



**INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK**



**FORO LATINOAMERICANO DE COMPETENCIA  
10-11 de septiembre de 2008, Ciudad de Panamá**

**-- Sesión IV --**

**Proyecto de la OCDE para reducir la colusión en procedimientos de licitación en Latinoamérica**

**Informe sobre los progresos realizados**

***I. Introducción***

1. El Proyecto de la OCDE para reducir la colusión en procedimientos de licitación en Latinoamérica está destinado a ayudar a las autoridades de defensa de la competencia y los servicios de adquisiciones a detectar y evitar la colusión en procedimientos de licitación de adquisiciones públicas. El proyecto se lanzó en el Foro Latinoamericano de Competencia de 2007, con proyectos piloto en Brasil y Chile. A partir del amplio trabajo realizado por el Comité de Competencia, el proyecto espera incrementar el número de casos de colusión en procedimientos de licitación que se enjuician con resultados satisfactorios, además de ayudar a frenar la actividad de los carteles. En última instancia, esta labor podría derivarse en importantes ahorros de los fondos gubernamentales y, a su vez, podría impulsar la talla de la autoridad en materia de competencia dentro del gobierno.

2. En muchos países, los concursos públicos de adquisiciones representan un amplio porcentaje del gasto público de la economía nacional. Las estadísticas existentes sugieren que, por término medio, las adquisiciones públicas representan aproximadamente un 15% del Producto Interior Bruto (PIB) en los países de la OCDE e incluso más en muchas economías no pertenecientes a la OCDE. Dado que el objetivo principal de las adquisiciones públicas consiste en seleccionar proveedores con el precio más bajo ajustado a la calidad, las autoridades de defensa de la competencia pueden ayudar de forma considerable a ello si reducen la colusión en procedimientos de licitación durante los concursos de adquisición pública.

3. La colusión en procedimientos de licitación se produce cuando las empresas se confabulan para aumentar los precios a compradores que desean adquirir productos o servicios a través de un proceso de licitación. Las confabulaciones colusorias en procedimientos de licitación pueden adoptar diversos

formatos, si bien, todos ellos obstaculizan los esfuerzos de los compradores (con frecuencia, los gobiernos federales, estatales y locales) para conseguir productos y servicios al precio más bajo posible. Por ejemplo: una confabulación colusoria en un procedimiento de licitación entre dos empresas podría implicar un acuerdo para que una empresa no presentase una oferta en un concurso concreto o un acuerdo para presentar una oferta elevada de manera que la oferta del ganador designado fuese aceptada por los servicios de adquisiciones.

4. No resulta sorprendente que muchos expertos consideren que la autoridad mejor colocada para detectar signos de acuerdos ilícitos en las licitaciones son los propios servicios adquisiciones, pues cuentan con un buen conocimiento del sector industrial y pueden observar los modelos de ofertas presentadas que podrían indicar una actividad colusoria ilícita. Los debates mantenidos sobre colusión en procedimientos de licitación en el Comité de Competencia de la OCDE y su Grupo de Trabajo nº 3 (WP3) han hecho hincapié en que los servicios de adquisiciones pueden desempeñar un importante papel a la hora de ayudar a detectar colusiones ilícitas y reducir la probabilidad de que éstas se produzcan, mediante concursos bien diseñados, entre otras medidas. Por lo tanto, no es de sorprender que el *Third Report on the Implementation of the 1998 Recommendation on Hard Core Cartels* concluyese que para luchar de forma más eficaz contra la colusión en procedimientos de licitación, debería haber más países que ampliasen sus programas de concienciación y cooperasen de manera más amplia con los responsables de los servicios de adquisiciones.<sup>1</sup>

