

# Estudio de las Fuentes de Soborno de Transparency International 1999

"La magnitud de los sobornos pagados por corporaciones internacionales en los países en desarrollo es a gran escala. Las acciones emprendidas por la mayoría de los gobiernos de los países industrializados para luchar contra la corrupción internacional son modestas. Los resultados se traducen en mayor pobreza en los países pobres, un persistente socavamiento de las instituciones democráticas, y cada vez más distorsiones en el comercio internacional honesto."

Peter Eigen

Presidente Transparency International

Enero 20, 2000

- El Índice de Fuentes de Soborno
- Soborno en los sectores empresariales
- Factores claves que influyen la aceptación de sobornos
- Opiniones sobre la Convención Anti-Soborno de la OCDE
- Prácticas comerciales desleales, más allá del soborno
- Cuáles son las principales prácticas desleales?
- Está empeorando el soborno?
- Aproximaciones a la encuesta de TI
- Opinión de Peter Eigen sobre el tema

## Sobre el estudio de las Fuentes de Soborno

Transparency International solicitó a Gallup International Association (GIA) realizar entrevistas en profundidad a líderes del sector privado en 14 economías de mercado emergentes, las que en conjunto dan cuenta de más del 60% de las importaciones de todas las economías de mercado emergentes, a saber India, Indonesia, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, Argentina, Brasil, Colombia, Hungría, Polonia, Rusia, Marruecos, Nigeria, África del Sur. Se realizó el estudio entre los meses de Abril y Julio de 1999.

Muchas de las preguntas realizadas se refieren a las percepciones existentes sobre el pago de soborno, por parte de compañías de los 19 principales países exportadores del mundo, en esas economías de mercado emergentes.

Los encuestados fueron entrevistados por entrevistadores profesionales y calificados, en base a estricta confidencialidad y anonimato. En total se realizaron 779 entrevistas, lo que significó aproximadamente 55 entrevistas en cada país. Cerca de un tercio (230) de los encuestados eran ejecutivos de alto rango, residentes en países con economías emergentes, empleados de las principales compañías extranjeras, y cerca de un tercio (236) representa a las principales compañías nacionales. De los encuestados, 84 eran altos ejecutivos contables, 76 pertenecían a cámaras de comercio binacionales, 78 a bancos comerciales nacionales y extranjeros, y 75 a estudios legales comerciales. El Índice de Fuentes de Soborno de TI es un esfuerzo pionero para dimensionar los ofrecimientos de sobornos: la relativa propensión de las compañías de estados exportadores líderes para pagar sobornos en economías emergentes. TI manifiesta su agradecimiento a la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur por el apoyo a esta importante iniciativa.

## Índice de Fuentes de Soborno (IFS)

### 1999 Transparency International Índice de Fuentes de Soborno (IFS)

Clasificación 19 Exportadores Líderes

**Gallup International preguntó: "En los sectores empresariales que le son familiar, por favor indique si es muy probable, bastante probable o improbable que compañías de los siguientes países paguen sobornos para obtener o conservar negocios en ese país."**

### El Índice de Fuentes de Soborno (IFS)

clasifica a los principales países exportadores en función de la medida en que se percibe que sus corporaciones pagan sobornos en el extranjero. El IFS fue publicado por TI en Octubre 26, 1999.

Lugar	País	Ptje. OECD	OECD Convention	Lugar	País	Ptje. OECD	OECD Convention
1	Suecia	8.3	Ratificado	11	Singapur	5.7	No firmado
2	Australia	8.1	Ratificado	12	Espana	5.3	Firmado pero no ratificado
2	Canada	8.1	Ratificado	13	Francia	5.2	Firmado pero no ratificado
4	Austria	7.8	Ratificado	14	Japon	5.1	Ratificado
5	Suiza	7.7	Firmado pero no ratificado	15	Malasia	3.9	No firmado
6	Países Bajos	7.4	Firmado pero no ratificado	16	Italia	3.7	Firmado pero no ratificado
7	Reino Unido	7.2	Ratificado	17	Taiwan	3.5	No firmado
8	Belgica	6.8	Ratificado	18	Corea del Sur	3.4	Ratificado
9	Alemania	6.2	Ratificado	19	China	3.1	No firmado
9	Estados Unidos	6.2	Ratificado				

