2016: \$66.848.173,97 Del análisis efectuado surge que 14.067 Órdenes de Publicidad emitidas y ejecutadas*** por \$584.500.046,45 en el año 2017 no fueron registradas en el Presupuesto de ese año, lo que estaría determinando una sobre ejecución de la Partida Presupuestaria 3.6 por el mencionado monto, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera que en su art. 33 estipula que: "No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios". Asimismo se concluye que haber emitido Órdenes de Publicidad en el año 2017 por \$ 584.500.046,45 sin contar con crédito disponible en el presupuesto del organismo vulnera principios de orden financiero y de cumplimiento de la propia Ley de Presupuesto como herramienta de planificación y control preventivo en la administración de los recursos del Estado, y un incumplimiento a lo dispuesto en el art 29 de la Ley de Administración Financiera en cuanto estipula que "Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar", quedando a su vez reservada, de acuerdo a los arts. 8º y 9º de la Ley 27.341, al Jefe de Gabinete de Ministros la posibilidad de introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados en la ley de Presupuesto. A mayor abundamiento, el art. 31 de la Ley 24.156 establece que "se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto".	Esta dinámica vinculada a las características propias en materias de la comunicación; debe contextualizarse en la necesidad de difusión de los Actos de Gestión, también durante los meses mencionados.	Por lo tanto, ninguna de las normas citadas permitiría subsanar la emisión de Ordenes de Publicidad y la ejecución del servicio sin la existencia previa de la afectación preventiva de crédito presupuestario, ya que esta es necesaria para realizar la solicitud del gasto. La registración presupuestaria y contable es la condición esencial de la posibilidad de comprometer al Estado en un determinado monto, ya que el sistema de contabilidad pública no permite cargar gastos por encima del presupuesto autorizado. Esto se hizo evidente al detectar facturas registradas en el primer trimestre 2018 con Ordenes de Publicidad y Certificaciones de Servicio de acciones publicitarias realizadas en el año 2017. No registrar gastos, en este caso del período 2017, por no contar con el crédito legal correspondiente es una trasgresión a las normas que rigen la ejecución presupuestaria, motivo por el cual en las recomendaciones se están solicitado acciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades que pudieran corresponder. Ahora bien, con relación a lo expresado por el auditado, "sobre que la dinámica propia de la contratación de pauta publicitaria, hace que resulte materialmente imposible cancelar los compromisos asumidos con una anticipación de hasta 60 días previos al cierre del ejercicio", cabe aclarar que las Ordenes de Publicidad a las que se alude
--	--	---



Auditoría General de la Nación

Sobre este particular, cabe destacar además el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional que establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto. Se observa, asimismo, que en el presupuesto del año 2017 se registraron como devengadas 5.583 Ordenes de Publicidad emitidas en 2016, 2015 y años anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016. (***) La difusión de los avisos publicitarios equivale, en términos presupuestarios, a devengar gastos en publicidad, es decir, genera derechos al cobro de las sumas fijadas y consecuentemente la obligación de pago por parte del Estado. 4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”. En la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer”, la cual representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, se emitieron órdenes de Publicidad sin contar con la aprobación del crédito presupuestario. Dicha irregularidad no mereció tratamiento en el Dictamen Jurídico de fecha 20/12/2017 IF-2017-33994874-APN-DDYME#JGM, a pesar de constituir una situación que vulnera principios y normas de presupuesto y contabilidad pública, sin perjuicio de las responsabilidades correspondientes. El citado dictamen sólo abordó la obligación pecuniaria nacida por la efectivización de la campaña publicitaria por parte del medio contratado y, en este sentido, expresa que “...sin perjuicio de lo informado por la Dirección de Administración y Contabilidad de JGM respecto a la ausencia de crédito suficiente para hacer frente	4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”. -----	en la observación como no contabilizadas en el período 2017 por \$ 584.500.046,45 se corresponden es su mayoría con el período marzo - agosto del año 2017, más allá que la observación realizada no es la falta de cancelación o pago de los servicios dentro del ejercicio en que se ejecutó, situación que perfectamente podría suceder, sino la falta de registración contable durante el ejercicio 2017 por carecer del crédito disponible para tomar el compromiso correspondiente. Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.7. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación formulada en relación al período auditado.
--	---	---



Auditoría General de la Nación

a la erogación, la campaña...se ejecutó en su totalidad, y fue difundida efectivamente en los medios correspondientes, concluyendo que atento el tiempo transcurrido y cumplida la emisión de la campaña, deviene abstracta la falta de factibilidad presupuestaria informada por el área competente. Tampoco el servicio jurídico cumplió con el deber de advertir a las autoridades, ante el incumplimiento verificado, sobre la promoción de actuaciones sumariales tendientes al deslinde de responsabilidades. Cabe destacar al respecto que el solo transcurso del tiempo no subsana el incumplimiento de la norma que indica que se debe contar con la determinación de factibilidad presupuestaria del gasto en cada ejercicio fiscal. Durante el ejercicio 2017, para la campaña “Haciendo lo que hay que Hacer” se emitieron órdenes de publicidad y se difundieron los avisos publicitarios por un valor que superó el crédito autorizado. A su vez, dicho excedente se registró como devengado y pagado en el ejercicio fiscal siguiente, comprometiendo de este modo la disponibilidad de recursos para emitir órdenes de publicidad durante el ejercicio 2018, reproduciendo de este modo una lógica ajena a los principios y normas presupuestarias. En tal sentido, en lo referido a esta campaña se incumplieron también los art. 29 y 31 de la Ley de Administración financiera, que en conjunción con los art. 8° y 9° de la Ley 27.341 establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, así como el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional que establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto Público Nacional.		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña Inexistencia de un criterio uniforme para elaborar e identificar el Documento de Aprobación Definitivo de la Campaña. El Anexo I de la Resolución SCP N° 617-E/16 en su artículo 8° -vigente en el periodo auditado- describe el procedimiento de aprobación de las campaña determinando que la Subsecretaria de Comunicación Pública deberá elaborar un informe circunstanciado de todo lo actuado y un documento de aprobación definitivo de la campaña que contendrá el nombre de la campaña, el organismo solicitante, duración, inversión estimada y demás datos relevantes, y lo elevará al titular de la Secretaria de Comunicación Pública para su aprobación y posterior devolución a la Subsecretaria de Comunicación Pública para su instrumentación. De ello se infiere que se trata de un solo documento de aprobación definitiva de campaña. No obstante, de las constancias relevadas en el expediente de la Campaña “Invierno 2017”, existen al menos dos Documentos de Aprobación definitiva de Campaña. Igual circunstancia se advierte en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”, situación que impide determinar si se trata de documentos complementarios, acumulativos o excluyentes. Por otra parte, de las constancias obrantes en el expediente de la Campaña “Funcionamiento de la Red Sube” no surge la elaboración de dicho documento. En el Expediente de la Campaña “Regularización de Motos” (EX2017-12360241-APN-DDYME#JGM) el Documento de Aprobación correspondiente a la prórroga de Campaña carece de fecha.	4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña .- Inexistencia de criterio para elaborar la Aprobación Definitiva de la Campaña. El anterior DAC (Documento de Aprobación de Campaña) vigente en el período auditado, actualmente consiste en un formulario con los datos relativos a la Campaña. Con el dictado de la Resolución RESOL-2021-1221-APNSMYCP#JGM entre el IT (de contenidos) y el brief (de la DNPO) se constituyen elementos suficientes a juicio de la Jurisdicción para motivar el acto administrativo cuya aprobación depende de la Autoridad superior.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.8. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación formulada en relación al período auditado.
--	--	--



Auditoría General de la Nación

4.9.- Se emitieron órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpléndose los artículos 7º; 8º y 11º de la Resolución SCP N° 617-E/16. Del Procedimiento de Contratación de Publicidad Institucional descrito en el Anexo I Resolución SCP N° 617-E/16, surge que en el orden cronológico del trámite, corresponde primero la emisión del Documento de Aprobación definitivo de la Campaña y posteriormente la emisión de la respectiva Orden de Publicidad, por parte de TÉLAM SE. No obstante, de las constancias del expediente de la Campaña “Invierno 2017” surge que el Documento de Aprobación de Campaña es de fecha 03-01-18 y la del FOPOP -Formulario de Planificación de Pauta Oficial- en el que consta un detalle de las órdenes de publicidad emitidas en el año 2017, es del 29/08/17. De las constancias del expediente correspondiente a la campaña “Funcionamiento de Red Sube” no surge el Documento de Aprobación de Campaña, pero hay constancias de emisión de órdenes de publicidad, según expediente de pago EX2018-09930716-APN-DGSO#JGM. De las constancias del Expediente correspondiente a la Campaña “Procrear Construcciones” surge que el Documento de Aprobación de Campaña es de fecha 11-09-17 y el FOPOP -Formulario de Planificación de Pauta- que contiene un detalle de las Órdenes de Publicidad emitidas, está fechado con anterioridad, el 30/08/17. Asimismo, se verificó que la Orden de Publicidad 2017-2230 del 03-07-17 es de fecha anterior al DAC.	4.9.- Emisión de órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpléndose los artículos 7º; 8º y 11º de la Resolución SCP N° 617-E/16. Con el dictado de la Resolución 5743/2018 y su posterior 1221/2021 se subsanan dichos inconvenientes.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.9. El auditado manifiesta que “...con el dictado de la Resolución 5743/2018 y su posterior 1221/2021 se subsanan dichos inconvenientes”. Al respecto cabe destacar, que la Resolución 5743/18 entró en vigencia el 23-03-18, es decir, al finalizar el periodo auditado (31-03-18), razón por la cual, el análisis de los expedientes incluidos en la muestra corresponde a trámites iniciados con anterioridad a esa fecha y por lo tanto no alcanzados por la citada resolución. En cuanto a la Resolución 1221/21, por tratarse de una norma dictada con posterioridad al cierre del período auditado, el análisis de su alcance e impacto en el procedimiento de aprobación y contratación de las campañas de publicidad institucional, será objeto de examen en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría o auditorías de seguimiento.
---	---	--



Auditoría General de la Nación

4.10.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos. 4.10.a.- Falta de adecuación de los circuitos a la estructura organizativa vigente. Los cambios producidos en la estructura organizativa de la SCP (Decreto 725/16, DA 556/16; Res. JGM 4-E/17 y DA 295/18) produjeron alteraciones en el circuito descripto por la norma y la ejecución de las tareas establecidas para cada área de competencia, así como también el alcance y contenido de la intervención de los sectores involucrados en el procedimiento para el trámite de contratación de publicidad institucional. En tal sentido, la falta de adecuación de la Resolución SCP 617-E/16 a la estructura vigente de la SCP, así como la ausencia de manuales de procedimiento y flujogramas que describan los circuitos establecidos por la norma, impiden efectuar un adecuado seguimiento y control del trámite de aprobación y contratación de la publicidad oficial.	4.10.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos. 4.10.a.- Falta de adecuación de los circuitos a la estructura organizativa vigente. Con el dictado de la Resolución 5743/2018 y su posterior Resolución SMYCP 1221/2021 se ponen orden dichos circuitos.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.10.a. El auditado manifiesta que "... con el dictado de las Resoluciones 5743/2018 y 1221/2021 se ponen en orden dichos circuitos". Se remite a lo expresado en relación al Punto 4.9.
4.10.b.- Desarrollo del trámite de aprobación de Campañas conforme a requisitos no explicitados en la norma procedimental (Resolución 617 E/16). Se observaron requisitos distintos en el desarrollo del procedimiento para la contratación de publicidad institucional respondiendo a modificaciones que no constan formalmente escritas y que aparecen obligatorias en algunos casos y en otras no, tal el caso del denominado Formulario de Planificación de Pauta Oficial (FOPOP) -informe en el	4.10.b.- Desarrollo del trámite de aprobación de Campañas conforme a requisitos no explicitados en la norma procedimental (Resolución 617 E/16). -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.10.b. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.



