

## **¿Cómo desarrollar o mejorar Programas de Integridad en Pymes?**

### **Las Acciones Colectivas como herramienta práctica**

**por Matthias Kleinhempel**

**(Artículo publicado por la Revista Enfoques No 10, Octubre 2018)**

A partir de la sanción de la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, muchos se preguntan de qué manera habrán de cumplir con las previsiones de la misma, respecto de instaurar en el menor plazo posible un programa de integridad.

Especialmente las Pymes, que sufren de la escasez de recursos crónica. Por ende, herramientas que les permitan avanzar en la implementación de programas de integridad efectivos no solo son bienvenidos, son necesarios. En esta nota se describirán a las Acciones Colectivas como herramientas útiles en este sentido. Les pueden facilitar a empresas para nombrar algunos ejemplos (más se encuentran hacia el final de este artículo):

- Análisis de riesgos, para sectores claves, para tareas, trámites y procedimientos comunes a todas las empresas.
- Due diligence de terceros ajenos (proveedores comunes, distribuidores, agentes, intermediarios, etc.).
- Capacitaciones conjuntas de personal en roles similares.
- Capacitaciones que salgan de lo común, por medio de la realización de inversión colectiva (ejemplo juegos interactivos, e-learning).

Estos son sólo unos pocos ejemplos de las cosas que en conjunto las Pymes podrían hacer. Hay muchas más, ahorrando costos en la medida que mayor sea su cantidad, calidad y porcentaje de ocupación del mercado.

En la Argentina existen más de 1500 federaciones, cámaras, centros y uniones empresarias. Y más de 600 mil Pymes constituidas y reconocidas formalmente. Las Pymes son mayoría, de empresas, de empresarios, de empleados. Y en el ámbito de la integridad empresarial su experiencia es poca pero su potencialidad gigante.

### ***Introducción***

El concepto de Acción Colectiva no es nuevo. Para poder evaluar el potencial y sus desafíos para la aplicación cabe describirlo, así como sus potenciales usos.

La lucha de gobiernos, justicia, ONGs y empresas contra la corrupción es compleja y requiere de herramientas innovadoras. La guerra contra la corrupción se libra en varios frentes. Regulaciones y controles externos e internos son necesarios pero no suficientes. Más allá de prohibiciones, mejoras en la transparencia de transacciones financieras y controles, hacen falta herramientas concretas que disminuyan el

magnetismo de la corrupción tanto del lado *receptor* (básicamente, aunque no únicamente, el sector público) como del lado *proveedor* (básicamente, pero no sólo, las empresas).

La lista de herramientas es larga. Incluye del lado receptor: mejores sueldos, educación, mayor rotación del personal, mayor transparencia en los procesos, mayor *enforcement* de normativas, entre otras; y del lado proveedor: cambios culturales en las empresas, mejores sistemas de evaluación de desempeño e incentivos que no alienten éxitos a corto plazo sin importar los medios, etc.

### **Las acciones colectivas**

La idea de la acción colectiva es simple: las compañías trabajan con sus competidores y otros *stakeholders* para crear las condiciones en un mercado determinado o en una licitación determinada con miras a que se respeten la reglas para una competencia justa donde las decisiones se tomen en base a razones de negocio como calidad y precio y no por sobornos pagados.

El término inglés “Collective Action” (Acción Colectiva) fue utilizado por primera vez por el economista estadounidense Mancur Olson al investigar un problema de “*free rider*” en cámaras empresariales. Aplicado al tema anti-corrupción, el concepto de *Free Rider* significa que cada una de las compañías se beneficiará de un clima de transparencia más competitivo pero pocas estarán dispuestas a invertir en forma individual sus recursos propios o arriesgar su propia existencia para alcanzar tal clima. Un típico caso del famoso dilema del prisionero.