## II. Trabajos relacionados de la OCDE

5. Durante algún tiempo, el Comité de Competencia de la OCDE ha examinado una serie de temas relacionados con los carteles. Los trabajos iniciales en este ámbito llevaron al Consejo de la OCDE a adoptar en 1998 la *Recommendation Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels*.<sup>2</sup> A esta Recomendación del Consejo de 1998, le siguieron en 2005 las *Best Practices concerning the Formal Exchange of Information between Competition Authorities in Hard Core Cartel Investigations*.<sup>3</sup> En esa época, el Comité de Competencia y el WP3 publicaron numerosos informes y documentos de mejores prácticas como continuación a la anterior Recomendación. En ellos, examinaban nuevos temas como programas eficaces de amnistía y clemencia, sanciones contra empresas y particulares y aspectos relativos a acuerdos extrajudiciales y negociación de los cargos y de la condena, concesiones, etc.<sup>4</sup>

6. Más recientemente, el Comité de Competencia de la OCDE se ha centrado en temas de competencia en los mercados de licitación, así como en los mercados de la construcción concretamente (puesto que en dicho sector se han registrado normalmente actividades de carteles en una serie de jurisdicciones).<sup>5</sup> De igual manera, el WP3 examinó recientemente formas de aumentar la competencia en el sistema de adquisiciones públicas y los tipos de documentos y métodos de trabajo que utilizan las autoridades de defensa de la competencia para informar a los órganos de adquisiciones del daño provocado

---

<sup>1</sup> Hard Core Cartels: Third report on the implementation of the 1998 Council Recommendation, OCDE 2005, p. 3.

<sup>2</sup> Recommendation of the Council concerning Effective Action Against Hard Core Cartels (25 de marzo de 1998 - C(98)35/FINAL)

<sup>3</sup> Best Practices for the Formal Exchange of Information between Competition Authorities in Hard Core Cartel Investigations (Octubre de 2005)

<sup>4</sup> Véase: [www.oecd.org/competition](http://www.oecd.org/competition)

<sup>5</sup> Véase: OCDE, Roundtable on Competition in the Bidding Markets, Background Note by the Secretariat (DAF/COMP(2006)27) y OCDE, Roundtable on Competition in the Construction Industry, Background Note by the Secretariat (DAF/COMP(2008)15).

por la colusión en procedimientos de licitación y sobre cómo detectarla y prevenirla.<sup>6</sup> Como continuación a dicho trabajo, los delegados del WP3 acordaron, en la reunión de junio de 2008, elaborar un documento que pudieran utilizar los funcionarios para ayudarles a detectar carteles y a diseñar concursos públicos que impidiesen las actividades de éstos. Dicho documento (denominado con frecuencia lista de comprobación), así como el trabajo previo de la OCDE sobre los carteles, ayudarán sin duda a respaldar los objetivos del Proyecto.

### ***III. Puesta en práctica del proyecto***

7. Esta sección del informe describe cómo se han puesto en práctica las dos etapas principales del proyecto. Una característica clave del proyecto es que involucra a expertos de las autoridades de defensa de la competencia de países miembros de la OCDE. Los trabajos han recibido asistencia de expertos de la autoridad portuguesa, en el caso de Brasil y de Canadá en el caso de Chile. Expertos de Canadá y Portugal participaron en misiones de “evaluación de necesidades” en octubre y diciembre de 2007. Se involucraron activamente en posteriores debates, así como en la elaboración de varios informes, como aquellos que examinan aspectos relativos a las enmiendas propuestas de las leyes de competencia y adquisiciones de Brasil. La OCDE agradece enormemente sus aportaciones al proyecto.

#### ***Primera etapa: evaluación de las necesidades***

8. La primera etapa implicó la evaluación de las necesidades del país en cuestión. Durante las misiones, los expertos hablaron con una amplia variedad de actores para evaluar cuál era la situación actual. Por ejemplo, hablaron con funcionarios de la autoridad de defensa de la competencia, el tribunal de competencia, una serie de servicios de adquisiciones, el tribunal de adquisiciones, los órganos auditores gubernamentales, una asociación municipal, un órgano regulador aeroportuario y otras organizaciones. En muchos casos, se realizaron entrevistas en el idioma local (con servicio de interpretación, cuando fue necesario) o en inglés, si resultaba apropiado.

