



***Universidad Nacional
Autónoma de México***

Incentivos económicos para combatir el cohecho

Tesis de Licenciatura



Lorena Rivero del Paso

Asesorada por
Luis Adalberto Berlanga Alberecht

México D.F. Noviembre de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Gracias Jimenita por todo el apoyo que me has brindado, aún cuando no haya sido siempre sencillo.

Jorge, cada día me inspiras para dar más, para siempre llegar más lejos. Gracias por no dejarme rendirme e impulsarme siempre, aún cuando yo no quiera.

Leonel, creo que sin tu tiempo no estaría aquí, así es que... gracias por tu infinita paciencia.

Alicia, ha sido un placer aprender contigo.

María, eres la mejor.



ÍNDICE

Introducción	6
Sección I. Marco Teórico	11
Derecho y economía	11
Contexto Internacional	17
Sección II.	30
1. ¿Qué es el cohecho?	30
2. Significancia económica de combatir el cohecho en México	34
2.1 El cohecho como inhibidor del desarrollo económico	38
3. Medición de la corrupción	43
3.1 Índice de control de la corrupción del Banco Mundial	45
3.1.1 Índice de Control de la corrupción para México	49
3.1.2 Insumos que componen la Dimensión del Control de la Corrupción para el Caso Mexicano	51
3.2 Índice de Percepción de la Corrupción	56
3.2.1 Resultados del Índice de Percepción de la Corrupción para México	57



3.2.2 Insumos que componen el Índice de Percepción de la Corrupción para el caso mexicano	59
4. Cohecho, competitividad e incentivos económicos	62
4.1 Relación entre el cohecho y la competitividad	62
4.2 Incentivos para combatir el cohecho	66
4.3. Metas que deben buscar los incentivos para combatir el cohecho	75
5. Convenciones Internacionales Anticorrupción	78
5.1 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos	82
5.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	85
5.3 Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE	86
Sección III. Análisis de la situación legal en México y avances en la implementación de las Convenciones.	88
1. Incentivos económicos para combatir el cohecho del lado oferente	88



1.1 ¿Es necesario que México impute responsabilidad penal a personas morales?	91
1.2 Normatividad mexicana sobre contabilidad	97
1.3 Estudio de caso de la aplicación de sanciones en México: Caso PEMEX	103
1.3.1 Efectividad de las multas impuestas a las empresas	106
1.4 Observaciones sobre los avances de México en la implementación de las recomendaciones emanadas de las CIA	109
2. Persecución exitosa en casos de cohecho internacional	112
2.1 Normatividad Estadounidense para combatir el cohecho internacional	115
2.1.1 ¿Cómo funciona el FCPA?	117
2.1.2 Sanciones	119
2.1.3 Consideraciones importantes acerca del FCPA	122
Sección IV. Conclusiones y recomendaciones	125
Conclusiones	125
Recomendaciones	128



Introducción

El cohecho, como un fenómeno social ha estado históricamente presente en muchas civilizaciones. Anteriormente, existía la creencia generalizada de que la corrupción podía mantener consecuencias positivas, o no perjudiciales, ya que permitía agilizar procesos. Algunos analistas arguyen que el soborno sólo representa la operación de fuerzas del mercado dentro de programas estatales, y que, dada la eficiencia del mercado, los pagos ilegales se deben tolerar¹. Sin embargo, ha sido a partir del último tercio del siglo pasado, que académicos, formuladores de políticas públicas y organismos internacionales han dedicado sus esfuerzos a comprender el fenómeno, lo que ha mostrado sus repercusiones negativas y ha derivado en un constante combate de sus consecuencias

En contraste con la creencia anterior, en la actualidad el cohecho se considera un problema que preocupa a todos los países en mayor o menor medida² debido a que impone

¹ Transparencia Internacional. “Anatomía de la Corrupción”. 52

² Transparencia Internacional realiza al respecto una aclaración



costos que inhiben el desarrollo. Al originar la desviación de recursos públicos, provoca no sólo que las inversiones en proyectos importantes disminuyan al asignar los recursos de forma ineficiente, sino que inhibe el crecimiento y desarrollo económicos al disminuir los flujos de inversión. Asimismo, impone costos a las empresas, ocasionando que dichos recursos no puedan dirigirse a proyectos productivos mermando su crecimiento.

La causa principal de estas consecuencias se centra en el aumento de los costos de transacción y la disminución de los incentivos a la inversión tanto nacional como extranjera, por ser percibido como un tipo impuesto informal. Por otra parte, los sobornos inducen a los funcionarios a generar condiciones artificiales de escasez, lentitud y trámites innecesarios para presionar su pago³. Lo anterior provoca escasez en los servicios públicos que producen una

desmitificando que la cultura es la razón de la incidencia del cohecho, indicando que: *“Queda clara una lección: muy poca gente está en posición de criticar a los demás en cuanto al tema de la corrupción. Inclusive en Singapur, posiblemente uno de los países con gobierno menos corrupto, existe la corrupción, aún cuando sea en un grado mínimo. De aquí se deriva la segunda lección: la corrupción afecta hasta a los gobiernos más limpios, y se debe mantener una actitud alerta frente a ella”*.

³ *Íbidem*, 58



afectación en el desarrollo humano y económico de la ciudadanía, ya que la restringida oferta provoca que los ciudadanos paguen dinero ilegalmente por la obtención de dicho bien.

Aunado a ello, como recién se ha comentado, la corrupción representa un obstáculo para la asignación de recursos por la vía del mercado, ya que asigna los recursos de manera no eficiente. Debe observarse por lo tanto los problemas de competencia que genera, puesto que forja concentraciones del mercado⁴, al mismo tiempo que origina la desviación de recursos públicos provocando que las inversiones en proyectos para bienes públicos disminuyan y por lo tanto se inhiba el desarrollo económico⁵.

México ha adoptado diversos instrumentos que, aplicados en conjunto, ayudan a combatir la corrupción. Este es el caso de diversos mecanismos que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas y las Convenciones

⁴ Kjetil Bjorvatn y Tina Sbreide. *Corruption and Privatization*. *European Journal of Political Economy* 21. (Noruega: 2005), 905

⁵ Vito Tanzi. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. International Monetary Fund. (Washington: 1998)



Internacionales Anticorrupción de distintos organismos internacionales. Sin embargo, dado que los mecanismos propuestos en la Convenciones no son autoaplicables, las consecuencias positivas se han visto restringidas por la falta de compromiso en la implementación real de las recomendaciones que de ahí emanan.

En muchos países, así como en México, las leyes y reglamentos vigentes, indirectamente generan incentivos para el comportamiento corrupto. A menos que estos incentivos cambien, no habrá reformas significativas contra la corrupción que pueda echar raíces.⁶

En esta investigación, cuya hipótesis se centra en que las sanciones por actos de cohecho en México no resultan eficaces, proporcionadas y disuasivas, nos centraremos en analizar las causas, consecuencias y posibles incentivos que actúen en detrimento del cohecho a gran escala, es decir, la que está relacionada con empresas de todos tamaños en sus transacciones con el gobierno, mas no con el ciudadano de a pie, ya que es de nuestro interés el cohecho que sucede en la asignación de contratos públicos.

⁶ Anna Nadgrodkiewicz. *Democracy, Market Economy, and Corruption*. Center for International Private Enterprise. (2009)



Asimismo, es intención de la presente investigación proveer datos y análisis comparativo que permita vislumbrar cuál es la posición de México a nivel internacional frente a este fenómeno. Se hace especial énfasis en la importancia crear incentivos para que el lado oferente de la corrupción no se involucre en estos actos. Cabe precisar, del mismo modo, que el enfoque del análisis son las contrataciones públicas federales, debido a que la aplicación de sanciones con base en las leyes estatales difiere de una a otra.



Sección I. Marco teórico

1. Derecho y economía

Tomando en consideración la hipótesis del presente estudio, es pertinente crear un marco que nos indique la relación existente entre la economía y el delito, que nos permita afirmar con un respaldo teórico el efecto de las sanciones por actos de cohecho con las que actualmente se cuenta en México.

La ley ha sido analizada con el pensamiento económico informal y discursivo, pero la combinación de la ley con la teoría económica, matemática y analítica, es reciente.⁷ Relacionado con el tema, diversas corrientes de estudios económicos han realizado análisis sobre la relación existente entre el derecho y la economía.

Actualmente se presentan dos principales corrientes que retoman la relación entre el derecho y la economía: la neoclásica y la neoinstitucionalista. La diferencia radical entre ambas reside en que la corriente neoclásica considera que los costos de transacción son iguales a cero. Sin

⁷ Robert Cooter. *The Confluence of Justice and Efficiency in the Economics Analysis of Law*. (California: 2003), 4



embargo, esto resulta poco adecuado a las condiciones reales en las cuales existen costos de información, la cual resulta asimétrica, y costos de transacción.

Por otro lado, la corriente neoinstitucionalista, considera que los agentes son racionales y que, a pesar de las asimetrías de información e imperfecciones del mercado, tratarán de maximizar sus beneficios, mediante la realización de una elección racional⁸. Asimismo, en esta corriente de pensamiento otorga importancia al costo social que implica actuar de manera ilegal, reflejándose en el dilema de acción colectiva. Es decir, subsana el nivel de las elecciones individuales que considera el modelo neoclásico, mediante la creación de instituciones que resuelvan los problemas de acción colectiva y reducen la incertidumbre que genera la existencia de subjetividades.⁹

⁸ Jon Elster. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. (Cambridge: 1989)

⁹ Al respecto, Douglas North (2006) señala que: en cuanto nos alejamos de elecciones que entrañan actos personales y repetitivos para hacer elecciones que signifiquen intercambios impersonales y no repetitivos aumenta la falta de certeza en cuanto a resultados. Mientras más complejos y únicos son los problemas que afrontamos, mayor será la incertidumbre del resultado.



Una vez establecido que la corriente neoinstitucionalista se adecua de manera más adecuada al contexto real de la aplicación de las leyes, empecemos por definir que una ley es todo deber ser cuya observancia obligatoria genera derechos y obligaciones y cuyo incumplimiento genera sanciones en el orden de la materia a la que corresponda.¹⁰ Mientras que, una “ley eficiente es aquella que ahorra costos de transacción mediante la adaptación a las creencias convencionales acerca de la justicia correctiva la mayor parte del tiempo.”¹¹

Las leyes no deben ser sólo argumentos técnicos, sino instrumentos para el logro de metas con beneficios sociales. Al mismo tiempo, deben tomar en cuenta que la eficiencia es siempre relevante para la formulación de políticas, ya que siempre es mejor lograr una política determinada a un costo menor que a un costo mayor. Considerando como indica Landes (1974) sobre el trabajo de Becker que las “políticas óptimas se definen como aquellas que minimizan la pérdida social por la comisión del

¹⁰ Gudalupe Pelayo. Cátedra sobre Derecho Cívico y Ético. (2002: México)

¹¹ Robert Cooter. *The Confluence of Justice and Efficiency in the Economics Analysis of Law*. (California: 2003), 6



delito. Mientras que la pérdida depende de los daños netos a las víctimas; los costos de investigación del delito, la aprehensión y la condena de los delincuentes; y los costos de la pena en sí.” Es por ello que el elemento de eficiencia debe ser siempre considerado en la creación e implementación de leyes.

Más allá, en el tema de la determinación de sanciones, es igualmente relevante que cumplan con una política de ejecución óptima que debe incorporar el principio de la “disuasión marginal mediante el establecimiento de penas más altas y mayores probabilidades de una condena por delitos más graves, para apelar capacidad del delincuente de sustituir delitos más graves por otros menos graves”¹².

El que una persona cometa un acto ilícito será determinado por un cálculo de la utilidad esperada. Es decir, el acto será cometido si con ello el agente aumentará su utilidad esperada, teniendo en cuenta la ganancia que obtendría y la

¹² George Stigler. “Essays in the Economics of Crime and Punishment”. Capítulo dos. Editado y compilado por Gary S. Becker y William M. Landes. National Bureau of Economic Research. (1974). 55



probabilidad, forma y nivel de la sanción que tendría que soportar.¹³

En esta relación de elección racional ante el crimen coinciden ambas corrientes de pensamiento mencionadas previamente. Becker (1974) recalca al respecto que tanto las conductas legales como ilegales proporcionan distintos niveles de beneficios que incluyen la ganancia material, aprobación o prestigio, retribución "psicológica" o emocional y otros rendimientos no pecuniarios. Mientras tanto, los costos potenciales de cometer un delito presentan un conjunto único de características que incluyen la reputación, que puede ser ejemplificada por la pérdida de respeto o confianza; psicológicos, como culpa, vergüenza, ansiedad; y los costos de la pena, que corresponden a las multas y encarcelamiento.

De igual modo, la relación entre estas variables, como mencionan Polinsky y Shavell (1999), dependerá de la tolerancia o aversión al riesgo de los agentes involucrados. La aversión al riesgo es definida como el *“rechazo de una persona a aceptar un trato con un beneficio incierto en lugar de otro trato más seguro, pero posiblemente con*

¹³ A. Mitchell Polinsky y Steven Shavell. “Public Enforcement of Law”. (1999: Estados Unidos). 308



*rendimientos o pago esperado más bajos*¹⁴. Por lo que los cálculos y estimaciones sobre una sanción óptima son aplicables a agentes con una aversión al riesgo considerada neutral.

De igual manera, debemos tomar en consideración que dado que el costo de un soborno será menor que el monto obtenido por la adjudicación de un contrato, siempre existirán incentivos para cometer el ilícito. Es por ello que, desde el punto de vista económico, no se considera factible la eliminación del cohecho¹⁵, sino que se procura, con las herramientas disponibles, controlar dicho fenómeno.

¹⁴ M.L. Labovitz and T. Morrison, "Target Maturity Funds Research at Lipper with an Emphasis on Dynamic Optimization of Glide Paths," *Lipper Research Series*, April 21, 2008

¹⁵ A. Mitchell Polinsky y Steven Shavell. "Corruption and Optimal Law Enforcement". (1999: Estados Unidos).



2. Contexto internacional

A continuación se detallan algunos ejemplos de experiencias internacionales en la formulación de normatividad contra el cohecho. La intención de incluir el presente capítulo corresponde a la necesidad de contextualizar los avances que distintos países han realizado en términos de normatividad para combatir el cohecho. Con ello, más adelante podremos discernir sobre las virtudes o deficiencias de la normatividad mexicana con respecto a las condiciones internacionales actuales.

1) Chile

En Chile, la Ley 20.393 *“Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho”*¹⁶.