El problema yace en cómo lograr que los costos implícitos en la actuación individual de una organización se vean minimizados o incluso eliminados a través de la cooperación mutua entre pares. El concepto de Acción Colectiva se sustenta en esfuerzos mancomunados de empresas de una región geográfica, de un sector o empresas competidoras en una licitación determinada. Es un camino largo que incluye una muchas veces lenta construcción de confianza mutua a través de varias etapas de acuerdos. Es una estrategia para el sector privado que impacta en el clima de negocios a través de la *acción coordinada* de empresas para acordar el cumplimiento de ciertos estándares de transparencia en un sector de la industria y por un plazo determinado, con castigos más o menos graves para aquellos miembros que incumplan con los estándares acordados.

Una acción colectiva ayuda a crear un entorno homogéneo de buenas prácticas que minimice las oportunidades para operar fuera del estado de derecho (*rule of law*), nivelando el campo de juego para actores de distinto tamaño y poder, incluyendo pequeñas y medianas empresas, y las respectivas cadenas de valor, tanto *upstream* (*proveedores*) como *downstream* (canal de ventas). Junto a sus competidores y distintos *stakeholders*, las empresas pueden crear condiciones de mercado transparentes que les permitan llevar adelante negocios justos para todos.<sup>1</sup>

Una acción colectiva típicamente (pero no necesariamente) cuenta con tres pilares:

- empresas como partes del acuerdo

---

<sup>1</sup> World Bank Institute 2008a:2.

- una organización de la sociedad civil como facilitadora del acuerdo
- sector público como parte o como incentivador del acuerdo

Participar de una acción colectiva brinda beneficios a sus participantes y organizaciones del entorno. De acuerdo al *World Bank Institute*, una acción colectiva contribuye de modo positivo en los siguientes aspectos:<sup>2</sup>

- Incrementa el impacto y credibilidad de la acción individual de las empresas;
- Fomenta la inclusión de “jugadores” individuales vulnerables (p.e., Pymes) dentro de una alianza de organizaciones similares;
- Nivela el campo de juego entre los competidores;
- Complementa o substituye temporalmente sistemas judiciales débiles.

Una ventaja adicional que poseen las acciones colectivas es que al promover la creación de un mismo estándar de transparencia con sus pares y con la supervisión de terceros neutrales, permite “blindar” a los actores de las múltiples facetas que puede adquirir la corrupción. No sólo obstaculiza la facilitación de pagos de sobornos sino que también convierte en más difícil la práctica de la extorsión ya que aquel que quiera obligar a una empresa participante de la acción colectiva a someterse a sus “pedidos” correrá el riesgo de que las otras empresas participantes se enteren y él y sus prácticas queden expuestas a la luz pública.

Las empresas individuales no podrán explotar tan fácilmente la debilidad institucional de los países donde operan y tomar “atajos”: una acción colectiva llena el espacio que dejan vacíos institucionales y políticas precarias y crea un paraguas ético para buenas prácticas de negocios. La multiplicidad de actores que intervienen en una acción colectiva conduce por ende a un *enfrentamiento diversificado* de la corrupción en sus diferentes formas y manifestaciones. En este sentido, el ejemplo de la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI en inglés) fomentado por *Transparency International* ha buscado concertar la acción de actores interesados en regiones institucionalmente débiles como, por ejemplo, África donde a diario se presentan dilemas de corrupción en sectores tan sensibles como económicamente significativos como lo son el minero, petrolero y gasífero.<sup>3</sup> Una acción colectiva es un proceso colectivo que surge a raíz de un reconocimiento de injusticias u obstáculos que buscan ser enfrentados de manera creativa y novedosa por un conjunto de actores alineados detrás de un mismo objetivo.<sup>4</sup>

La Acción Colectiva puede ser útil especialmente en entornos donde no todas las empresas de un sector o que compiten por un proyecto específico cuentan con programas de *compliance* formales, o donde compiten empresas grandes con otras de tamaño menor que operan de manera más informal y muchas veces con menos respaldo financiero que les permita resistirse a solicitudes indebidas. Esta situación

---

<sup>2</sup> World Bank Institute 2008b:11.

<sup>3</sup> EITI 2011.

<sup>4</sup> Rama et al. 2009:464.

lleva, y más aún en entornos tradicionalmente corruptos como los existentes en muchos países de la región, a una enorme falta de confianza entre las empresas a que “la otra” no ofrece/acepta pagar sobornos.

