

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)19

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

29-Mar-2016

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2016)19
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

Sesión III: Promoviendo la competencia efectiva en los procesos de compras públicas

-- Contribution de Brasil --

12-13 de abril 2016, Ciudad de México, México

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brasil PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia los días 12 y 13 de abril 2016 en México.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org].

JT03392861

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



14º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia 12-13 de abril de 2016, Ciudad de México, México

Sesión III: Promoviendo la competencia efectiva en los procesos de compras públicas

Parte 2: El uso del monitoreo (*screens*) para prevenir y detectar la manipulación de licitaciones en los procesos de contratación pública

-- CONTRIBUCIÓN DE BRASIL¹ --

1. Desde mediados de 2010, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) colabora con el Observatorio del Gasto Público (ODP), adscrito a la Contraloría General de la Unión (CGU). En el marco de esa colaboración, se ha producido un intenso intercambio de información en torno a una sólida herramienta de análisis de datos sobre contratación pública, que integra alertas en tiempo real de conductas sospechosas de los licitantes.
2. Después de impulsar durante años las auditorías basadas en el análisis de datos, el ODP decidió aportar información práctica en tiempo real. El adquirente tiene acceso a parte de la información que pueden consultar los auditores durante la auditoría. El objetivo de esta novedad es brindar la oportunidad de prevenir infracciones en la contratación pública. Dentro de un conjunto de medidas más amplio, hay dos tipos de alertas que se envían a los adquirentes, de conformidad con el régimen federal, que tienen repercusiones anticompetitivas: i) si el precio de un contrato concreto se aleja del promedio, y ii) si hay vinculación por medio de consejeros comunes entre los proveedores de una licitación concreta. Esas alertas permiten reaccionar a los licitantes, siempre que tengan motivos para sospechar que puede haber una práctica colusoria.
3. La Unidad del CADE que se ocupa de iniciar casos ha recibido muchas notificaciones de la existencia de presuntos cárteles mediante esa herramienta. Puesto que las licitaciones se interrumpen de inmediato, o el adquirente pone de manifiesto públicamente las sospechas de la existencia de cárteles, no

¹ Lucas Freire Silva y Felipe Leitão Valadares Roquete han preparado la presente contribución. Lucas Freire es licenciado en Derecho y tiene una maestría en Auditoría del Sector Público; es el Jefe de la Unidad 7 de Lucha contra los Cárteles de la Superintendencia General del CADE. Felipe Roquete es licenciado en Derecho y tiene una maestría en Ciencias Sociales; es el Jefe de la Unidad de Inteligencia de la Superintendencia General del CADE. Max Alexandre Barbosa Villela se encargó de revisar y traducir el texto; es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia y trabaja en la Unidad Internacional del CADE.

es habitual que las notificaciones culminen en la apertura de investigaciones completas, pero son un medio eficiente de proteger a la administración pública de la manipulación de licitaciones.

4. En el segundo semestre de 2013, el CADE reunió a un equipo para evaluar la creación de técnicas internas que contribuyan a detectar la manipulación de licitaciones.

5. El primer paso fue realizar un análisis comparado de las mejores prácticas adoptadas por autoridades extranjeras de defensa de la competencia en el uso de tecnología de la información para la detección de cárteles. El equipo incluía a personal técnico de distintos sectores y a profesionales del Departamento de Estudios Económicos y la Unidad Internacional, así como a administradores de casos de la Superintendencia General, a fin de recabar información de otras jurisdicciones. Cabe mencionar las contribuciones realizadas por los países que en octubre de 2013 participaron en la mesa redonda de la OCDE relativa a las investigaciones ex officio sobre cárteles y el uso del *screening* para detectarlos.

6. El equipo procuró asimismo establecer alianzas con instituciones públicas de Brasil reconocidas por su capacidad para utilizar macrodatos a efectos institucionales, como el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Consejo de Control de Actividades Financieras (COAF, por su sigla en portugués).

7. La principal enseñanza extraída de la experiencia internacional fue que, en la esfera de la contratación pública, hay dos aspectos esenciales para estructurar un proyecto de análisis de datos: la disponibilidad de datos públicos y la relevancia del impacto económico. Por ello, el diseño del proyecto del CADE sobre técnicas de monitoreo se centró inicialmente en la contratación pública.

8. En 2014, el CADE contrató a consultores externos con conocimientos especializados en estadística, tecnología de la información y extracción de datos, a fin de desarrollar herramientas de análisis. Basándose en el trabajo realizado por los consultores, se creó la interfaz denominada con el término portugués «Cérebro», en la que se integraron tareas de extracción de datos y cribado de datos económicos.

