



Combatir los carteles para poner fin a la corrupción y proteger al consumidor

Los carteles son ilegales y costosos. Incrementan artificialmente los precios para los consumidores, exigen una cuota económica a los países y socavan la integridad de las empresas. Los carteles pueden formarse en cualquier sector, desde el cuidado de la salud y el transporte hasta la construcción y las telecomunicaciones. No hay industria que esté exenta ni consumidores que escapen a sus efectos. Cuando las compañías participan en colusión y confabulan para la fijación de precios, los mercados se vuelven ineficientes y los consumidores soportan alzas injustificadas en los precios de hasta el 100%.

Los carteles desestabilizan el entorno de negocios al propiciar ambigüedad moral, ilegalidad y un clima de corrupción. La colusión fomenta una cultura corporativa que avala actos de corrupción como el soborno de funcionarios o la creación de fondos con fines ilícitos. Los acuerdos secretos de fijación de precios pueden implicar la compra de funcionarios públicos, manipulación de los procesos de contratación pública o licitaciones fraudulentas. Cuando estas actividades salen a la luz, se destruye la confianza de los consumidores y el prestigio de las empresas.

Ante estos riesgos, las compañías deben prohibir las actividades de los carteles con la misma determinación con que combaten otras formas de corrupción. Con el fin de luchar de manera efectiva contra los carteles, las autoridades antimonopolios y de lucha contra la corrupción deben buscar nuevas oportunidades de colaboración y emplear una gama de herramientas que generen incentivos para exponer la actividad de los carteles y aplicar sanciones severas para quienes continúen operando ilegalmente.

Índice

1. Una práctica destructiva con alcance global
2. Hacia un escenario de soluciones innovadoras basadas en la colaboración
3. Respuestas

¿Qué es la colusión?

Según la *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción* de TI, la 'colusión' es "un acuerdo secreto entre partes, en el sector público y/o privado, que se confabulan para cometer actos con el fin de engañar o defraudar para obtener una ventaja económica ilícita. Las partes involucradas reciben usualmente el nombre de 'carteles'".⁵

El alcance de los carteles en varios sectores

Pareciera que ningún sector está exento de la colusión. Se han aplicado sobreprecios a los consumidores en productos como papel térmico para fax (sobreprecio del 10%), vitaminas (35%) y acero inoxidable (100%). Un breve análisis de algunos casos recientes permite apreciar el alcance y el impacto de los carteles.

Construcción: En 2007 se aplicaron multas a cuatro compañías por fraudes en licitaciones para conseguir contratos, fijación de precios e intercambio de información confidencial para controlar el mercado de ascensores y escaleras mecánicas en cuatro países europeos. Dado que las escaleras mecánicas y los ascensores reciben mantenimiento de las empresas que los instalan, el impacto de este cartel puede sentirse por un período de veinte a cincuenta años.⁶

Salud: Un análisis de varios proyectos financiados por el Banco Mundial en el sector de la salud en India comprobó que cuatro compañías químicas europeas habrían participado en un cartel entre 1999 y 2004 y durante este período presentaron ofertas idénticas para el suministro de insecticidas contra la malaria en un proyecto de salud de US\$ 114 millones. Es posible que nada menos que 18 de los 21 contratos adjudicados para el programa hayan estado afectados por la actividad del cartel.⁷

Medios de comunicación: En 2007, la Autoridad sobre Competencia de Hungría dio a conocer la existencia de un acuerdo de cartel entre dos compañías de distribución de periódicos, mediante el cual se comprometieron a no ingresar al mercado en el que operaba la otra. En tanto ambas compañías ocupaban una posición casi monopólica en el sector, el acuerdo permitió eliminar a la competencia.⁸

1. Una práctica destructiva con alcance global

La actividad globalizada de los carteles ha adquirido una renovada importancia en las tres últimas décadas, impulsada por los avances en las comunicaciones internacionales y las cadenas de suministro. Incluso las marcas más reconocidas, desde Bayer hasta Intel, han participado en prácticas de fijación de precios y han sido multadas por ello¹.