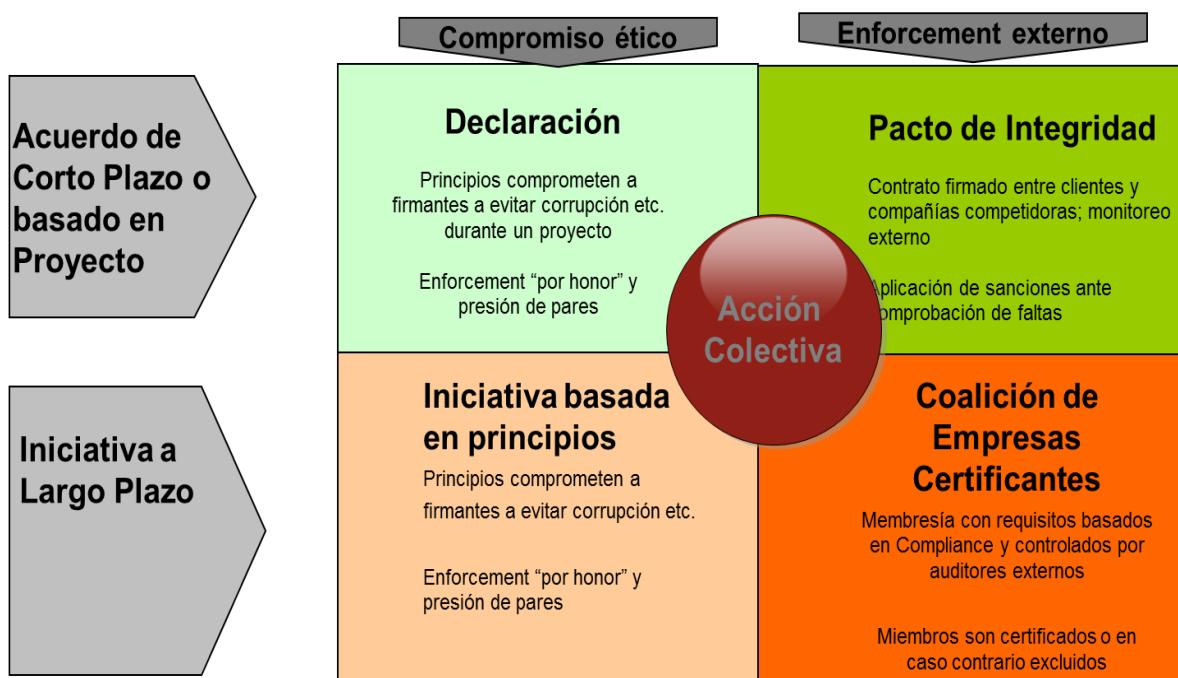
Es cierto que ninguna empresa paga sobornos de buen gusto. Pero también es cierto que muchas lo consideran inevitable en determinados entornos culturales y otros creen no contar con los recursos necesarios para poder asegurar la supervivencia de su organización si son reacios a aceptar este tipo de solicitudes.

Se llega así a la conclusión de que es difícil para una empresa que se plantee actuar de manera limpia, ser exitosa por sí sola en su afán de sobrevivir en un entorno hostil. La Acción Colectiva ofrece una nueva perspectiva que con sus varias etapas de desarrollo contribuye a incrementar la confianza y el control de pares en un sector determinado.

### ***Tipos de acciones colectivas y sus variables***

Existen cuatro tipos principales de acciones colectivas que están determinadas por características específicas:

- pactos de integridad,
- declaraciones anticorrupción,
- coaliciones de empresas certificantes,
- iniciativas basadas en principios.



## Tabla I. Tipos de acciones colectivas.<sup>5</sup>

Estas cuatro categorías pueden ser clasificadas de acuerdo a dos criterios fundamentales: plazos temporales (largo o corto plazo) y nivel de compromiso ("light" o de "enforcement" externo).