Auditoría General de la Nación

cual constan las órdenes de publicidad emitidas para una campaña- que recién comenzó a requerirse a partir de la Campaña N° 350. Otro ejemplo lo constituye la elaboración de la Planificación de Medios prevista en el artículo 10 de la Resolución 617 E/16. De acuerdo a lo informado por el auditado, la Secretaría de Comunicación Pública no efectúa dicha Planificación tal como lo indica la norma, sino que sólo elabora un proyecto o sugerencia, estando en cabeza de Télam SE la elaboración de la misma. 4.10.c.- Ausencia de Manuales de Procedimiento No se cuenta con Manuales de procedimiento que permitan identificar y organizar las acciones y procesos que describe la Resolución SCP 617-E/16. Sin dichos Manuales o flujogramas la organización carece de un instrumento que permita a sus integrantes y usuarios un detalle y estandarización de las actividades que deben realizar a fin de lograr mayor eficiencia en el cumplimiento de sus funciones y una continuidad en las tareas, con prescindencia del funcionario a cargo. Los Manuales de Procedimientos constituyen un elemento importante al momento de determinar la sistematización de los procedimientos internos aplicables.	4.10.c.- Ausencia de Manuales de Procedimiento Se acepta la observación. La Secretaría se encuentra trabajando en la elaboración de Manuales de Procedimientos para las diferentes áreas en cuestión. En virtud de ello, se elaboraron cursogramas de los nuevos circuitos administrativos a partir del dictado de la Resolución SMYCP N° 1221/2011 con identificación de áreas responsables y plazos correspondientes, que se están poniendo en práctica para la elaboración de los Manuales.	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.10.c. El auditado acepta la observación y manifiesta que se encuentra trabajando en la elaboración de manuales de procedimiento y cursogramas de acción respecto de los nuevos circuitos administrativos establecidos a partir de la Resolución SMYCP N° 1221/21, con identificación de plazos y áreas responsables, aspectos que por constituir un hecho nuevo, posterior al cierre del período auditado serán objeto de relevamiento y análisis en oportunidad de autorizarse futuros proyectos de auditoría o auditorías de seguimiento.
--	---	--



Auditoría General de la Nación

4.11.- Las imprecisiones y vacíos normativos de la Resolución SCP 617-E/16 que regula el procedimiento para el trámite de la contratación de publicidad institucional limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad. Las imprecisiones normativas que abajo se detallan a modo de ejemplo, limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva. Además, existen vacíos normativos que dan lugar a una mayor discrecionalidad. A modo de ejemplo se mencionan los siguientes artículos de la Resolución SCP N° 617 E/16: El artículo 7 establece que “concluido el procedimiento de elaboración o aprobación del mensaje institucional, o cuando éste no resulte necesario, la Subsecretaría de Comunicación Publica, solicitará a la Dirección Nacional de Gestión de la Comunicación Pública el “Presupuesto Estimado de Gastos” (PEG) de la campaña, la que a su vez, en caso de corresponder, lo solicitará a TÉLAM SE o elaborará un informe propio...”. Su redacción imprecisa impide determinar cuáles serían las circunstancias en las cuales le cabría la acción a SCP o TÉLAM SE, dado que la formula “en caso de corresponder” no se encuentra determinado por la norma. El artículo 9 establece que “Una vez aprobada la campaña por la Secretaria de Comunicación Pública deberá remitir una copia a:la Agencia TÉLAM SE si se decidiese su intervención en el proceso...” tampoco queda claro, de que depende la decisión de la intervención o no en el proceso por parte de dicha Agencia. El artículo 10 determina que “La Secretaria de Comunicación Pública mediante sus dependencias	4.11.- Las imprecisiones y vacíos normativos de la Resolución SCP 617-E/16 que regula el procedimiento para el trámite de la contratación de publicidad institucional limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.11. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
---	--	---



Auditoría General de la Nación

pertinentes elaborará la planificación de medios de comunicación de la campaña de que se trate. En aquellos casos en que le sea notificado a la agencia TÉLAM SE el documento de aprobación de campaña, este irá acompañado de la planificación pertinente”. La norma no precisa en qué casos le será efectuada la notificación a TÉLAM. Sin perjuicio de ello cabe destacar que el propio auditado mediante IF-2019-08227595-APN-DNPO#JGM expresó que desde la SCP se hace una sugerencia de medios pero la Planificación de Medios de una campaña la realiza TÉLAM SE quien envía la misma dentro del Sistema de Pautas de TÉLAM SE. El artículo 11 determina que: “Cumplido el procedimiento establecido, la Subsecretaría de Comunicación Pública o TÉLAM SE según corresponda, remitirá la pertinente Orden de Publicidad (OP), la contratación de bienes y servicios necesarios para la difusión de la campaña y auditará el correcto cumplimiento de las prestaciones contratadas”. La norma es imprecisa en su redacción. no indica cuándo corresponde a una u otra repartición realizar la acción y además utiliza el vocablo “remitirá” cuando debería decir “emitirá” y aun en el caso de utilizar la expresión “remitirá” tampoco se indica a quién o a dónde deberá efectuar tal remisión. Sin perjuicio que de la compulsa de los expedientes surge que quien emite la OP es TÉLAM SE. El artículo 14 determina que “Emitida la publicidad institucional y presentada la factura y certificación de emisión por parte del medio contratista, la Agencia TÉLAM SE o la Dirección Nacional de Supervisión Operativa de la		
--	--	--



Auditoría General de la Nación

Subsecretaría de Comunicación Pública, según corresponda, deberán realizar los controles propios de su competencia y proceder a su conformación, vinculándola a la orden de publicidad (OP). Cumplida su intervención deberá remitir los actuados a la Subsecretaría de Comunicación Pública...”. Cabe destacar que la norma no precisa cuándo los controles de su competencia los deba realizar TÉLAM SE o la Dirección Nacional de Supervisión Operativa. A modo de conclusión podemos decir que la técnica legislativa empleada en la redacción de la reglamentación aplicable ofrece importantes vacíos al no establecer en forma clara e inequívoca los supuestos en que la intervención de TELAM SE pueda o deba corresponder en cada caso, que se traducen en amplios campos de discrecionalidad, que impiden un adecuado seguimiento y control del circuito de contratación y realización de campañas. 4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias 4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto. Se trata de 107 expedientes de pago sobre una muestra de 195 solicitados a la SCP, los que representan un 54,87% de dicho universo: ☐ Facturas dirigidas sólo a nombre de JGM en lugar de dirigirlas a la SCP-JGM como indica la Resolución SCP 617-E/16 (artículo 13): Situación verificada en los siguientes expedientes de pago: 2017-15639355; 2017-	4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias 4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.12.a. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
--	---	---



Auditoría General de la Nación

15697416; 2018-4696955; 2017-07812414; 2017-08238812; 2017-10162334; 2017-10236342; 2017-11938186; 2017-13417667; 2017-17286291; 2017-17966476; 2017-16648640; 2017-17505990; 2017-17508882. ☐ Facturas que no cumplen o no informan alguno de los requisitos descriptos en la Resolución SCP 670-E/14 tales como la descripción, cantidad, precio, duración, importe: Expedientes: 2017-22623651; 2017-07603699 y 2017-1521. ☐ En el Expediente 2017-15471543, no se adjunta el comprobante de “Constatación de Comprobante Electrónico” (CAE-AFIP). ☐ No se adjunta comprobante de pago expedido por la Dirección General de Administración de la JGM en los Expedientes: EX2017-17966476; 2017-07647680; 2017-15097231; 2017-09804359; 2017-11177675; 2017-09829144; 2017-08423636; 2017-11088979; 2017-07603699; 2017-07396457; 2017-09204832; 2017-08391262; 2017-08384239; 2017-11974832; 2017-09898012; 2017-11686802; 2017-10970591; 2017-11213964; 2018-06074212; 2017-14365469; 2017-16047582; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-16326767; 2017-15846730; 2017-16715602; 2017-16300605; 2017-23488389; 2017-12102243; 2017-09083898; 2017-10063793; 2017-12009292; 2017-10400900; 2017-15216300; 2017-12656741; 2017-15010258; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-22126438; 2017-18350803; 2017-17050786; 2017-18405086; 2017-11592563; 2017-11108376; 2017-14363696; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017- 28110119; 2017-10008164; 2017-14022813; 2017-17185493.		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

☐ No se adjuntan la factura de gastos, la orden de pago presupuestaria ni el comprobante de pago en los siguientes expedientes: 2017-08582760, 2017-07647680; 2017-15097231; 2018-06074212; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-160300605; 2017-23488389; 2017-12656741; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-17050786; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017-28110119; 2017-10008164; 2017-14022813, 2017-17185493. ☐ No se adjuntan orden de pago presupuestaria en los siguientes expedientes 2017-07647680; 2017- 15097231; 2018- 06074212; 2017-14210455; 2017-17157338; 2017-16300605; 2017-23488389; 2017- 18867618; 2017-12656741; 2017-18859332; 2017-18133587; 2017-17050786; 2017-14363696; 2017-22422081; 2017-25491179; 2017-27703884; 2017-28110119; 2017-10008164; 2017-14022813.” 4.12.b.- Observaciones en Particular Se emitieron avisos publicitarios sin contar, al momento de la emisión, con la correspondiente Orden de Publicidad, situación verificada en el Expediente 2017-16805707 (la fecha de la orden de publicidad es posterior al comienzo de la emisión de la publicidad). En el Expediente 2017-16648640 se constató que la factura es de fecha 30-06-17 y la orden de pago presupuestaria tiene fecha de registro del 07-02-18, es decir en el ejercicio presupuestario siguiente. Similar situación se verifica en los siguientes casos: Ex 2017-18263279; la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es de 17-05-18; Ex 2017-16306640; la	4.12.b.- Observaciones en Particular -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.12.b. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
---	---	---



Auditoría General de la Nación

factura es del 1-08-17 y la orden de pago presupuestaria es del 13-05-18; Ex 2017-18126100: la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es del 14-03-18; Ex 2017- 16731919: la factura es del 31-07-17 y la orden de pago presupuestaria es del 29-05-18. En el expediente Ex 2017-22623764, se observa que por Providencia Nro. PV-2017-30034803-APN-DAYC#JGM, la actuación fue devuelta a fin de rectificar el número de factura que se consigna erróneamente en la resolución que aprueba el gasto, luego de ello no se adjuntan otras constancias en el expediente: no se acompaña la resolución que autoriza el gasto y el pago, la factura de gastos; la orden de pago presupuestaria, ni el comprobante de pago. La parte pertinente de la Planificación de Medios dispuesta por TÉLAM SE a los efectos de respaldar el contenido de la Orden de Publicidad se encuentra sin las firmas de las autoridades de TÉLAM SE y de la SCP, dicha circunstancia se da en los siguientes Expedientes: 2018-06074212; 2017-281101119; 2017-27703884; 2017-35543322; 2018-21511168; 2018-04964772. El Expediente 2017-14022813 el proveedor no se encuentra registrado en el RENAPPO y no constan la Factura de Gastos, la Orden de Pago Presupuestaria, ni el Comprobante de Pago. En el Expediente 2017-28110119 se verifica que la campaña tenía una duración de un mes, contado desde el 01/10 al 31/10 del 2017. No obstante, existió un período de veda electoral por lo que se emitió desde el 01/10 al 06/10 y del 23/al 31/10, de las actuaciones no constan que se hayan descontado del precio los días de publicidad no emitida.		
---	--	--



Auditoría General de la Nación

Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos (incisos 3.3, 3.4 y 3.5). 4.13.- El Plan Anual de Contrataciones para el periodo 2017 no incluye los contratos correspondientes a la prestación de servicios creativos y producción de campañas institucionales ni los informados por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano. El Plan anual de contrataciones remitido por la Dirección General Técnico Administrativa de JGM no contiene un detalle de los expedientes informados por la Dirección Nacional de Contenidos y la Dirección Nacional de Producción y Seguimiento de Proyectos, en relación a las contrataciones relacionadas al servicio creativo y /o producción de campañas institucionales para el ejercicio auditado. El hallazgo está referido a la totalidad de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o de producción de contenidos, 60 contratos por un monto total de \$338.088.627,82. Tampoco dicho Plan contiene las contrataciones informadas por la Ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano correspondiente a bienes y servicios. 4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa por especialidad. El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados	Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos (incisos 3.3, 3.4 y 3.5). 4.13.- Graves incumplimiento al régimen de contrataciones. Las observaciones realizadas a las Contrataciones de servicios no corresponden a los procedimientos solicitados desde la DNPO sino a contrataciones de Servicios Creativos y de Producción dependiente de la entonces Dirección Nacional de Producción y Seguimientos de Proyectos y a la Dirección Nacional de Contenidos. En el período auditado el SAF 347 de esta Jurisdicción no era competente en la materia. 4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa por especialidad. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.13. Si bien el auditado manifiesta que las observaciones formuladas en relación a este punto, no corresponden a procedimientos de contratación solicitados por la Dirección Nacional de Publicidad Oficial, sino por la entonces Dirección Nacional de Producción y Seguimientos de Proyectos y por la Dirección Nacional de Contenidos, cabe destacar que durante el período objeto de examen, ambas áreas integraban la estructura organizativa de la Secretaría de Comunicación Pública, Unidad Ejecutora del Programa 19 objeto de examen. En tal sentido, dichas áreas tampoco han aportado nuevos elementos de juicio o efectuado comentarios sobre el particular, razón por la cual se mantiene la observación formulada con relación al período objeto de examen. Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.14. El auditado no ha efectuado comentarios ni aportado antecedentes o nuevos elementos de juicio que
--	---	---



Auditoría General de la Nación

(\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo. Expedientes 2018-15459035-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2016-02665027-APN-DGYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-21021294-APN-DCYS#JGM, 2018-02897106-APN-DCYS#JGM, 2018-17858465-APN-DCYS#JGM, 2018-15464178-APN-CYS#JGM, 2018-15470123-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM, 2017-03877421-APN-DCYS#JGM, 2017-13944914-APN-DCYS#JGM, 2017-31172571-APN-DCYS#JGM, 2017-21015013-APN-DCYS#JGM. En los expedientes de referencia la adjudicación de los servicios correspondientes a agencias creativas y producción de contenidos, se efectuó por contratación directa -adjudicación simple por especialidad-, supuesto contemplado en el artículo 25, inciso 2º, apartado d) del Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias y complementarias. En ese orden, el artículo 51 del Manual de Procedimiento del Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, establece que la unidad requirente de la entidad o jurisdicción contratante, deberá fundamentar la necesidad de solicitar específicamente los servicios de una persona física o jurídica determinada, acreditando que la misma es el único proveedor que puede llevar a cabo la prestación. Se debe acreditar asimismo que la especialidad invocada es característica determinante para el cumplimiento del servicio, adjuntando los antecedentes que justifiquen la notoria capacidad artística, científica o técnica de la firma que se propone contratar. Sin embargo, en ninguna de las actuaciones relevadas se acompañan constancias que certifiquen la existencia de los antecedentes invocados en cada caso (trayectoria de la empresa; premios recibidos; tipo de campañas realizadas		permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
---	--	---



Auditoría General de la Nación

con anterioridad, nómina de clientes; información correspondiente al staff principal que integra su directorio, etc.). En los procedimientos de adjudicación simple por especialidad, la incorporación al expediente de constancias que acrediten, respecto del contratista seleccionado, su condición de único proveedor -con el alcance que le asignan las normas en vigencia- constituye un requisito formal de cumplimiento ineludible. La mera invocación de datos o declaraciones sin respaldo documental, resultan insuficientes por sí mismas para justificar un procedimiento de contratación directa por especialidad. La misma situación fue advertida en forma expresa por la Dirección General de Asuntos jurídicos de la JGM en relación a los expedientes 2017-08489219-APN-DCYS#JGM, 2017-08492633-APN-DCYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM y 2017-13347628-APN-DCYS-JGM. Respecto a la acreditación de los premios recibidos por la firma DAVID Argentina S.A, se efectuó una remisión a distintos sitios web, en los cuales sólo se pudieron comprobar parcialmente los datos invocados en el expediente. (Ex-2017-13417126- DCYS#JGM). En el Expediente 2017-15443806-APN-DCYS#JGM, se remite también a sitios web que contienen spots producidos por la firma contratista, pero no se adjuntan constancias de otros antecedentes informados por la unidad requirente del servicio.		
--	--	--