Entre 1990 y 2005, se descubrieron 283 carteles internacionales privados. Estos carteles acumularon ventas totales superiores a US\$ 1 billón y aplicaron sobreprecios a sus consumidores por más de US\$ 300.000 millones². Lamentablemente, estas cifras no son más que una mera fracción de la pérdida económica que generan los carteles para los consumidores. Se calcula que posiblemente sólo uno de cada seis carteles es detectado³.

Los países en desarrollo son los más perjudicados por los carteles tanto nacionales como internacionales, dado que cuentan con leyes antimonopolio débiles y menos recursos para su implementación que las naciones industrializadas. Estos países parecen haber recibido poca ayuda de sus pares industrializados para protegerse contra la fijación de precios: un estudio de 2005 determinó que 51 países, en su mayoría pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuentan con marcos regulatorios que toleran de manera explícita o implícita a los carteles que participan en prácticas de fijación de precios fuera de las fronteras nacionales y exportan sus prácticas ilícitas al extranjero.

Por ejemplo, como resultado de las fallas en la prevención de este flagelo a nivel nacional e internacional, los carteles globales han aplicado sobreprecios mayores en América Latina y Asia que en América del Norte y Europa. Según un cálculo, se comprobó que tan sólo 19 industrias que participaban en prácticas de fijación de precios generaron costos para los países en desarrollo —como resultado del incremento artificial en los precios de productos importados clave— equivalentes a no menos del 15% de la ayuda extranjera recibida. Dado que la mayoría de los carteles logran no ser detectados, se ha sugerido que las pérdidas económicas para los países en desarrollo podrían alcanzar o superar el volumen total de fondos recibidos en calidad de asistencia internacional para el desarrollo⁴.

2. Hacia un escenario de soluciones innovadoras basadas en la colaboración

Al igual que el soborno, los carteles desobedecen el imperio de la ley, atentan contra los estándares de ética empresarial y propician una cultura de oportunismo irresponsable. La colusión se apoya en la ilegalidad y el engaño sistemáticos (uso de fondos reservados, comunicaciones secretas o intercambio de información confidencial por parte de compañías o empleados deshonestos) y abre el camino para otras actividades de corrupción.

Desarticular los carteles y los canales de corrupción en el sector privado requiere una mayor coordinación entre las instituciones antimonopolio y el movimiento contra la corrupción. En la medida en que las autoridades regulatorias en materia de antimonopolio compartan información sobre empresas infractoras, las autoridades de lucha contra la corrupción pueden ser advertidas anticipadamente sobre potenciales delincuentes y viceversa. Por

ejemplo, el intento de una empresa por sobornar a funcionarios para resultar beneficiada en una licitación pública puede constituir un indicio de que la empresa infractora participa en otras actividades de corrupción o de que existe colusión en el mercado en general.

Una mayor comunicación entre las autoridades en materia de defensa de la competencia y lucha contra la corrupción genera oportunidades para el aprendizaje recíproco sobre estrategias de cumplimiento efectivas. Con un número creciente de herramientas innovadoras para enfrentar a los carteles, las autoridades regulatorias en materia de competencia cuentan con estrategias y experiencias valiosas que pueden adaptarse a las iniciativas para combatir la corrupción.

Los gobiernos están siendo más flexibles con las compañías en los casos de autodenuncia relacionados con los carteles. Esta flexibilidad, que ha contemplado desde multas menos gravosas hasta amnistía absoluta, ha permitido que la Comisión Europea tomara medidas contra más de 100 compañías y recaudara casi € 3.000 millones en multas tan sólo durante 2002 y 2003. En Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, también se han implementado premios económicos para incentivar a posibles denunciantes a informar sobre la existencia de carteles. Otro importante factor de disuasión ha sido castigar la participación en carteles con penas de prisión y/o multas. Esta práctica cada vez más común ya ha sido adoptada en países como Francia, Alemania, Irlanda, Japón, el Reino Unido y EE. UU.

Pese a ésta y otras iniciativas de distintos gobiernos, aún hay falencias en el cumplimiento. En 2007, se estimó que las sanciones impuestas a los carteles permitían recuperar, en promedio, tan sólo el 20% de los sobrepagos y que era común que se repitieran las irregularidades.