La "Declaración" y la "Iniciativa basada en principios" son compromisos de empresas de carácter ético, sin controles externos. Son muchas veces un paso inicial, en el cual las empresas participantes se comprometen a evitar la corrupción en un proyecto determinado como una licitación (Declaración) o en un lapso de tiempo (Iniciativa basada en principios). Con este tipo de compromiso los participantes manifiestan su interés y su compromiso con el juego limpio y comienzan a hablar del tema, intercambiar observaciones, ejerciendo así una suerte de control entre partes con el fin de construir confianza. De esta forma se crean las bases para compromisos más fuertes y con sanciones para el que viola el pacto.

Un *pacto de integridad* consiste en un contrato escrito formal entre un conjunto de empresas oferentes y un cliente que participan de un proyecto específico (p.e., un proceso licitatorio) en el cual tanto el proyecto en su diseño (especificaciones de la licitación) e implementación son supervisados por un monitor. Se estipulan sanciones en caso de que se pruebe que se han cometido violaciones a las cláusulas del contrato: éstas pueden ir desde la exclusión misma de procesos licitatorios actuales y futuros hasta multas pasando por denuncias ante organismos judiciales competentes. Un pacto de integridad es, por consiguiente, un contrato sujeto a monitoreo externo de cumplimiento, usualmente firmado por los CEOs de las principales entidades participantes.

Por su parte, la *iniciativa basada en principios* y la *coalición de negocios certificante* son *iniciativas a largo plazo* para perseguir la instalación de estándares éticos en un sector de la industria o área específica. La coalición de negocios certificante es una iniciativa monitoreada externamente. Un ejemplo de coalición certificante es la del "Pacto Ético Comercial" en Paraguay: desde el año 2005 el pacto iniciado con el auspicio del Departamento de Comercio estadounidense y firmado por más de 150 adherentes, ha desarrollado procesos de evaluación, certificación e investigación. Los miembros del pacto reciben status de "luz verde" cuando pasan sus productos por la aduana.

## **Cómo iniciar una acción colectiva y rol de facilitador**

Una empresa que quiera llevar adelante una acción colectiva debe antes que nada responder a algunos interrogantes básicos de manera sucesiva que le permitirán realizar una evaluación completa de la plausibilidad de una acción de tales características<sup>6</sup>. Una de las más importantes es si tiene su propia casa "en orden", es decir si está razonablemente segura que su cultura empresarial y el programa de

---

<sup>5</sup> Word Bank 2008b.

<sup>6</sup> World Bank Institute 2008b:28.

compliance implementado aseguran, en principio, que puede cumplir con los compromisos que implica una acción colectiva.

Si este es el caso y supone que una buena cantidad (y calidad) de competidores del sector, suficientes para representar una parte importante del mercado, están interesados en elaborar una estrategia conjunta y existe una mínima confianza entre los mismos; entonces están dadas las condiciones para iniciar el proceso de la constitución de una Acción Colectiva.