Esta Ley fue publicada el 2 de diciembre de 2009. El organismo encargado de la aplicación de la norma es el Ministerio de Hacienda. El alcance de las disposiciones contempla a las personas jurídicas de derecho privado y a

¹⁶ Ministerio de Hacienda, Ley 20.393, inicio de vigencia 02/12/2009, Chile.



las empresas del Estado respecto a los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho a funcionarios públicos nacionales y extranjeros.

Debido a que responsabiliza a las personas jurídicas, es importante recalcar que se trata de una Ley que se contrapone al Código Procesal Penal que dice: *“La responsabilidad penal sólo puede hacerse efectiva en las personas naturales. Por las personas Jurídicas responden los que hubieren intervenido en el acto punible, sin perjuicio de la responsabilidad civil que las afectare”*.¹⁷

La responsabilidad es imputada por actos cometidos directa o indirectamente por los dueños, controladores, responsables, ejecutivos principales, representantes o quienes realicen actividades de administración y supervisión, o incluso, por personas naturales que estén bajo la dirección o supervisión directa de alguno de los sujetos mencionados. Cabe recalcar que es causa de imputación de responsabilidades el incumplimiento a los deberes de dirección o supervisión, los cuales se considerarán realizados cuando la persona jurídica haya adoptado e implementado modelos de organización, administración y

¹⁷ Código Procesal Penal, artículo 58. República de Chile



supervisión para prevenir el delito en cuestión. Por lo tanto, podemos ver que la Ley promueve los actos de prevención del delito que implican la designación de un encargado de la prevención, con autonomía y con facultades suficientes para desempeñar sus funciones y la integración de reglamentos al respecto en los contratos de todos los trabajadores.

Las penas se contemplan en el artículo 8 y se presentan a continuación:

- 1) Disolución de la persona jurídica o cancelación de la personalidad jurídica. Esta pena no se aplicará a las empresas del Estado ni a las personas jurídicas que presten un servicio de utilidad pública cuya interrupción sea causa de graves consecuencias sociales y económicas o daños serios a la comunidad. La disolución contempla la repartición de los bienes restantes a socios y accionistas.
- 2) Prohibición temporal o perpetua de celebrar actos y contratos con los organismos del Estado. El tribunal determinará la duración de la pena.
- 3) Pérdida parcial o total de beneficios fiscales o prohibición absoluta de recepción de los mismos por



un período determinado. Esta pérdida puede ir del 20 al 100 por ciento de los beneficios fiscales.

4) Multa a beneficio fiscal que va de doscientas a veinte mil unidades tributarias mensuales. El tribunal puede autorizar que el pago se realice en parcialidades, teniendo la condena ejecutoria quien se hará cargo de su cobro y pago será la Tesorería General de la República.

5) Las penas accesorias previstas en el artículo 13:

a) Publicación de un extracto de la sentencia.

El tribunal ordenará la publicación de un extracto de la parte resolutive de la sentencia condenatoria en el Diario Oficial u otro diario de circulación nacional.

La persona jurídica sancionada asumirá los costos de esa publicación.

b) El producto del delito y demás bienes, efectos, objetos, documentos e instrumentos del mismo serán decomisados.

c) En los casos que el delito cometido suponga la inversión de recursos de la persona jurídica superiores a los ingresos que ella genera, se impondrá como pena accesoria el entero en arcas



fiscales de una cantidad equivalente a la inversión realizada.

Para el establecimiento de la sentencia el tribunal deberá dejar constancia pormenorizada de sus razonamientos en el fallo, de acuerdo con: los montos de dinero involucrados en la comisión del delito; el tamaño y la naturaleza de la persona jurídica; la capacidad económica de la persona jurídica; el grado de sujeción y cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria y de las reglas técnicas de obligatoria observancia en el ejercicio de su giro o actividad habitual; la extensión del mal causado por el delito; y la gravedad de las consecuencias sociales y económicas o, en su caso, los daños serios que pudiere causar a la comunidad la imposición de la pena, cuando se trate de empresas del Estado o de empresas que presten un servicio de utilidad pública.

2) Italia

A partir del 25 de octubre de 2000 entró en vigor el artículo 322-bis del Código Penal. Este artículo establece que se penalizará, del mismo modo la corrupción de los oficiales



públicos italianos, la corrupción “de las personas que ejercen funciones o actividades correspondientes a oficiales públicos y de los encargados de un servicio público en Estados extranjeros u organizaciones públicas internacionales, en caso de que el hecho se efectúe para procurar a sí mismo o a otros ventajas indebidas en operaciones económicas internacionales”. Por otro lado, a partir del 4 de julio de 2001 entró en vigor el Decreto legislativo n.231 que sanciona la responsabilidad administrativa de las sociedades por delitos de corrupción sea interna, o en el exterior.

De este modo, en lo concerniente a las penas privativas de libertad, la normatividad italiana para su adecuación a los requerimientos de la Convención prevé la aplicabilidad de los artículos 317-322-bis del código penal:

- 1) En caso de malversación, de cuatro a doce años de reclusión (art. 317)
- 2) En caso de corrupción por acto de oficio, de seis meses a tres años de reclusión (art. 318)
- 3) En caso de corrupción por actos contrario a los deberes de oficio, de dos a cinco años de reclusión (art. 319)
- 4) En caso de corrupción en actos judiciales, de tres a ocho años de reclusión (art. 319-ter)



Por otro lado, las sanciones pecuniarias llegan a un máximo de seiscientas cuotas, en caso de corrupción, y de ochocientas cuotas en caso de malversación.

3) Israel

La lucha contra la corrupción y el soborno es una cuestión de alta prioridad para el Ministerio de Justicia de Israel¹⁸. En consecuencia, en febrero de 2009, Israel se adhirió a la Convención de la ONU contra la Corrupción y en marzo de 2009 a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

Para su inclusión, en 2008 el delito de soborno a funcionarios extranjeros fue introducido al Código Penal de Israel, artículo 291a. El artículo prohíbe ofrecer o pagar un soborno a un funcionario público extranjero con el fin de obtener o retener un negocio o la obtención de un beneficio directo. Con la inclusión de ese artículo una empresa israelí, que ofrece soborno a funcionarios públicos extranjeros,

¹⁸ Ministerio de Justicia de Israel. "Israel Strengthens the Battle against Bribery and Corruption". Consultado en: <http://www.justice.gov.il/MOJEng/Mankal/Corruption/>



incluso a través de intermediarios, corren el riesgo de ser perseguidos penalmente.¹⁹

La pena máxima fijada para el delito de soborno de un funcionario público extranjero es de tres años y medio de prisión y/o una multa de 202.000 NIS (equivalente a 54,689.9 USD), o hasta cuatro veces el beneficio obtenido por el pago de sobornos, aplicando la multa más elevada de las dos sumas. De acuerdo con la ley, en las circunstancias apropiadas, una persona moral y sus funcionarios pueden ser considerados criminalmente responsables. Asimismo, se contempla entre las sanciones la eliminación de permisos de exportación y la disolución de las empresas.

4) Brasil

Después de una serie de escándalos²⁰ relacionados con los poderes Legislativo y Ejecutivo durante los primeros años de mandato del Presidente Lula da Silva lanzó un paquete de

¹⁹ Ministerio de Justicia. *Israel Strengthens the Battle Against Corruption*. Gobierno de Israel.

²⁰ Se hace referencia a los escándalos de Mensalão, que tuvo lugar en 2005 y Sanguessugas que se presentó en 2006. En ellos se vieron involucradas importantes figuras políticas y empresariales, lo cual amenazó la estabilidad del gobierno.



medidas destinadas a frenar la corrupción, con énfasis en la corrupción de alto nivel en la administración pública. El paquete consta de un proyecto de ley y cuatro decretos que abordan la ética de las entidades de gobierno y de tratan de combatir la cultura de la impunidad en la administración federal. Una contraloría fue creada en cada ministerio para supervisar y garantizar la transparencia completa de todos los contratos, ofertas y gastos. En diciembre de 2008 había 68 proyectos de ley contra la corrupción en espera de los debates y la votación en el Congreso y el Senado.

Brasil no tiene una agencia especializada para combatir la corrupción. Ello ha sido reportado como uno de los principales obstáculos para la aplicación de sólidas iniciativas de lucha contra la corrupción por el gobierno federal. Varios organismos dispersos entre los 27 estados brasileños y 5,651 municipios tienen mandatos para hacer frente a la corrupción. El déficit en la aplicación del marco legal e institucional se muestra los principales retos de la lucha contra la corrupción en Brasil.

El 8 de febrero de 2010, el Presidente de la República envió al Congreso Nacional un proyecto de ley que instituye la responsabilidad administrativa y civil de personas jurídicas por actos de corrupción perpetrados



contra la Administración Pública nacional y extranjera. De acuerdo con el proyecto, la persona jurídica responderá objetivamente, en las esferas administrativa y civil, por actos de corrupción que cometiese en su interés o beneficio, contra la administración pública. La iniciativa prevé sanciones para las empresas que cometan fraudes en las licitaciones, paguen gratificaciones a servidores públicos o practiquen el maquillaje de servicios y productos a los gobiernos federal, estadual y municipal. Entre las nuevas sanciones previstas, se incluyen multas (del 1% al 30% de la facturación bruta), eliminación de beneficios fiscales, suspensión parcial de actividades o la clausura de la empresa, dependiendo de la gravedad del ilícito perpetrado.

El ministro jefe de la Contraloría General de la Unión (CGU), Jorge Hage, señaló que busca cambiar la legislación actual para permitir al Estado recuperar los recursos utilizados en los fraudes. Asimismo, destacó que por primera vez una ley va a respaldar el uso del patrimonio de la empresa para resarcir los perjuicios causados a los fondos públicos. Esto debido a que, actualmente, la única condena que se puede aplicar en la esfera administrativa, que es la más rápida, es declarar no idónea a la empresa, que entre



otros actos, le prohíbe participar en licitaciones y nuevos contratos.

5) Colombia

A partir de 2005, en Colombia ha estado vigente el artículo 433 de Soborno Transnacional. El texto indica que: “el nacional o quien con residencia habitual en el país y con empresas domiciliadas en el mismo, ofrezca a un servidor público de otro Estado, directa o indirectamente, cualquier dinero, objeto de valor pecuniario u otra utilidad a cambio de que éste realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones, relacionado con una transacción económica o comercial, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”²¹ Dado que el salario mínimo en Colombia para 2010 es de \$515,000 COP (264.40USD²²), entonces las multas actualmente van de

²¹ Código Penal. Capítulo XI. De la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función pública. Art. 433. Senado de la República de Colombia

²² Tipo de cambio diario fluctuante. 16/04/2011



\$34,329,900 COP (17,625.0 USD) a \$77,250,000.00 COP (39,660.3 USD).

A esto se unen las penas contempladas en el artículo 434, *acerca de la asociación para la comisión de un delito contra la administración pública* que indica que: “el servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública, incurrirá por ésta sola conducta en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses, siempre que la misma no constituya delito sancionado con pena mayor. Si interviniera un particular se le impondrá la misma pena.”²³ Asimismo, se establece que en caso de encubrimiento al enriquecimiento ilícito la pena será de sesenta y cuatro a doscientos dieciséis meses de prisión, lo cual es aplicable para los revisores fiscales que las personas morales están obligadas a tener.²⁴

²³ Ídem. Art 434

²⁴ Código Penal. Capítulo VI. Del encubrimiento. Art. 446. Senado de la República de Colombia



Como se puede observar a través de los previos ejemplos, a nivel internacional, la tendencia ha sido la creación de normas que busquen sancionar los actos de cohecho de manera efectiva. Las acciones van en concordancia con las Convenciones Internacionales Anticorrupción que cada uno de los países anteriores ha suscrito. En este contexto en que las sanciones han procurado acercarse a las exigencias internacionales, buscando, de igual modo, la especialización en el combate del delito, México ha quedado rezagado como se verá en capítulos posteriores.



Sección II. Relación entre el cohecho y la economía

1. ¿Qué es el cohecho?

Si bien el cohecho es definido generalmente como el mal uso de un cargo público para obtener ganancias privadas,²⁵ debe entenderse que la corrupción no es homogénea y tiene aspectos particulares en cada país. Sin embargo, a nivel global se ha transitado a tener una mayor conciencia sobre el funcionamiento del fenómeno. Principalmente, es importante observar el reconocimiento que se hace actualmente a que el fenómeno es una transacción en la cual hay un demandante y un oferente.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), recalca al respecto que el fenómeno de la corrupción es “interaccional por naturaleza y no individual”.²⁶ Esta aproximación difiere de la habitual pues considera como

²⁵ Transparencia Internacional. *Frequently Asked Questions*. http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq (Traducción libre del autor).

²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo. 2010. Desarrollo de una metodología de diagnóstico del marco institucional para la lucha contra la corrupción y priorización de un plan de trabajo. Elaborado por: Jorge Fábrega L, Julio Guzmán C, Fernando Larraín A, Isabel Retamal V



mínimo dos agentes o grupos de agentes que interactúan entre sí. Esta precisión adquiere sentido al formular incentivos completos para combatir la corrupción, ya que históricamente las sanciones fueron contempladas en la ley únicamente para los funcionarios públicos que demandaban o recibían sobornos.

Por otro lado, hay que mantener en mente que los agentes que participan en el cohecho son racionales. Por lo que su participación se encontrará determinada por los beneficios netos esperados por incurrir en dichos actos, los cuales deben ser mayores beneficios de no llevarlos a cabo. Esto quiere decir que mientras mayores sean las sanciones, ponderadas por la probabilidad de ser sancionado, los beneficios disminuyen para ambos agentes.

Tomando en consideración esta configuración de razonamiento, las políticas públicas encaminadas a construir incentivos que abonen al objetivo de disminuir el cohecho, deberán aumentar los costos de oportunidad de incurrir en dichos actos.

Ahondando en los agentes que integran nuestra definición vale la pena considerar que el oferente de la corrupción constituirá, para esta investigación, el delito de **cohecho activo**, definido como: “la persona, física o moral,



que ofrezca, prometa o dé dinero o cualquier otra dádiva a un funcionario público, nacional o extranjero, ya sea de forma directa o mediante intermediarios, para beneficio de éste o para un tercero; para que actúe o se abstenga actuar en relación con el cumplimiento de sus funciones, con el propósito de obtener o retener un negocio o cualquier otra ventaja indebida, con independencia de la aceptación de la dádiva.”

Esta definición de cohecho activo difiere de la dispuesta por la OCDE, ya que para la Organización dicho delito se comete cuando el acto involucre a funcionarios públicos extranjeros en el desenvolvimiento de transacciones comerciales internacionales.²⁷ Sin embargo, conserva la importancia que le confiere a la inclusión de los intermediarios en las transacciones comerciales, misma que analizaremos más adelante.