Auditoría General de la Nación

4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada. El hallazgo se verificó en relación a 19 expedientes de contratación por un total de \$144.330.084,50 sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 53,71% de dicho universo. Expedientes 2018-15459035-APN-DCYS#JGM, 2017-13409153-APN-DCYS#JGM, 2016-02665027-APN-DGYS#JGM, 2017-15434779-APN-DCYS#JGM, 2017-21021294-APN-DCYS#JGM, 2018-02897106-APN-DCYS#JGM, 2018-17858465-APN-DCYS#JGM, 2018-15464178-APN-CYS#JGM, 2018-15470123-APN-DCYS#JGM, 2017-1901236-APN-DCYS#JGM, 2017-03877421-APN-DCYS#JGM, 2017--13417126-DCYS#JGM, 2017-13944914-APN-DCYS#JGM, 2017-15449743-APN-DCYS#JGM, 2017-15443806-APN-DCYS#JGM, 2017-31172571-APN-DCYS#JGM, 2017-21015013-APN-DCYS#JGM, 2017-0866984-APN-DCYS-JGM y 2017-2114401-APN-DCYS#JGM. En los expedientes reseñados se consigna en general, que la oferta presentada resulta conveniente o que los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado. Sin embargo, de los antecedentes relevados no surgen constancias de que se hayan efectuado compulsas de precios o presupuestos estimativos de costo, informes técnicos, económico-financieros, que sirvan como base de análisis para invocar en la resolución de adjudicación del contrato, la conveniencia o razonabilidad de los valores ofertados. Las consideraciones efectuadas respecto al valor de las ofertas sin acompañar documentación de respaldo,	4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.15. El auditado no ha efectuado comentarios ni aportado antecedentes o nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
--	--	---



Auditoría General de la Nación

constituyen aseveraciones de carácter formal sin sustento fáctico acreditado en los expedientes. 4.16.- Indebida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO. La Disposición ONC N° 62-E/16 establece que en los procedimientos de adjudicación simple por especialidad los oferentes y adjudicatarios se encuentran exceptuados de la obligación de presentar garantías y de su inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado. No obstante, la incorporación de este último requisito se verificó en los Pliegos de Condiciones Particulares de los expedientes que se detallan a continuación: 2017-21024028-APN-DCYS#JGM; 2017-1901236-APN-DCYS#JGM; 2017-15443806-APN-DCYS#JGM; 2017-2114401-APN-DCYS#JGM; 2017-31172571-APN-DCYS#JGM; 2017-21015013-APN-DCYS#JGM; 2018-15459035-APN-DCYS#JGM; 2017-15434779-APN-DCYS#JGM; 2017-13417126-APN-DCYS#JGM; 2017-13944914-APN-DCYS#JGM; 2017-13347628-APN-DCYS#JGM y 2017-13409153-APN-DCYS#JGM. La inclusión en los pliegos particulares de requisitos que la norma general no impone o exceptúa en forma expresa de cumplimiento, además de constituir una práctica administrativa incorrecta, en algunos casos puede llegar a determinar una innecesaria restricción al principio de concurrencia.	4.16.- Indebida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.16. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
--	---	---



Auditoría General de la Nación

4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia. En la totalidad de los expedientes relevados se hace constar que los servicios solicitados “...serán de gran importancia para el desarrollo de las campañas institucionales que se detallan y forman parte del Plan Estratégico Anual de Comunicación”. Sin embargo, ninguno de los planes y/o estrategias invocados en la norma, debidamente documentados y aprobados por autoridad competente, se encuentran agregados en las respectivas actuaciones, ni fueron tenidos a la vista o remitidos por la SCP para su análisis por el equipo de auditoría a cargo del proyecto. En los expedientes compulsados tampoco se agregan informes o detalles sobre su contenido, alcance y/o criterios tenidos en cuenta para la elaboración de los mismos.	4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.17. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago. El hallazgo se verificó en relación a 9 expedientes de pago por un total de \$82.223.720,13 sobre una muestra de 13 expedientes relevadas (\$114.169.074,20) importe que representa el 72% de dicho universo. Expedientes 2017-15490214-APN-DDYME#JGM; 2017-34798127-APN-DDYME#JGM; 2018-21617894-APN-DDYME#JGM, 2018-21789581-APN-DDYME#JGM.; 2017-06353664-APN-DDYME#JGM, 2017-20379125-APN-DDYME#JGM; 2017-21021294-APN-	4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.18. El auditado no ha efectuado comentarios ni aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.



Auditoría General de la Nación

DDYME#JGM; 2017-27355008-APN-DDYME#JGM, 2017-27355008-APN-DDYME#JGM, 2017-35136222-APN-DDYME#JGM y 2017-15623721-APN-DDYME#JGM. En los expedientes relevados se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjuntan constancias del análisis efectuado en cada caso por la comisión de recepción para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados. 4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaria de Vínculo Ciudadano. <i>Expedientes 2017-31483117-APN-DDYME#JGM y 2017-26609902-APN-DDYME#JGM</i> Por los expedientes de la referencia tramitó un pedido de prórroga efectuado por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, para la prestación de los servicios de Soporte, Capacitación y Consultoría en Google Analytics (adjudicado a la empresa The Strategist SRL) y del Servicio de Monitoreo de Conversaciones On Line (adjudicado a la firma COMSCORE ARGENTINA SA), respectivamente. El trámite de contratación de los mencionados servicios se llevó a cabo en el marco de la opción prevista en el artículo 2° del Decreto 984/09 -modificado por su similar 978/16- que habilita a la SCP -entre otras alternativas- a efectivizar la realización de las campañas de publicidad y	4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaria de Vínculo Ciudadano. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.19. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
--	--	---



Auditoría General de la Nación

comunicación institucional, a través de TÉLAM SE, en su carácter de agencia de planificación publicitaria. Sin embargo, el objeto de ambos contratos, así como sus respectivas prórrogas, corresponden a la prestación de servicios que hacen a la actividad sustantiva de la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, y por lo tanto se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la opción prevista por el artículo 2º del citado decreto. En ese orden, el auditado manifestó que la contratación de dichos servicios resultaba necesaria para dar cumplimiento a los objetivos propuestos por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano. Por lo tanto, la contratación de dichos servicios debió sustanciarse por la SCP de acuerdo al régimen general de contrataciones establecido por el Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias y reglamentarias. 4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de la Agencia Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos. Los Expedientes 2016-02665027-APN-DDYME#JGM; 2017-19922341-APN-DCYS#JGM; 2017-26609902-APN-DCYS#JGM; 2017-31483117-APN#JGM; 2017-22716762-APN-DCYS#JGM; 2017-16183634-APN-DCYS#JGM y 2017-22785526-APN-DCYS#JGM, corresponden a diversos antecedentes del trámite por el cual la SCP efectúa la opción prevista en el artículo 2º del Decreto 984/09 - modificado por su similar 978/16- en virtud de la cual se habilita a dicha jurisdicción a efectivizar la realización de campañas institucionales de publicidad y comunicación a	4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de la Agencia Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos. -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.20. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
---	---	---



Auditoría General de la Nación

través de la Agencia TÉLAM SE, en su carácter de Agencia de Planificación Publicitaria, entre otras opciones. Sin embargo, no fueron remitidos por la SCP las actuaciones correspondientes al trámite de contratación de dichos servicios, que oportunamente fueran requeridos para su análisis por el equipo de auditoría a cargo del proyecto, por encontrarse en Télam S.A. Igual situación se verifica en relación al expediente <i>EX 2017-17439588-APN-DDYME# JGM</i> correspondiente a la prórroga del Legajo Télam 321, con la firma Twins Music SRL. Tampoco fueron remitidos los <i>Expedientes de Pago N° 2017-20877590-APN-DDYME#JGM, 2017-10791857-APN-DDYME# JGM, 2018-37145623-APN-DGDYD# JGM</i> correspondientes a la firma Aura Advertising SA, ni el <i>N° 2018-34941183-APN-DGDYD# JGM</i>, de la firma Power Republic SA. 4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA (SEM) Por Expediente Ex -2017-22785526-APN-DCYS JGM se celebró un convenio con la firma EUDEBA SEM, con el objeto de prestar los servicios de impresión de folletería, logística, incluida la creatividad, edición, diseño, producción, provisión, impresión, empaquetado y posterior distribución, a favor de la Secretaría de Comunicación Pública, por un monto de \$9.499.600,00. El procedimiento de selección se encuadró en la causal de excepción prevista en el artículo 25, inciso d), apartado 8 del Decreto Delegado 1.023/01 y sus normas modificatorias	4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA (SEM) -----	Se mantiene el hallazgo correspondiente al Punto 4.21. El auditado no ha efectuado comentarios o aportado nuevos elementos de juicio que permitan modificar el alcance de la observación oportunamente formulada.
---	---	---



Auditoría General de la Nación

y reglamentarias (Contratación Directa por Adjudicación Simple Interadministrativa). Sin embargo, del análisis efectuado surge que por tratarse de un convenio suscripto con una entidad en la que el Estado no posee participación mayoritaria, el objeto de la prestación se encuentra alcanzado por los límites que impone la norma para habilitar la procedencia de una contratación directa por adjudicación simple interadministrativa. Por otra parte, el artículo 22 del Decreto 1.030/16 limita el objeto del contrato a la prestación de servicios de seguridad, logística y salud, estableciendo asimismo que deberá entenderse por servicios de logística al conjunto de medios que resulten indispensables para el efectivo desarrollo de una actividad, incluyendo la organización o sistemas de los que se vale el emprendimiento para alcanzar los objetivos indispensables para su sustentación. Por lo tanto, el objeto del contrato de referencia en cuanto excede a la prestación de servicios de logística (impresión de folletería, incluida la creatividad, edición, diseño, producción, provisión e impresión) se encuentra excluido del apartado 8, inciso d) del artículo 25 del Decreto 1.023/01.		
--	--	--



Auditoría General de la Nación

INFORME EJECUTIVO

Al señor
Jefe de Gabinete de Ministros
Lic. Santiago Andrés Cafiero
Av. Pres. Julio A. Roca 782 (CABA)
S. _____ / _____ D.

1.- OBJETO DE LA AUDITORÍA

Programa 19 -Prensa y Difusión de Actos de Gobierno- Jefatura de Gabinete de Ministros.
Ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

2.- ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15-AGN “Normas de Control Externo Gubernamental” y 186/16-AGN “Normas de Control Externo de la Gestión Gubernamental”, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 12/04/2018 y el 30/11/2019.

2.1.- Objetivos de Auditoría

1.- *Evaluar la gestión desarrollada por la Secretaria de Comunicación Pública en relación a las actividades de Planificación Estratégica y Ejecución de la Publicidad Oficial en el ámbito de la Administración Central.*

2.- *Evaluar la gestión de la Secretaria de Comunicación Pública en relación a los procedimientos de contratación de Servicios Técnicos y Profesionales.*

3.- *Evaluar las acciones desarrolladas por la Secretaria de Comunicación Pública en relación a las estrategias de comunicación directa y vínculo con el ciudadano, mediante redes sociales y otras formas de comunicación electrónica (SMS; WhatsApp; email, etc.)*

2.3.- Procedimientos Aplicados

Se llevaron a cabo procedimientos de muestreo probabilístico a fin de arribar a conclusiones fundadas, determinándose las muestras de acuerdo con los siguientes criterios:

.- *Expedientes de Campaña:* La selección de expedientes se efectuó de acuerdo con la base de datos web suministrada por la SCP, en relación al universo de campañas correspondientes a distintas jurisdicciones de la Administración Central, financiadas con fondos del Programa 19 e identificadas por el auditado como *Órdenes de Publicidad D.A-448/09*, por un monto total \$ 2.155.150.356,96 para el ejercicio 2017. Con criterio de significatividad económica, se determinó una muestra de \$1.079.064.154,18 correspondientes a 6 campañas, importe que representa el 50,10% de dicho



Auditoría General de la Nación

universo. Para el ejercicio 2018 (primer trimestre) se mantuvo el mismo criterio de selección, en relación al universo de campañas informadas como iniciadas durante el año 2018 por un monto de \$124.024.417,49, determinándose una muestra de \$88.603.883,60, correspondientes a 5 campañas que representa el 71,22 % del total de órdenes de publicidad emitidas al 31-03-18.

.- Expedientes de Pago de Órdenes de Publicidad (OP) emitidas durante el ejercicio 2017 y primer trimestre del 2018: la selección de expedientes se efectuó de acuerdo con el Documento Técnico AGN 27, aplicando el criterio de muestreo por materialidad o unidades monetarias (MUM), adoptándose como unidad de muestreo las órdenes de publicidad.

.- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos (incisos 3.3, 3.4 y 3.5): de acuerdo con la información remitida por el auditado se obtuvieron 60 contrataciones por un monto total de \$388.088.627,82, seleccionándose una muestra de 42 expedientes -por su significatividad económica- por un total de \$268.679.287,32 valor que representa el 79,42% de las 60 contrataciones.

2.4.- Limitaciones al Alcance

En la presente auditoría las tareas de relevamiento debieron efectuarse mediante el análisis de fotocopias o documentos electrónicos migrados por el auditado del sistema GDE original, generando situaciones de riesgo de auditoría relacionados con la falta de integridad del material suministrado, imprecisiones o no completitud de la información objeto de análisis.

En relación al objetivo 3, cabe destacar que por la DA 295/18 se aprobó la nueva estructura orgánica de la SCP, eliminándose los niveles de Subsecretaría. Por lo tanto, la desaparición de la entonces Subsecretaría de Vínculo Ciudadano dificultó el análisis de la gestión desarrollada por el área durante el período objeto de examen. Sólo pudieron ser compulsados los informes remitidos por el auditado, no siendo posible efectuar procedimientos posteriores de validación debido a la inexistencia de un sector a cargo de dichas funciones dentro de la estructura formal de la SCP.