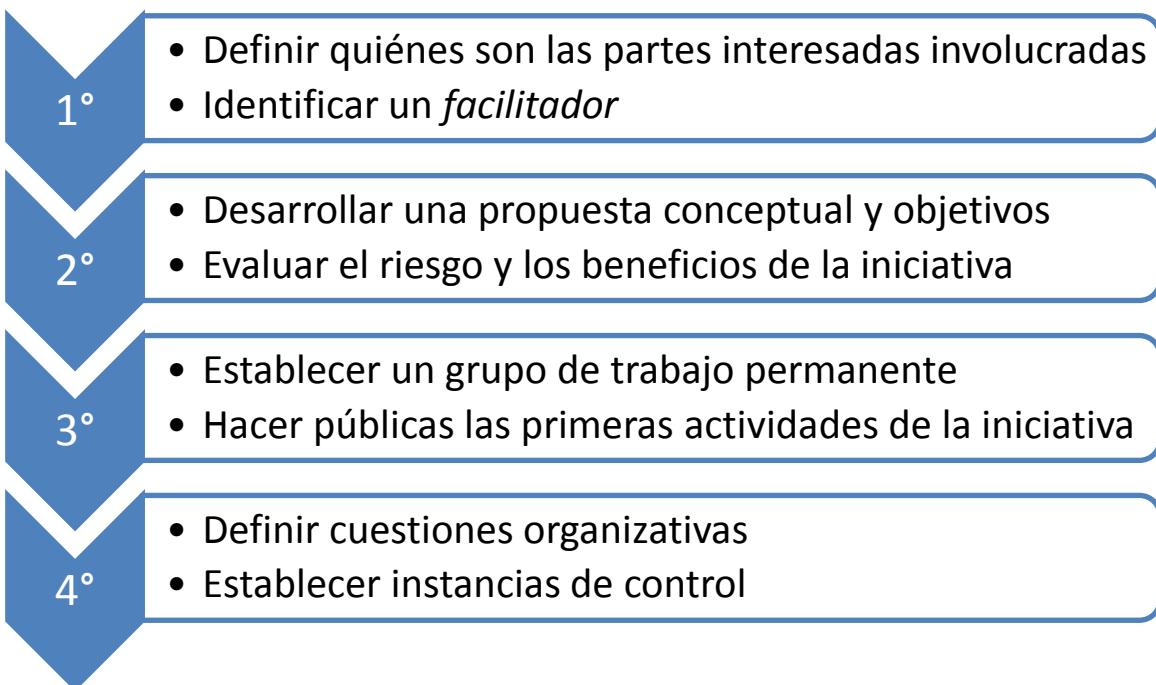


Tabla II. Fases de la constitución de una Acción Colectiva

Para el diseño e implementación de un programa de tales características hay que definir quiénes son las partes interesadas involucradas. Es necesario identificar un *facilitador* encargado de iniciar el proceso y contactar al resto de los interesados. Usualmente el facilitador es una organización no gubernamental de la sociedad civil, institución académica u organización profesional independiente comprometida con la promoción de buenas prácticas e idealmente poseedor de la neutralidad y reputación suficientes para ganarse la confianza de las partes intervenientes.

Al mismo tiempo que la búsqueda del facilitador, se deberá crear una lista de socios potenciales entre los cuales se considerarán empresas, ONGs, etc., y luego priorizar qué empresas deberán formar parte de la iniciativa.

A continuación, el facilitador deberá ir indagando en la factibilidad de la acción colectiva a través de reuniones sucesivas donde se discutirán los perfiles de las empresas participantes y el enfoque que se le quiere dar a la iniciativa. El facilitador hace aquí las

veces de consultor, evalúa oportunidades y riesgos de llevar adelante la acción colectiva.

En una segunda fase, se deberá desarrollar una propuesta conceptual completa realizando talleres para evaluar el riesgo y los beneficios de la iniciativa así como determinar los objetivos. El facilitador será el encargado de llevar esta propuesta a potenciales socios y hará el correspondiente seguimiento.

En una tercera instancia, es recomendable establecer un grupo de trabajo permanente que haga el seguimiento de problemas que vayan surgiendo y donde se acuerden principios y objetivos compartidos sobre la hoja de ruta a seguir. Se recomienda involucrar en esta etapa a los medios de comunicación para ir haciendo públicas las primeras actividades de la iniciativa. Todo esto permitirá una consolidación del proceso y pasar a la etapa siguiente donde se deberá decidir quien representará la iniciativa, cómo se costearán los gastos, cuál será el estatuto y cómo se llevarán adelante las instancias de control: monitoreo, sanciones y/o auditorías externas.

### ***Acciones colectivas y la Ley 27.401***

Las acciones colectivas, que hemos explicado y conceptualizado, tienen además de los beneficios generales mencionados, la posibilidad concreta y actual en la Argentina de constituirse en una herramienta de colaboración entre Pequeñas y Medianas Empresas que juntas deseen avanzar con medidas tendientes a cumplir con la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas.

A través de iniciativas a largo plazo -una *iniciativa basada en principios* en primer lugar sobre la cual se establezcan con posterioridad *coaliciones de negocios certificantes*- conjuntos de Pymes podrían buscar la instalación de estándares éticos en un sector de la industria o área específica.