Para disuadir a los carteles no basta con fortalecer la aplicación de la ley y los gobiernos corporativos. El rol esencial de la sociedad civil debe ser reforzado mediante una mayor colaboración entre el movimiento contra la corrupción y los grupos de consumidores. Históricamente, los defensores de los consumidores han movilizado al público y emprendido investigaciones con objetivos específicos, con el fin de mejorar la reglamentación antimonopolio. Los defensores de la gobernabilidad complementan estas iniciativas aportando experiencia y generando conciencia sobre temas como corrupción e integridad corporativa. Consolidar los esfuerzos de ambos movimientos permitirá incrementar el conocimiento y generar oportunidades para combatir a la corrupción y los carteles, de manera holística y sostenible.

3. Respuestas

Las medidas contra los carteles deben ser incorporadas como un elemento crítico dentro de iniciativas más amplias destinadas a reducir la corrupción en todos los ámbitos de la empresa. Para tal fin, TI recomienda las siguientes respuestas de políticas:

Las empresas deben:

Fortalecer el cumplimiento y adoptar una política de tolerancia cero frente a los carteles.

¿Cuáles son las multas?

En noviembre de 2008, la Comisión Europea aplicó multas superiores a € 1.300 millones a cuatro compañías que producían vidrios para automóviles y proveían a cerca del 90% del mercado del Espacio Económico Europeo. La Comisión Antimonopolio descubrió que las compañías habían discutido de manera ilícita los precios indicativos, las cuotas de mercado y el reparto de clientes entre 1998 y 2003. Se trata de la multa más importante impuesta por la Comisión Europea hasta el momento⁹.

¿Cuáles son las penas de prisión?

En abril de 2009, el Departamento de Justicia de Estados Unidos (Department of Justice, DOJ) impulsó una investigación sobre fijación de precios de las pantallas de cristal líquido para televisores. Se presentaron cargos contra cuatro empresas y nueve personas. Asimismo, se aplicaron multas por un total de US\$ 616 millones y cuatro ejecutivos recibieron penas de prisión¹⁰.

En una segunda investigación, el DOJ anunció que 15 compañías aéreas de distintos países y cuatro ejecutivos del sector se habían declarado culpables, o habían acordado hacerlo, frente a los cargos de fijación de precios de fletes desde y hacia Estados Unidos. El valor total de las multas ascendió a US\$ 1.600 millones, y los cuatro ejecutivos involucrados recibieron penas de prisión¹¹.

Combatir los carteles para poner fin a la corrupción y proteger a los consumidores

- 🌐 La fijación de precios y la colusión deben ser rechazadas de manera inequívoca por las empresas. Para ser sostenibles, deben establecerse medidas internas de cumplimiento contra los carteles.

Fomentar el compromiso de los empleados y ofrecer protección a los denunciantes.

- 🌐 Las compañías deben incorporar cláusulas sobre denuncia de irregularidades que incentiven activamente a los empleados a denunciar posibles actos ilícitos y garantizar la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo.

Las autoridades regulatorias y los gobiernos deben:

Perfeccionar y extender el uso de herramientas de cumplimiento que demuestren ser más efectivas.

- 🌐 Las autoridades regulatorias deben continuar aplicando sanciones económicas y penales para disuadir a los carteles, y a la vez crear incentivos como políticas de indulgencia o recompensas para incentivar la divulgación de información.
- 🌐 Las autoridades de competencia deben desarrollar métodos novedosos para disuadir a los carteles, por ejemplo, excluir de los índices éticos o de los fondos de inversión a aquellas compañías que hayan sido condenadas por participar en carteles.
- 🌐 En el ámbito de la contratación pública, los gobiernos pueden estudiar distintas oportunidades para establecer coaliciones contra los carteles que comprometan a los proveedores a cumplir altos estándares de integridad y honestidad.

Actuar como coordinadores entre los órganos de regulación, a través de diversos sectores y en el ámbito internacional.

- 🌐 Las autoridades en materia de lucha contra la corrupción y defensa de la competencia deben buscar oportunidades para el aprendizaje recíproco y crear sistemas efectivos para compartir información sobre empresas infractoras. La coordinación debe trascender las fronteras nacionales.