3.- ACLARACIONES PREVIAS

3.1.- Política Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Jurisdicción 25)

El crédito vigente asignado a la Jurisdicción 25 (JGM) para el ejercicio 2017 fue de \$8.544.019.097, de los cuales \$6.585.661.279 (77,07 %) corresponden al Programa 19 “Prensa y Difusión de Actos de Gobierno”, cuya Unidad Ejecutora es la Secretaría de Comunicación Pública. Para el Ejercicio 2018 el crédito inicial (JGM) fue de \$7.203.041.738, de los cuales \$2.396.750.346 (33,27%) corresponden al citado Programa 19.

Ejercicio 2017 (Programa 19: Presupuesto desagregado por Incisos) Fte. Información: Cta de Inversión 2017.

Inciso		Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-17	Devengado	% Dev./CV
1	Gastos en Personal	11	\$257.509.668	\$266.059.668	\$253.898.875	95,42 %
2	Bienes de Consumo	11	\$2.550.275	\$1.550.275	\$1.029.758	66,42 %
3		11	\$1.851.856.791	\$2.616.856.791	\$2.575.425.026	98,10 %



Auditoría General de la Nación

	Servicios No Personales	13	\$20.770.724	\$20.770.724	---	-100 %
		15	---	\$1.685.296.009	\$1.431.247.341	84,92 %
Subtotal Inciso 3			\$1.872.627.515	\$4.322.923.524	\$4.006.672.367	92,68 %
4	Bienes de uso	11	\$2.831.803	\$9.831.803	\$3.165.675	32,20 %
7	Servicios de la Deuda	15	---	\$1.985.296.009(**)	---	-100 %
Total			\$2.135.519.261	\$6.585.661.279	\$4.264.766.675(*)	64,80 %

(*) El crédito devengado al 31-12-17 de \$3.984.737.747 correspondiente a los incisos 3.4 “Serv. Técnicos y Profesionales” (\$380.619.819) y 3.6 “Public. y Propaganda” (\$3.604.117.928) representa el 93,43% del total devengado para el Prog. 19.

(**) El inciso 7 representa el 30,14 del Crédito Vigente

Crédito asignado al Inc. 3.6 “Gtos. Public. y Propaganda” desagregado por Fte. Fto. (Incluida Fte. 15 “C. Interno”)

	Fuente de financiamiento	Crédito Inicial \$	Crédito Vigente al 31-12-17 \$	Devengado \$	% Partic. s/ total Dev. del Inciso	% Partic. s/ total Dev. del Prog. 19	% Ejecución s/ CV de cada Fte. Fto.
11	Tesoro Nacional	1.622.960.541	2.172.960.541	2.172.870.587	60,3%	50,9%	100,0%
13	Recursos de Afectación Específica	20.770.724	20.770.724	0	0,0%	0,0%	0,0%
15	Crédito Interno	0	1.685.296.009	1.431.247.341	39,7%	33,6%	84,9%
Total Inciso 3.6		1.643.731.265	3.879.027.274	3.604.117.928	100,0%	84,5%	92,9%
Total Programa 19		2.135.519.261	6.585.661.279	4.264.766.675			64,8%

Fuente de información: Cuenta de Inversión 2017.

En el ejercicio 2017 el gasto devengado destinado a “Publicidad y Propaganda” alcanzó la suma de \$3.604.117.928 (incluido el crédito asignado por Fte. de Financiamiento 15 “Crédito Interno”) y representó el 84,5% del gasto total devengado del Programa 19. Cabe destacar que el 39,7% del gasto se financió con crédito interno (Fuente Financiamiento 15) no previsto en el Presupuesto Público aprobado por el Congreso de la Nación al inicio de 2017.

Ejercicio 2018 (Primer trimestre). Fuente de Información: Cuenta de Inversión 2018

Inciso	Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-18	Devengado al 31-03-18
1.- Gastos en Personal	11	\$322.450.971	\$311.950.971	\$56.724.076
2.- Bienes de Consumo	11	\$2.550.275	\$2.550.275	\$52.654
3.- Servicios No Personales	11	\$2.058.964.200	\$2.067.464.200	\$242.999.510
	13	---	---	---
	15	---	---	---
4.- Bienes de Uso	11	---	---	---
	15	\$12.784.900	\$12.784.900	\$239.416
Total	11	\$2.396.750.346	\$2.394.750.346 (*)	\$300.015.657



Auditoría General de la Nación

(*) El crédito vigente correspondiente a los incisos 3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales” (\$241.242.408) y 3.6 “Publicidad y Propaganda” (\$1.791.653.765) representan el 10,06% y el 74,75% respectivamente, del crédito vigente del Programa 19 para el ejercicio 2018 (\$2.394.750.346).

Ejercicio 2018 (1er. Trimestre) – Crédito asignado a los Incisos 3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales” y 3.6 “Gastos en Publicidad y Propaganda” desagregado por Fte. de Financiamiento

Inciso	Fuente de Financiamiento	Crédito Inicial	Crédito Vigente al 31-12-18	Devengado al 31-03-18	% Devengado /Crédito Vigente
3.4 “Servicios Técnicos y/o Profesionales”	11	\$232.742.408	\$ 241.242.408	\$ 17.356.334	7,19
	13	---	---	---	
	15	---	---	---	
3.6 “Publicidad y Propaganda”	11	1.800.000.541	\$ 1.791.653.765	\$212.993.168	11,89
	13	---	---	---	
	15	---	---	---	
Total		2.032.742.949	2.032.896.173	230.349.502	11,33

Fuente de Información: Cuenta de Inversión 2018

3.2.- Criterios para la asignación de la Pauta Oficial:

A fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos establecidos por la Constitución Nacional y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que a ella se integran, la Resolución SCP 247-E/16 establece los criterios para la distribución de la publicidad oficial:

- a) *Alcance del medio:* En función de su circulación o audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada.
- b) *Pertinencia del mensaje:* En función de su especialización en relación a la audiencia objetivo del mensaje.
- c) *Zona geográfica:* En función que los mismos posean una comprobable cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circumscripita la audiencia o público objetivo del mensaje.
- d) *Fomento del federalismo y la pluralidad de voces:* En función de que los mismos sean gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de pueblos originarios y/o que emitan en las categorías de baja potencia según las definiciones técnicas que establece el Ente Nacional de Comunicaciones.

En ningún caso, alguno de los criterios podrá superar el 60% de la ponderación total para cada campaña.

3.3.- Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional

La Resolución SCP 617-E/16²¹ establece el procedimiento para la aprobación de las campañas, contratación de la publicidad institucional y efectivización de las mismas mediante la emisión de la respectiva Orden de Publicidad por parte de TÉLAM SE. La Res. SCP 617-E/720 y su similar 670/14 regulan el circuito de pago de las campañas institucionales.

²¹ Actualmente derogada por la Res. 2020-4-APN-SMYCP JGM (28-02-20) La misma establece en el Anexo I el Procedimiento para el Trámite de Contratación de Campañas Institucionales de Publicidad y de Comunicación”.



Auditoría General de la Nación

Por su parte, el Dto. 984/09, modificado por su similar 978/16 establece que la realización de las campañas debe encomendarse a la SCP, la que las efectivizará mediante las siguientes opciones: a) con sus equipos de profesionales y recursos técnicos; b) mediante la utilización de los recursos del organismo de origen; c) Mediante la Agencia TÉLAM SE, en su carácter de “Agencia de Planificación Publicitaria; d) A través de una unidad organizativa perteneciente a cualquier organismo comprendido en el art. 8° de la Ley 24.156 y sus modificatorias, bajo su supervisión; o e) Mediante la contratación de un servicio creativo o de producción externo.

Cabe destacar, que el Procedimiento para la Contratación de Publicidad Institucional aprobado por la Resolución SCP 617-E/16, prevé la participación de TÉLAM SE en distintas etapas del circuito: a) Opción para la realización del Servicio Creativo (art. 5°); b) Elaboración del Presupuesto Estimado de Gastos (art. 7°); c) Aprobación de Campaña (art. 9°); d) Emisión de la Orden de Publicidad (art. 10°); y e) Facturación de la Campaña (arts. 11°; 13° y 15°).

Durante el ejercicio 2017, la asignación de Pauta Oficial para la Administración Central²² - conforme a la Base de Datos web suministrada por el auditado- fue de \$2.155.150.357 y para el primer trimestre del ejercicio 2018 de \$124.408.213,95.

3.4.- Contratación de Servicios Creativos y Producción de Campañas institucionales con imputación al Inciso 3.4. “Servicios Técnicos y Profesionales”.

En el caso de optarse por la alternativa de realizar el servicio creativo o de producción de contenidos mediante la contratación de un servicio externo, el procedimiento se realizará bajo el régimen general de contrataciones regulado por el Decreto 1023/01.

3.5.- Vinculo Ciudadano:

La ex Subsecretaria de Vinculo Ciudadano tuvo a su cargo el desarrollo de acciones destinadas a establecer contacto con los ciudadanos mediante la utilización de redes sociales y medios de comunicación electrónicos (envío de campañas por correo electrónico, activación de llamados telefónicos, SMS, respuestas a consultas efectuadas vía mail y redes sociales e impresión de material gráfico). Para obtener acceso a la comunicación con el ciudadano se utilizó una base de datos obtenida a través de un *Convenio Marco de Cooperación* suscripto entre la ANSES y la SCP el 22-06-16 y una base de datos propia, generada a partir de la suscripción espontaneas de los ciudadanos.

El convenio suscripto con la ANSES dio lugar a la presentación de una acción judicial por parte de una ciudadana de la CABA en autos caratulados “Torres Abad c/ EN-JGM s/ Habeas Data”. En dicha causa, la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, resolvió revocar el fallo de primera instancia y hacer lugar a la acción presentada por la actora, ordenando a la ANSES abstenerse de ceder a la SCP los datos correspondientes al número telefónico y dirección de correo electrónico de la actora, toda vez que los mismos no se encuentran incluidos dentro de la categoría de “*datos nominativos*” a los que se refiere el inciso c), punto 2 de la Ley 25.326. Asimismo, destacó que la cesión de datos a la Secretaría de Comunicación Pública en el marco del Convenio aprobado por Resolución 166 E/16, tuvo un fin distinto a aquel que sirvió de motivo para su recolección por parte de la ANSES, y, por lo tanto, para que

²² Erogaciones Presupuestarias con imputación al Inciso 3.6 del Programa 19.



Auditoría General de la Nación

dicha información pueda ser cedida u objeto de tratamiento, se requiere contar con el consentimiento expreso del interesado.

En el mismo sentido se expresó por Resolución 1237/16 el Defensor del Pueblo de CABA en relación a los convenios suscriptos por la SCP con el ANSES y con el INSSJyP - PAMI aprobado por Resolución 1005/16-INSSJP de fecha 10-06-16.

4.- HALLAZGOS:

4.1.- Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial

4.1.a.- Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional: Se incumple el artículo 1° (último Párrafo), Punto A “Plan Estratégico Anual” del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.

Del relevamiento efectuado no surgen constancias de la existencia de un documento aprobado formalmente por autoridad competente, que defina la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, en base a la cual la SCP debe evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional, conforme lo establece el artículo 1° (última parte) del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.

4.1.b.- Plan Anual de Publicidad Oficial: La SCP no ha elaborado un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018). La única documentación remitida corresponde a un gráfico elaborado por semestre, en los que sólo se informa el nombre de las campañas y los meses correspondientes a su emisión, pero no se encuentra firmado o aprobado por autoridad competente, ni se da cumplimiento a los requisitos exigidos por los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP 247-E/16.

4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial. Si bien la Resolución SCP 247-E/16 determina los criterios que regulan la distribución de la pauta oficial entre los distintos medios de comunicación, en la totalidad de los expedientes compulsados no surge la fundamentación y aplicación de dichos criterios.

La Dirección Nacional de Publicidad Oficial manifestó que “los análisis efectuados a efectos de la ponderación de los criterios objetivos insertos en el artículo 8° de la Resolución SCP 247-E/16, no constan en los expedientes, porque no existe la obligación ni el mandato legal de incluirlos, sino de dar cumplimiento con ellos”.

Sin embargo, la ausencia de dicha documentación en el expediente o de referencia a los informes técnicos u otros antecedentes en los cuales se acredite su efectiva aplicación -que no fueron puestos a disposición del equipo de auditoría- impide determinar si la distribución de la pauta se efectuó de conformidad con lo dispuesto por la Resolución SCP 247-E/16, o si la misma se asignó en forma discrecional apartándose de los criterios reglados por la norma.

La limitación impuesta en diversos fallos de la CSJN (citados en la Resolución SCP 247-E/16), proscribiendo al PEN el uso discrecional e injustificado de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite



Auditoría General de la Nación

adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma.

Asimismo, resulta de interés puntualizar que el procedimiento de asignación de pauta oficial carece de un acto administrativo²³ que cumpla con los requisitos esenciales establecidos por el art. 7° de la Ley 19.549 (causa -inc. b-, objeto -inc. c-, motivación -inc. e-, finalidad -inc. f, entre otros.

4.3 Tarifarios. Falta de integridad en la información remitida. Se incumple el art. 7° de la Ley 19.549 -inc. b) causa y e) motivación y el art. 7° del Dto. 1.759/72 (T.O. Dto. 894/17) inc. a) y b)

No constan en los expedientes de pago antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las Órdenes de Publicidad con las presentadas por cada proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE, ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura. Por lo tanto, no se pudo acreditar la adecuación del precio de la publicidad respecto del tarifario definitivo.

4.4.- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria. El auditado informó que no efectúa controles sobre la prestación efectiva del servicio, sino sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada a fin de realizar el pago. La certificación del servicio se realiza mediante el sistema de declaración jurada, corriendo bajo responsabilidad del proveedor.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública. Durante el ejercicio 2017 la firma *Latin American Communication SA* recibió el 40,7% del gasto total en publicidad oficial para vía pública, importe que supera en aproximadamente un 1.200 % el monto asignado a la firma proveedora ubicada en segundo orden de prelación. Sin embargo, no se encuentra acreditada la forma en que fueron aplicados los criterios establecidos en el art. 8° de la Res. SCP 247-E/16, de acuerdo a los fundamentos expresados en el Punto 4.2.