Para el caso del **cohecho pasivo**, para términos de este trabajo se tomará como definición la establecida en el artículo 222 del Código Penal Federal que indica: “El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite

²⁷ OCDE. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. Artículo 1. El Delito de Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros.



o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones”.²⁸

²⁸ Código Penal Federal. Libro Segundo. Título Décimo. Delitos cometidos por servidores públicos. Capítulo X. Cohecho



2. Significancia económica de combatir el cohecho en México

El cohecho como se mencionaba anteriormente tiene importantes costos tanto para el gobierno y la sociedad, así como para las empresas. Estos costos pueden ser en diferentes ámbitos: político, social, ambiental o económico, sin embargo, todos redundan en el deterioro de la calidad de las instituciones del país inhibiendo el desarrollo en distinta forma y medida. A continuación se muestran las formas de cohecho, ahondando finalmente en las repercusiones económicas que de éste derivan.

En el ámbito político, el cohecho se presenta como un obstáculo para la legitimidad y el estado de derecho, se presenta más dañino en democracias nuevas que intentan desarrollarse. La mala percepción que existe de los partidos políticos es una traba para mejorar la percepción de la corrupción en todos los niveles de gobierno. Como resaltó Mihaela Herciu en 2006: “Los partidos políticos (en los índices de percepción de la corrupción) obtuvieron la



calificación más baja a nivel general y fueron vistos como el sector más corrupto en 45 de 69 países.”²⁹

Este bajo nivel de aceptación de las acciones de los partidos políticos ha seguido empeorando, situación que se refleja en el Barómetro Global de la Corrupción 2010, emitido por Transparencia Internacional. En él, se observa un incremento en la percepción de que los partidos políticos son corruptos o extremadamente corruptos a nivel global de 71% en 2004, a 80% en 2010.³⁰ En este sentido, en una escala de 1 a 5 donde el 5 es el nivel de corrupción extrema, México obtuvo 4.4 para la medición correspondiente a partidos políticos mientras que a nivel global el promedio fue de 4.2.

Debido a que los mismos partidos políticos son parte del gobierno y sus representantes son servidores públicos en algún momento o bien son quienes crean nuevas leyes e implementan las existentes. De no mejorarse la percepción de la corrupción de la población en general sobre estas instituciones, la confianza en el gobierno no mejorará lo cual

²⁹ Herciu, Mihaela. *The Impact of Corruption on National Competitiveness*. (Sibiu, Rumania, 2006)

³⁰ Transparencia Internacional, *Global Corruption Barometer 2010*.



merma el desarrollo por la baja credibilidad en las instituciones misma.

El efecto de la corrupción en el tejido social de la sociedad es el más dañino de todos. Socava la confianza de la gente en el sistema político, en sus instituciones y sus dirigentes. La frustración genera una apatía generalizada, lo que se refleja en una sociedad civil débil que no exige a sus gobernantes rendir cuentas sobre sus actos.

Asimismo, la degradación ambiental es otra consecuencia de los sistemas corruptos. La falta o el incumplimiento de regulaciones ambientales han permitido históricamente que los países industrializados exporten sus industrias contaminantes hacia los países con normatividad más laxa o bien, donde las reglas pueden ser omitidas a cambio de sobornos. Al mismo tiempo, la explotación imprudente de los recursos naturales, tanto por los agentes nacionales como internacionales ha dado lugar a la devastación de ecosistemas, debido a que la preferencia en la financiación se ha dado a proyectos poco ecológicos, ya



que son un blanco fácil para desviar dinero público a bolsillos privados.³¹

³¹ Transparency International. *What are the costs of corruption?*
Consultado en:
http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq



2.1 El cohecho como inhibidor del desarrollo económico

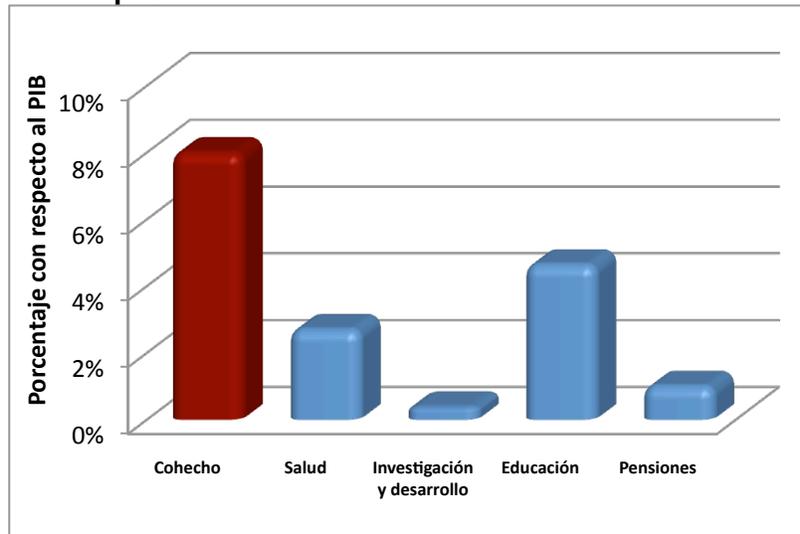
Económicamente, la corrupción es una causal de la disminución de la riqueza nacional. A menudo es responsable de la canalización de recursos públicos escasos a proyectos poco rentables pero de alto perfil y con altos costos, tales como presas, centrales eléctricas, oleoductos y refinerías, a expensas de los proyectos de infraestructura menos espectaculares, pero que resultan fundamentales para el desarrollo, tales como escuelas, hospitales y carreteras o el suministro de la de electricidad y agua a las zonas rurales. Además, impide el desarrollo de estructuras competitivas de mercado y distorsiona la competencia, con lo que puede disuadir la inversión.

Si bien es cierto que es virtualmente imposible cuantificar monetariamente el costo del cohecho, algunas organizaciones internacionales y expertos han realizado regresiones para estimar el monto que esto implica. Según las estimaciones del Foro Económico Mundial, el costo del cohecho en México equivale a entre siete y nueve por ciento del PIB. Esto quiere decir que el costo del cohecho es más



grande que la inversión que se realiza en temas prioritarios como salud (2.7%), investigación y desarrollo (0.3%), educación (4.64%) o pensiones (1%).

Gráfica 1. Comparación en el destino de los recursos con respecto al PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de World Economic Forum (2010) y Country Statistics de la OCDE (2009 o último disponible)

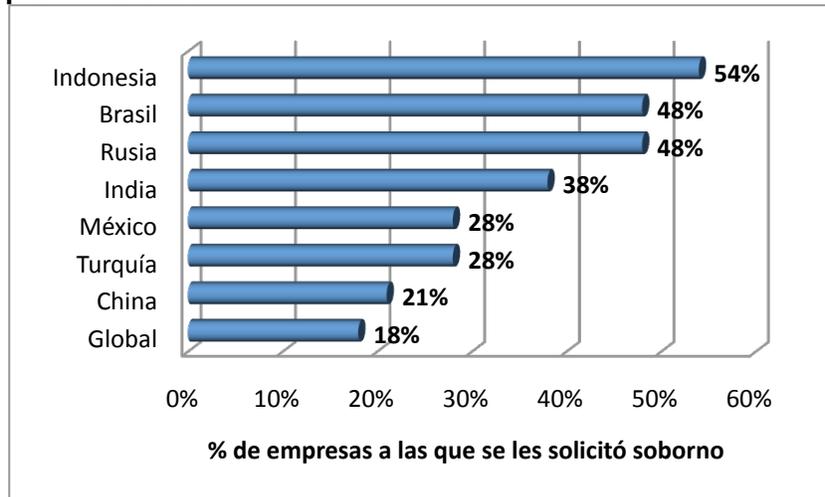
Aunado al costo en términos del PIB, es importante identificar que en México, al 28 por ciento³² de las empresas se les solicitó soborno en 2009. Si bien no es tan alto como en otras economías emergentes, como se muestra en la

³² PricewaterhouseCoopers, "Corruption Crackdown" (2009)



Gráfica 2, es más alto que el promedio global. Esto se refleja más adelante en una incidencia sobre la inversión tanto nacional como extranjera que se realiza en el país ya que como reporta PricewaterhouseCoopers, 45 por ciento³³ de las empresas a nivel mundial han decidido no entrar a algún mercado por el riesgo de corrupción.

Gráfica 2. Empresas a las que se les pidió soborno en países del E-7



Fuente: Elaboración propia con datos de PricewaterhouseCoopers “Corruption Crackdown 2009”

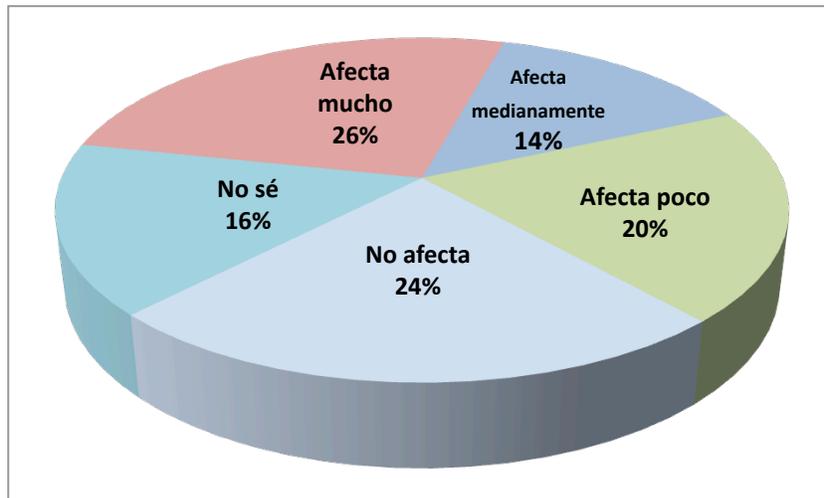
En el mismo sentido, la “Encuesta de fraude y corrupción en México 2008” realizada por KPMG, una respetada empresa

³³Ídem



de consultoría y auditoría con presencia internacional, retoma las opiniones y percepciones de empresarios que poseen, dirigen o realizan negocios en nuestro país para analizar el impacto que tiene la corrupción en el desarrollo de nuestra economía. En ella se muestra que el 60 por ciento de los empresarios consideran que el cohecho afecta en alguna medida a la inversión. Este dato resulta relevante, ya que los encuestados son potenciales inversionistas en el país.

Gráfica 3. Efectos del cohecho en la inversión



Fuente: Elaboración propia con datos de KPMG, "Encuesta de fraude y corrupción en México 2008"



Por último, en este sentido cabe resaltar que debido a las implicaciones políticas, sociales y económicas del cohecho, su existencia tiene una incidencia trascendente en la asignación del riesgo país. Dado que se trata de una evaluación sobre la probabilidad de incumplimiento de las obligaciones de deuda de un gobierno, y debido a que las calificadoras de riesgo toman en consideración las perspectivas futuras, que en economías con alta incidencia de corrupción son inciertas o inestables por la incertidumbre en el estado de derecho, se genera que:

- Disminuya la confianza de los inversionistas.
- No se pueda lograr una estructura del crédito favorable (tasas de interés y vencimiento).
- Se inhiba la inversión a largo plazo.



3. Medición de la Corrupción

Los Organismos Internacionales y las organizaciones no gubernamentales con el fin de lograr la comparación en los casos de corrupción entre países, han creado índices que tratan de medir la incidencia de dicho fenómeno. Desafortunadamente, debido a su característica principal de ser una acción oculta, su medición resulta particularmente difícil. Por lo tanto los índices formulados se concentran en la percepción de la corrupción más que en el acto mismo o en las políticas implementadas para luchar en su contra. Este es el caso de los principales índices internacionales que sustentan la medición, como son: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), formulado por la organización Transparencia Internacional; y la dimensión de Control de la Corrupción desarrollado anualmente por el Banco Mundial, dentro de su análisis de Buen Gobierno.

Los índices, por su metodología de formulación, no toman en cuenta las políticas implementadas con la finalidad de disminuir o controlar el fenómeno de la corrupción, sino que toman datos de estudios y encuestas realizadas por diversos organismos dirigidas a hogares, empresarios y académicos. Por lo tanto, estos instrumentos por lo general



miden la **percepción**. Es decir, una variación en los índices implica forzosamente un cambio en la percepción que tienen los encuestados sobre la incidencia del cohecho en determinado país, mas no mejoras en las políticas para su combate.

Por lo anterior, el objetivo del presente capítulo será observar los estudios y encuestas que componen al IPC y a la Dimensión del Control de la Corrupción. Esta acción nos dará una mayor comprensión sobre el rumbo que debe tomarse al desarrollar una estrategia de política pública que nos permita incidir positivamente en la mejora de la percepción sobre la incidencia de la corrupción.



3.1 Índice Control de la Corrupción del Banco Mundial

Desde 1996 el Banco Mundial publica anualmente seis indicadores agregados para medir la gobernabilidad, los cuales son construidos a partir de 311 variables obtenidas de 35 estudios –encuestas a población abierta, encuestas a sectores específicos de la población, análisis de expertos, reportes de organizaciones no gubernamentales y estudios sobre riesgo país, entre otros- realizados por 30 organizaciones a nivel mundial. El último estudio incluyó el análisis de 212 países, entre ellos México.

El periodo de estudio para los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial es de 1996 a 2010, en donde es importante resaltar que los resultados históricos se van ajustando a las nuevas mediciones o las nuevas encuestas que se vayan incluyendo en el estudio. Lo anterior provoca que cada año se recalculen los resultados para la serie histórica en cuestión.

Las variables a partir de las cuales se construyen los indicadores de gobernabilidad son:



1. **Voz y rendición de cuentas.** Evalúa las condiciones que existen en cada país para que los ciudadanos participen en la elección de sus gobiernos, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y el grado de libertad con que operan los medios de comunicación.³⁴
2. **Estabilidad política y ausencia de violencia.** Considera las percepciones sobre la posibilidad de que un gobierno se vea desestabilizado o incluso sea derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluyendo el terrorismo y la violencia interna.³⁵
3. **Efectividad gubernamental.** Mide la calidad de los servicios públicos; el grado de competencia de la administración pública; la calidad del servicio civil de carrera y su grado de independencia de intereses y presiones políticas; la calidad en la formulación e

³⁴ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. "Voice and Accountability". Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

³⁵ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. "Political Stability and Absence of Violence". Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>



implementación de políticas públicas y la credibilidad del compromiso del gobierno con dichas políticas.³⁶

4. **Calidad regulatoria.** Evalúa la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que favorezcan el desarrollo del sector empresarial.³⁷
5. **Estado de Derecho.** Mide el nivel de confianza y cumplimiento de los distintos actores en las leyes, así como la obligatoriedad de los contratos, la calidad de las policías y la impartición de justicia, y la incidencia de la delincuencia y la violencia.³⁸
6. **Control de la corrupción.** Evalúa el grado en que el poder público es utilizado para beneficio particular y

³⁶ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. "Government Effectiveness". Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

³⁷ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. "Regulatory Quality". Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>

³⁸ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. "Rule of Law". Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>



el nivel de “captura del Estado” que prevalece en cada país.³⁹

Cada una de estas dimensiones es un indicador agregado construido a través de la ponderación de diferentes variables. Las dimensiones se expresan en términos porcentuales. Su escala de medición es la siguiente:

Cuadro 1. Rangos de calificación. Indicadores de Gobernabilidad

RANGO	RESULTADO
0% a 24%	Calidad de la dimensión muy mala
25% al 49%	Calidad de la dimensión mala
50% al 74%	Calidad de la dimensión buena
75% al 100%	Calidad de la dimensión muy buena

Fuente: Estudio Governance Matters 2009. Banco Mundial.