#### ***Segunda etapa: diseño y aplicación del plan de trabajo***

9. Tras la evaluación de las necesidades, se elaboró un plan de trabajo en cooperación con la autoridad encargada de la competencia. Cada plan de trabajo describía pormenorizadamente las medidas que había que tomar en los meses siguientes e indicaba con qué organismos interactuarían los expertos y la autoridad de defensa de la competencia al aplicar el plan de trabajo. Aunque los contenidos del plan de trabajo dependieron de las circunstancias concretas del país en cuestión, en general, ambos planes se centraron en diferente medida en cooperar con órganos externos, como los servicios de adquisiciones, en el fomento de la capacidad dentro de la propia autoridad de defensa de la competencia y en trabajar en cambios legislativos.

### ***IV. Informe sobre los progresos realizados en el proyecto en Brasil***

10. El trabajo en Brasil se basó en la unidad contra la colusión en procedimientos de licitación dentro de la SDE (la autoridad de defensa de la competencia del Ministerio de Justicia).<sup>7</sup> Durante la parte del

---

<sup>7</sup> En mayo de 2007, se constituyó la unidad encargada de la colusión en procedimientos de licitación de la SDE.

proyecto dedicada a la evaluación de las necesidades, los expertos de la OCDE se reunieron con funcionarios del Ministerio de Justicia (SDE), el tribunal encargado de la competencia (CADE) y el Ministerio de Economía (SEAE). Las charlas mantenidas con estos organismos se centraron en cargar una agenda de actividades para la unidad contra la colusión en procedimientos de licitación, la reforma de la ley sobre adquisiciones, en contactar con otros órganos gubernamentales, en una evaluación de un caso reciente de colusión en un procedimiento de licitación y en aspectos de definición de prioridades en cuanto a casos. Se celebraron reuniones con funcionarios de órganos externos como el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Carreteras e Infraestructura, el Ministerio de Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Educación, SABESP (una gran empresa de agua), CGU (los auditores internos del gobierno federal) y TCU (el Tribunal Federal de Auditoría).<sup>8</sup> Las reuniones con los Ministerios y con otras organizaciones revelaron que, aunque ninguna organización trataba de forma sistemática de desarraigar los carteles dedicados a la colusión en procesos de licitación, conocían dicha práctica y también eran conscientes del daño que provoca. No obstante, no sabían cómo identificar el tipo de comportamiento por parte de empresas y particulares que podría indicar que se había formado un cartel, ni tampoco los esfuerzos que podrían realizar para evitarlos. Además de estas reuniones, los expertos de la OCDE se reunieron también con auxiliares de un Senador brasileño y del Ministerio de Planificación. Dichas reuniones se centraron en determinadas enmiendas de la ley sobre adquisiciones.

11. Como resultado de algunas de esas reuniones, los expertos de la OCDE comenzaron a preocuparse por algunas de las enmiendas propuestas a la ley de adquisiciones de Brasil, ya que parecían perjudicar la competencia en el sector de la construcción. En consecuencia, se presentó un breve informe ante la SDE en febrero de 2008 que destacaba las prácticas de adquisición específicas de varias jurisdicciones, así como las medidas adicionales que debería tomar la SDE para tratar de identificar si las enmiendas reducirían la competencia. También se sugirió que la autoridad redactase una enmienda al proyecto de ley con la intención de establecer un programa de Determinación de un certificado de oferta independiente (CIBD). En última instancia, la SDE presentó un informe a la Presidencia de la República de Brasil en marzo de 2008, que examinaba de forma pormenorizada varias enmiendas propuestas a la ley de adquisiciones. Aunque este informe se centró en gran medida en las enmiendas que influían en el sector de la construcción, la SDE incluyó una solicitud para poner en práctica el programa de CIBD.