4.6.-Se transgredieron las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrarse gastos del periodo 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.

Se verificó la ejecución de publicidad oficial (*difusión de avisos en medios publicitarios*) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas contrataciones no se registraron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -*período en el que efectivamente se emitió la Orden de Publicidad, se ejecutó el servicio y se facturó la prestación*- sino que fueron registradas en el año 2018 como si esos hechos hubieran ocurrido recién en ese ejercicio.

En el detalle de Ejecución Presupuestaria, correspondiente al Programa 19 Inciso 3.6 surge un total ejecutado de \$2.163.581.990 correspondiente a 17.588 Órdenes de Publicidad, conforme al siguiente detalle:

12.005 OP Año 2017: \$1.569.607.305,03

5.234 OP Año 2016: \$567.122.342,12

210 OP Año 2015: \$ 14.430.986,22

²³ En este caso, el acto administrativo consiste en la declaración emanada de la Administración Pública disponiendo la distribución de la pauta oficial



Auditoría General de la Nación

139 OP Años anteriores: \$12.421.357,47

En la Página Web de JGM surge que durante el ejercicio 2017 se emitieron 26.554 órdenes de publicidad por un total de \$2.220.955.525,45, conforme el siguiente detalle:

26.072 OP Año 2017: \$ 2.154.107.351,48, y

482 OP Año 2016: \$66.848.173,97

Del análisis efectuado surge que 14.067 órdenes de publicidad emitidas y ejecutadas²⁴ por **\$584.500.046,45** en el año 2017 no fueron registradas en el presupuesto de ese año, lo que estaría determinando una sobre ejecución de la Partida 3.6 por el mencionado monto, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera (arts. 25, 29, 31 y 33) y el inc. 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto.

Se observa, asimismo, que en el presupuesto del año 2017 se registraron como devengadas 5.583 órdenes de publicidad emitidas en 2016, 2015 y años anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”. En la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer”, que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, se emitieron órdenes de Publicidad sin contar con la aprobación del crédito presupuestario. Dicha irregularidad no mereció tratamiento en el Dictamen Jurídico del auditado a pesar de haberse vulnerado normas de orden presupuestario. Tampoco cumplió con el deber de advertir a las autoridades del organismo sobre la promoción de actuaciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades emergentes.

Durante el ejercicio 2017, para la campaña “Haciendo lo que hay que Hacer” se emitieron órdenes de publicidad y se difundieron los respectivos avisos publicitarios por un valor que superó el crédito autorizado para dicho ejercicio financiero. A su vez, dicho excedente se registró como devengado y pagado en el ejercicio fiscal siguiente, comprometiendo de este modo la disponibilidad de recursos para emitir órdenes de publicidad durante el ejercicio 2018, reproduciendo de este modo una práctica ajena a los principios y normas presupuestarias.

4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña. Inexistencia de un criterio uniforme para elaborar e identificar el Documento de Aprobación Definitivo de Campaña.

4.9.- Se emitieron órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpléndose los artículos 7º; 8º y 11º de la Resolución SCP N° 617-E/16. El hallazgo se verificó en relación a las campañas “Invierno 2017”; “Funcionamiento de red Sube” y “Procrear Construcciones”:

4.10.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos:

²⁴ La difusión de los avisos publicitarios equivale, en términos presupuestarios, a devengar gastos en publicidad, es decir, genera derechos al cobro de las sumas fijadas y consecuentemente la obligación de pago por parte del Estado.



Auditoría General de la Nación

4.10.a.- Falta de adecuación de los circuitos establecidos en la Resolución SCP 617-E/16 a la estructura organizativa vigente de la SCP.

4.10.b.- Desarrollo del trámite de aprobación de campañas conforme a requisitos no establecidos expresamente en la Resolución SCP 617 E/16.

4.10.c.- Ausencia de Manuales de Procedimiento y flujogramas que permitan identificar las acciones y procesos que describe la Resolución SCP 617-E/16.

4.11.- Imprecisiones y vacíos normativos de la Res. SCP 617-E/16 de Procedimiento para el trámite de Publicidad Institucional que limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad. La redacción de la norma presenta importantes vacíos al no establecer en forma clara e inequívoca los supuestos en que la intervención de TELAM SE pueda o deba corresponder en cada caso, situación que se traducen en amplios campos de discrecionalidad, que impiden un adecuado seguimiento y control del circuito de contratación y realización de campañas.

4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias

4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto. Se trata de 107 expedientes de pago sobre una muestra de 195 solicitados a la SCP, los que representan un 54,87% de dicho universo:

4.12.b.- Observaciones en Particular.

.- Expte. 2017-16805707 se constató la emisión de avisos publicitarios sin contar con la correspondiente Orden de Publicidad.

.- Exptes. 2017-16648640; 2017-18263279; 2017-16306640; 2017-18126100; 2017-16731919: Las órdenes de pago presupuestario fueron emitidas en ejercicios presupuestarios posteriores a la emisión de la factura del proveedor.

.- Expte. 2017-22623764 no se acompaña la resolución que autoriza el gasto y el pago, la factura de gastos; la orden de pago presupuestaria, ni el comprobante de pago.

.- Exptes. 2018-06074212; 2017-281101119; 2017-27703884; 2017-35543322; 2018-21511168; 2018-04964772, se verificó que la parte pertinente de la Planificación de Medios dispuesta por TÉLAM SE se encuentra sin las firmas de las autoridades de TÉLAM SE y de la SCP.

.-Expediente 2017-14022813 el proveedor no se encuentra registrado en el RENAPPO y no constan la factura de gastos, la orden de pago presupuestaria, ni el comprobante de pago.

.- En el Expediente 2017-28110119 la campaña tenía una duración de un mes. No obstante, existió un período de veda electoral y de las actuaciones no surgen constancias de que se hayan descontado del precio los días de publicidad no emitida.

Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o de Producción de Contenidos

4.13.- El Plan Anual de Contrataciones para el periodo 2017 no incluye los contratos correspondientes a la prestación de servicios creativos y producción de campañas institucionales ni los informados por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano. El hallazgo está referido a la



Auditoría General de la Nación

totalidad de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o de producción de contenidos, 60 contratos por un monto total de \$338.088.627,82.

4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa (adjudicación simple por especialidad). El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada. El hallazgo se verificó en relación a 19 expedientes de contratación por un total de \$144.330.084,50 sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 53,71% de dicho universo.

4.16.- Indebida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO. El hallazgo se verificó en el Pliego de Condiciones Particulares de 12 de los expedientes de contratación relevados.

4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia

4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago. El hallazgo se verificó en relación a 9 exptes. de pago por un total de \$82.223.720,13 sobre una muestra de 13 exptes. relevados (\$114.169.074,20) importe que representa el 72% de dicho universo.

4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaria de Vínculo Ciudadano. (Prestación de servicios de Soporte, Capacitación y Consultoría en Google Analytics y del Servicio de Monitoreo de Conversaciones On Line). La contratación de los mencionados servicios se llevó a cabo en el marco de la opción prevista en el artículo 2º del Decreto 984/09 -modificado por su similar 978/16- que habilita a la SCP -entre otras alternativas- a efectivizar la realización de las campañas a través de TÉLAM SE, en su carácter de agencia de planificación publicitaria. Sin embargo, el objeto de ambos contratos, así como sus prórrogas corresponden a la prestación de servicios que hacen a la actividad sustantiva de la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano y por lo tanto excluidos del ámbito de aplicación de la opción prevista por el citado decreto. Su contratación debió efectuarse a través de la SCP de acuerdo al régimen de contrataciones establecido por el Dto. Delegado 1.023/01.

4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos. Dichas actuaciones fueron oportunamente requeridas por el equipo de auditoría a la SCP para su análisis, pero no fueron remitidos por encontrarse en jurisdicción de la Agencia Télam S.A. Tampoco fueron remitidos los Exptes. de pago correspondientes a la firma Aura Advertising SA y Power Republic SA.

4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA Sociedad de Economía Mixta.

5.- RECOMENDACIONES



Auditoría General de la Nación

5.1.a- Aprobar formalmente la denominada Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional a fin de contar con una herramienta que permita evaluar y considerar los planes de comunicación presentados por las jurisdicciones y organismos del SPN así como también conocer la ponderación que la SCP efectúa al momento de definir la selección de las propuestas de campaña. (Cde. Obs. 4.1.a).

5.1.b- Elaborar el Plan Anual de Publicidad Oficial cumpliendo con los requisitos exigidos por la normativa vigente artículos 5 y 6 de la Resolución SCP N° 247/16. (Cde.Obs.4.1.b).

5.2.- Elaborar e incorporar al expediente de aprobación de Campaña un documento que explicita y fundamente la aplicación de los criterios establecidos normativamente para decidir en forma objetiva la asignación de pauta a cada medio, dando cumplimiento al Principio de Transparencia en la distribución de la publicidad oficial. (Cde. Obs. 4.2).

5.3.- Incorporar en los expedientes de pago información o antecedentes que permitan identificar las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las presentadas por cada proveedor en el RENAPO o en TÉLAM como así también los mecanismos de descuento practicados en cada factura. (Cde. Ob. 4.3).

5.4.- Desarrollar un mecanismo de control de emisión de la publicidad oficial, conforme a lo pautado y contratado, tanto en medios gráficos, vía pública, radio, televisión y web. (Cde. Obs. 4.4.).

5.5.- Incorporar al expediente de aprobación de campañas un documento que explicita y fundamente la aplicación de los criterios establecidos por la Resolución SCP 247-E/16 en la distribución de la pauta oficial para las comercializadoras de espacios publicitarios y productoras de contenidos en el rubro Vía Pública. (Cde. Obs. 4.5).

5.6.- Limitar la ejecución presupuestaria de la partida 3.6 “Publicidad y Propaganda” al crédito asignado en el ejercicio financiero correspondiente (Cde Ob. 4.6).

5.7.- Abstenerse de contraer obligaciones o emitir órdenes de publicidad sin contar con el crédito presupuestario suficiente para hacer frente a dichas erogaciones conforme los criterios establecidos en la ley 24.156. (Cde. Obs.4.7).

5.8.- Definir normativamente el criterio de emisión del denominado Documento de Aprobación Definitivo de Campaña en cuanto a la cantidad, exclusividad y validez de dicho documento, tanto en relación a la etapa de instrumentación de las campañas, como respecto a las ampliaciones y/o modificaciones de las mismas. Asimismo, incorporar al expediente de aprobación de la campaña la fundamentación de la existencia de más de un documento de aprobación definitivo de la campaña. (Cde. Obs. 4.8).

5.9.- Abstenerse de emitir órdenes de publicidad sin la previa emisión del Documento Aprobación Definitivo de Campaña. (Cde. Obs.4.9).

5.10.- Adecuar el circuito de aprobación y realización de las campañas descripto en la Resolución SPC 617-E/16 a la estructura orgánica vigente, así como también la elaboración de pautas formales en la tramitación de los expedientes y la elaboración de manuales de procedimientos. (Cde. Obs.4.10 a, b y c).



Auditoría General de la Nación

5.11.- *Ajustar las imprecisiones normativas en relación a las competencias asignadas a TÉLAM SE y a la Secretaría de Comunicación Pública en el procedimiento de asignación de la Pauta Oficial.*

Sin perjuicio de ello correspondería la regulación de dicho régimen mediante una norma que cumpla con una adecuada técnica legislativa a efectos de objetivar el procedimiento de asignación de pauta, garantizando el derecho de libertad de expresión de acuerdo a la CN y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y la doctrina sentada en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia. (Cde. Obs.4.11).

5.12.- *Dar cumplimiento a los requisitos formales exigidos por las normas que regulan el procedimiento de pago de las campañas publicitarias (Resoluciones SCP 670/14 y 617 E/16). (Cde. Obs. 4.12 a y b).*

5.13.- *Incluir en el Plan Anual de Contrataciones la totalidad de los contratos a cargo de todas las áreas que integran la Secretaría de Comunicación Pública. (Cde. Obs.4.13).*

5.14.- *Acreditar que la firma propuesta por el área requirente es la única capaz de cumplir la prestación en las condiciones requeridas, acompañando en cada caso los antecedentes que prueben su especialidad como presupuesto determinante para el efectivo cumplimiento del servicio (Cde. Obs. 4.14).*

5.15.- *Adjuntar en los expedientes de contratación las constancias del análisis de precios o compulsas de mercado que permitan fundamentar las consideraciones invocadas en la resolución de adjudicación del contrato o en los informes producidos por la unidad operativa de compras, respecto a la razonabilidad o conveniencia de los precios cotizados por el contratista. (Cde. Obs. 4.15).*

5.16.- *Abstenerse de incorporar en los Pliegos de Bases y Condiciones Particulares requisitos no exigidos por las normas reglamentarias en vigencia. (Cde. Obs.4.16).*

5.17.- *Incorporar al expediente de contratación el Plan Anual Estratégico que se invoca en las respectivas actuaciones administrativas (Cde. Obs.4.17).*

5.18.- *Adjuntar en los expedientes de pago constancias del análisis efectuado por la Comisión de Recepción para otorgar la conformidad definitiva del servicio, o bien de los informes producidos por el contratista o el área requirente del servicio, donde se acredite el efectivo cumplimiento de la prestación de acuerdo con las condiciones del contrato (Cde. Obs.4.17).*

5.19.- *Abstenerse de contratar a través de TELAM SE la adquisición de bienes o la prestación de servicios cuyo objeto no encuadre en los supuestos previstos en el artículo 2º del Decreto 984/09 modificado por su similar 978/16. (Cde. Obs. 4.19).*

5.20.- *Extremar los recaudos tendientes a encuadrar correctamente los procedimientos de selección del contratista a fin de evitar contrataciones directas o restricciones injustificadas a la concurrencia de oferentes (Cde. Obs. 4.21).*

5.21.- *Iniciar las acciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades que pudieran corresponder en orden a los hallazgos observados en los Puntos 4.6, 4.7, 4.12b, 4.14 y 4.19*



Auditoría General de la Nación

6.- CONCLUSIÓN:

.- Plan Anual de Publicidad Oficial. Expedientes de Campaña

Durante el período auditado la Secretaría de Comunicación Pública contrató y difundió publicidad sin haberse elaborado el Plan Anual de Publicidad Oficial previsto en los artículos 5° y 6° de la Resolución SCP N° 247-E/16, con identificación de las campañas y objetivos propuestos, fundamentos que justifiquen la ejecución de cada campaña, costo previsto de diseño y producción; presupuesto estimado de difusión del mensaje; etc.