**Notas:** las preguntas conciernen a los principales exportadores que pagan sobornos a altos funcionarios públicos.

El error estándar de los resultados fue de 0.2 o menos. En el puntaje, 10 representa la percepción de un nivel insignificante de soborno, mientras que 0 alude a respuestas indicando la percepción de muy altos niveles de soborno. En el interrogatorio, muchos encuestados expresaron la dificultad de distinguir entre las compañías del continente y las de Hong Kong, ya que un creciente número de empresas del continente operan desde Hong Kong. En consecuencia, la encuesta utilizó el término 'China incluyendo Hong Kong.'

El IFS y las otras informaciones de este folleto indican que existe la percepción generalizada de que la corrupción cumple un rol significativo en el comercio internacional.

TI cree que los datos entregan una alarmante visión de la medida en que se percibe que los principales exportadores recurren a prácticas corruptas.

Sin embargo, estamos en una nueva época en la que 34 países han acordado en la Convención Anti-Soborno de la OCDE, considerar que el soborno a funcionarios extranjeros constituye un delito.

Los nuevos datos del estudio de TI, y las encuestas ulteriores, serán utilizadas por TI como instrumento de monitoreo para evaluar los progresos en los años venideros.

Al momento de imprimirse esta publicación, sólo 18 de los 34 países que firmaron la convención de la OCDE han entregado todos los documentos necesarios para ratificarla. Entre los principales países industrializados que no lo han hecho aún aparecen Francia e Italia.

Para mayor información sobre la Convención de la OCDE y su implementación, sírvase visitar el sitio:

[www.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm](http://www.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm)

## Soborno en los sectores empresariales

Los ejecutivos y profesionales empresariales de los principales países con economías de mercado emergentes, consideran que los casos de soborno son mayor en las obras públicas y el sector de la construcción, seguido por la industria armamentista.

## Soborno en los sectores empresariales

Gallup International preguntó:

**¿Cuáles son los sectores de su país de residencia en los que altos funcionarios públicos estarían muy probablemente, probablemente o improbablemente dispuestos a aceptar sobornos o a extorsionar ?**

Los puntajes siguientes son promedios de todas las respuestas basados en una escala de 0 a 10 , en la que 0 representa percepciones de muy altos niveles de corrupción, mientras que 10 representa percepciones de extremadamente bajos niveles de corrupción.

El error estándar de los resultados fue de 0.2 o menos.

Contratos de obras públicas y construcción	1.5
Armamento e industria de defensa	2.0
Energía (incluyendo petróleo )	3.5
Industria (incluyendo minería)	4.2
Salud/ trabajo social	4.6
Correo, telecomunicaciones (equipos y servicios)	4.6
Aviación civil	5.0
Banca y finanzas	5.3
Agricultura	6.0

## La gran corrupción

Las preguntas de esta encuesta, incluyendo aquellas sobre los sectores empresariales, estaban enfocadas a las transacciones comerciales de gran envergadura. Sin embargo es posible que, las respuestas de algunos encuestados se relacionen con asuntos de corrupción marginal.

Las preguntas de las encuesta se refieren tanto a contratos que involucran a los gobiernos y a la concesión de licencias por parte de funcionarios gubernamentales, la participación en licitaciones públicas y materias relacionadas con el respeto de las regulaciones.

Es la primera vez que TI publica datos sobre percepciones de soborno en los sectores empresariales. TI quisiera ser testigo de un mayor desarrollo de investigaciones en esta área y estimula las asociaciones industriales a nivel internacional y nacional a mostrar liderazgo en este aspecto.

