



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 894/2021

RESOLUCION ADOPTADA POR EL

TRIBUNAL DE CUENTAS

EN SESION DE FECHA 5 DE MAYO DE 2021

(E. E. N° 2021-17-1-0001494, Ent. N° 1231/2021)

VISTO: las actuaciones remitidas por el Banco de Seguros del Estado (BSE), relacionadas con el Procedimiento Especial N° 1/2020, para la contratación de una agencia de publicidad;

RESULTANDO: 1) que previo dictamen favorable de este Tribunal y al amparo del artículo 34 (actual art. 37) del TOCAF, el Poder Ejecutivo, por Decreto N° 351/007 de fecha 20/9/07, aprobó un régimen y procedimiento de contratación especial para llamados estatales, dirigidos a la contratación de servicios de agencias de publicidad;

2) que al basada en el procedimiento referido, por Resolución N° 918/2014 de fecha 26/11/14, la Administración actuante procedió a la contratación con Young & Rubicam S.A. -Renier S.A.- (con intención de consorciarse), por un plazo de dos años, a contar desde el 1°/06/15, prorrogable automáticamente a su vencimiento por períodos anuales, hasta un máximo de cinco años de contrato;

3) que este Tribunal, en Sesión de fecha 14/01/15, acordó observar el gasto en razón de que se contravinieron los artículos 15 y 48 del TOCAF. Reiterada la erogación por el BSE, el Tribunal, en Sesión de fecha 27/05/15, acordó levantar la observación referida al artículo 15 del TOCAF, en tanto no se ejecutó ningún gasto en el año 2014, y mantener la observación por contravención al artículo 48 del TOCAF;



TRIBUNAL DE CUENTAS

4) que por Resoluciones N° 131/2020 y 767/2020 de fechas 19/02/20 y 9/12/20 respectivamente, el BSE -al amparo del artículo 74 del TOCAF- dispuso autorizar dos ampliaciones sucesivas de la contratación de referencia; la primera de ellas hasta el 30/12/20, y la segunda por el período de 6 meses a partir de su próximo vencimiento, o hasta tanto finalizara el proceso de licitación en curso, lo que ocurriera primero. El Contador Delegado intervino preventivamente los gastos derivados de dichas ampliaciones, con fechas 13/03/20 y 17/01/21;

5) que en esta oportunidad, se remiten actuaciones relacionadas con un nuevo procedimiento, de las que surge que, por Resolución N° 393/20 de fecha 24/06/20, el Directorio del BSE aprobó el Pliego de Condiciones Particulares y la Memoria descriptiva del Procedimiento Especial, efectuados conforme lo dispuesto por el Decreto del Poder Ejecutivo N°351/007;

6) que cumplido el requisito de publicidad con la debida antelación, con fecha 26/08/20 se procedió al acto de apertura de ofertas correspondiente a la primera etapa (propuesta técnica), al que se presentaron cinco proponentes: Faditel S.A. -Chilon SA- (con intención de consorciarse); Phoena S.A.; Teosur S.A. -Sieteveinte S.R.L.- (con intención de consorciarse); Corporación Publicitaria S.A.; y Young & Rubicam S.A. -Renier S.A.- (con intención de consorciarse);

7) que con fecha 21/10/20, la Comisión Asesora procedió a la evaluación de las propuestas técnicas, conforme los factores establecidos en el artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares, surgiendo que:

7.1) para las categorías A) a D) se subdividieron los puntajes totales en sub categorías;

7.2) en lo relativo a Planificación Estratégica (A), el Pliego estableció un total de 18 puntos, discriminados en: A1) Antecedentes (10 puntos) y A2) Creatividad