³⁹ Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. “Control of Corruption”. Consultado en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>



3.1.1 Índice de Control de la Corrupción para México

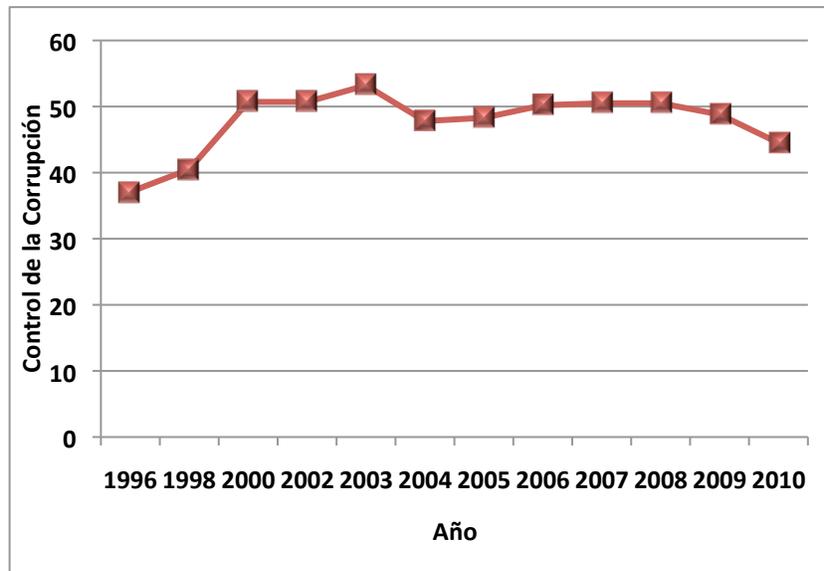
Como ya se indicó la dimensión del control de la corrupción evalúa el grado en que el poder público es utilizado para beneficio particular y el nivel de “captura del estado” que prevalece en cada país. El promedio de México para el periodo de 1996 a 2010 respecto de esta dimensión es de 47.7, lo cual significa que en la escala del Índice la calificación es mala.

Para nuestro país las mejores evaluaciones de esta dimensión se han obtenido en los años de 2002 y 2003 con 52.4 y 54.4 puntos respectivamente es decir, la calidad de dicha dimensión fue buena. Para ponderar esto de manera adecuada, es importante hacer nuevamente mención de que este índice mide la *percepción* de la corrupción. Esto, aunado al sesgo de un año aproximado que mantienen las encuestas con respecto a cuando se emite el índice, nos lleva a observar que la medición correspondió aproximadamente a la entrada a la Presidencia de Vicente Fox, con las esperanzas que generaba la alternancia política y la tan cuestionada maduración de la democracia.



En lo que respecta a la evaluación correspondiente al 2010, México obtuvo una calificación de 44.5 puntos. Esto implica un retroceso, ya que es la calificación más baja observable desde el año 2000. Lo cual, aunque no afirma o niega la existencia de mayor corrupción esto sí indica que la percepción sobre la misma ha empeorado.

Gráfica 4: Dimensión del Control de la Corrupción para México 1996-2010



Fuente: Elaboración propia con datos de estudio Governance Matters 2010. Banco Mundial.



Es necesario resaltar, como se verá más adelante contrastando con el IPC, que, para México, este indicador ha mostrado más variabilidad en cuestión de medición de la corrupción. Ejemplo de esto es la calificación de 37.1 puntos en el año de 1998 a una calificación de 53.2 puntos porcentuales en el 2003, lo que implica un avance de más de 16 puntos porcentuales.

3.1.2 Insumos que componen la Dimensión del Control de la Corrupción para el Caso Mexicano

Para el caso de México, el Banco Mundial utiliza 12 encuestas para la construcción de la calificación de la dimensión de la corrupción. Las encuestas han sido incluidas para diferentes periodos de la serie histórica. A continuación se presenta un cuadro con las encuestas y el periodo que miden:



Cuadro 2. Encuestas que componen el Indicador del Control de la Corrupción para México en 2010

Encuestas	Periodo de medición
Bertelsmann Transformation Index	2002-2010
Freedom House Countries at the Crossroads	2009-2010
Economist Intelligence Unit	1996-2010
Freedom House	1996-2010
World Economic Forum, Global Competitiveness Survey Merchant	2000-2010
Global Integrity Index	2006-2010
Gallup World Poll	2006-2010
Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Database	1996-2010
IFAD Rural Sector Performance Assessments	2004-2010
Institutional Profiles Database	2006-2010
Latinobarómetro	1996-2010
International Budget Project Open Budget Index	2005-2010
Political Risk vices International Country Risk Guide	1996-2010
Reporterithot Borders Press Freedom Index	2002-2010



Vanderbilt University Americas Barometer Survey	2005-2010
Institute for management & development World Competitiveness Yearbook	1996-2010
Global Insight Business Conditions and Risk Indicators	1996-2010

Fuente: Estudio Governance Matters 2010. Banco Mundial.

En el Anexo 1 se describen los evaluadores y las variables o preguntas que se ponderan en cada una de las encuestas para construir el Indicador. Con base en este anexo, se puede concluir que la mayoría de los evaluadores provienen del sector académico, empresarial y población abierta, en menor medida también se incluyen los medios de comunicación. A continuación se desglosa un cuadro en donde se puede observar más a detalle los grupos evaluadores:



Cuadro 3. Evaluadores de las Encuestas que componen al indicador del Control de la Corrupción

Evaluadores	Nacionales	Internacionales	Número de encuestas	Porcentaje (%)
Hogares	X		4	25%
Empresarios e Inversionistas	X	X	2	16%
Periodistas	X		1	8%
Servidores Públicos	X		1	8%
Académicos	X	X	6	50%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas observadas.

Se puede observar que el primer sector de evaluadores es el sector académico, ya que de las doce encuestas que sirven como insumo para construir el indicador de la corrupción en seis participa este sector como evaluador, le sigue las encuestas a hogares con cuatro y en tercer lugar los empresarios e inversionistas con dos. Lo anterior nos da una idea clara de donde se tienen que focalizar los esfuerzos para mejorar esta medición.

Si bien es cierto que las encuestas a hogares son un insumo importante para mejorar la calificación en la



dimensión del control de la corrupción, en la práctica una estrategia en esta dirección resulta complicada ya que las preguntas que contesta esta población objetivo se basan en frecuencias o contacto que las propias personas han tenido con actos de corrupción dentro del Gobierno en sus tres ámbitos (Ver anexo 1). La falta de precisión de las preguntas torna imposible saber si dicha experiencia proviene del Gobierno Federal, estatal o municipal.

Lo anterior nos indica que aún implementado una estrategia mediática de mejora de percepción o políticas públicas eficientes por parte del Gobierno Federal podría no ser suficiente para mejorar la percepción de la población en cuanto a la corrupción. Aunado a ello, la trascendencia de las acciones que los Gobiernos estatales o municipales puedan realizar al respecto no asegura que haya cambios en la percepción. Por lo tanto, debido a la dispersión de la población y necesidad de acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno, una campaña en este sentido puede resultar costosa y sin resultados.



3.2 Índice de Percepción de la Corrupción

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es publicado anualmente por Transparencia Internacional (TI). Tiene como objetivo medir las percepciones de corrupción dentro de un país o territorio. Cabe mencionar que a partir del año 2007 el IPC analiza 180 países, cifra récord desde que fue publicado en 1995.

El IPC es un índice compuesto que se construye con información que se obtiene de expertos, líderes de opinión y encuestas empresariales llevadas a cabo por determinadas instituciones independientes y acreditadas. El Índice califica a los países en una escala de cero a diez. El cero indica altos niveles de corrupción percibida y el diez niveles bajos.

A diferencia del indicador del control de la corrupción, Transparencia Internacional no recalcula la serie histórica, a pesar de que use para un año distintas encuestas respecto de otro. El organismo utiliza los datos más actuales de las encuestas para realizar su medición anual, que pueden ser del año inmediato anterior o un dos años previos. Esto ha suscitado diversas controversias en la utilización del índice como forma de medición, ya que un aumento o disminución



en la calificación puede no forzosamente reflejar cambios en la percepción, sino en las encuestas utilizadas.⁴⁰

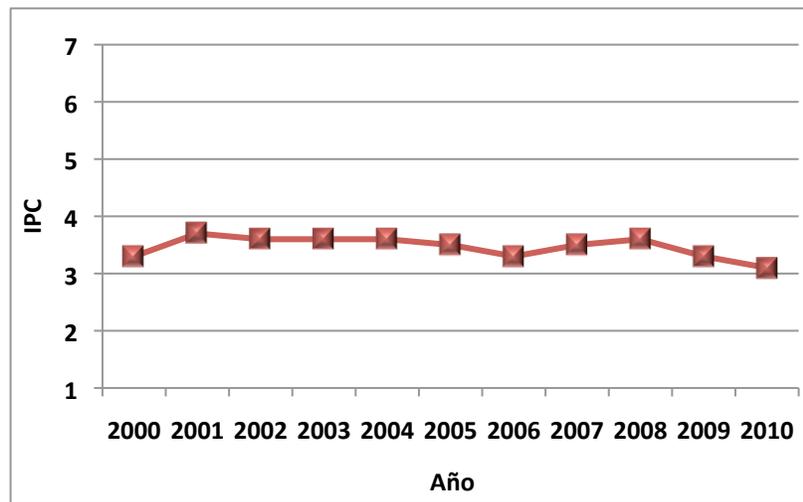
3.2.1 Resultados del Índice de Percepción de la Corrupción para México

De 2000 a 2010, el promedio del IPC para México es de 3.46 puntos, lo que indica que en general está calificado de manera reprobatoria. En 2008 México obtuvo una calificación de 3.6 puntos, una mejora marginal con respecto del 2007 (3.5 puntos). Sin embargo a partir de ese año se observa una caída en la calificación, explicable, en gran medida, por la situación de violencia que se vive en el país y que incide en la percepción de la ciudadanía, así como de los expertos extranjeros que responden a las encuestas con las que se construye el IPC.

⁴⁰ Bandolino, John y David Luna. 2008. Addressing Corruption Via International Treaties and Commitments. En:
<http://www.america.gov/st/democracy-english/2008/May/20080601212227SrenoD0.646084.html#ixzz0OZrmC5Sb>



Grafica 5. IPC en México 2000-2010

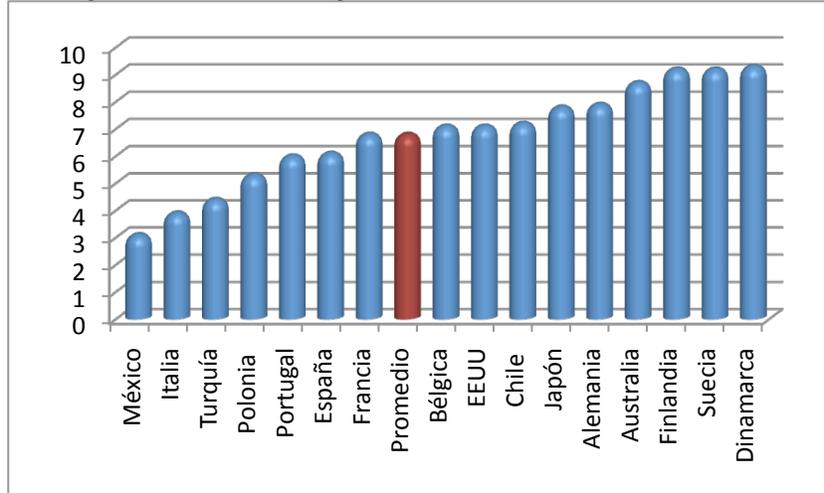


Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

Como podemos observar en el gráfico siguiente, México se encuentra rezagado con respecto a los otros países miembros de la OCDE. Esto se mantiene incluso en comparación con los nuevos países miembros, como lo es Chile. Es importante no perder este punto de vista, ya que la OCDE es una de las organizaciones que da un mayor impulso al combate contra el cohecho.



Gráfica 6. Comparación del Índice de Percepción de la Corrupción 2010 entre países de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2010

3.2.2 Insumos que componen el Índice de Percepción de la Corrupción para el caso mexicano

Para el caso de México, Transparencia Internacional utiliza seis encuestas, las cuales ponderan los resultados. A continuación se presenta un cuadro con las encuestas y el periodo que miden:



Cuadro 4. Encuestas que componen el Indicador del Percepción de la Corrupción para México

ENCUESTAS	PERIODO DE MEDICIÓN
Bertelsmann Transformation Index	2010
Economist Intelligence Unit	2010
World Competitiveness Report (Institute for Management Development)	2009, 2010
World Economic Forum, Global Competitiveness Survey	2009, 2010
Global Insight, Global Risk Service	2010

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional

Como podemos observar en el cuadro anterior, de las seis encuestas que componen este índice, cinco también son tomadas por el Banco Mundial para la construcción de la dimensión del Control de la Corrupción. Por esto, los evaluadores son similares (Ver anexo 2) a los de la dimensión del Control de la Corrupción. Es decir, para este índice se focalizan los evaluadores en dos sectores: el



empresarial y el académico, al igual que en el indicador del Banco Mundial.

Cuadro 5. Evaluadores de las Encuestas que componen al IPC de México

Evaluadores	Nacionales	Internacionales	Cantidad	Porcentaje (%)
Académicos	X	X	3	42%
Empresarios/ Inversionistas	X	X	4	57%
Hogares	X		1	14%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas observadas.

Es necesario precisar que en las encuestas que usa el IPC, muchos de los expertos evaluadores provienen del ámbito internacional, los cuales sólo en algunas ocasiones son asesorados por expertos nacionales. Debido a ello la imagen del país en el extranjero incide de manera significativa en los índices de corrupción. Esto resulta especialmente relevante en países que se encuentran inmersos en conflictos sociales o, como en el caso de México, con altos niveles de violencia.