9. El proyecto se creó como un conjunto de herramientas basado en dos enfoques distintos.

10. En primer lugar, se dio prioridad a la tecnología de la información para automatizar los análisis que suelen realizar los administradores de casos.

11. Además de la información recabada en reuniones con un grupo de coordinación de especialistas, en el proyecto se utilizaron hojas de ruta de análisis, basadas principalmente en directrices internacionales, como las contenidas en la publicación de la OCDE: *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. El propósito de las técnicas propuestas es identificar hechos o patrones de conducta sospechosos o improbables que puedan indicar que se está produciendo una simulación de la competencia.

12. Cabe citar como ejemplos del conjunto de técnicas formuladas la identificación de patrones numéricos en las ofertas de los competidores y la detección de identidades entre licitaciones (que, por ley, deben registrarse independiente y confidencialmente hasta que no dé comienzo la licitación).

13. En segundo lugar, en el marco del proyecto se elaboró una iniciativa basada en la bibliografía más especializada sobre econometría, a partir de la idea de generalizar marcadores de situaciones colusorias en datos de precios, costos, márgenes de beneficio, cuota de mercado y econometría espacial.

14. Se seleccionó una serie de publicaciones académicas que describían la conducta de empresas colusorias en casos reales de cárteles, cuyos datos se analizaron retrospectivamente tras la detección de los cárteles y la imposición de sanciones. Las conductas identificadas se tradujeron en modelos matemáticos, a modo de prueba estadística de aplicación general, en un proceso similar al de la ingeniería inversa. Se colaboró con los consultores para codificar algoritmos de búsqueda de los patrones identificados por las

investigaciones econométricas en las bases de datos de licitaciones públicas. Los algoritmos permitieron formular análisis de similitud entre conductas consideradas sospechosas, en teoría, y conductas que se habían detectado en las licitaciones.

15. La formulación del conjunto de técnicas sigue en curso, pero el CADE ya dispone de varias herramientas operativas. A finales de 2015, los análisis de datos cumplieron una función importante en una operación de inspección sin previo aviso realizada por el CADE, y se utilizaron en la argumentación sobre la que se fundamentó la concesión de un mandamiento judicial. Asimismo, los análisis de Cérebro ya han permitido iniciar otras investigaciones de contrataciones públicas.

16. El CADE dispone en la actualidad de aproximadamente 40 bases de datos, e incluyen datos de empresas del registro mercantil, compras registradas en la contabilidad pública, precios de insumos y contrataciones públicas.

17. El manejo de datos, que es una tarea que precisa de muchos recursos humanos, y el proceso de contratación de personal representan los mayores desafíos. Inicialmente, el acceso a los datos planteó dificultades, pero pronto fueron menos acuciantes que la evaluación de la calidad y la fiabilidad de las bases de datos.

18. Asimismo, resulta difícil contratar y capacitar a profesionales especializados en tratamiento de datos cuyas competencias abarquen la infraestructura de bases de datos o los algoritmos especializados en computación científica.

19. Al mismo tiempo que desarrollaba herramientas de análisis económico de los datos de licitaciones, el CADE empezó a organizar una Unidad de Inteligencia. Se suponía que una vez empezasen a funcionar las herramientas de monitoreo, su consolidación dependería en gran medida de que se utilizasen en investigaciones de oficio, lo que contribuiría a su mejora continua gracias a la identificación de los límites y la funcionalidad real de Cérebro.

20. La Unidad de Inteligencia, formada por administradores de casos sénior y funcionarios contratados en instituciones que se ocupan de investigaciones penales, no es únicamente un foro para aumentar la eficacia de las herramientas de monitoreo, sino también el resultado de un diagnóstico que señala la repercusión que tendría desarrollar técnicas de investigación más sólidas en los casos investigados por el CADE.

21. En este sentido, la Unidad de Inteligencia, habida cuenta de que impulsa programas de capacitación en temas como la planificación y realización de entrevistas y audiencias, el uso de programas informáticos de análisis, la investigación y la extracción de datos, contribuye a consolidar conocimientos relativos a la realización de investigaciones, e identifica entre las distintas quejas presentadas ante el CADE, aquellas que podrían dar lugar a investigaciones por infracción del orden económico.

22. La utilización de técnicas activas de detección de cárteles es un elemento adicional del sistema de incentivos de las herramientas reactivas. Es decir, la consolidación de las herramientas de monitoreo (por medio de la incoación de procedimientos administrativos y la ulterior imposición de condenas en el ámbito administrativo) funcionará sin duda como un incentivo adicional para que las empresas y los particulares soliciten clemencia, propongan acuerdos de cese y desistimiento (TCC, por su sigla en portugués) o presenten quejas antes el CADE.