TRIBUNAL DE CUENTAS

(8 puntos), sin otro especificación. Para evaluar el referido factor, la Comisión subdividió el puntaje máximo establecido para los Antecedentes (10 puntos) en: a) estrategia de medios tradicionales y digitales, y b) estrategia de redes, otorgando 3 puntos a cada una, c) impacto en medios tradicionales, d) impacto en medios digitales, y e) retorno de redes, asignando un puntaje máximo de 2 puntos por cada ítem;

7.3) en cuanto al ítem B (Servicios, méritos, capacitación y metodología), la Comisión aplicó el mismo criterio, subdividiendo los 10 puntos de la categoría de servicios ofrecidos. Asimismo, la evaluación del equipo propuesto (5 puntos) se subdividió en experiencia en el cargo y cantidad de funcionarios por área, mientras que la metodología y plan de trabajo propuesto (5 puntos) se subdividió en plan de trabajo y plazos de generación de materiales;

7.4) los puntajes asignados en las categorías E, F, G y H fueron evaluados conforme lo establecido en el Pliego que rigió el llamado;

7.5) con base en los parámetros descriptos, la Comisión Asesora asignó los puntajes a cada oferente, surgiendo el siguiente orden: Teosur S.A. y Sieteveinte SRL: 104.77 pts.; Faditel S.A. -Chilon S.A.-: 89.99 pts.; Phoena S.A.: 159.19 pts.; Young & Rubicam S.A. -Renier S.A.-: 161.02 pts.; y Corporación Publicitaria S.A.: 104.46 pts., concluyendo que solamente dos de las empresas oferentes superaron el mínimo necesario del 75% (127,50 puntos) para la preselección: Young & Rubicam SA -Renier S.A.- (con intención de consorciarse) y Phoena S.A. Los restantes oferentes no superaron el 75% del puntaje máximo de la Etapa 1, por lo que sus propuestas económicas no serán consideradas;

8) que conforme lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 351/007 de fecha 20/9/07, se dio vista de las actuaciones por el término de 5 días hábiles. Con fecha 30/11/20, Phoena S.A. formuló observaciones a lo actuado por la Comisión Asesora, expresando que:



TRIBUNAL DE CUENTAS

8.1) en su informe, la referida Comisión abre el puntaje de Antecedentes en 4 rubros, no informados previamente (Estrategia de medios tradicionales y digitales, impacto en medios tradicionales y digitales, estrategia de redes y retorno de redes), otorgando a Phoena S.A. un puntaje de 6.6, sobre 10 posibles, desconociéndose cuales fueron los criterios para asignar ese puntaje;

8.2) con relación al ítem B -Servicios, méritos, capacitación y metodología - (también con sub factores no previstos en el Pliego), en el sub ítem Plan de trabajo y cronograma y plazos de generación de materiales, la impugnante obtuvo un puntaje de 3.1 sobre 5 posibles, mientras que Young & Rubicam S.A.- Renier S.A.- obtuvo 4.8 puntos. La referida empresa es la que trabaja actualmente con el B.S.E., y mantiene un contrato desde hace más de 12 años, por lo cual -por el principio de igualdad de los oferentes y de competitividad- se debería tener en cuenta el beneficio que a priori tiene la misma, en perjuicio de los demás oferentes;

8.3) en cuanto a los ítems C1 (experiencia en atención de cuentas, relación de méritos en los últimos 4 años) y C2 (experiencia en atención de cuentas, nómina de clientes), Phoena S.A. obtuvo un puntaje de 4.54 sobre 10 posibles, en tanto la agencia de publicidad que actualmente presta servicios al Banco obtuvo un puntaje de 8, por lo que aquí tampoco están presentes los principios referidos, dado que dicha agencia hace más de 12 años que contrata con la Administración. Asimismo, respecto al ítem C2, el Pliego de Condiciones no establece que se valorará la nómina de clientes, ni que se valorará por tener clientes del Estado, siendo éste el criterio utilizado por la Comisión Asesora. Es decir, se tienen en cuenta criterios que no estaban establecidos en el Pliego referido y que permiten la perpetuidad de la misma agencia para prestar servicios al Estado;