4. Cohecho, competitividad e incentivos económicos

4.1 Relación entre el cohecho y la competitividad

La competitividad es definida como el proceso de generación y difusión de competencias, para generar un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo en un país o ciudad.⁴¹

Actualmente la competitividad es medida, al igual que la corrupción, por índices, en donde el más representativo es el Índice de Competitividad Mundial del World Economic Forum. Este indicador mide la habilidad de los países de proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos. A su vez, esta habilidad depende de cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, este instrumento mide un conjunto de instituciones, factores y políticas que definen los niveles de prosperidad económica sostenible en el corto y mediano plazo.

La relación entre competitividad y corrupción no es algo nuevo, Rose-Ackerman indica que “en general

⁴¹ Enrique Cabrero Mendoza et al. “Competitividad de las ciudades mexicanas 2007”. (Cide, Documento de trabajo, 2007)



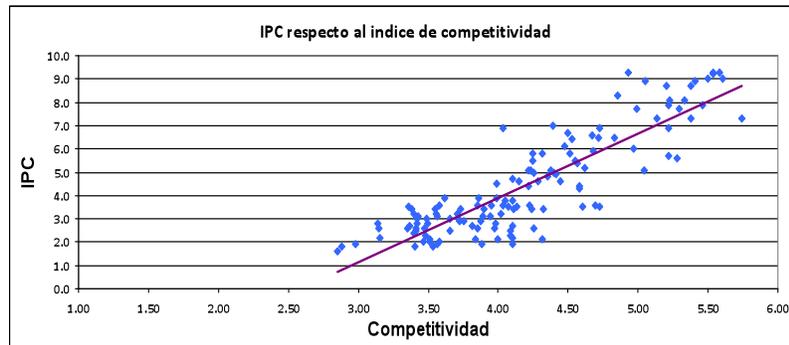
cualquier acción o reforma que incremente la competitividad en una economía, ayuda en reducir los incentivos a la corrupción”.⁴² Para observar la correlación entre competitividad y corrupción, se realizaron las siguientes gráficas de dispersión entre el Índice de competitividad y el IPC y el Índice de competitividad y la dimensión del control de la corrupción para 138 economías en el 2010. En ellas, se muestra una correlación positiva entre el índice de competitividad y los índices internacionales que miden la corrupción.⁴³ (Para más información acerca de los resultados de la regresión ver anexo 3).

⁴² Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. (Países Bajos: Springer, 1996). Traducción libre del autor.

⁴³ Se trató de realizar la correlación entre el Índice de competitividad y los índices que miden la corrupción para el caso mexicano pero los datos fueron insuficientes para validar la regresión.

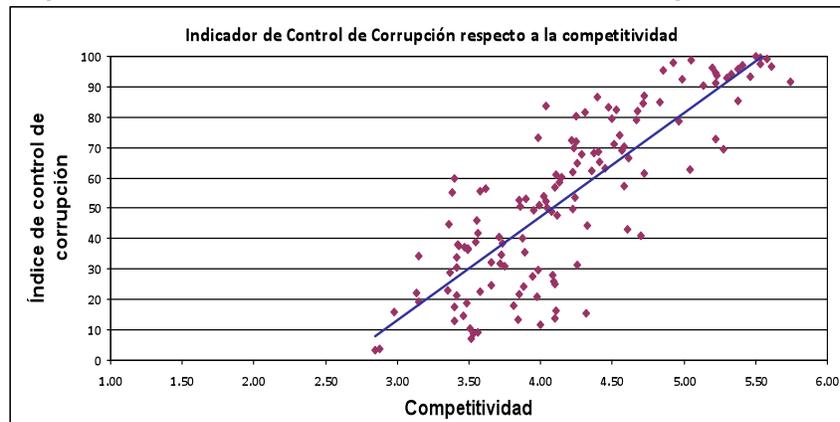


Grafica 7. IPC respecto al Índice de Competitividad para el año 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del IPC y del Índice de Competitividad Mundial. 2010

Grafica 8. Indicador del Control de la Corrupción 2010 respecto al Índice de Competitividad



Fuente: Elaboración propia con datos del Governance Matters y del Índice de Competitividad Mundial. 2010



Existen varias razones para la existencia de esta relación entre ambas variables. En primer lugar, como hemos observado en los primeros dos apartados, ambas mediciones de la corrupción incluyen partes del índice de competitividad, al variar la calificación de uno de los insumos del índice la calificación también variará⁴⁴.

Aunado a lo anterior, el aumento de la competitividad va de la mano con la disminución de trámites para las empresas, probabilísticamente hablando, si contamos con menos trámites también la posibilidad de existencia de corrupción en alguno de ellos disminuye, misma situación que es observable al mejorar el gobierno digital y transitar a licitaciones controladas de manera electrónica eliminando la discrecionalidad de los agentes. Finalmente, como hemos notado anteriormente una cantidad importante de encuestas van dirigidas a los empresarios, quienes están más cercanos a las cuestiones que afectan a la competitividad.

⁴⁴ No puede eliminarse el problema de autocorrelación, debido a que los índices no indican la ponderación que se da a cada uno de los indicadores.



4.2 Incentivos para combatir el cohecho

Se ha sostenido con frecuencia que es necesario pagar bastante a los funcionarios públicos para reducir la corrupción. Si bien podría ser un importante componente en el caso de los pagos de facilitación o “mordidas” para la realización de trámites u obtención de servicios, esta resulta una aseveración simplista, pues no considera las causas del cohecho en puestos de alto nivel, que es objeto de estudio en el presente trabajo.

Algunos estudios elaborados o encargados por el Banco Mundial sobre ciertos países en desarrollo han mostrado empíricamente que no puede probarse la correlación entre altos ingresos de la función pública y la reducción de la corrupción⁴⁵. Esto puede explicarse en gran medida porque no se cumplen las características de las sanciones y políticas óptimas que se contemplan en el marco teórico del presente trabajo, así como por la tolerancia al riesgo que tienen los agentes.

⁴⁵ Ver por ejemplo Rauch & Evans, “*Bureaucratic Structure And Bureaucratic Performance In Less Developed Countries*” (San Diego, 1997). Fuente: <ftp://weber.ucsd.edu/pub/econlib/dpapers/ucsd9906.pdf>



Cuadro 6. Relación entre sueldos de altos funcionarios⁴⁶ con índices de corrupción 2002⁴⁷.

Promedio de ingreso neto anual		
	(USD)	IPC
Filipinas	9,200	2.9
Chile	28,100	7.5
Brasil	31,400	4.0
Perú	59,000	4.0
España	61,300	7.1
Francia	74,700	6.3
Italia	81,700	5.2
Alemania	97,000	7.3
Estados Unidos	97,800	7.7
Reino Unido	101,900	8.7
México	158,100	3.6

Fuente: Laura Carrillo Anaya, Juan Pablo Guerrero Amparán, “Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa”. (México)

Tomando en consideración lo anterior y como se mencionó previamente los incentivos que tendrán los agentes para involucrarse en actos de corrupción estarán definidos por la percepción del beneficio que se obtendrá, menos el costo de oportunidad, ponderado por la probabilidad de ser

⁴⁶ Se toman en consideración los niveles: secretarios de estado, subsecretarios y directores generales.

⁴⁷ Se utiliza dicho año debido a la existencia de información internacional.



sancionado. Con esto en mente, las sanciones, en línea con las mejores prácticas internacionales, deben ser instrumentos que aumenten el costo de oportunidad de ambas partes, al mismo tiempo que incrementan la probabilidad de que el cohecho sea detectado. A continuación se detallan algunas de estas figuras que han sido implementadas en México actualmente:

a) Transparencia Focalizada

La transparencia y el acceso a la información, mediante distintos mecanismos, permiten que los ciudadanos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil monitoreen en qué se gasta, quién gasta y cómo se gastan los recursos públicos. Con base en ello, y apoyado en el marco normativo, se abre la posibilidad de que se exija a los gobiernos que rindan cuentas sobre sus acciones.

Sin embargo, aunque “la apertura general de toda la información del gobierno a todos los ciudadanos sin duda es un avance seminal para cumplir con un derecho político fundamental; (...) la apertura generalizada debe focalizarse, de tal forma que determinados procesos, trámites, así como



sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia“.⁴⁸

De este modo, la transparencia focalizada o transparencia pro-activa es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la transparencia, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno. Ya que en ella se requiere que el gobierno estandarice y publique información específica, que busque resolver un problema social concreto, y estimular los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico e incrementar la rendición de cuentas.

b) CompraNet

Es el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios. Es una herramienta central, la cual facilita la forma de contratar bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas y fortalece el sistema presupuestario y contable en sus distintos componentes. Consiste en la automatización de

⁴⁸ Bejamín Hill, *Transparencia Focalizada*, Consultado en: http://www.ciesas.edu.mx/ifai/Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf



las distintas etapas del proceso de contratación, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas. Permite a las unidades compradoras del gobierno dar a conocer por medios informáticos sus demandas, además de mejorando sustancialmente la transparencia y la rendición de cuentas.⁴⁹

Si bien, aún mediante este mecanismo es posible la identificación de licitaciones dirigidas, es decir contratos arreglados, incrementando la automatización de los procesos se reducen las oportunidades de que se cometan actos de cohecho. Aunado a ello, a la par de este sistema, se han creado comités de revisión en distintas modalidades que abren a las empresas oportunidades para hacer observaciones sobre los términos en que se realiza la licitación.

c) Participación de la Sociedad Civil: Testigos sociales

Dentro de las distintas modalidades de supervisión en los procesos de contratación se ha desarrollado una figura

⁴⁹ Para mayor información puede consultarse: <http://www.compranet.gob.mx/>



llamada “testigos sociales”. Son personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuentan con el registro correspondiente ante la Secretaría de la Función Pública, que participan con derecho a voz en los procedimientos de contratación que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

La participación de la sociedad civil a través de esta figura permite vigilar los procesos de contratación más relevantes del gobierno federal. La amplia cobertura de su participación y el proceso de institucionalización como buena práctica en esta administración, ha impactado en la mejora de los procedimientos de contratación a partir de sus aportaciones y experiencia hasta convertirse en un elemento estratégico en la transparencia y credibilidad del sistema de contrataciones.

d) Transparencia del padrón de empresas sancionadas

El Directorio de Licitantes, Proveedores y Contratistas sancionados con el impedimento para presentar propuestas



o celebrar contratos con las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos de los Estados “es un instrumento de consulta, cuyo objeto es facilitar el acceso a los datos de las personas morales o físicas que se encuentran sancionadas por los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades, y la información que en el mismo se incluye, tiene una periodicidad sujeta al plazo de inhabilitación o estado procesal que guarde en caso de impugnación”⁵⁰.

La implementación de un padrón de empresas sancionadas es importante en dos sentidos. Por un lado, el más evidente, sirve para mantener un control de empresas que han incurrido en conductas ilegales en contra del gobierno, evitando su contratación durante el tiempo en que han sido inhabilitadas, medida que se encuentra legalmente respaldada en el artículo 56 de la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos Servicios del Sector Público.

En segundo término, sirve como una herramienta que puede repercutir en la reputación de las empresas, lo cual se encuentra alineado a los costos del delito relacionados con

⁵⁰ Secretaría de la Función Pública. Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados. Consultado en: http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm



el daño a la reputación que fueron mencionados anteriormente. En la actualidad, la imagen de las empresas ante la población e inversionistas resulta más importante de lo que solía ser en años previos a la crisis mundial de los años recientes. Como se muestra en la gráfica siguiente, realizada con datos del Barómetro de Confianza que el Grupo Edelman⁵¹ emite año con año, existe un importante cambio en lo que los consumidores e inversionistas consideran que conforma la reputación de las empresas entre el año 2006 y 2011.

Como se puede observar, en primer lugar de importancia se mantiene la calidad de los productos, sin embargo en el segundo nivel de relevancia aparece “transparencia y prácticas corporativas honestas”, condición que no resultaba significativa en el 2006 y que en 2011 importa al 65 por ciento de las personas encuestadas.

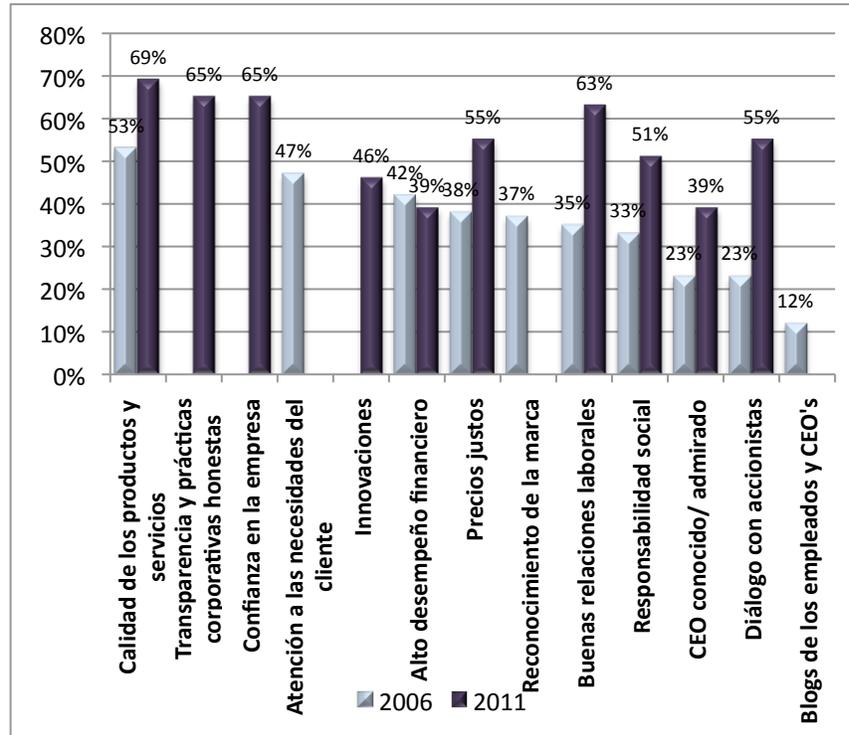
Lo que podemos inferir con los resultados mostrados, es que, en 2011, se confiere una mayor importancia a la responsabilidad social, por lo que la reputación puede utilizarse como un mecanismo que incentive a las empresas

⁵¹ El Grupo Edelman es una empresa dedicada a consultoría sobre relaciones públicas, reconocida a nivel mundial.



que desean mantener su posición en el mercado o conseguir más clientes a actuar dentro del marco de la ley.

Gráfica 9. ¿Qué conforma la reputación de una compañía?