Los Pactos de Integridad de TI intentan prevenir la corrupción en los contratos gubernamentales a gran escala. Un informe de la situación actual está disponible en:

[www.transparency.org/activities/activities.html](http://www.transparency.org/activities/activities.html)

## Factores claves que influyen la aceptación de sobornos

Quienes respondieron a la encuesta de Gallup International comparten puntos de vistas similares sobre las razones por las cuales altos funcionarios públicos y políticos de muchos países se dejan sobornar.

En muchos casos, los factores planteados para explicar la corrupción están relacionados entre ellos. Obviamente, muchos funcionarios del sector público creen que no sólo pueden asegurar su inmunidad frente a la interposición de una acción judicial en su contra, sino también que las posibilidades que sus actividades criminales sean descubiertas son bajas. Estas consideraciones alientan a aceptar sobornos. El hecho de que muchos, incluso entre los más altos, funcionarios gubernamentales reciban bajos ingresos es percibido generalizadamente, como la causa principal de sobornos. 33 % de los entrevistados piensa que la corrupción ha aumentado en lo últimos cinco años. Se preguntó sobre los factores que contribuyeron a ese aumento. Algunos observadores políticos han responsabilizado el financiamiento de las campañas políticas ser una de las causas principales de los altos niveles de corrupción. Si bien, este ha sido un problema recurrente en las democracias establecidas, en los países emergentes estudiados, esta dimensión fue clasificada última entre los 9 principales factores que contribuyen al aumento de la corrupción en los últimos años.

**Gallup International preguntó ¿Cuáles son los principales factores que han contribuido al aumento de la corrupción (de acuerdo a lo manifestado por el 33% que afirmó que la corrupción ha aumentado)?**

Bajos salarios del sector público	65%
Inmunidad de los funcionarios públicos	63%
Confidencialidad en el gobierno	57%
Malos procedimientos de adquisiciones públicas	51%
Procesos de privatización	37%
Procesos de privatización	30%
Restricciones a los medios de comunicación	24%
Liberalización financiera	19%
Liberalización financiera	18%
Otros	15%
No indicado	6%

## Aceptación de sobornos

Durante los últimos cinco años, TI ha publicado anualmente su Índice de Percepción de Corrupción (ver Anexo). El más reciente IPC, data de fines de octubre de 1999, y entrega información sobre 99 países.

En muchos casos las percepciones de mayor disposición a aceptar sobornos, según el IPC, alude a funcionarios de países muy pobres. La información ha contribuido a comprender la relación existente entre altos niveles de corrupción y bajos niveles de desarrollo económico.

Este nexo es destacado por el hecho que se menciona a los bajos salarios del sector público como principal causa de sobornos. Sin embargo, bajos salarios también tienden a indicar bajos niveles de efectividad de los servicios públicos por ej. en la recaudación de ingresos. El mejoramiento del servicio público tendría por lo tanto, el doble beneficio de contribuir al desarrollo económico y reducir la corrupción.

## La Convención de la OCDE sobre la Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales

El cumplimiento de la Convención Anti-Soborno de la OCDE depende, en parte, de la comprensión de sus disposiciones por parte de los ejecutivos de corporaciones internacionales con sedes alrededor del mundo, y de programas de cumplimiento efectivos por parte de las corporaciones internacionales con sede en los países que han ratificado la Convención. Los nuevos resultados del estudio permiten conocer los niveles actuales de comprensión y cumplimiento.

(ver: [www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm](http://www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm), y [www.iccwbo.org/](http://www.iccwbo.org/))

**Gallup International preguntó: Es posible que tenga conocimiento de la existencia de una nueva Convención Anti-Soborno de la OCDE: ¿Cuál de las siguientes afirmaciones refleja mejor cuánto sabe Usted acerca de la Convención?**

	Respuestas de las 779 personas interrogadas	Respuestas de 230 ejecutivos de las principales corporaciones extranjeras residentes en países con mercados emergentes
Estoy familiarizado con la Convención .	6%	5%
Algo sé al respecto.	13%	8%
Sólo he escuchado algunas cosas al respecto.	43%	42%
No he escuchado nada al respecto.	38%	45%

**A los pocos encuestados que contestaron que la**

### TI y la Convención de la OCDE

La nueva Convención de la OCDE es un impulso para TI para desarrollar y encargar el estudio sobre los ofrecimientos de soborno.