8.4) respecto al ítem D3 -Infraestructura de la Empresa / Estructura Organizativa- se desconoce el criterio conforme el cuál se atribuyó el mayor puntaje. Si bien la Comisión en su informe refiere a la forma de asignación de



TRIBUNAL DE CUENTAS

los 5 puntos (total de empleados de la Agencia, así como su distribución en las áreas críticas (creatividad, digital, redes y medios), dicha distribución no estuvo prevista en el Pliego;

8.5) en cuanto a la situación económica de los oferentes la Comisión no utiliza los índices de estilo, no especificando cuál es el criterio para la adjudicación del puntaje. Este punto debe ser justificado teniendo en cuenta el Pliego de Condiciones;

8.6) lo mismo ocurre con la valoración de la estrategia anual de comunicación. La Agencia que tiene contrato vigente con el Banco, conoce de primera mano la realidad del mismo y posee información confidencial y relevante para realizar su oferta, información que no es pública;

8.7) por último, la impugnante expresa que con su evacuación de vista pretende asegurar el principio de igualdad y manifestar que la mejor forma de tutelar es predeterminar y anunciar en las bases del llamado cuáles son los parámetros con que informarán la decisión de adjudicación;

9) que con fecha 16/11/20, la Comisión Asesora de Adjudicaciones analizó las consideraciones efectuadas por Phoena S.A. respecto del informe final de la etapa 1, y expresó que:

9.1) en cuanto a que el Pliego no establecía los sub ítems que se puntuaron en el informe, debe tenerse presente que la Memoria Descriptiva, para el ítem A1, establece: "En ambas presentaciones se deberá agregar una síntesis de la estrategia de medios tradicionales y digitales realizada y la cobertura obtenida, así como la estrategia realizada en redes sociales y el retorno logrado,...". Los rubros establecidos en el informe aplicaron, al caso concreto, lo establecido en el Pliego, procurando objetivar la asignación de puntaje para ofrecer más transparencia a la evaluación de las ofertas;

9.2) en relación al ítem B4 (situación similar a la anterior), en el Pliego se establece la Metodología y Plan de trabajo propuesto para la atención de la cuenta, puntuándose con un máximo de 5 puntos, siendo que la Memoria



TRIBUNAL DE CUENTAS

descriptiva en su artículo 4 establecía que el oferente debía incluir en su oferta el tiempo estimado de confección de las diferentes piezas. Por lo expresado, para una mejor evaluación de este ítem, la Comisión Asesora lo sub dividió en: a) Plan de Trabajo y Cronograma (otorgándole 2 puntos) y, b) Plazo de Generación de Materiales (3 puntos);

9.3) para la experiencia en atención de cuentas, se valoraron los siguientes aspectos: premios, experiencia en el rubro Seguros, cuentas ganadas y pérdidas; dividiendo el puntaje máximo de 8 puntos para ese ítem en diferentes sub ítems para su mejor estudio. Sobre este punto, se comparte lo expresado por la oferente en cuanto a que resulta lógico valorar la experiencia en el rubro Seguros; no compartiendo lo manifestado en relación a que valorar tal experiencia implique violentar de alguna forma el principio de igualdad de los oferentes y de competitividad;

9.4) con relación al punto C2 (Nómina de clientes), el Pliego establece en su artículo 4.1.4 que se deberá presentar cartera de clientes, nómina de cuentas ganadas y pérdidas en los últimos 3 años y lista completa de clientes y marcas para las que actualmente trabaja, informando antigüedad y tabla de porcentaje en relación al total de facturación, así como información sobre antecedentes y experiencia de atención de cuentas en el rubro Seguros. Por su parte, el artículo 10, literal C2 del Pliego, establece que se puntuará con 4 puntos “la nómina de clientes actuales” (no especificándose cómo), por lo que la valoración realizada por la Comisión no contradice el Pliego, sino que, por el contrario, lo aplica con un criterio de razonabilidad;