Fuente: Edelman. “2010 Edelman Trust Barometer Executive Summary” y “2011 Edelman Trust Barometer Findings”



4.3. Metas que deben buscar los incentivos para combatir el cohecho del lado oferente

Como se podría inferir dadas las implicaciones económicas que tiene, el cohecho es un fenómeno complejo que debe combatirse con diversas herramientas y desde diferentes ámbitos, ya que puede adaptarse a distintas innovaciones normativas o encontrar áreas de oportunidad en las herramientas implementadas. Por ello, es importante crear un esquema de incentivos que busque generar en las empresas la siguiente percepción sobre involucrarse en actos de cohecho:



Racionalidad empresarial para combatir el cohecho⁵²		
	Beneficios de no incurrir en cohecho	Riesgos de incurrir en casos de cohecho
Racionalidad en acciones individuales	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el costo de hacer negocios. • Atraer inversionistas con códigos de ética. • Atraer y conservar empleados que respeten los códigos de ética o conducta. • Obtener una ventaja competitiva al convertirse en la opción preferida de consumidores éticos. • Calificar para sanciones legales reducidas en caso de que algún intermediario incurra en cohecho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesamiento penal, que pueden conducir al encarcelamiento. • Exclusión de procesos de licitación de dependencias gubernamentales, créditos de instituciones financieras internacionales y créditos a la exportación. • El “riesgo casino”, es decir, no tener solución legal en caso de que las contrapartes no entreguen según lo convenido y/o el precio aumenta de manera contante para el cumplimiento de lo convenido. • Daño a la reputación de la marca y al precio de la acción. • Dificultad para reclutar nuevos talentos. • Costo de las multas y de acciones correctivas.

⁵² Transparency International. Clean Business Is Good Business: The Business Case against Corruption.



Racionalidad en acciones colectivas	<ul style="list-style-type: none">• Nivelar el campo de juego, superando el “dilema del prisionero”.• Mejora de la confianza pública en la empresa.	<ul style="list-style-type: none">• Pérdida de oportunidades de negocio debido al mercado distorsionado.• Corrupción creciente que inhiba la inversión extranjera.• Aprobación de leyes más rígidas y perjudiciales en el largo plazo.• Atracción de actividades y empresas “buscadoras de rentas”⁵³.
--	--	---

⁵³ *Rent seeking activities*, haciendo referencia a políticas monopólicas en perjuicio del mercado.



5. Convenciones Internacionales Anticorrupción

“Las convenciones internacionales anticorrupción (las Convenciones) son acuerdos vinculantes celebrados por escrito entre varios Estados que consideran medidas comunes para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción”⁵⁴. Las Convenciones recomiendan a los países miembros medidas anticorrupción aplicables a través de reformas al marco legal y el establecimiento de políticas públicas.

Según lo estipulado bajo el derecho internacional, al momento de ratificar una convención los Estados están legalmente obligados a implementar todas sus disposiciones por medio de su legislación nacional. “Sin embargo, dado que los Estados son soberanos en el sistema internacional, sólo ellos pueden determinar en qué grado cumplen con la implementación y ejecución de los acuerdos”⁵⁵.

⁵⁴ Transparencia Mexicana. “Sistema para el Seguimiento de las Convenciones Anticorrupción”. Consultado en: <http://www.anticorrupcion.org.mx>

⁵⁵ Ídem



En México, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados ."

La interpretación del anterior artículo ha suscitado importantes debates ya que la Constitución no establece el lugar jerárquico que ocupa cada uno de los ordenamientos jurídicos que lo componen. En consecuencia, podría ser función del intérprete atribuirle el lugar que ocupa o bien negarle lugar alguno⁵⁶.

⁵⁶ Felipe Tena Ramírez. *La Constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional.* (México)



En 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una tesis⁵⁷ en la que se determinó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Para algunos autores (Sandholtz y Gray, 2003) se puede probar una correlación positiva entre el cumplimiento de las Convenciones anticorrupción y los índices que miden dicho fenómeno. Si bien es cierto que la construcción econométrica para asegurar lo anterior podría ser subjetiva, se puede encontrar alguna relación en el sentido de que los cuestionarios que incluyen las encuestas que miden la corrupción contienen reactivos que abarcan el cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción.

Por lo anterior, en el presente capítulo nos abocaremos a conocer las Convenciones Internacionales Anticorrupción que México ha ratificado⁵⁸. Sin embargo, nos

⁵⁷ Tesis de pleno LXXVI/99 “Tratados Internacionales que se unican jerárquicamente por encima e las leyes ferderales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”. Aprobada en sesión privada el 28 de octubre de 1999.

⁵⁸ En México, la Ley sobre la Celebración de Tratados define “ratificación”, “adhesión” o “aceptación” como el acto por el cual el Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.



centraremos en la Convención de Anticohecho de la OCDE, puesto que sus disposiciones y la implementación de su mecanismo de seguimiento abonan en mayor medida a los temas que nos ocupan en el presente documento, ya que se enfoca en mayor medida al lado oferente del cohecho.



5.1 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos

A partir de marzo de 1996, México ha formado parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y desde 2001 de su Mecanismo de Seguimiento (MESICIC).⁵⁹ En ese tiempo, el país ha sido sujeto a tres rondas de evaluación de la implementación de la evaluación. En ellas, se han reconocido avances pero también se han emitido recomendaciones, mismas que a continuación se presentan:

- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
- Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

⁵⁹ OEA, Departamento de Derecho Internacional. Información General del Tratado B-58. Consultado en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>



- Diseñar e implementar, cuando corresponda, programas de capacitación de los servidores públicos responsables de la aplicación de los sistemas, normas, medidas y mecanismos considerados en la Convención, con el objeto de garantizar su adecuado conocimiento, manejo y aplicación.
- Diseñar e implementar campañas de concientización en materia de transparencia, dirigidos a la ciudadanía y a quienes participen en actividades políticas.
- Adoptar las medidas pertinentes para que el “secreto profesional” no sea un obstáculo para que los profesionales cuyas actividades estén reguladas por el Código de Ética Profesional del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, puedan poner en conocimiento de las autoridades competentes los actos de corrupción que detecten en desarrollo de su labor, ni se traduzcan en eventuales actos delictivos relacionados con el soborno.”
- Establecer medidas orientadas a garantizar la exactitud de los registros contables y de velar porque las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones obligadas a establecer controles contables internos lo hagan en debida forma.



- Brindar la asistencia y cooperación legal previstas en la Convención para investigar y/o juzgar el delito de enriquecimiento ilícito.
- Considerar la utilización de la Convención Interamericana contra la Corrupción para los propósitos de extradición en casos de corrupción.⁶⁰

⁶⁰ OEA. Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. México: Informe Final. (Marzo de 2010).



5.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de abril de 2004, (CNUCC). Esta Convención, aunque es considerada la más completa de las CIA, y por lo tanto podría adecuarse a nuestro estudio, aún no ha comenzado con su proceso de análisis de la implementación de sus disposiciones que próximamente comenzará.

A diferencia de las otras Convenciones en la CNUCC se contempla tanto el lado oferente como el lado receptor del cohecho, sin importar si esta se lleva a cabo a nivel doméstico o internacional.



5.3 Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros de la OCDE

La Convención Anticohecho de la OCDE fue introducida en 1998 a nivel internacional, mientras que México la firmó y ratificó en mayo de 1999, entrando en vigor el 26 de julio del mismo año. Es prioridad de la Convención la implementación de prácticas que generen incentivos para evitar el cohecho del lado oferente a nivel internacional. Es por ello que los Países Miembros acordaron reformar sus marcos legislativos para mejorar el combate a la corrupción, implementando, entre otras medidas, sanciones a las empresas que incurren en actos de cohecho a funcionarios públicos extranjeros.

Este compromiso se encuentra estipulado en el artículo 2 de la Convención, el cual indica que:

“Cada Parte tomará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho de un servidor público extranjero.”



Sobre este punto se ahonda en los Comentarios sobre la Convención, documento en el cual se realiza la aclaración de que, en caso de que, conforme al régimen jurídico del país, la responsabilidad penal no sea aplicable a las personas morales, no deberá requerírsele a esa Parte que establezca responsabilidad penal. Sin embargo, el País Parte deberá asegurarse de que las penas que se instauren en otros ámbitos, civil o administrativo, sean eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluyendo sanciones pecuniarias (Artículo 3 de la Convención).

De igual modo, cada Parte deberá tomar las medidas necesarias para que el cohecho internacional y el producto del delito, o los bienes que correspondan a ese valor, estén sujetos a incautación y decomiso o bien que sanciones monetarias comparables sean aplicables.



Sección III. Análisis de la situación legal en México y avances en la implementación de las Convenciones.

1. Incentivos económicos para combatir el cohecho del lado oferente

Es prioridad de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dentro de la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales, la implementación de prácticas que generen incentivos para evitar el cohecho del lado oferente. Si bien, la Organización se enfoca en el detrimento de casos de cohecho internacional, ha reconocido especialmente, que la adopción de políticas que únicamente sancionen al lado receptor de la corrupción son incompletas y, por lo tanto, poco eficaces.

Es necesario configurar medidas que sean dirigidas específicamente al lado oferente de la corrupción, haciendo con esto referencia a las empresas. No obstante, para realizar una implementación efectiva de incentivos, que lleve a las empresas a no cometer este tipo de actos, debe de entenderse la forma de operación, así como los incentivos



que actualmente se observan para infringir las normas existentes en esta materia.

No obstante las recomendaciones hechas por los organismos internacionales sobre el combate a la corrupción, en nuestro país han existido falta de compromiso en la implementación de las recomendaciones y falta de adecuación en las características de nuestras instituciones para que exista un verdadero impacto positivo con base en ellas. Por ello, debemos detectar y adecuar las medidas que pueden tener mayor impacto en el combate a la corrupción tomando en consideración las características de nuestro país. Más tarde, con base en ellas podrán crearse los incentivos adecuados para que las empresas no incurran en actos de corrupción.

A continuación, se mostrará la legislación existente en el país, que puede ser contrastada con la normatividad existente en otros países que han adoptado la Convención, misma que puede observarse en el apartado de *Contexto Internacional* en el inicio de este documento. Observando estas diferencias, con ayuda de ejemplos, es que podremos detectar los incentivos para delinquir, que aún se preservan en nuestro país. Aunado a ello, más adelante, se hará una descripción de formas organizativas exitosas para combatir la corrupción desde el lado oferente, como es el caso de la



“Ley de Prácticas de Corrupción en el Extranjero” (FCPA) en Estados Unidos.



1.1 ¿Es necesario que México impute responsabilidad penal a personas morales?

El artículo 2 de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (en adelante “La Convención”), que hace referencia a la Responsabilidad de las Personas Morales, indica que “cada Parte tomará las medidas necesarias, de acuerdo con sus principios legales, para establecer la responsabilidad de las personas morales por el cohecho a un servidor público extranjero.”⁶¹ Indicando más adelante en el Artículo 3 referente a Sanciones que “Si, dentro del sistema jurídico de una de las Partes, la responsabilidad penal no es aplicable a las personas morales, ésta Parte deberá asegurar que éstas queden sujetas a sanciones eficaces, proporcionadas y disuasivas de carácter no penal, incluyendo sanciones pecuniarias, en casos de cohecho a servidores públicos extranjeros.”⁶²

⁶¹ Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, *Artículo 2*. OCDE

⁶² Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, *Artículo 3, párrafo 2*. OCDE



En los principios legales en México la responsabilidad penal es personal y, en el caso de las personas morales responden penalmente aquellos integrantes que han intervenido en el hecho delictivo, no existe el llamado “levantamiento del velo corporativo”. Asimismo, debe considerarse que “el encarcelamiento implica costos sociales positivos debido a los gastos asociados con el funcionamiento de las prisiones y la inutilidad debido al encarcelamiento”⁶³.

No obstante lo anterior, en México, en 1999, se reformó el Código Penal Federal para tipificar el delito de cohecho internacional, en el artículo 222 bis se señala que: “[...] se impondrán penas civiles, administrativas y penales a aquel que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca o prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios.”⁶⁴

⁶³ A. Mitchell Polinsky y Steven Shavell. “Public Enforcement of Law”. (1999: Estados Unidos). 308

⁶⁴ Código Penal Federal. Libro segundo, Título décimo- Delitos



Más adelante expresa:

“cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo [...]”⁶⁵ el juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.”⁶⁶

Por otro lado, en México se contemplan sanciones administrativas dentro del Código de Comercio. Por medio

Cometidos por Servidores Públicos. Capítulo XI Cohecho a servidores públicos. Artículo 222 bis

⁶⁵ En el marco del Artículo 11. Del Código Penal Federal que expresa: Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.

⁶⁶ *Ibidem*, 4



de ellas, anteriormente se inhabilitaba de manera permanente para ejercer el comercio a las personas que hubieren estado implicadas en actos de cohecho. Sin embargo, el 26 de enero de 2006, la SE publicó en el DOF el Decreto por el que se adiciona el segundo párrafo de la fracción III del artículo 12 del Código de Comercio para quedar como sigue:

Artículo 12.- No pueden ejercer el comercio:

I. ...

II. ...

III. Los que por sentencia ejecutoriada hayan sido condenados por delitos contra la propiedad, incluyendo en éstos la falsedad, el peculado, el *cohecho* y la concusión.

*La limitación a que se refiere la fracción anterior, comenzará a surtir sus efectos a partir de que cause ejecutoria la Sentencia respectiva y durará hasta que se cumpla con la condena.*⁶⁷

Antes de la reforma previamente mencionada, las empresas quedarían inhabilitadas para ejercer el comercio por un

⁶⁷ Código de Comercio, Art. 12, n III (Vigente al 4 de noviembre de 2010: México)



tiempo indefinido. Con esta adición a la condena, únicamente se ha hecho un ajuste al periodo de sanción, señalando que se hace referencia al art. 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que indica que el periodo mínimo de inhabilitación es de tres meses y su duración máxima es de cinco años.⁶⁸

Como ejemplo de lo anterior, y dado que no existen casos de condena por delitos de cohecho internacional, podemos analizar la eficacia de estas sanciones administrativas dentro del país con ejemplos por aproximación. Para ello, utilizaremos como ejemplo, que se detalla más adelante, un caso en el cual siete empresas sancionadas por el Órgano Interno de Control de PEMEX Refinación, condenadas por falsificación de información para obtener contratos. En este caso se observó que varias empresas habían sido sancionadas previamente con base en el Art. 12 del Código de Comercio, como fue el caso de Aquapress en 2007. Esta empresa decidió reincidir dado que el monto de las sanciones (\$72,540) no fue ni cercanamente proporcional al tamaño del contrato (\$67 millones) y su inhabilitación fue únicamente de un año y seis meses,

⁶⁸ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Art. 60 párrafo 8.



claramente la empresa tuvo incentivos para actuar de mismo modo que lo había hecho previamente y por el cual había sido sancionada en primera instancia.