La sociedad civil, los ciudadanos y los consumidores deben:

Movilizar las iniciativas de los consumidores y establecer coaliciones.

- 🌐 Los consumidores pueden aprovechar su poder de compra y organizarse en forma colectiva a fin de transmitir un mensaje claro de que la colusión no será tolerada.
- 🌐 Los defensores de los consumidores y los grupos que trabajan en temas de gobierno corporativo alcanzarán un impacto más amplio si comparten sus conocimientos y colaboran en las campañas destinadas a generar mayor conciencia entre el público sobre costos o impacto de los carteles.

Monitorear la actividad de los carteles como parte de las evaluaciones generales llevadas a cabo por las compañías.

Esta posición sobre políticas se desprende del Informe Global de la Corrupción 2009 de TI: La corrupción y el sector privado. Es uno de los cuatro documentos basados en el Informe. Los otros analizan las políticas regulatorias, el lobby corporativo y los sistemas de integridad corporativa. A menos que se indique lo contrario, todos los datos y cifras están tomados del Informe.

El IGC 2009 reúne a más de ochenta destacados especialistas y profesionales para abordar un amplio espectro de riesgos de corrupción en el sector privado y las posibles soluciones. Para obtener más información, visite: www.transparency.org/publications/gcr.

Para comprar este informe y otras ediciones del IGC, visite el sitio web de Cambridge University Press en www.cup.cam.ac.uk.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12


Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlín

Alemania

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

Controlar la participación en carteles y las actividades de corrupción como uno de los pilares de la responsabilidad corporativa, conlleva el mensaje de que se trata de una conducta tan ilícita, desleal e inaceptable como las demás medidas inadecuadas de tipo social, ambiental o económico que adopta una compañía. 

Referencias:

¹ Para Bayer, ver: "Bayer pays \$33 M to settle price fixing case", *Pittsburgh Business Times*, 30 de septiembre de 2004. www.bizjournals.com/pittsburgh/stories/2004/09/27/daily39.html. Para Intel, ver: Fu Yun Chee y David Lawsky, "EU hands down record antitrust fine to Intel", *Reuters*, 13 de mayo de 2009.

www.reuters.com/article/topNews/idUSTRE54C1SO20090513.

² De los 283 carteles privados internacionales descubiertos entre 1990 y 2005, más de la mitad ya habían participado en este tipo de actividades ilícitas.

³ OCDE, *Hard Core Cartels: Recent Progress and Challenges Ahead* (París: OCDE, 2003).

⁴ M. Levenstein, L. Oswald y V. Suslow, "International Price-fixing Cartels and Developing Countries: A Discussion of Effects and Policy Remedies", Documento de Trabajo No. 53 (Amherst, MA: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2003).

⁵ Transparency International, "Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción" (Berlín, TI, julio de 2009).

⁶ Comisión Europea, "Competition: Commission fines members of lifts and escalators cartels over €990 million", Comunicado de prensa, 21 de febrero de 2007.

⁷ M. Voith, "Collusion Alleged among Pyrethroid Makers", *Chemical & Engineering News*, 24 de enero de 2008.

⁸ K. Hetényi y F. Uriesberger, "Hungary: The Amendment is Pending", *International Financial Law Review*, 1 de octubre de 2008.

⁹ Comisión Europea, "Antitrust: Commission fines car glass producers over €1.3 billion for market sharing cartel", Comunicado de prensa, 12 de noviembre de 2008.

¹⁰ Departamento de Justicia de EE. UU., "Korean executive agrees to plead guilty and serve one year in prison for participation in LCD price-fixing conspiracy", Comunicado de prensa, 29 de abril de 2009.

¹¹ Departamento de Justicia de EE. UU., "Dutch airline executive agrees to plead guilty for fixing prices on air cargo shipments", Comunicado de prensa, 29 de abril de 2009.

© 2009. Transparency International. Todos los derechos reservados.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de noventa capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción, y trabaja junto a distintos socios en el gobierno, las empresas y la sociedad civil para desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla. Para obtener más información, ingrese en: www.transparency.org