La Convención de la OCDE cambiará enormemente las condiciones de negocios en las economías emergentes y las empresas deberán adoptar rápidos mecanismos de cumplimiento internos. Sin embargo, el estudio mostró que los ejecutivos de corporaciones extranjeras con sedes en países con economías de mercado emergentes tienen incluso menos familiaridad con la Convención que la muestra general de encuestados.

TI formulará preguntas similares en los próximos años para monitorear las mejoras en el conocimiento y seguimiento de la Convención, que considera un delito el pago de soborno a funcionarios extranjeros.

**Convención les era familiar o saber algo acerca de la Convención (en total 146 personas) se les preguntó: ¿Sabe Usted de qué manera su organización responde a esta Convención de la OCDE?**

Se planifica/realiza/ha realizado una revisión de las prácticas.	19%
No se han requerido acciones.	43%
No se ha tomado ninguna decisión aún	18%
No sé cómo está respondiendo la organización.	12%
No indicado	8%

## Prácticas comerciales deshonestas - junto a , o en vez de , sobornos

La encuesta de Gallup también incluyó preguntas sobre prácticas diferentes al soborno, ya que esta información puede ser relevante para considerar la situación competitiva en la que se recurre a sobornos.

**Gallup International preguntó:**

***En los sectores empresariales que le son familiar, existen otros medios por los cuales algunos gobiernos obtienen deslealmente ventajas comerciales para sus compañías?***

Si	69%
No	31%

**Gallup International preguntó:**

**¿Cuáles son los gobiernos con los que Usted asocia principalmente esas prácticas?**

País	País	País	País
Estados Unidos	61%	Taiwan	16%
Francia	34%	Singapur	13%
Japón	34%	Bélgica	9%
China/Hong Kong	32%	Australia	8%
Alemania	27%	Canadá	8%
Italia	24%	Países Bajos	8%
Corea del Sur	23%	Corea del Sur	8%
Reino Unido	23%	Austria	7%
España	17%	Suiza	6%
Malasia	16%	Otro	18%
País de residencia del encuestado			28%

**Competencia en los negocios**

TI enfoca su trabajo en el soborno, que es ilegal en todos los países. El soborno ocurre en ambientes de intensa competencia donde pueden existir otros procedimientos para otorgar ventajas especiales a algunas compañías - algunas de estas prácticas pueden considerarse injustas por los competidores, aunque no sean ilegales. TI utilizó este nuevo estudio para aprender más sobre el competitivo contexto en que se desarrollan procedimientos ilegales y deshonestos.

TI no concuerda con el argumento planteado a veces, de que el soborno por parte de compañías de algunos países puede justificarse para limitar el uso de presiones diplomáticas o políticas de compañías de otros países, y especialmente de grandes países con mayores influencias políticas que los países pequeños. Cualquiera que sean las circunstancias, las prácticas desleales no son un motivo para justificar el uso de sobornos.

## Las prácticas comerciales deshonestas más frecuentes

Los encuestados consideran que las presiones diplomáticas o políticas son las principales prácticas comerciales deshonestas aparte del soborno. De hecho, hoy, casi todos los países utilizan sus embajadas extranjeras, especialmente sus departamentos comerciales, para crear y asegurar oportunidades de negocios. Algunos servicios diplomáticos lo hacen más efectivamente que otros y algunos, especialmente de grandes países industrializados, tienen excelente acceso e influencias políticos, lo que puede fortalecer el posicionamiento competitivo de sus compañías.