Las sanciones aplicables por la realización de actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales son equivalentes a las aplicadas para casos de cohecho a servidores públicos dentro del país. Por lo tanto, podría creerse que la norma ha sido adaptada a los requerimientos internacionales de ser equivalente con las sanciones internas. No obstante, actualmente no se cuenta con ejemplos de casos de persecución de delitos de esta materia basados en el art. 222 bis del Código Penal, y las Sanciones indicadas en el Código de Comercio no han resultado *eficaces, proporcionadas ni disuasivas*.



1.2 Normatividad mexicana sobre contabilidad

Una de las principales formas de detección de casos de corrupción internacional ha sido por medio de los registros contables. Aunado a ello, la imposición de sanciones por infracciones a los requerimientos contables han sido incentivos para que las empresas tomen medidas de control interno y eviten la corrupción desde dentro. Con esto en la mira, debemos echar un vistazo a la normatividad mexicana acerca de los registros contables, así como las sanciones por no atender los requisitos.

En México, el Código Fiscal de la Federación estipula las características con que debe contar la contabilidad de las empresas. Dentro de los Artículos 82, 83 y 84 se establecen sanciones por el incumplimiento a dichas disposiciones, las cuales el Servicio de Administración Tributaria (SAT) es el organismo encargado de vigilar. El artículo 82 hace referencia a las “infracciones relacionadas con la obligación de presentar declaraciones, solicitudes, documentación, avisos o información”⁶⁹; “el artículo 83 contempla

⁶⁹ Código Fiscal de la Federación, Art. 82. Título cuarto- De las Infracciones y Delitos Fiscales. Capítulo I -De las infracciones.



infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad, siempre que sean descubiertas en el ejercicio de las facultades de comprobación⁷⁰ y el artículo 84 señala las sanciones que se impondrán en caso de no cumplir con las disposiciones del artículo 83.

Las leyes referentes a las características que deben contemplarse en la contabilidad de las empresas son muy claras y específicas. Asimismo, las sanciones y sus montos son visiblemente diferenciados para cada tipo de infracción. Debe considerarse que en estas leyes, a diferencia de lo que sucede en muchas otras, los montos de las sanciones no se basan en salarios mínimos, sino en montos específicos.

En el siguiente ejercicio se muestran ejemplos de sanciones contempladas para distintos incumplimientos a los artículos 83 y 84 del Código Fiscal de la Federación:

Multas por no llevar contabilidad

Costo de \$1,070.00 a \$10,670.00

Multas por no llevarla de acuerdo con la ley

Costo de \$230.00 a \$5,330.00

Última Reforma DOF 07-12-2009

⁷⁰ Código Fiscal de la Federación, Art. 82. Título cuarto- De las Infracciones y Delitos Fiscales. Capítulo I -De las infracciones. Última Reforma DOF 07-12-2009



Multas por no conservar la contabilidad por el
plazo establecido en la ley

Costo de \$650.00 a \$8,530.00

Tomando en cuenta que el Ministerio Público es la única institución a la que corresponde el ejercicio de la acción penal según el art. 21 de la Constitución de nuestro país, debe reflexionarse sobre la ejecución de sentencias en esta materia. Si se desea un buen funcionamiento de esta Ley debe tomarse en cuenta que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha reportado que sólo el 46% de los acusados por defraudación fiscal ante la PGR son condenados. Si bien la Procuraduría Fiscal de la Federación, dependiente de la SHCP, ha registrado un aumento en las denuncias referentes al tema, en “el 46% de las causas iniciadas se dictaron sentencias condenatorias, 33% de los expedientes fueron cancelados o sobreseídos por prescripción, en 8% se dictaron sentencias absolutorias y en 6% se sobreseyó el asunto por causas diversas.”⁷¹

El SAT ha comenzado a tomar acciones para cumplir

⁷¹ Agencia Reforma. *Falla persecución de delitos fiscales*. (26 de enero de 2009)



con los requerimientos establecidos en la Convención Anticorrupción de la OCDE. A continuación se muestran las acciones emprendidas por el SAT según se reporta en su página de Internet:

- Programa de capacitación permanente en materia de cohecho internacional dirigido al personal de las áreas de auditoría.

De junio de 2007 a febrero de 2008, se impartió el curso “Detección del Cohecho Internacional en Revisiones Fiscales” a un total de 1,994 funcionarios públicos de las 66 Administraciones Locales de Auditoría Fiscal. El curso tuvo tres objetivos principales:

- a) Presentar a los auditores del SAT herramientas técnicas contenidas en el Manual del Auditor para la Detección del Cohecho Nacional e Internacional, previa difusión del mismo como parte de su normatividad interna aplicable en las revisiones fiscales.*
- b) Promover entre los funcionarios públicos del SAT la obligación de denunciar el delito de cohecho internacional ante las autoridades de procuraduría de justicia.*



c) Identificar deducciones fiscales que involucren gastos por cohecho, con base en la estricta aplicación de la ley del Impuesto sobre la Renta (ISR).⁷²

- Incorporación del Manual del Auditor para la detección del cohecho nacional e internacional como parte de la normatividad aplicable.
- Especial interés en la identificación y rechazo de deducciones fiscales que involucren gastos por cohecho, con base en la estricta aplicación de la Ley del ISR.
- Difusión del contenido de la convención, y de la obligación de denunciar el delito de cohecho internacional a las autoridades de la procuración de justicia.
- Coordinación con asociaciones del sector privado para difundir la Convención y promover cursos de capacitación técnica sobre el delito de cohecho internacional entre sus abogados, contadores y

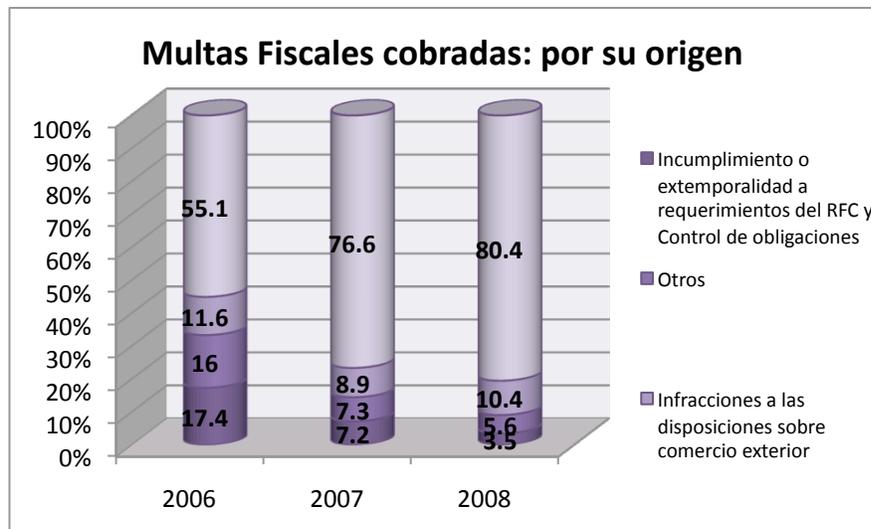
⁷² SAT. Capacitación. Portal Anticorrupción.
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15803.html



auditores.⁷³

A continuación se presenta una gráfica que muestra las multas fiscales cobradas anualmente por concepto de origen. Lo importante de recalcar en observancia a las cifras que se presentan es que las infracciones por disposiciones sobre comercio exterior son muy bajas, aún con el lanzamiento del manual del auditor antes mencionado.

Gráfica 10. Multas fiscales cobradas



Fuente: Elaboración propia con datos del SAT, consultadas en su página Web.

⁷³ SAT. *Cohecho internacional ¡Denúncialo!*
ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/folletos09/TripOCDE.pdf



1.3 Estudio de caso de la aplicación de sanciones en México: Caso PEMEX

Una investigación de la Secretaría de la Función Pública detectó un fraude por mil 64 millones de pesos contra Pemex, un monto muy similar al del llamado PEMEXGATE, efectuado a raíz de un derrame de crudo en Veracruz. La Procuraduría General de la República (PGR) y la SFP investigan a más de 30 empresas contratistas de Pemex Refinación, la mayoría de ellas radicadas en Veracruz. Según las denuncias presentadas, en el sexenio pasado – cuando fue director de la subsidiaria el hoy senador Juan Bueno Torio– se habrían beneficiado, al margen de la ley, de millonarios contratos supuestamente a cambio de sobornos.

El 22 de diciembre de 2004, se fracturó el oleoducto Teapa-Poza Rica en Nanchital y se derramaron 5 mil barriles de crudo. Ante la emergencia, funcionarios de Petróleos Mexicanos contrataron a siete empresas para reparar el ducto y hacer la limpieza de esa zona del Río Coatzacoalcos, por adjudicación directa, pero las empresas cuadruplicaron los costos reales de la operación y cobraron por trabajos no realizados e insumos no utilizados. Están involucradas las empresas Saint Martin Construcciones,



Garner Servicios Ambientales, Aquapress S.A. de C.V., ADT Petroservicios, Construcciones y Reparaciones del Sur, Preservare y Lico Ambiental.

Cuadro 7. Empresas sancionadas y sus sanciones

Empresas sancionadas		
Empresa	Inhabilitación	Multa (en pesos)
Garner Servicios Ambientales	2 años	560,000
Aquapress	4 años	1,122,000
Saint Martin Construcciones	4 años 6 meses	1,375,000
ADT Petroservicios	2 años	560,000
Construcciones y Reparaciones del Sur	1 año 6 meses	451,000
Preservare	3 años	856,000
Lico Ambiental	2 años	560,000

Elaboración propia con datos la Secretaría de la Función Pública, "Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados".⁷⁴

Diez funcionarios de PEMEX, quienes son mandos medios y superiores, y siete particulares de dichas empresas enfrentan ya denuncias penales ante la PGR. Algunos funcionarios involucrados ya han sido sancionados

⁷⁴Consultado en:
http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm



administrativamente, como se puede ver en el cuadro siguiente:

Cuadro 8. Funcionarios Sancionados

Funcionarios sancionados			
Funcionario	Puesto	Inhabilitación	Multa (en pesos)
José Fernando Algarra Muñoz	Subgerente de transporte por ducto sureste	15 años	4 millones 940 mil
Jorge Manuel Fragoso Sarabia	Superintendente general de mantenimiento	10 años	4 millones 940 mil
Arturo Díaz Arzola	Superintendente del Sector Minatitlán	15 años	22 millones
Celedonio Hernández García	Jefe de departamento de seguridad industrial y protección ambiental del sector Minatitlán y residente de obra	20 años	22 millones
Pedro Calza Juárez	Tecnólogo de Contratos obras y servicios	6 meses	221 millones
Jorge Federico Reyes Guerrero	Superintendente del sector Minatitlán	15 años	250 millones

Elaboración propia con datos de la Secretaría de la Función Pública, "Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados".⁷⁵

⁷⁵Consultado en: http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm



1.3.1 Efectividad de las multas impuestas a las empresas

Aquapress, SA de CV, se constituyó e ingresó como contratista de Pemex Refinación en 2003, el mismo año en que Bueno Torio llegó a la dirección de la subsidiaria, designado por Vicente Fox. En 2005, el Órgano Interno de Control en Pemex Refinación abrió una indagatoria contra Aquapress, SA de CV, integrada en el expediente 0289/2005, por el uso de documentos apócrifos, delito no sólo administrativo, sino penal del fuero federal.

El argumento para contratar sin licitación pública a Aquapress fue que contaba “con los recursos humanos y financieros suficientes, así como la experiencia respaldada con contratos ejecutados de la especialidad” siendo que la empresa fue constituida en 2003 con un capital de 500 mil pesos. Derivado de las indagatorias, el 9 de marzo de 2007 el Área de Responsabilidades de la SFP determinó la inhabilitación de la empresa por un periodo de un año seis meses, vigente del 28 de marzo de ese año al 28 de marzo

<http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp;jsessionid=530042b855fee0224b868e9632d2>



de 2008; se le impuso también una multa por 72 mil 540 pesos.

La inhabilitación se hizo pública en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2007, notificándose a todas las dependencias del gobierno federal, así como a las de las entidades federativas, “que deberán abstenerse de aceptar propuestas o celebrar contratos con la empresa Aquapress, SA de CV”, por el periodo señalado. Sin embargo, la administración de José Antonio Ceballos Soberanis en Pemex Refinación hizo caso omiso de la disposición de la SFP.

Bajo el argumento de un amparo temporal que Aquapress obtuvo del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Refinación le asignó un contrato, vía adjudicación directa, por 67 millones 939 mil 50 pesos. Aunque el 6 de septiembre el mismo juzgado le revocó el amparo, los dos meses que lo tuvo fueron suficientes para que se beneficiara de la adjudicación GMTD-UPLC-AD-001/07, que la Gerencia de Mantenimiento, Terminales y Ductos le otorgó el 6 de julio de 2007, para dar mantenimiento a ductos de Veracruz en esa fecha y el 31 de octubre.



Claramente podemos observar que las multas a las empresas son notablemente más bajas que las aplicadas a los funcionarios públicos. Aunado a esto, se puede aseverar que no son disuasivas ya que, ante contratos de más de 360 millones de pesos, el costo de la multa es muy bajo y alienta la reincidencia.

Con base en los montos de las sanciones por faltas a la contabilidad y la probabilidad de ser sentenciado, que se ubica en menos del 50% una vez que se ha detectado el fraude, y tomando en cuenta que aún no se han detectado casos de cohecho internacional, incluso con ayuda del manual del auditor, podemos asumir que las empresas tienen importantes incentivos para no llevar su contabilidad de acuerdo con la ley y asumir los costos de las sanciones. Por lo tanto, puede observarse que las penas no son *eficaces, proporcionadas ni disuasivas* como lo exige la Convención.



1.4 Observaciones sobre los avances de México en la implementación de las recomendaciones emanadas de las CIA

Como se ha mencionado anteriormente, en México no existe un compromiso real en la implementación de las recomendaciones emanadas de los tratados internacionales que el país ha firmado y ratificado y que, por lo tanto, está obligado a cumplir. En la edición de 2010 del reporte que emite Transparencia Internacional sobre el avance en la implementación de la Convención Anticohecho de la OCDE, se indica que nuestro país mantiene algunas deficiencias en la adecuación del marco legal y que las deficiencias en la implementación son numerosas. Finalmente, indica sobre México, que no se ha dado prioridad a combatir el cohecho más allá de las disposiciones en las cuales el crimen organizado se encuentra involucrado⁷⁶.