9.5) en cuanto a la infraestructura de la empresa, para su evaluación se consideró el total de empleados en la Agencia, así como su distribución en las áreas críticas, y los 5 puntos se dividieron entre los diferentes tipos de empleados, no tomando en cuenta los administrativos ni el personal no vinculado directamente al Servicio de Publicidad;



TRIBUNAL DE CUENTAS

9.6) para puntuar el Balance de las empresas, se analizó en primer término que los mismos fueran presentados completos, luego los resultados brutos, resultados netos, capital de trabajo, ratio de liquidez corriente y ratio de endeudamiento Activo/Pasivo. La Agencia con mejor resultado en estos índices obtuvo el máximo puntaje en el ítem;

9.7) en otro orden, no se comparte lo manifestado por la oferente con relación a la estrategia anual de comunicación, en tanto ninguna información presentada por la actual Agencia de publicidad del Banco es confidencial o no accesible al público. En este ítem, se evaluó el análisis de las fortalezas y debilidades del Banco en el mercado local y global y las amenazas y oportunidades del mercado realizado por el oferente, asignando el mayor puntaje a aquella Agencia con mejor evaluación, y el resto a prorrata. Surge que la oferente obtuvo un buen puntaje en el ítem, pero no realizó un análisis del mercado local de seguros, ni del mercado global;

9.8) en definitiva, la Comisión entiende que ha actuado en la evaluación de las ofertas presentadas cumpliendo con lo establecido en el Pliego y procurando siempre la aplicación de los criterios de evaluación con la mayor objetividad;

10) que por Resolución N° 735/20 de fecha 02/12/2020, el Directorio del Banco dispuso aprobar la primera etapa del Procedimiento Especial N° 1/2020;

11) que con fecha 10/12/20, la Comisión Asesora dispuso: a) la convocatoria a los oferentes pre seleccionados (Phoena S.A. y Young & Rubicam S.A.- Renier S.A.-) a la apertura de sus propuestas económicas (sobre N° 2), y b) la notificación a Phoena S.A. de su acta de fecha 16/11/20, por la cual se dio respuesta a sus apreciaciones respecto de la etapa 1 del presente procedimiento;

12) que con fecha 18/12/20, se procedió a la apertura de las ofertas económicas de las oferentes preseleccionadas, resultando las siguientes cotizaciones:



TRIBUNAL DE CUENTAS

12.1) Phoena S.A.: Anexo 1- Honorarios de Agencia por diseño tarifario. Anexo 2- Presupuesto hipotético: \$ 451.760 más impuestos. Honorarios de Agencia medios: honorarios del 3 % hasta \$ 20.000.000; honorarios del 2.5% entre \$ 20.000.000 y \$ 30.000.000, honorarios del 2 % por encima de \$ 30.000.000 más impuestos. Honorario Fijo mensual, Gestión de Social Media \$ 76.500 más IVA. Presupuestación y distribución campaña "LO QUIERO SEGURO": U\$S 399.963 más impuestos;

12.2) Young & Rubicam y Renier S.A. (consorcio en formación): Anexo 1- Honorarios de Agencia por diseño tarifario. Anexo 2- Presupuesto hipotético:

\$ 537.077 más impuestos. Honorarios de Agencia medios: honorarios del 4 % hasta \$ 20.000.000 sobre lo invertido. Honorario Fijo mensual, Gestión de Social Media \$ 154.000 más IVA. Presupuestación y distribución campaña "TAP" U\$S 379.848 más impuestos;