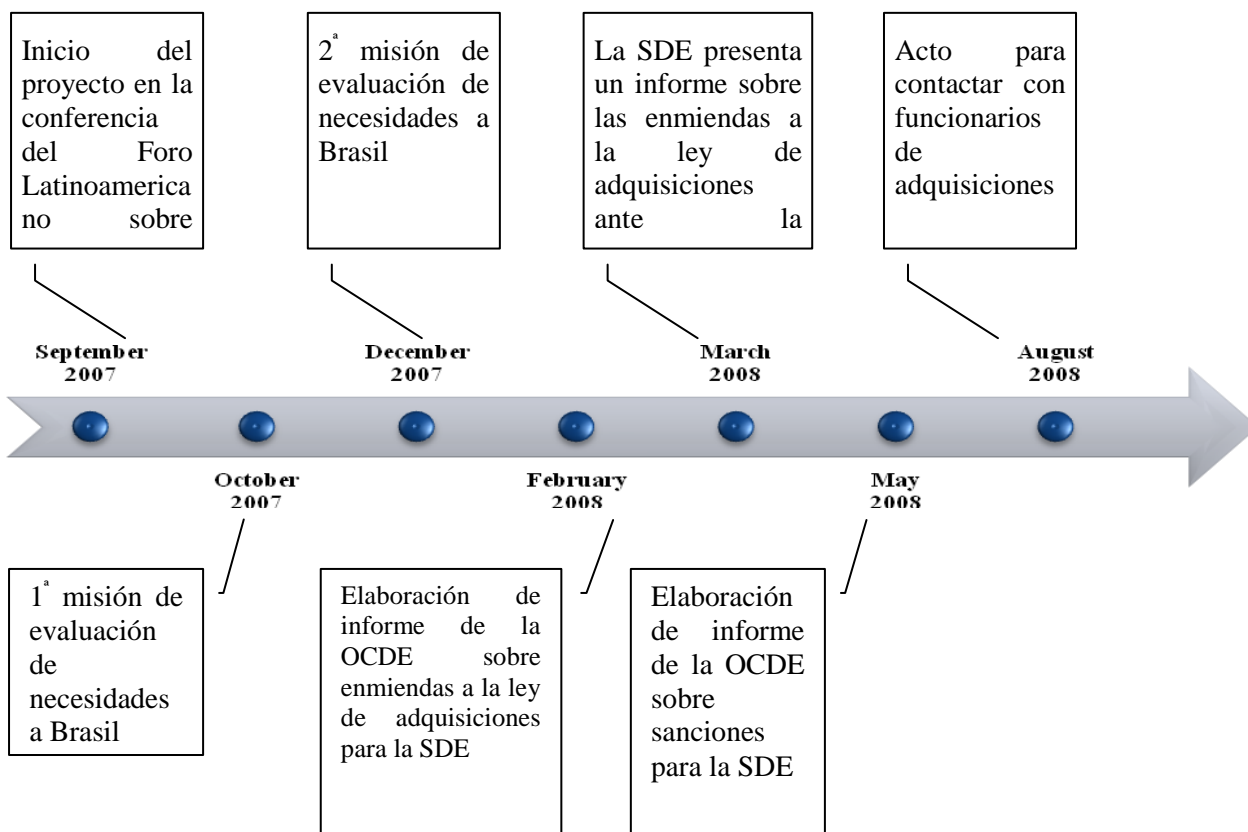
12. Además del informe sobre las enmiendas a la ley de adquisiciones, en mayo de 2008, la OCDE presentó a la SDE un informe sobre una enmienda propuesta a la ley de competencia, que se centraba en las sanciones. Otra parte de este esfuerzo general consiste en establecer un red de órganos que coordinará los esfuerzos de lucha contra la corrupción y la colusión en procedimientos de licitación. Dicho esfuerzo se centra en la Agencia de Auditoría Interna, el Tribunal Federal de Auditoría y el Ministerio de Planificación, se encuentra en una etapa inicial y adopta algunas de sus ideas orientativas de otras jurisdicciones con prácticas similares. Cabe destacar que una interesante característica de dicho esfuerzo es la posibilidad de utilizar poderes de aplicación complementarios para descubrir prácticas de corrupción y colusión en procedimientos de licitación.

### ***Calendario de trabajo en Brasil***

13. El siguiente calendario muestra los resultados más importantes que se han alcanzado en Brasil hasta el momento. Tal como se ha señalado anteriormente, se ha hecho hincapié en el trabajo legislativo, así como en contactar con los servicios de adquisiciones y otras organizaciones.

---

<sup>8</sup> El vínculo entre corrupción y colusión quedó bien demostrado por el hecho de que los miembros de CGU indicaron que la mayoría de los casos de corrupción implicaban cierta forma de colusión.