Tampoco se verificó el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1° (última parte) del Anexo a la Resolución SCP N° 617-E/16, en cuanto establece que la Secretaría de Comunicación Pública (SCP) deberá evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional (SPN), conforme a la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, antecedente respecto del cual no se han obtenido constancias, ni ha sido puesto a disposición del equipo de auditoría a fin de evaluar la razonabilidad del análisis que en cada caso haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de los planes propuestos.

En la totalidad de los expedientes compulsados no se adjunta documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 8° de la Resolución SCP N° 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a las distintas publicaciones y/o medios de comunicación por campaña.

La ausencia de dicha documentación en el expediente o de referencia a los informes técnicos u otros antecedentes en los cuales se acredite su efectiva aplicación, impide determinar si la distribución de la pauta oficial fue realizada conforme la normativa vigente, o si la misma fue asignada en forma discrecional, apartándose de los criterios reglados por la norma.

En ese orden, la limitación impuesta en distintos fallos de la CSJN -citados en la Resolución SCP N° 247-E/16- proscribiendo al PEN el uso discrecional e injustificado de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, o la forma en que la distribución de la pauta se concreta, transparentando su accionar.

La misma situación se verificó respecto a la falta de acreditación de los criterios aplicados en la asignación de pauta oficial a las comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En cuanto al control de emisión de la publicidad oficial, el auditado informó que no efectúa supervisión directa sobre la prestación efectiva del servicio. Dicho control se lleva a cabo mediante el sistema de declaración jurada bajo exclusiva responsabilidad del proveedor, modalidad que genera un alto riesgo de realizar pagos en publicidad que no haya sido emitida o emitida en forma distinta a la pauta o autorizada.

Se verificaron, asimismo, transgresiones a las normas que rigen la ejecución presupuestaria del gasto, al no haberse registrado en el presupuesto 2017 erogaciones realizadas en ese mismo ejercicio por un monto de \$584.500.046,45 (14.067 órdenes de publicidad-Partida 3.6 “Propaganda y Publicidad) importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.



Auditoría General de la Nación

Es decir, se ordenó la difusión de avisos en medios publicitarios, sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas operaciones no fueron registradas en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la orden de publicidad y se ejecutó y facturó el servicio-, sino que fueron registradas en el ejercicio siguiente como si esos hechos hubieran ocurrido recién en el año 2018, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículos 29, 31 y 33) y el inciso 8 de artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto.

Por otra parte, se registraron como devengadas en el presupuesto 2017, 5.583 órdenes de publicidad emitidas en los años 2016, 2015 y anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

Dicha situación se verificó también en relación a la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer” que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, reproduciendo de este modo una práctica ajena a los principios y normas que regulan la ejecución presupuestaria.

Se observaron también debilidades de procedimiento, relacionadas en general con la falta de adecuación de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16 a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicación Pública, inexistencia de flujogramas y manuales de procedimientos, desarrollo de trámites sobre la base de requisitos no explicitados en la norma, etc.

Respecto a los Expedientes de Pago de Órdenes de Publicidad se observaron irregularidades relacionadas al incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas presupuestarias (facturas en las que no se efectúa una descripción del objeto o no se informan cantidades, importes o duración del servicio; expedientes en los que no se adjunta las facturas de gastos, órdenes de pago presupuestarias y/o comprobantes de pago, etc.). También se observó la ausencia de antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las tarifas presentadas por el proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE (ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura), circunstancia que impide verificar la adecuación del precio de la publicidad al tarifario definitivo aplicado.

- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o Producción de Contenidos

Respecto de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o producción de contenidos se constató que ninguno de ellos se encuentra incluido en el Plan Anual de Contrataciones correspondiente al ejercicio 2017. Tampoco fueron incluidos en el citado plan, los contratos del mismo rubro informados por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, a requerimiento del equipo de auditoría.

Se relevaron asimismo diversos procedimientos de contratación, verificándose en general, la inexistencia de constancias que avalen los fundamentos invocados para contratar en forma directa por especialidad. El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

Se constató también la falta de justificación de los precios o valores ofertados. Si bien en los expedientes relevados se consigna que las propuestas resultan convenientes y los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado, del análisis efectuado no surgen constancias de que



Auditoría General de la Nación

se hayan efectuado compulsas de precios, presupuestos estimativos o informes técnico-económicos que sirvan de base para invocar la razonabilidad de los importes adjudicados.

Finalmente, en los expedientes de pago se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjunta documentación de respaldo o constancias del análisis efectuado en cada caso por la Comisión de Recepción del auditado para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados.

BUENOS AIRES, 17 de mayo de 2021.



Auditoría General de la Nación

SÍNTESIS DEL INFORME

Al señor Jefe de Gabinete de Ministros

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Av. Pres. Julio A. Roca 782 (CABA)

S. _____ / _____ D.

1.- OBJETO DE LA AUDITORÍA

Programa 19 -Prensa y Difusión de Actos de Gobierno- Jefatura de Gabinete de Ministros. Ejercicio 2017 y primer trimestre 2018.

2.- ALCANCE DEL EXAMEN

2.1.- *Objetivos de Auditoría:*

Evaluar la gestión desarrollada por la Secretaria de Comunicación Pública, en relación a:

- 1.- *Las actividades de Planificación Estratégica y Ejecución de la Publicidad Oficial en el ámbito de la Administración Central.*
- 2.- *Los procedimientos de contratación de Servicios Técnicos y Profesionales.*
- 3.- *Las estrategias de comunicación directa y vínculo con el ciudadano, mediante redes sociales y otras formas de comunicación electrónica (SMS; WhatsApp; email, etc.).*

2.2.- *Limitaciones al Alcance*

Las tareas de relevamiento debieron efectuarse mediante el análisis de fotocopias o documentos electrónicos migrados por el auditado del sistema GDE original, generando situaciones de riesgo de auditoría relacionados con la falta de integridad del material suministrado, imprecisiones o no completitud de la información objeto de análisis. En relación al objetivo 3, cabe destacar que por la DA 295/18 se aprobó la nueva estructura orgánica de la SCP, eliminándose los niveles de Subsecretaría. Por lo tanto, la desaparición de la entonces Subsecretaría de Vínculo Ciudadano dificultó el análisis de la gestión desarrollada por el área durante el período objeto de examen. Sólo pudieron ser compulsados los informes remitidos por el auditado, no siendo posible efectuar procedimientos posteriores de validación debido a la inexistencia de un sector a cargo de dichas funciones dentro de la estructura formal de la SCP.

3.- ACLARACIONES PREVIAS

3.1.- *Criterios para la asignación de la Pauta Oficial:*

A fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos establecidos por la Constitución Nacional y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que a ella se integran, la Resolución SCP 247-E/16 establece los criterios para la distribución de la publicidad oficial:



Auditoría General de la Nación

a) *Alcance del medio*: En función de su circulación o audiencia, para cuya determinación se tendrán en cuenta los indicadores de referencia en cada mercado y los registros que el proveedor certifique mediante declaración jurada; b) *Pertinencia del mensaje*: En función de su especialización en relación a la audiencia objetivo del mensaje; c) *Zona geográfica*: En función que los mismos posean una comprobable cobertura de una determinada zona o región geográfica en la cual se encuentre circumscripta la audiencia o público objetivo del mensaje; d) *Fomento del federalismo y la pluralidad de voces*: En función de que los mismos sean gestionados por organizaciones sociales sin fines de lucro que acrediten debidamente su fin social, que emitan en lenguas de pueblos originarios y/o que emitan en las categorías de baja potencia según las definiciones técnicas que establece el Ente Nacional de Comunicaciones. En ningún caso, alguno de los criterios podrá superar el 60% de la ponderación total para cada campaña.

3.2.- Contratación de Servicios Creativos y Producción de Campañas institucionales con imputación al Inciso 3.4. “Servicios Técnicos y Profesionales”.

En el caso de optarse por la alternativa de realizar el servicio creativo o de producción de contenidos mediante la contratación de un servicio externo, el procedimiento se realizará bajo el régimen general de contrataciones regulado por el Decreto 1023/01.

3.3.- Vínculo Ciudadano:

Para el acceso a la comunicación con el ciudadano la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano utilizó una base de datos obtenida a través de un *Convenio de Cooperación* suscripto entre la ANSES y la SCP el 22-06-16 y una base de datos propia, generada a partir de la suscripción espontáneas de los ciudadanos.

El convenio suscripto con la ANSES dio lugar a la presentación de una acción judicial por parte de una ciudadana de la CABA en autos caratulados “Torres Abad c/ EN-JGM s/ Habeas Data”. La Sala V de la Cámara Cont. Adm. Federal, resolvió revocar el fallo de 1era. instancia y hacer lugar a la acción presentada por la actora, ordenando a la ANSES abstenerse de ceder a la SCP los datos correspondientes al número telefónico y dirección de correo electrónico de la actora, toda vez que los mismos no se encuentran incluidos dentro de la categoría de “*datos nominativos*” a los que se refiere el inciso c), Pto. 2 de la Ley 25.326. Asimismo, destacó que la cesión de datos a la Secretaría de Comunicación Pública en el marco del Convenio aprobado por Res. 166 E/16, tuvo un fin distinto a aquel que sirvió de motivo para su recolección por parte de la ANSES, y, por lo tanto, para que dicha información pueda ser cedida u objeto de tratamiento, se requiere contar con el consentimiento expreso del interesado. En el mismo sentido se expidió el Defensor del Pueblo de CABA por Res. 1237/16, en relación a los convenios suscriptos por la SCP con el ANSES y con el PAMI aprobado por Res.1005/16-INSSJP.

4.- HALLAZGOS:

4.1.- Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial

4.1.a.- Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional: Se incumple el artículo 1° (último Párrafo), Punto A “Plan Estratégico Anual” del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.



Auditoría General de la Nación

4.1.b.- Plan Anual de Publicidad Oficial: La SCP no ha elaborado un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018) conforme a los requisitos exigidos por los arts. 5° y 6° de la Res. SCP 247-E/16.

4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial. Si bien la Resolución SCP 247-E/16 determina los criterios que regulan la distribución de la pauta oficial entre los distintos medios de comunicación, en la totalidad de los expedientes compulsados no surge la fundamentación y aplicación de dichos criterios.

Resulta de interés puntualizar que el procedimiento de asignación de pauta oficial carece de un acto administrativo²⁵ que cumpla con los requisitos esenciales establecidos por el art. 7° de la Ley 19.549 (causa -inc. b-, objeto -inc. c-, motivación -inc. e-, finalidad -inc. f, entre otros.

4.3 Tarifarios. Falta de integridad en la información remitida. Se incumple el art. 7° de la Ley 19.549 –inc. b) causa y e) motivación y el art. 7° del Dto. 1.759/72 (T.O. Dto. 894/17) inc. a) y b)

4.4.- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria. El auditado informó que no efectúa controles sobre la prestación efectiva del servicio, sino sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada a fin de realizar el pago. La certificación del servicio se realiza mediante el sistema de declaración jurada, corriendo bajo responsabilidad del proveedor.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública. Durante el ejercicio 2017 la firma Latin American Communication SA recibió el 40,7% del gasto total en publicidad oficial para vía pública, importe que supera en aprox. un 1.200 % el monto asignado a la firma proveedora ubicada en segundo orden de prelación. Sin embargo, no se encuentra expresada la forma en que fueron aplicados los criterios establecidos por la Res. SCP 247-E/16, conforme los fundamentos expresados en el Pto. 4.2.

4.6.-Se transgredieron las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrarse gastos del periodo 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año. Se verificó la ejecución de publicidad oficial (difusión de avisos en medios publicitarios) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas contrataciones no se registraron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la Orden de Publicidad, se ejecutó el servicio y se facturó la prestación- sino que fueron registradas en el año 2018 como si esos hechos hubieran ocurrido recién en ese ejercicio. Del análisis efectuado surge que 14.067 órdenes de publicidad emitidas y ejecutadas²⁶ por \$584.500.046,45 en el año 2017 no fueron registradas en el presupuesto de ese año, lo que estaría determinando una sobre ejecución de la Partida 3.6 por dicho monto, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Adm. Financiera (arts. 25, 29, 31 y 33) y el inc. 8 del art. 75 de la C. N., en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto. Se observa, asimismo, que en el presupuesto del año 2017 se registraron como devengadas 5.583

²⁵ En este caso, el acto administrativo consiste en la declaración emanada de la Administración Pública disponiendo la distribución de la pauta oficial

²⁶ La difusión de los avisos publicitarios equivale, en términos presupuestarios, a devengar gastos en publicidad, es decir, genera derechos al cobro de las sumas fijadas y consecuentemente la obligación de pago por parte del Estado.



Auditoría General de la Nación

órdenes de publicidad emitidas en 2016, 2015 y años anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”. En la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer”, que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, se emitieron órdenes de Publicidad sin contar con la aprobación del crédito presupuestario. Dicha irregularidad no mereció tratamiento en el Dictamen Jurídico del auditado a pesar de haberse vulnerado normas de orden presupuestario. Tampoco cumplió con el deber de advertir a las autoridades del organismo sobre la promoción de actuaciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades emergentes.