<b>Gallup International preguntó: Cuáles son los medios que Usted ha visto ser utilizados por los gobiernos para asegurar, ventajas comerciales deshonestas a las compañías de sus propios países?</b>	
Presiones diplomáticas o políticas	53%
Presiones Comerciales/dumping/fijación de precios	49%
Presiones financieras: impuestos diferenciales, tarifas, barreras aduaneras, subsidios	45%
Ayuda bajo restricciones	36%
Favores/ regalos	36%
Defensa/armamento bajo restricciones	28%
Ausencia de leyes/regulaciones/presiones/presiones sobre temas legales	23%
Becas/programas educacionales o de salud bajo restricciones	16%
Otros medios	11%
No indicado	2%

## Competencia leal

Cabe destacar que los países que obtuvieron los mejores puntajes en el Índice de Fuentes de Soborno son también los países que menos recurren a "otros medios para obtener ventajas de negocios desleales para sus compañías"

El uso de otras prácticas comerciales merece otro estudio para tener una mejor comprensión de cuáles son las prácticas que pueden tener serios efectos adversos y qué debería hacerse para restringir el uso de dichos procedimientos.

TI apoya iniciativas anti-corrupción en distintos foros internacionales (incluyendo la Organización Mundial de Comercio), que se interesan también por las otras prácticas comerciales globales y su relación con temas claves como las adquisiciones públicas, exportaciones, inversiones internacionales y financiamiento de exportaciones.

## ¿Está empeorando el soborno?

La encuesta de Gallup International no indicó concluyentemente que exista la sensación de que el soborno está empeorando. Esto no es motivo de alegría. Los resultados del Índice de Percepción de Corrupción anual de TI sugieren que en muchos países se percibe actualmente un muy alto nivel de corrupción. Los siguientes resultados demuestran claramente que sólo una minoría percibe una disminución en el nivel de corrupción.

<b>Gallup International preguntó: En términos generales, en los últimos 5 años, ha aumentado o disminuido la corrupción a funcionarios públicos de altos rangos de su país, por parte de compañías extranjeras?</b>	
Ha aumentado	33%
No ha variado	22%
Ha disminuido	25%
No sabe	20%

## Corrupción local

Gallup International preguntó a los encuestados sobre la disposición de las compañías nacionales para pagar sobornos, en sus países de residencia. Con un margen considerable, la mayoría de los encuestados indicó que percibe que los niveles de soborno pagados por las compañías nacionales son mayores a los que pagan compañías extranjeras.

No es posible estimar en qué medida esas percepciones del alto nivel de pago de soborno por parte de las empresas locales alienta a las empresas extranjeras a recurrir a sobornos para asegurar contratos en esos países extranjeros.

Frecuentemente, empresarios extranjeros culpan la gran incidencia de sobornos en países con mercados emergentes ser el estímulo para que ellos mismo paguen sobornos. Pero, frecuentemente es la gran predisposición de las firmas extranjeras para pagar importantes sobornos, y recurrir a ellos rutinariamente, lo que ha sido la primera causa del envenenamiento de las economías nacionales con mercados emergentes. Sin embargo los resultados enfatizan que los esfuerzos internacionales para combatir el soborno dependen fuertemente de la eficiente implementación de la legislación nacional.

## Aproximaciones a la encuesta de TI

La encuesta de IFS fue aplicada exclusivamente en los principales países con mercados emergentes, porque TI decidió otorgarle prioridad al impacto de la corrupción internacional en los países en desarrollo y en transición.

Ya que es el "frente" para la corrupción internacional, ahí se hallan las personas con mayores conocimientos sobre este tema, y no en las sedes de las principales compañías.

La hipótesis operacional de TI era aplicar la encuesta en países en los que hubiera una considerable competencia internacional. Si un mercado emergente es dominado abrumadoramente por una nación exportadora, entonces no entrega información comparativa de interés. Esta es la razón por la cual algunos mercados emergentes no fueron incluidos en la lista final de países.