13) que con fecha 24/12/2020, la Comisión Asesora evaluó las ofertas económicas, resultando los siguientes puntajes: Honorarios de la Agencia: Phoena S.A. 10 puntos y Young & Rubicam 6.23 puntos; Honorarios de Producción: Young & Rubicam 10 puntos y Phoena S.A. 9.51 puntos; Presupuesto para campaña presentada: Young & Rubicam Renier S.A. 10 puntos y Phoena S.A. 9,50 puntos. Por tanto, sumadas ambas etapas, Phoena S.A. obtiene un puntaje total de 180,19 puntos y Young & Rubicam Renier S.A. un puntaje total de 187,26. Teniendo en cuenta los puntajes obtenidos, la Comisión entendió conveniente convocar a ambos oferentes a mejorar sus ofertas (sobre 2), al amparo de lo dispuesto por el artículo 66 del TOCAF y artículo 11 del Pliego de Condiciones Particulares, otorgando a tales efectos un plazo máximo de 3 días hábiles;

14) que recepcionados y abiertos los sobres con la mejora de ofertas presentada, surge que:



TRIBUNAL DE CUENTAS

14.1) Phoena S.A. mejoró su cotización de Presupuesto hipotético: \$ 365.500 más impuestos y de Presupuestación y distribución campaña “LO QUIERO SEGURO” cotizando U\$S 360.883 más impuestos;

14.2) Young & Rubicam - Renier S.A. (consorcio en formación): mejoró su cotización de Presupuesto hipotético: \$ 380.982 más impuestos; Honorarios de Agencia medios: honorarios del 2.5 % hasta \$ 20.000.000 sobre lo invertido; Honorario Fijo mensual, Gestión de Social Media: \$ 69.000 más IVA; presupuestación y distribución campaña “TAP” U\$S 331.132 más impuestos;

15) que con fecha 11/01/2021, la Comisión Asesora evaluó las mejoras presentadas, surgiendo los puntajes parciales y totales referidos a continuación: Honorarios de la Agencia: Phoena S.A. - 9.51 puntos y Young & Rubicam - Renier S.A. - 9 puntos; Honorarios de Producción: Young & Rubicam - Renier S.A. - 9.59 puntos y Phoena S.A. - 10 puntos; Presupuesto para campaña presentada: Young & Rubicam - Renier S.A. - 9.99 puntos y Phoena S.A. - 10 puntos. Por tanto, sumadas ambas etapas, Phoena S.A. obtiene un puntaje total de 180,70 puntos y Young & Rubicam Renier S.A. un puntaje total de 189,61. Por lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el Pliego de Condiciones, se sugiere la adjudicación a Young & Rubicam - Renier S.A. (con intención de consorciarse), por un plazo de 2 años desde la fecha de suscripción del contrato, prorrogable automáticamente por 3 períodos anuales más, hasta un total de 5 años;

16) que conforme lo dispuesto por el artículo 67 del TOCAF, con fecha 09/02/2021 la Administración dio vista de las actuaciones, sin que se formularan objeciones a lo actuado;

17) que con fecha 27/01/2021, el Departamento de Contralor de Compras efectuó reserva de rubro, por el monto de \$ 30.000.000, con cargo al Renglón 20.221 “Publicidad”;

18) que por Resolución N° 126/2021 de fecha 24/03/2021, el Directorio del BSE dispuso la adjudicación en la forma propuesta



TRIBUNAL DE CUENTAS

por la Comisión Asesora, ad referendum de la intervención de legalidad de este Tribunal, por hasta un monto de \$ 80:000.000 más impuestos, por el plazo de 2 años a partir de la fecha de suscripción del contrato, renovable en forma automática por 3 períodos anuales más, hasta un total de 5 años;

CONSIDERANDO: 1) que el procedimiento se ajustó a lo dispuesto en el procedimiento de contratación especial para llamados estatales dirigidos a la contratación de servicios de agencias de publicidad, aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 351/007 de fecha 20/09/07, conforme lo dispuesto por el artículo 37 del TOCAF;