### ***Futuros trabajos en Brasil***

14. Los futuros trabajos que se realizarán con Brasil pueden seguir centrándose en fortalecer la ley sobre adquisiciones y competencia. Además de esto, pueden llevarse a cabo tareas de fomento de la capacidad dentro de la autoridad, así como en otras partes del sistema político y en la legislación sobre competencia de Brasil. También se proseguirá con los esfuerzos de establecimiento de contactos, como un gran seminario para funcionarios de adquisiciones que se ha planificado actualmente para agosto de 2008.

### ***V. Informe sobre los progresos realizados en el proyecto en Chile***

15. Durante la parte del proyecto dedicada a la evaluación de necesidades, se mantuvieron reuniones con los jefes de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), así como con los jefes de división de este organismo. Los debates se centraron en el interés de la FNE por reforzar los poderes de aplicación a través de enmiendas legislativas que constituirían un programa de clemencia, reforzarían las sanciones y aportarían la capacidad de efectuar redadas.<sup>9</sup> Para contribuir a dicha labor, la Comisionada Sheridan Scott de la Oficina de Competencia de Canadá se dirigió a los miembros del Parlamento chileno en octubre de 2007. Su discurso trató sobre la importancia de constituir un programa de clemencia bien diseñado, sólidas sanciones y la capacidad para realizar redadas.

<sup>9</sup> El mantenimiento del personal y la gestión y establecimiento de prioridades en cuanto a quejas (actualmente, la FNE recibe más de 200 al año) también se consideraron aspectos importantes que afectan a los esfuerzos de aplicación de las medidas contra los carteles.

16. Asimismo, se mantuvo una reunión con el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Durante estas reuniones, los funcionarios señalaron la necesidad de un poder de aplicación de la ley más fuerte para poder lograr un criterio de prueba superior ante los tribunales (en lugar de pruebas indirectas), así como la necesidad de ayudar a los miembros del Parlamento chileno a comprender por qué se necesita una reforma de la ley sobre competencia.

17. Aparte de lo anterior, se celebraron reuniones con la Dirección de Compras Públicas (un servicio de adquisiciones Web), el Tribunal de Compras y Contratación Públicas (el tribunal competente en materia de adquisiciones), la Junta Aeronáutica Civil (una autoridad de transporte de líneas aéreas), Cenabast (un órgano que gestiona los concursos públicos de suministros médicos), la Asociación de Municipalidades, el Ministerio de Obras Públicas y la Contraloría General de la República (el órgano de auditoría federal). La mayoría de los representantes de organizaciones de adquisiciones parecieron comprender la importancia que reviste la lucha contra la colusión en procedimientos de licitación. Muchos funcionarios se interesaron por recibir formación sobre cómo identificar carteles dedicados a esta práctica, así como asesoramiento sobre cómo lograr el mejor diseño de los concursos públicos de licitación para reducir la probabilidad de colusión.