La ley 27.401, establece en sus artículos 22 y 23 tres exigencias: 1. La existencia de un código de ética, o políticas y procedimientos de integridad; 2. Tener reglas y procedimientos de prevención de ilícitos en cualquier interacción con el sector público; y 3. Proporcionar capacitaciones periódicas sobre el Programa de Integridad y además, una larga lista de opcionales que al final no serán tan optativos (como por ejemplo: el mapeo periódico de riesgos mencionado en el artículo 22 que indefectiblemente es la base de cualquier programa de integridad).

Recientemente la Oficina Anticorrupción ha publicado un borrador de la Guía de implementación de estos elementos. En el mismo, se admite que las Pymes pueden, al poseer menor cantidad de recursos disponibles, realizar las acciones con mayor informalidad, creatividad y búsqueda de economicidad.

Por ejemplo, respecto de las capacitaciones se sugiere: “*puede contemplarse que las restricciones presupuestarias atenten contra la periodicidad y variedad de las actividades de capacitación. (...) Será deseable (...) que las grandes empresas, así como las cámaras o asociaciones que las nuclean, se interesen por la capacitación de*

*las Pymes que conforman su cadena de valor y les brinden estímulo y apoyo para desarrollarla. La capacitación conjunta de varias empresas puede ser deseable. La lógica pérdida de especificidad de una actividad conjunta bien puede verse compensada por el valor que posee, en tanto acción colectiva, la conversación sincera entre pares de negocios sobre el problema de la corrupción y su combate.”*

De esta manera observamos que las Acciones Colectivas son tenidas en cuenta y promovidas por la Oficina Anticorrupción, órgano de interpretación de la Ley.

Asimismo, respecto de la recepción interna de denuncias de hechos de corrupción, el documento señalado menciona que “en Pymes, fundaciones o asociaciones civiles que posean un plantel reducido y concentrado en una misma sede, con acceso directo al dueño o a los directores por parte de cualquier trabajador (...)", la promoción y utilización de canales de denuncia externos (líneas éticas) puede matizarse. Cada Pyme podría entonces justificar en función de su tamaño y el fácil acceso a las autoridades de la empresa, que los trabajadores no tengan una línea externa (que es costosa). Pero resulta posible que las empresas aborden el desafío en conjunto, por medio de líneas comunes que luego de la recepción traten cada caso o denuncia con las autoridades de las respectivas empresas involucradas.

De la misma manera, respecto de la protección de los denunciantes (*Whistleblowers*), se señala que “la emisión de una política meramente declamativa que no se vea acompañada de condiciones de protección (...) será de escaso valor”; y por ese motivo, entre varios actores distintos resultaría más tangible el aseguramiento de condiciones de protección reales -que lleguen incluso a la recolocación de un empleado denunciante de una empresa, dentro de otra, hasta tanto se resuelva la denuncia presentada- a los fines de asegurar la no retaliación por medio de peores condiciones laborales.

Estos son sólo unos pocos ejemplos de las cosas que en conjunto las Pymes podrían hacer. Hay muchas más, ahorrando costos en la medida que mayor sea su cantidad, calidad y porcentaje de ocupación del mercado, también pueden realizar conjuntamente:

- Análisis de riesgos, para sectores claves, para tareas, trámites y procedimientos comunes a todas las empresas.
- Due diligence de terceros ajenos (proveedores comunes, distribuidores, agentes, intermediarios, etc.).
- Capacitaciones conjuntas de personal en roles similares.
- Capacitaciones que salgan de lo común, por medio de la realización de inversión colectiva (ejemplo juegos interactivos, e-learning).

Así como también podrían:

- Regular su interacción con el sector público de una manera similar y someter dicha autoregulación a la manifestación de conformidad de las autoridades involucradas.
- Aprobar un Código de ética sectorial común, consensuado de una sola vez con los sindicatos.
- Promover condiciones transparentes en licitaciones públicas y privadas (las empresas en compras estatales podrían realizar recomendaciones generales

sobre compras en su rubro, hacer comentarios respecto de cláusulas consideradas ilegítimas, promover la apertura de comentarios a los pliegos de bases y condiciones particulares).