2) que el artículo 11 del referido Decreto, establece los criterios de evaluación de las propuestas, preceptuando que los porcentajes de ponderación para la evaluación del Sobre N° 1 serán especificados en cada llamado por la Administración convocante, en el pliego de condiciones particulares, estableciendo un puntaje para cada ítem a evaluar y asimismo determinará el puntaje mínimo requerido para precalificar para la siguiente etapa;

3) que el artículo 10 del Pliego de Condiciones Particulares que rigió este llamado (Evaluación de las ofertas), estableció los factores a considerar para cada etapa y los puntajes correlativos, determinando que la etapa técnica tendrá un máximo de 170 puntos, y la propuesta económica un máximo de 30 puntos, ambas discriminadas en distintos factores que se individualizan y a los que se atribuyen puntajes específicos;

4) que sin perjuicio de lo anterior, al momento de evaluar las propuestas, la Administración disgregó cada factor, ponderando sub factores no establecidos en las bases del llamado, de manera que los oferentes no pudieron conocer cómo serían evaluados, esto es, no se estableció qué peso específico tendría cada uno, todo lo cual contravino lo preceptuado en el artículo 48 literal C) del TOCAF y lo dispuesto en el artículo 65 literal C) del mismo cuerpo normativo, que establece el deber de la Administración de



TRIBUNAL DE CUENTAS

“Juzgar los antecedentes de los oferentes y el contenido de las ofertas en base a los criterios objetivos que se determinen en los pliegos”, siendo ello una garantía que debe tutelarse para la debida comparación de las ofertas y equidad de los oferentes;

5) que por lo expresado en el Considerando precedente, y sin perjuicio de la razonabilidad de la evaluación, resultan fundados los cuestionamientos desarrollados oportunamente por Phoena S.A. respecto del informe de la Comisión Asesora de Adjudicaciones relativo a la primera etapa del procedimiento, en cuanto a que los puntajes otorgados por los sub factores establecidos con posterioridad a la apertura de ofertas, debieron estar establecidos en el Pliego de Condiciones Particulares;

6) que por otra parte, la Administración deberá tener presente que, conforme con lo dispuesto en el Literal D) del Artículo 13 de la Ordenanza N° 27 de este Tribunal, de fecha 22/05/1958, al remitir las actuaciones para la intervención preventiva de este Tribunal, debe agregarse la información contable en la que conste no solo el rubro de imputación contable, sino también su disponibilidad presupuestal, omisión que en la oportunidad impide a este Organismo de Contralor pronunciarse respecto de la legalidad del gasto en relación con lo dispuesto por el artículo 15 del TOCAF;

7) que el expediente no se encuentra debidamente foliado, por lo que en lo sucesivo la Administración deberá prestar especial consideración a dar cumplimiento a las previsiones establecidas en el artículo 49 y siguientes del Decreto 500/991 de fecha 27/09/91, respecto a la compaginación y formación de sus expedientes;

ATENTO: a lo expuesto y a lo dispuesto por el artículo 211 literal B) de la Constitución de la República;

EL TRIBUNAL ACUERDA

1) Observar el gasto por lo expresado en los Considerandos 4) y 5) de la presente Resolución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

- 2) Téngase presente lo expresado en los Considerandos 6) y 7) de la presente Resolución; y
- 3) Devolver las actuaciones.

cr

CONSTANCIA DE FUNDAMENTO DE VOTO DISCORDE DE LA PRESIDENTE CRA. SUSANA DÍAZ :

“No he acompañado el Proyecto de Resolución elevado por los Servicios dado que es posible la desagregación de los factores en subfactores sin que afecte la correcta aplicación del artículo 48 del TOCAF, que si bien se realizaron algunas observaciones, luego de la respuesta del Organismo, se dio nuevamente vista que no fue observada por las empresas, por lo tanto la aplicación de los criterios no afectaron la clasificación de los oferentes.

Por lo expuesto, quien suscribe no ha votado el Asunto de referencia.”

Cra. Lio. Olga Sentinelli Teubner
Secretaria General