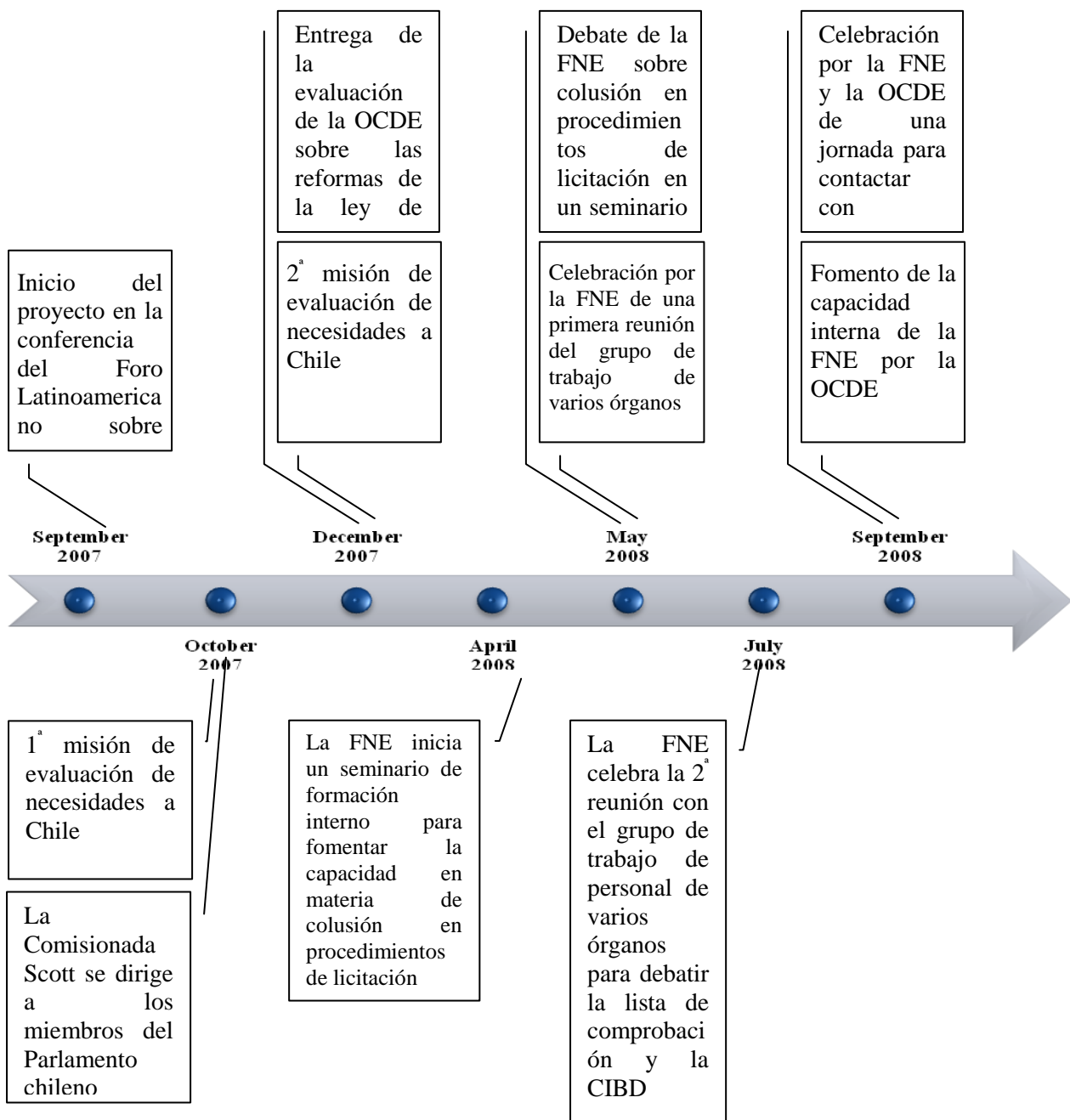
18. Aunque los trabajos llevados a cabo en Chile se han desarrollado con más lentitud que en Brasil, actualmente se ha acordado un plan de trabajo con la Fiscalía Nacional Económica. Dicho plan de trabajo pone el énfasis principal en fomentar la capacidad dentro de la autoridad y en trabajar con órganos externos. Una iniciativa se centra en elaborar una guía para ayudar a los funcionarios y los órganos externos a detectar la colusión en procedimientos de licitación. Otra parte del proyecto se centra en establecer un grupo de trabajo con personal de diferentes organismos que se centre en reducir la colusión en procedimientos de licitación. Entre los órganos asociados iniciales para dicha labor se encuentran la Red de Abastecimiento del Estado (REDABA), el Ministerio de Obras Públicas (MOP), la Contraloría General de la República (CGR), el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) y Chile Compras (el sistema de adquisición en línea federal). La primera reunión del grupo de trabajo formado por personal de diferentes órganos se celebró en mayo de 2008 y la segunda tendrá lugar el 10 de julio de 2008.<sup>10</sup> El 15 de mayo de 2008, la FNE realizó una presentación sobre colusión en procedimientos de licitación ante los miembros de REDABA. A dicha reunión, asistieron más de 200 funcionarios de adquisiciones. A esto le seguirán presentaciones adicionales ante los funcionarios de adquisiciones, así como una encuesta sobre las prácticas de adquisición de los miembros de REDABA. En última instancia, podrían elaborarse programas de formación a medida dirigidos a estos órganos, para ayudarles a identificar mejor la colusión en procedimientos de licitación e instituir prácticas que permitan un seguimiento de las pruebas a obtener. Para contribuir a dicha labor, se ha planificado realizar un taller sobre técnicas de investigación para la FNE a finales del mes de septiembre de 2008. Dicho seminario continuará la labor de otro anterior sobre el fomento de la capacidad, completado en abril por la FNE. Por último, también se ha planificado un seminario para septiembre para los servicios de adquisiciones.