TI tampoco pudo incluir a China, a pesar de que sea el primer objetivo mundial emergente para realizar inversiones directas en el extranjero. Esta decisión ha despertado considerable interés, pero la explicación es simplemente que Gallup International Association encontró dificultades insuperables para encontrar una muestra similar de empresarios a los interrogados en otros países y aplicar la encuesta en China, en los plazos estipulados.

## Fuentes de Información

De qué manera los ejecutivos comerciales que respondieron las preguntas de esta encuesta obtuvieron la información que poseen? ¿En qué basan sus opiniones en estos tópicos?

<b>Gallup International preguntó: <i>Por favor describa de donde proviene principalmente su información al respecto.</i></b>	
Prensa/informes de los medios de comunicación	79%
Conversaciones con colegas/amigos	67%
Experiencia personal	56%
Informes corporativos	20%
Informes de gobierno	18%
Internet	15%
Otros	3%
No indicado	1%

## Peter Eigen, Presidente de TI sobre los nuevos datos del IF

**Pregunta:** *¿Qué puede hacerse para luchar contra la corrupción en los sectores más destacados -obras públicas y construcción?*

**Eigen:** TI ha promovido la realización de las contrataciones públicas de manera totalmente transparente. Las licitaciones de las adquisiciones públicas deben permitir una revisión y tener reglas que todos puedan entender. Recomendamos los "Pactos de Integridad" que comprometen a los gobiernos, a los interesados y a los financistas en un sistema transparente. (ver: [www.transparency.org/integrity\\_pact/index.html](http://www.transparency.org/integrity_pact/index.html)).

**Pregunta:** *¿Los bajos salarios públicos son un factor clave en la aceptación de sobornos- que puede hacerse con eso?*

**Eigen:** Sí, los resultados del estudio destacan este punto. Demasiado frecuentemente, las agencias de cooperación utilizan la expresión "reforma del servicio civil" como un eufemismo sólo para reducir empleos públicos. Debe considerarse el pago de salarios decentes a los funcionarios públicos. En muchos países incluso los jueces y funcionarios de aduanas no reciben siquiera el sueldo mínimo. Consecuentemente, esto provee un terreno fértil para la corrupción.

**Pregunta:** *Los resultados sugieren muy poca conciencia acerca de la nueva Convención Antisoborno de la OCDE- le sorprende?*

**Eigen:** No. La Convención es nueva. Pero estaría muy disgustado si la ignorancia se prolongara por más tiempo. Debemos asegurar que importantes países como Francia e Italia entreguen todos las herramientas de ratificación (en diciembre de 1999 no lo habían hecho) y que todos los otros que no lo hayan hecho aún, sigan rápidamente el ejemplo. Debemos hacer todo lo posible para que los gobiernos de la OCDE respeten las nuevas leyes en estricta conformidad con la Convención de la OCDE y exijan su total cumplimiento por las compañías de su jurisdicción. Las corporaciones líderes necesitan demostrar que entienden la ley y que actúan voluntariamente para respetarla.

**Pregunta:** *Los datos destacan con qué magnitud se percibe a la corrupción como un problema mayor - TI está marcando una diferencia?*

**Eigen:** Nadie dijo que luchar contra la corrupción sería fácil. Marcamos una diferencia, pero debemos seguir el ritmo de acción para que los progresos sean continuos. TI cuenta hoy con 77 Capítulos Nacionales in situ y es la sociedad civil de cada país la que mejor puede liderar el trabajo anti-corrupción y los acercamientos más adaptados a las condiciones locales.

Las principales agencias de cooperación se están uniendo a nuestros esfuerzos globales anti- corrupción y su vigor y habilidad deben ser alentados. Debemos actuar más por el lado del ofrecimiento de sobornos, y en este aspecto la Convención de la OCDE será muy importante, si puede ser eficientemente monitoreada. Hemos creado útiles instrumentos para monitorear los progresos en esta área.