- Acordar cuestiones específicas dentro de licitaciones como por ejemplo sancionar cuestiones pequeñas que no sean delitos expresamente: reunirse sin la presencia de las demás empresas, dar regalos incluso de los que estén permitidos, comunicaciones por canales extraoficiales, etc.

Finalmente, corresponde no dejar de lado que la Argentina también posee normas que imponen penas a hechos de corrupción cometidos por empresas argentinas en el extranjero. Si las Pymes identifican mercados externos donde necesitarían competir pero que por estas cuestiones no logran hacerlo, también podrían o deberían promover Acciones Colectivas en otros países.

### ***Conclusión***

La Acción Colectiva es una de las más prometedoras herramientas para combatir la corrupción desde y para el sector privado, que se adapta a las necesidades y las posibilidades de cada caso. Puede concretarse por un proyecto determinado e incluir al sector público que tiene la posibilidad de otorgar ventajas a los firmantes de un pacto de integridad, como por ejemplo otorgar preferencia en el proceso de selección o beneficios impositivos. Pero también puede iniciarse con un código para un determinado sector industrial que en su primera etapa contendría solo unas delineaciones más bien generales, sin sanciones, que a través de revisiones periódicas y con la confianza aumentada por lo menos entre algunas de las empresas participantes, podría incluir normas más concretas, auditorías y sanciones para casos de incumplimiento.

Es un paso importante para llevar las políticas internas de las compañías a la práctica del sector. Una Acción Colectiva es un paso concreto hacia la extensión de un estándar que deja de ser exclusivo de empresas individuales para convertirse en una plataforma común de acción concertada. Tiene el potencial de crear nichos para negocios limpios en entornos riesgosos como los de nuestra región, actuando de manera diversificada contra un flagelo de extrema complejidad como lo es la corrupción.

En el caso de la implementación de programas de integridad especialmente en Pymes la acción colectiva puede adicionalmente tener un importante rol como posibilitador. Muchos elementos comunes a un sector se pueden realizar en conjunto, ahorrando costos y agregar las demás ventajas de la acción colectiva descritas a lo largo de este artículo.

### **Bibliografía**

Business for Social Responsibility/United Nations Global Compact. 2010. *Supply Chain Sustainability*.

Dai, C. 2010. "Corruption and Anti-Corruption in China: Challenges and Countermeasures", *Journal of International Business Ethics* 3:58-70.

Extractive Industries Transparency Initiative. 2011. [www.eiti.org](http://www.eiti.org)

Hargrave, T., Van den Ven, A. 2006. "A collective action model of institutional change", *Academy of Management Review* 31:864-888.

Kleinhempel, M. 2015: "A practical Guide for Collective Action against Corruption", United Nations Global Compact,  
[https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/CollectiveActionExperiencesGlobal.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveActionExperiencesGlobal.pdf)

Lund-Thomsen, P., Nadvi, K. "Global Value Chains, Local Collective Action and Corporate Social Responsibility: a Review of Empirical Evidence", *Business Strategy and the Environment* 19:1–13.

Petkoski, D., Jarvis, M., Frauscher, K. 2009. "Fighting Corruption Through Collective Action in Today's Competitive Marketplace". *Ethisphere*, Primer Trimestre .

PricewaterhouseCoopers. 2008. *Confronting Corruption – The Business Case for an Effective Anti-Corruption Program*.

Rama, D., Milano, B., Salas, S., Liu, Che-Hung. 2009. "CSR Implementation: Developing the Capacity for Collective Action", *Journal of Business Ethics* 85:463–477

Senior, I. 2004. "Corruption, the Government and the Private Sector: Why it matters and what can be done", Economics Affairs, pp. 22-29. June.

United Nations Global Compact. 2010. *Annual Review*.

World Bank Institute/InWent. 2007. *Business Engagement for Governance*.

World Bank Institute. 2008a. *Business Case for Collective Action Against Corruption*.

World Bank Institute. 2008b. *Fighting Corruption through Collective Action. A Guide for Business*.