### ***Calendario de trabajo del proyecto en Chile***

19. El siguiente calendario muestra los resultados más importantes que se han alcanzado en Chile hasta el momento. Hasta ahora, los trabajos se han centrado en el fomento de la capacidad dentro de la autoridad, en contactar con servicios de adquisiciones y otras organizaciones y en la labor legislativa.

---

<sup>10</sup> Un funcionario del MOP asistió a una mesa redonda del WP2 sobre colusión en procedimientos de licitación, así como a la charla del Comité de Competencia sobre los problemas de competencia en el sector de la construcción.



### *Futuros trabajos en Chile*

20. Los futuros trabajos en Chile podrían centrarse en ayudar a que la labor de la FNE refuerce las capacidades de investigación. Para ello, se proporcionarán a la FNE informes que examinen los problemas planteados por varias asociaciones de juristas en relación con los programas de clemencia, las capacidades para realizar redadas y las escuchas informáticas. El trabajo también podría contribuir a la formación de una unidad encargada de los carteles en la FNE, así como a fomentar la capacidad dentro de dicha unidad. Los esfuerzos de establecimiento de contactos podrían centrarse en ayudar a los funcionarios de

adquisiciones a detectar prácticas de colusión en procedimientos de licitación, así como en evitarlas. Por ejemplo, un esfuerzo podría implicar la colocación de una lista de comprobación en la página web de la FNE y en las páginas web de adquisiciones de Chile Compras y REDABA. Asimismo, los miembros del grupo de trabajo de varios órganos podrían incorporar esa lista de comprobación en sus manuales para educar a sus funcionarios sobre cómo identificar la colusión en los procedimientos de licitación. Otro esfuerzo podría implicar posiblemente la creación de un sistema en línea para informar de posibles carteles y un número de teléfono dedicado, para que los funcionarios de los servicios de adquisiciones u otros pudieran informar de comportamientos sospechosos. Por último, los miembros del grupo de trabajo de varias agencias podrían valorar la capacidad para establecer un Programa de determinación de un certificado de oferta independiente en Chile en un futuro próximo. En septiembre de 2008, se evaluarán los resultados del primer plan de trabajo y podría elaborarse un plan de trabajo nuevo.

## **VI. Información de referencia de Brasil y Chile**

21. Los análisis efectuados tanto por Brasil como por Chile indican que hasta ahora consideran que el proyecto es un éxito. Por ejemplo, en su presentación ante el WP3 en la mesa redonda celebrada en junio de 2008, Brasil indicó que la “OCDE fue un socio muy importante” y la “asistencia que ésta ha prestado ya a la SDE ha sido de inmenso valor.” Chile también ha agradecido enormemente el esfuerzo realizado por la OCDE.

## **VII. Resumen**

22. El Proyecto de la OCDE para reducir la colusión en procedimientos de licitación en Latinoamérica ya casi ha cumplido un año. Los progresos alcanzados en Brasil y Chile han sido constantes. Las dos iniciativas de Brasil y Chile han hecho hincapié en entablar contactos con servicios de adquisiciones y otros órganos gubernamentales, como la forma natural de combatir la colusión en procedimientos de licitación. Dichas iniciativas corroboran las conclusiones del Comité de Competencia y el WP3 de la OCDE, que han resaltado la importancia de establecer una estrecha relación de trabajo con los órganos de adquisiciones. Aunque se exige más, sin duda este esfuerzo ya ha dado fruto.