4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña. Inexistencia de un criterio uniforme para elaborar e identificar el Documento de Aprobación Definitivo de Campaña.

4.9.- Se emitieron órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpliendo los arts. 7º; 8º y 11º de la Res. SCP N° 617-E/16. Hallazgo verificado en relación a las campañas “Invierno 2017”; “Funcionamiento Red Sube” y “Procrear Const..”:

4.10. a, b y c.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos: Falta de adecuación de los circuitos descriptos en la norma a la estructura organizativa vigente de la SCP, desarrollo del trámite de aprobación de campañas conforme a requisitos no establecidos expresamente en la norma, ausencia de manuales de procedimiento, flujogramas, etc.

4.11.- Imprecisiones y vacíos normativos de la Res. SCP 617-E/16 de Procedimiento para el trámite de Publicidad Institucional que limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad. La redacción de la norma presenta importantes vacíos al no establecer en forma clara e inequívoca los supuestos en que la intervención de TELAM SE pueda o deba corresponder en cada caso.

4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias

4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto. Se trata de 107 expedientes de pago sobre una muestra de 195 solicitados a la SCP, los que representan un 54,87% de dicho universo.

4.12.b.- Observaciones en Particular: Emisión de avisos sin contar con la correspondiente orden de publicidad; órdenes de pago presupuestario emitidas en ejercicios presupuestarios posteriores a la factura del proveedor, expedientes en los que no se acompaña la resolución que autoriza el gasto y el pago y/o la factura de gastos, orden de pago presupuestaria, comprobantes de pago, etc.

4.13.- El Plan Anual de Contrataciones para el periodo 2017 no incluye los contratos correspondientes a la prestación de servicios creativos y producción de campañas institucionales ni los informados por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano. El hallazgo está referido a la totalidad de los exptes. de contratación de bienes y serv. creativos y/o producción de contenidos (60 contratos por \$338.088.627,82).



Auditoría General de la Nación

4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa (adjudicación simple por especialidad). El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada. El hallazgo se verificó en relación a 19 expedientes de contratación por un total de \$144.330.084,50 sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 53,71% de dicho universo.

4.16.- Indebida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO. El hallazgo se verificó en el Pliego de Condiciones Particulares de 12 de los expedientes de contratación relevados.

4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia

4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago. El hallazgo se verificó en relación a 9 exptes. de pago por un total de \$82.223.720,13 sobre una muestra de 13 exptes. relevados (\$114.169.074,20) importe que representa el 72% de dicho universo.

4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaria de Vínculo Ciudadano contratos suscriptos en el marco de la opción prevista en el art. 2º del Dto. 984/09 - modificado por su similar 978/16- que habilita a la SCP a la realización de campañas a través de TÉLAM SE, no obstante que el objeto de dichos contratos corresponde a servicios que hacen a la actividad sustantiva de la ex Subsecretaría y por lo tanto, excluidos de la opción prevista por el citado decreto, debiendo haberse sustanciado a través de la SCP conforme al régimen del Dto. Delegado 1.023/01.

4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos

4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA Sociedad de Economía Mixta

5.- CONCLUSIÓN:

.- Plan Anual de Publicidad Oficial. Expedientes de Campaña

Durante el período auditado la Secretaría de Comunicación Pública contrató y difundió publicidad sin haberse elaborado el Plan Anual de Publicidad Oficial previsto en los artículos 5º y 6º de la Resolución SCP N° 247-E/16.

Tampoco se verificó el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1º (últ. parte) del Anexo a la Res. SCP N° 617-E/16, en cuanto establece que la Secretaría de Comunicación Pública (SCP) deberá evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional (SPN), conforme a la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, antecedente respecto del cual no se han obtenido constancias, ni ha sido puesto a disposición del equipo de auditoría a fin de evaluar la razonabilidad del análisis que haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de los planes propuestos. En la totalidad de los expedientes compulsados no se



Auditoría General de la Nación

adjunta documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 8° de la Res. SCP N° 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a los distintos medios por campaña.

La limitación impuesta en distintos fallos de la CSJN -citados en la Res. SCP N° 247-E/16- proscribiendo al PEN el uso discrecional de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, transparentando su accionar.

La misma situación se verificó respecto a la falta de acreditación de los criterios aplicados en la asignación de pauta oficial a las comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En cuanto al control de emisión de la publicidad oficial, el auditado informó que no efectúa supervisión directa sobre la prestación efectiva del servicio. Dicho control se lleva a cabo mediante declaración jurada bajo exclusiva responsabilidad del proveedor., modalidad que genera un alto riesgo de realizar pagos en publicidad que no haya sido emitida o emitida en forma distinta a la pauta.

Se verificaron, asimismo, transgresiones a las normas que rigen la ejecución presupuestaria del gasto, al no haberse registrado en el presupuesto 2017 erogaciones realizadas en ese mismo ejercicio por un monto de \$584.500.046,45 (14.067 órdenes de publicidad-Partida 3.6 “Propaganda y Publicidad) importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.

Es decir, se ordenó la difusión de avisos en medios publicitarios, sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas operaciones no fueron registradas en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la orden de publicidad y se ejecutó y facturó el servicio-, sino que fueron registradas en el ejercicio siguiente como si esos hechos hubieran ocurrido recién en el año 2018, incumplándose lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículos 25; 29, 31 y 33) y el inciso 8 de artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto. Por otra parte, se registraron como devengadas en el presupuesto 2017, 5.583 órdenes de publicidad emitidas en los años 2016, 2015 y anteriores por \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

Dicha situación se verificó también en relación a la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer” que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, reproduciendo de este modo una práctica ajena a los principios y normas que regulan la ejecución presupuestaria.

Se observaron asimismo debilidades de procedimiento, relacionadas en general con la falta de adecuación de los circuitos establecidos por la Res. SCP 617-E/16 a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicación Pública, inexistencia de flujogramas y manuales de procedimientos, desarrollo de trámites sobre la base de requisitos no explicitados en la norma, etc.

Respecto a los Exptes. de Pago de Órdenes de Publicidad se observaron irregularidades relacionadas al incumplimiento de requisitos previstos en las Res. SCP 670/14 y 617-E/16 y normas presupuestarias (facturas en las que no se efectúa una descripción del objeto o no se informan cantidades, importes o duración del servicio; expedientes en los que no se adjunta las facturas de gastos, órdenes de pago presupuestarias y/o comprobantes de pago, etc.). También se observó la ausencia de antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las



Auditoría General de la Nación

presentadas por el proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE (ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura), circunstancia que impide verificar la adecuación del precio de la publicidad al tarifario definitivo aplicado.

.- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o Producción de Contenidos

Respecto de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o producción de contenidos se constató que ninguno de ellos se encuentra incluido en el Plan Anual de Contrataciones correspondiente al ejercicio 2017. Tampoco fueron incluidos en el citado plan, los contratos del mismo rubro informados por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, a requerimiento del equipo de auditoría.

Se relevaron asimismo diversos procedimientos de contratación, verificándose en general, la inexistencia de constancias que avalen los fundamentos invocados en el expediente para contratar en forma directa por especialidad. El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

Se constató también la falta de justificación de los precios o valores ofertados. Si bien en los expedientes relevados se consigna que las propuestas resultan convenientes y los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado, del análisis efectuado no surgen constancias de que se hayan efectuado compulsas de precios, presupuestos estimativos o informes técnico-económicos que sirvan de base para invocar la razonabilidad de los importes adjudicados.

Finalmente, en los expedientes de pago se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjunta documentación de respaldo o constancias del análisis efectuado en cada caso por la Comisión de Recepción del auditado para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados.

BUENOS AIRES, 17 de mayo de 2021.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS

Secretaría de Comunicación Pública

Auditoría de Gestión

Objeto de auditoría: “Programa 19 -Prensa y Difusión de Actos de Gobierno- Jefatura de Gabinete de Ministros”.

Objetivos de Auditoría: “Evaluar la gestión desarrollada por la Secretaría de Comunicación Pública, en relación a: 1.- Las actividades de Planificación Estratégica y Ejecución de la Publicidad Oficial en el ámbito de la Administración Central, 2.- Los procedimientos de contratación de Servicios Técnicos y Profesionales y 3.- Las estrategias de comunicación directa y vínculo con el ciudadano, mediante redes sociales y otras formas de comunicación electrónica (SMS; WhatsApp; email, etc.)”.

Período auditado: Ejercicio 2017 y Primer Trimestre 2018.

GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO

DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN CENTRAL y del INSSJyP

NORMATIVA ANALIZADA / MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Actividad relacionada con la asignación de la pauta oficial:
- Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del SPN),
- Decreto 1.344/07 (Reglamentario de la ley 24.156),
- Decreto 2.219/71 (Contratación de Espacios Publicitarios),
- Decreto 357/02 (Organigrama de la APN Centralizada hasta nivel de Subsecretaría),
- Decreto 151/15 (Modificadorio del Decreto 357/02),
- Decreto 725/16 (Modificadorio del Decreto 357/02 Sustituye Anexo I Organigrama APN-JGM),
- Decreto 984/09 (Contratación de Bienes y Servicios para la Realización de Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación),
- Decreto 978/16 (modificadorio del art. 2º Decreto 984/09),
- Resolución SCP 670/14 (Circuito de Pago de Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación),
- Resolución SCP 247-E/16 (Publicidad Oficial),
- Resolución SCP 617-E/16 (Anexo I Procedimiento para el Trámite de Contratación de Publicidad Institucional),
- Resolución SCP 5.743/18 del 26-03-18 modificatoria del Anexo I Resolución SCP 617-E/16.
- Ley 24.164 de Presupuesto 2017 / 2018,
- Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o Producción de Contenidos:
- Decreto Delegado 1.023/01,
- Decreto 1.030/16,
- Resolución SIGEN N° 122/12; Resoluciones AGN N° 26/15 y N° 186/16; Resolución SIGEN N° 36/16; Resolución MM 78/16 y Resolución MM N° 212-E/17,
- Disposiciones ONC N° 58/14; N° 62-E/16; N° 65-E/16 (Anexo I) y N° 64-E/16.

ACLARACIONES PREVIAS

3.1.- Criterios para la asignación de la Pauta Oficial: A fin de garantizar el derecho a la libertad de expresión en los términos establecidos por la Constitución Nacional y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos que a ella se integran, la Resolución SCP 247-E/16 establece los criterios para la distribución de la publicidad oficial.

3.2.- Contratación de Servicios Creativos y Producción de Campañas institucionales con imputación al Inciso 3.4. “Servicios Técnicos y Profesionales”: En el caso de optarse por la alternativa de realizar el servicio creativo o de producción de contenidos mediante la contratación de un servicio externo, el procedimiento se realizará bajo el régimen general de contrataciones regulado por el Decreto 1023/01.

3.3.- Vínculo Ciudadano: Para el acceso a la comunicación con el ciudadano la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano utilizó una base de datos obtenida a través de un Convenio de Cooperación suscripto entre la ANSES y la SCP el 22-06-16 y una base de datos propia, generada a partir de la suscripción espontáneas de los ciudadanos. El convenio suscripto con la ANSES dio lugar a la presentación de una acción judicial por parte de una ciudadana de la CABA en autos caratulados “Torres Abad c/ EN-JGM s/ Habeas Data”. La Sala V de la Cámara Cont. Adm. Federal, resolvió revocar el fallo de 1era. instancia y hacer lugar a la acción presentada por la actora, ordenando a la ANSES abstenerse de ceder a la SCP los datos correspondientes

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

Dr. Jesús Rodríguez

Auditores

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

al número telefónico y dirección de correo electrónico de la actora, toda vez que los mismos no se encuentran incluidos dentro de la categoría de “datos nominativos” a los que se refiere el inciso c), Pto. 2 de la Ley 25.326. Asimismo, destacó que la cesión de datos a la Secretaría de Comunicación Pública en el marco del Convenio aprobado por Res. 166 E/16, tuvo un fin distinto a aquel que sirvió de motivo para su recolección por parte de la ANSES, y, por lo tanto, para que dicha información pueda ser cedida u objeto de tratamiento, se requiere contar con el consentimiento expreso del interesado. En el mismo sentido se expidió el Defensor del Pueblo de CABA por Res. 1237/16, en relación a los convenios suscriptos por la SCP con el ANSES y con el PAMI aprobado por Res.1005/16-INSSJP.

.- Limitaciones al Alcance

Las tareas de relevamiento debieron efectuarse mediante el análisis de fotocopias o documentos electrónicos migrados por el auditado del sistema GDE original, generando situaciones de riesgo de auditoría relacionados con la falta de integridad del material suministrado, imprecisiones o no completitud de la información objeto de análisis. En relación al objetivo 3, cabe destacar que por DA 295/18 se aprobó la nueva estructura orgánica de la SCP, eliminándose los niveles de Subsecretaría. Por lo tanto, la desaparición de la entonces Subsecretaría de Vínculo Ciudadano dificultó el análisis de la gestión desarrollada por el área durante el período objeto de examen. Sólo pudieron ser compulsados los informes remitidos por el auditado, no siendo posible efectuar procedimientos posteriores de validación debido a la inexistencia de un sector a cargo de dichas funciones dentro de la estructura formal de la SCP.

HALLAZGOS

4.1.- Incumplimientos relacionados con la Planificación de la Publicidad Oficial

4.1.a.- Estrategia Anual de Comunicación del Estado Nacional: Se incumple el artículo 1° (último Párrafo), Punto A “Plan Estratégico Anual” del Anexo a la Resolución SCP 617-E/16.

4.1.b.- Plan Anual de Publicidad Oficial: La SCP no ha elaborado un Plan Anual de Publicidad Oficial para el período objeto de examen (Ejercicios 2017 y 2018) conforme a los requisitos exigidos por los arts. 5° y 6° de la Res. SCP 247-E/16.

4.2.- Incumplimientos referidos a la aplicación de los criterios que rigen la distribución de la Pauta Oficial. Si bien la Resolución SCP 247-E/16 determina los criterios que regulan la distribución de la pauta oficial entre los distintos medios de comunicación, en la totalidad de los expedientes compulsados no surge la fundamentación y aplicación de dichos criterios.

Resulta de interés puntualizar que el procedimiento de asignación de pauta oficial carece de un acto administrativo que cumpla con los requisitos esenciales establecidos por el art. 7° de la Ley 19.549 (causa - inc. b, objeto - inc. c, motivación - inc. e, finalidad inc. f, entre otros.

4.3.- Tarifarios. Falta de integridad en la información remitida. Se incumple el art. 7° de la Ley 19.549 –inc. b) causa y e) motivación y el art. 7° del Dto. 1.759/72 (T.O. Dto. 894/17) inc. a) y b)

4.4.- Ausencia de Controles de emisión de la Pauta Publicitaria. El auditado informó que no efectúa controles sobre la prestación efectiva del servicio, sino sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la documentación acompañada a fin de realizar el pago. La certificación del servicio se realiza mediante el sistema de declaración jurada, corriendo bajo responsabilidad del proveedor.

4.5.- Falta de acreditación de los criterios objetivos aplicados para la asignación de la pauta oficial a las firmas comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública. Durante el ejercicio 2017 la firma Latin American Communication SA recibió el 40,7% del gasto total en publicidad oficial para vía pública, importe que supera en aprox. un 1.200 % el monto asignado a la firma proveedora ubicada en segundo orden de prelación. Sin embargo, no se encuentra expresada la forma en que fueron aplicados los criterios establecidos por la Res. SCP 247-E/16, conforme los fundamentos expresados en el Pto. 4.2.

4.6.- Se transgredieron las normas que rigen la ejecución presupuestaria al no registrarse gastos del período 2017 por un monto de \$ 584.500.046,45 de la Partida 3.6 “Publicidad y Propaganda”, importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año. Se verificó la ejecución de publicidad oficial (difusión de avisos en medios publicitarios) sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas contrataciones no se registraron en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la Orden de Publicidad, se ejecutó el servicio y se facturó la prestación- sino que fueron registradas en el año 2018 como si esos hechos hubieran ocurrido recién en ese ejercicio. Del análisis efectuado surge que 14.067 órdenes de publicidad emitidas y ejecutadas por \$584.500.046,45 en el año 2017 no fueron registradas en el presupuesto de ese año, lo que estaría determinando una sobre ejecución de la Partida 3.6 por dicho monto, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Adm. Financiera (arts. 25, 29, 31 y 33) y el inc. 8 del art. 75 de la C. N., en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto. Se observa, asimismo, que en el presupuesto del año 2017 se registraron como devengadas 5.583 órdenes de publicidad emitidas en 2016, 2015 y años anteriores por un monto de \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

4.7.- Emisión de Órdenes de Publicidad que no cuentan con la autorización presupuestaria para efectuar el gasto verificadas en la Campaña “Haciendo lo que hay que Hacer”. En la Campaña “Haciendo lo que Hay que Hacer”, que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, se emitieron órdenes de Publicidad sin contar con la aprobación del crédito presupuestario. Dicha irregularidad no mereció tratamiento en el Dictamen Jurídico del auditado a pesar de haberse vulnerado normas de orden presupuestario. Tampoco cumplió con el

deber de advertir a las autoridades del organismo sobre la promoción de actuaciones sumariales tendientes a deslindar las responsabilidades emergentes.

4.8.- Documento de Aprobación Definitiva de la Campaña. Inexistencia de un criterio uniforme para elaborar e identificar el Documento de Aprobación Definitivo de Campaña.

4.9.- Se emitieron órdenes de publicidad sin contar previamente con los correspondientes documentos de aprobación de campaña, incumpliendo los arts. 7º, 8º y 11º de la Res. SCP N° 617-E/16. Hallazgo verificado en relación a las campañas "Invierno 2017"; "Funcionamiento Red Sube" y "Procrear Construcciones".

4.10. a, b y c.- Deficiencias en el cumplimiento de los circuitos establecidos por la Resolución SCP 617-E/16. Falencias Normativas y Debilidades en los Procesos: Falta de adecuación de los circuitos descriptos en la norma a la estructura organizativa vigente de la SCP, desarrollo del trámite de aprobación de campañas conforme a requisitos no establecidos expresamente en la norma, ausencia de manuales de procedimiento, flujogramas, etc.

4.11.- Imprecisiones y vacíos normativos de la Res. SCP 617-E/16 de Procedimiento para el trámite de Publicidad Institucional que limitan la posibilidad de realizar una gestión eficaz y efectiva, además de dar lugar a una mayor discrecionalidad. La redacción de la norma presenta importantes vacíos al no establecer en forma clara e inequívoca los supuestos en que la intervención de TELAM SE pueda o deba corresponder en cada caso.

4.12.- Expedientes de Pago de Campañas Publicitarias

4.12.a.- Incumplimiento de requisitos previstos en las Resoluciones SCP 670/14 y 617-E/16 y normas sobre registración presupuestaria del gasto. Se trata de 107 expedientes de pago sobre una muestra de 195 solicitados a la SCP, los que representan un 54,87% de dicho universo.

4.12.b.- Observaciones en Particular: Emisión de avisos sin contar con la correspondiente orden de publicidad; órdenes de pago presupuestario emitidas en ejercicios presupuestarios posteriores a la factura del proveedor, expedientes en los que no se acompaña la resolución que autoriza el gasto y el pago y/o la factura de gastos, orden de pago presupuestaria, comprobantes de pago, etc.

4.13.- El Plan Anual de Contrataciones para el periodo 2017 no incluye los contratos correspondientes a la prestación de servicios creativos y producción de campañas institucionales ni los informados por la ex Subsecretaria de Vínculo Ciudadano. El hallazgo está referido a la totalidad de los exptes. de contratación de bienes y servicios creativos y/o producción de contenidos (60 contratos por \$338.088.627,82).

4.14.- Selección del Co-contratante: Falta de acreditación de constancias que avalen la fundamentación para contratar en forma directa (adjudicación simple por especialidad). El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo.

4.15.- Falta de justificación del precio o valor de la oferta presentada. El hallazgo se verificó en relación a 19 expedientes de contratación por un total de \$144.330.084,50 sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 53,71% de dicho universo.

4.16.- Indevida incorporación en los Pliegos del requisito de inscripción en el Sistema de Proveedores del Estado-SIPRO. El hallazgo se verificó en el Pliego de Condiciones Particulares de 12 de los expedientes de contratación relevados.

4.17.- Los expedientes de contratación hacen referencia al Plan Estratégico Anual de Comunicación, del cual no ha podido constatar la existencia.

4.18.- Falta de constancias que acrediten la prestación del servicio en los expedientes de pago. El hallazgo se verificó en relación a 9 exptes. de pago por un total de \$82.223.720,13 sobre una muestra de 13 exptes. relevados (\$114.169.074,20) importe que representa el 72% de dicho universo.

4.19.- Incorrecto encuadre normativo para la sustanciación de contratos de la ex Sub Secretaria de Vínculo Ciudadano contratos suscriptos en el marco de la opción prevista en el art. 2º del Dto. 984/09 -modificado por su similar 978/16- que habilita a la SCP a la realización de campañas a través de TELAM SE, no obstante que el objeto de dichos contratos corresponde a servicios que hacen a la actividad sustantiva de la ex Subsecretaría y por lo tanto, excluidos de la opción prevista por el citado decreto, debiendo haberse sustanciado a través de la SCP conforme al régimen del Dto. Delegado 1.023/01.

4.20.- Falta de remisión de diversos expedientes de contratación sustanciados a través de Télam SE y de expedientes de pago de servicios creativos.

4.21.- Incorrecto encuadre normativo que dio lugar a una Contratación directa -por Adjudicación Simple Interadministrativa- con EUDEBA Sociedad de Economía Mixta.

CONCLUSIÓN:

.- Plan Anual de Publicidad Oficial. Expedientes de Campaña

Durante el período auditado la Secretaría de Comunicación Pública contrató y difundió publicidad sin haberse elaborado el Plan Anual de Publicidad Oficial previsto en los artículos 5º y 6º de la Resolución SCP N° 247-E/16.

Tampoco se verificó el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 1° (últ. parte) del Anexo a la Res. SCP N° 617-E/16, en cuanto establece que la Secretaría de Comunicación Pública (SCP) deberá evaluar los planes de publicidad presentados por los organismos del Sector Público Nacional (SPN), conforme a la estrategia anual de comunicación del Estado Nacional, antecedente respecto del cual no se han obtenido constancias, ni ha sido puesto a disposición del equipo de auditoría a fin de evaluar la razonabilidad del análisis que haya efectuado la autoridad administrativa al momento de ponderar la admisión o rechazo de los planes propuestos. En la totalidad de los expedientes compulsados no se adjunta documentación que acredite el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 8° de la Res. SCP N° 247-E/16, que establece criterios objetivos para la asignación de partidas a los distintos medios por campaña.

La limitación impuesta en distintos fallos de la CSJN -citados en la Res. SCP N° 247-E/16- proscribiendo al PEN el uso discrecional de los recursos volcados a la pauta oficial, no resulta plenamente satisfecha si en las respectivas actuaciones administrativas se omite adjuntar constancias o no se hace referencia expresa a los antecedentes en los cuales se encuentre debidamente documentada la aplicación de los criterios establecidos por la norma, transparentando su accionar.

La misma situación se verificó respecto a la falta de acreditación de los criterios aplicados en la asignación de pauta oficial a las comercializadoras de espacios publicitarios en vía pública.

En cuanto al control de emisión de la publicidad oficial, el auditado informó que no efectúa supervisión directa sobre la prestación efectiva del servicio. Dicho control se lleva a cabo mediante declaración jurada bajo exclusiva responsabilidad del proveedor, modalidad que genera un alto riesgo de realizar pagos en publicidad que no haya sido emitida o emitida en forma distinta a la pauta.

Se verificaron, asimismo, transgresiones a las normas que rigen la ejecución presupuestaria del gasto, al no haberse registrado en el presupuesto 2017 erogaciones realizadas en ese mismo ejercicio por un monto de \$584.500.046,45 (14.067 órdenes de publicidad-Partida 3.6 "Propaganda y Publicidad) importe que representa el 27% del presupuesto aprobado para ese año.

Es decir, se ordenó la difusión de avisos en medios publicitarios, sin contar con el crédito legal necesario para autorizar su contratación. Dichas operaciones no fueron registradas en el presupuesto correspondiente al ejercicio 2017 -período en el que efectivamente se emitió la orden de publicidad y se ejecutó y facturó el servicio-, sino que fueron registradas en el ejercicio siguiente como si esos hechos hubieran ocurrido recién en el año 2018, incumpliendo lo normado por la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículos 25; 29, 31 y 33) y el inciso 8 de artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto establece el carácter anual de la periodicidad del Presupuesto. Por otra parte, se registraron como devengadas en el presupuesto 2017, 5.583 órdenes de publicidad emitidas en los años 2016, 2015 y anteriores por \$593.974.685,81, de los cuales el 95,5% corresponden al ejercicio 2016.

Dicha situación se verificó también en relación a la Campaña "Haciendo lo que Hay que Hacer" que representó el 45% de la ejecución presupuestaria del año 2017, reproduciendo de este modo una práctica ajena a los principios y normas que regulan la ejecución presupuestaria.

Se observaron asimismo debilidades de procedimiento, relacionadas en general con la falta de adecuación de los circuitos establecidos por la Res. SCP 617-E/16 a la estructura orgánica de la Secretaría de Comunicación Pública, inexistencia de flujogramas y manuales de procedimientos, desarrollo de trámites sobre la base de requisitos no explicitados en la norma, etc.

Respecto a los Exptes. de Pago de Órdenes de Publicidad se observaron irregularidades relacionadas al incumplimiento de requisitos previstos en las Res. SCP 670/14 y 617-E/16 y normas presupuestarias (facturas en las que no se efectúa una descripción del objeto o no se informan cantidades, importes o duración del servicio; expedientes en los que no se adjunta las facturas de gastos, órdenes de pago presupuestarias y/o comprobantes de pago, etc.). También se observó la ausencia de antecedentes que permitan vincular las tarifas consignadas en las órdenes de publicidad con las presentadas por el proveedor en el RENAPPO o TÉLAM SE (ni los mecanismos de descuento practicados en cada factura), circunstancia que impide verificar la adecuación del precio de la publicidad al tarifario definitivo aplicado.

.- Expedientes de Contratación de Bienes y Servicios Creativos y/o Producción de Contenidos

Respecto de los expedientes de contratación de bienes y servicios creativos y/o producción de contenidos se constató que ninguno de ellos se encuentra incluido en el Plan Anual de Contrataciones correspondiente al ejercicio 2017. Tampoco fueron incluidos en el citado plan, los contratos del mismo rubro informados por la ex Subsecretaría de Vínculo Ciudadano, a requerimiento del equipo de auditoría.

Se relevaron asimismo diversos procedimientos de contratación, verificándose en general, la inexistencia de constancias que avalen los fundamentos invocados en el expediente para contratar en forma directa por especialidad. El hallazgo se refiere a 14 contratos (\$140.617.703,50) sobre una muestra de 42 expedientes relevados (\$268.679.287,32) importe que representa el 52,33% de dicho universo. Se constató también la falta de justificación de los precios o valores ofertados. Si bien en los expedientes relevados se consigna que las propuestas resultan convenientes y los valores cotizados son competitivos y se ajustan a los precios de mercado, del análisis efectuado no surgen constancias de que se hayan efectuado compulsas de precios, presupuestos estimativos o informes técnico-económicos que sirvan de base para invocar la razonabilidad de los importes adjudicados.

Finalmente, en los expedientes de pago se verificó la ausencia de informes elaborados por la firma contratista o la unidad requirente del servicio, a fin de acreditar el cumplimiento de la prestación conforme a las condiciones establecidas en el contrato. Tampoco se adjunta

documentación de respaldo o constancias del análisis efectuado en cada caso por la Comisión de Recepción del auditado para otorgar la conformidad definitiva de los servicios prestados.