Al respecto, Edgardo Buscaglia, quien ha analizado ampliamente la relación entre el derecho y la economía,

⁷⁶ Transparencia Internacional. *Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention.*



especialmente enfocada en la incidencia sobre el crimen organizado, ha mostrado empíricamente la relación entre la cooperación internacional y la existencia de crimen organizado. En la gráfica que se muestra a continuación, se presenta dicha relación, en la cual cabe hacer notar que, a pesar de que México recibe el mayor grado de Cooperación Internacional, también mantiene uno de los más altos niveles de crimen organizado.

La situación en la que se encuentra México, en la que es un dato anómalo en la correlación, se debe principalmente a que, no obstante la adhesión a numerosos tratados internacionales, no se realizan las adecuaciones legales pertinente y más allá, el deterioro de las instituciones correspondientes no permite una real implementación.



2. Persecución exitosa en casos de cohecho internacional

Si bien una de las grandes críticas que se realiza a la Convención Anticohecho de la OCDE es la poca implementación que ha tenido en realidad en los países, algunos de los miembros ya han tenido una implementación efectiva, como se muestra en el cuadro contiguo:

Sanciones impuestas a personas morales (bajo el artículo 2° de la convención)		
País	% de exportaciones mundiales a 2009	Sanciones hasta 2009
Argentina	0.4	0
Australia	1.3	0
Austria	1.3	0
Bélgica	2.2	0
Brasil	1	0
Bulgaria	0.1	0
Canadá	2.5	0
Chile	0.4	0
República Checa	0.9	0
Dinamarca	1	0
Estonia	0.1	0
Finlandia	0.5	0
Francia	4	0
Alemania	8.9	16 (+10 sanciones acordadas)



Incentivos económicos para combatir el cohecho

Grecia	0.4	0
Hungría	0.6	27
Islandia	0.04	0
Irlanda	1.4	N/A
Israel	0.4	0
Italia	3.2	21, incluyendo 16 acuerdos
Japón	4	6
Corea	2.8	13
Luxemburgo	0.5	0
México	1.5	0
Países Bajos	3.6	0
Nueva Zelanda	0.2	0
Noruega	1	5
Polonia	1.1	0
Portugal	0.4	5
República Eslovaca	0.4	0
Eslovenia	0.001	0
Sudáfrica	0.5	0
España	2.2	0
Suecia	1.3	1
Suiza	1.6	2
Turquía	0.9	0
Reino Unido	3.9	1
Estados Unidos	10	40, incluyendo 33 acuerdos
TOTAL	66.6	138, incluyendo 49 acuerdos
Fuente: OCDE. 2010. Workiroup on Bribery Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention.		



Debido a la gran diferencia en la cantidad de casos presentados a nivel internacional, con respecto a los concentrados únicamente en Estados Unidos, puede decirse que es actualmente el único país con una persecución exitosa de casos de cohecho internacional. Con base en ello, a continuación se analizará la legislación específica de este país, con el fin de identificar las diferencias que existen con la legislación mexicana, haciendo especial énfasis en las características que le permiten una efectiva implementación.



2.1 Normatividad Estadounidense para combatir el cohecho internacional

En 1977 Estados Unidos emitió la “Ley de Prácticas de Corrupción en el Extranjero” (FCPA, por sus siglas en inglés), con la intención de enfrentar el fenómeno de la corrupción fuera de su territorio. “La Ley en general establece la prohibición de que cualquier empresa estadounidense o enlistada en su bolsa de valores, ciudadano o persona que se encuentre dentro de su territorio realice u ofrezca realizar pagos, ya sea en forma monetaria o cualquier otro tipo de valor, de manera directa o indirecta a servidores públicos extranjeros con el fin de obtener o retener negocios”.⁷⁷ Estas normas se encuentran legisladas en la Disposición Anti-sobornos (Antibribery Provisions).

De igual modo, dentro del FCPA se establecen disposiciones por medio de las cuales se obliga a todas las empresas, incluyendo empresas extranjeras, con valores en

⁷⁷ FCPA Enforcement. *The FCPA Explained*. Consultado en: <http://www.fcpaenforcement.com/explained/explained.asp> . Traducción libre del autor.



la bolsa estadounidense a presentar informes periódicos ante la Securities and Exchange Commission (SEC). Asimismo, deben mantener el registro de sus transacciones comerciales dentro de sus “libros” con el fin de contar con controles internos efectivos.

El incumplimiento de la Ley se encuentra sujeto a fuertes sanciones, las cuales pueden ir desde multas económicas, descalificación temporal o permanente para participar en ventas al sector público o para desempeñar otras actividades comerciales, hasta permanecer por un período prolongado de tiempo bajo supervisión judicial o la liquidación del negocio por orden judicial.

Al firmar la Convención de la OCDE, el gobierno estadounidense reformó el FCPA. Las enmiendas de 1998 llevaron a la ampliación de su alcance jurisdiccional tanto a personas que no sean Estados Unidos dentro de los Estados Unidos y los ciudadanos que actúan fuera de los Estados Unidos. Además, las enmiendas a el FCPA prohíben pagos efectuados a funcionarios extranjeros para garantizar "cualquier ventaja indebida", lo que amplía las actividades comerciales obligadas. En el anexo 2 se ha incluido una lista de empresas sancionadas por el FCPA que tienen relaciones comerciales con México.



2.1.1 ¿Cómo funciona el FCPA?

El apego al FCPA es vigilado conjuntamente por la *Securities and Exchange Commission (SEC)*⁷⁸ y el Departamento de Justicia (DOJ), quienes se encargan del funcionamiento de las Disposiciones Anti-soborno y las Disposiciones de Contabilidad. Debe tomarse en cuenta que es necesario que los empresarios estén al tanto de lo que sucede en los negocios fuera de la nación, ya que no es necesario que alguna parte de la acción de corrupción suceda dentro del país para que las sanciones sean aplicables.

Por otro lado, con respecto a las Disposiciones de Contabilidad, debe tomarse en consideración que el no mantener los Libros de la forma dispuesta en la Ley no genera responsabilidad criminal. No obstante, el no implementar el sistema con conocimiento o la falsificación de

⁷⁸ La SEC es la agencia independiente del gobierno de Estados Unidos que tiene la responsabilidad principal de hacer cumplir las leyes federales de los valores y regular la industria de los valores, los mercados financieros de la nación, así como las bolsas de valores, de opciones y otros mercados de valores electrónicos



datos contables si generan sanciones.⁷⁹ Por lo tanto, al llevarse a cabo un acto de corrupción es probable que también se infrinjan los Controles Internos de Registros, debido a la falsificación de datos, lo cual lleva a una doble sanción.

Las empresas que incurren en actos de corrupción, infringiendo las disposiciones anticohecho son perseguidas por el FBI. Mientras que las disposiciones referentes a contabilidad pueden ser perseguidas por el SEC. Para facilitar la denuncia de corrupción el FBI ha puesto a disposición de todos los ciudadanos líneas telefónicas que atiendan cada región del país. Asimismo, se ha centralizado una oficina en Washington con un equipo especializado que se coordina con la Sección de Fraudes del Departamento de Justicia y se han establecido oficinas en Irak, Kuwait y Afganistán debido a la enorme cantidad de empresas privadas y entidades de gobierno que se encuentran presentes en la región.

⁷⁹ Anti-Bribery and Books & Records Provisions of The Foreign Corrupt Practices Act. *Form of report; books, records, and internal accounting; directives*. Consultado en: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/docs/statute.html>



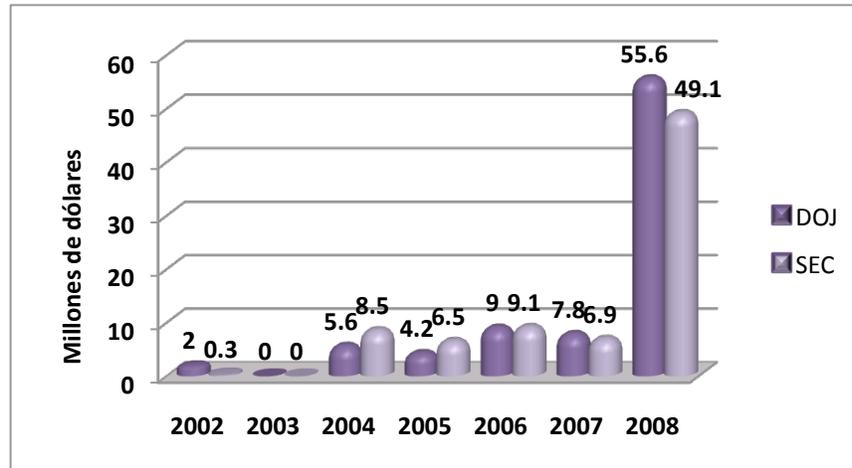
2.1.2 Sanciones

Las violaciones a lo establecido en el FCPA pueden dar lugar a importantes multas y sanciones. Una empresa puede ser penalizada con multas de hasta 2 millones de dólares por violación de las disposiciones contra el soborno. Las personas culpables pueden ser objeto de multas de hasta 250,000 USD por cada violación, así como penas de prisión de hasta cinco años. Por su parte, las violaciones deliberadas de las disposiciones sobre control de los libros y registros pueden resultar en multas de hasta 25 MDD para una empresa y una multa de hasta cinco MDD, así como pena de prisión de hasta 20 años para las personas culpables.

Las multas alcanzan varios millones de dólares. En el caso de Siemens, la multa alcanzó los \$800 MDD mientras que la multa impuesta a Halliburton alcanzó los \$579 MDD. A continuación se muestra el promedio de multas por procedimiento:



Gráfica 11. Promedio de multa por procedimiento 2002-2008



Fuente: Elaboración propia con datos de: Shearman & Stearling LLP. FCPA digest: Recent Trends and Patterns in the Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act. 2009

De ser determinada la culpabilidad, se pueden derivar sanciones colaterales que incluyen la terminación de las licencias del gobierno e inhabilitación de los programas de contratación del gobierno. Además, la SEC es competente de buscar la eliminación de los beneficios de una empresa en los contratos garantizados con pagos indebidos.

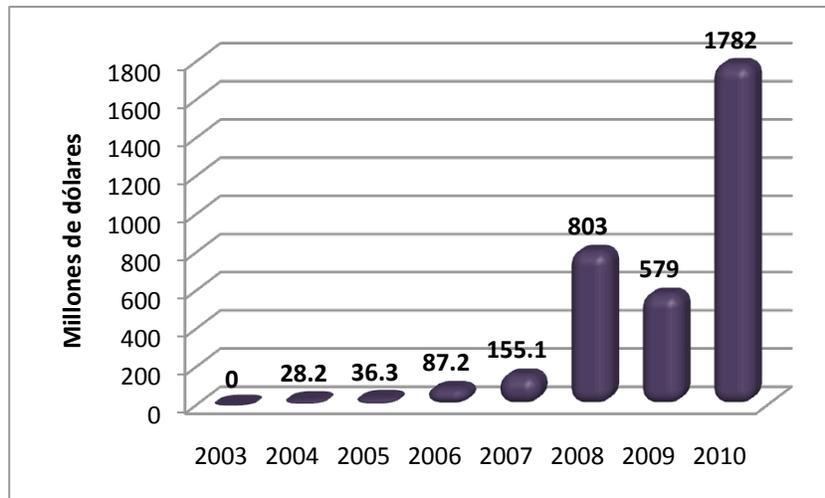
El dinero recibido por la imposición de multas del Departamento de Justicia y la SEC se dirige al Tesoro de



EEUU. No existen mecanismos para que la Sección de Fraudes se financie a sí misma. De ser posible la identificación de víctimas es posible la restitución del dinero, sin embargo desde 1990 no ha existido una orden para su aplicación. A continuación se presenta una gráfica que corresponde al monto total de las multas del año 2002 a marzo de 2009.



Gráfica 12. Total de multas penales y civiles impuestas a empresas mediante el FCPA



Fuente: Elaboración propia con datos de Shearman & Stearling LLP. FCPA digest: Recent Trends and Patterns in the Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act. 2011

2.1.3 Consideraciones importantes acerca del FCPA

Las siguientes consideraciones resaltan de vital trascendencia para el funcionamiento de la normatividad, ya que envuelven las principales características de su funcionamiento y sus herramientas como método preventivo del cohecho internacional:



- 1) El FCPA es aplicable aún cuando la acción sea realizada completamente afuera del territorio estadounidense y sin la anuencia de la empresa matriz.
- 2) La empresa matriz que detecta actos irregulares en una filial está obligada denunciar sus hallazgos de modo que las sanciones pueden ser menores.
- 3) El FCPA es aplicable a todas las empresas, tanto públicas como privadas.
- 4) Las empresas no pueden argumentar desconocimiento del FCPA para evitar sanciones.
- 5) Su aplicación es a nivel mundial, no es necesario que el país en que ocurren los hechos tenga acuerdos de apoyo con EEUU, ya que la obligación proviene de la participación en su mercado.
- 6) Las sanciones no sólo se derivan de trato con servidores públicos, sino con cualquier representante del gobierno o empresa que pretenda alguna licitación o contrato.
- 7) Incluso cuando la empresa actúa en los otros países por medio de agentes, representantes o distribuidores pueden ser sancionadas.



- 8) Las Disposiciones Anticohecho no sólo incluyen sobornos de tipo monetario, sino que también hacen referencia a cualquier dádiva de “valor”, incluyendo viajes, transportación, comida, etc...



Sección III. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Como se demostró en la presente investigación el combatir la corrupción tiene repercusiones positivas en la economía debido a la correlación que tiene con la competitividad, lo que puede generar no sólo mayor crecimiento económico, sino un desarrollo sostenido. Esto debido a que, a que se atraerá más inversiones, al mismo tiempo que se canalizarán a proyectos más productivos y con mayor impacto tanto social como económico.

El combate al cohecho no debe ser sujeto a cambios por circunstancias políticas, manteniendo siempre una clara estrategia, que si bien puede reformularse para mejorar su efectividad, no debe acotarse o eliminarse.

Para lograr la finalidad de combatir el cohecho de manera efectiva, la legislación existente deberá actuar como una herramienta de generación de incentivos que prevengan los actos de corrupción. Es decir, aumentar el costo de



oportunidad de actuar de manera ilegal, tanto del lado oferente, como del lado demandante.

No obstante, la normatividad mexicana relacionado con combatir actos de cohecho actualmente no genera los incentivos antes mencionados por tres principales razones:

En primer lugar, las sanciones aplicadas al lado oferente no resultan proporcionadas con el monto de los contratos obtenidos, por lo que puede decirse que existe una desalineación de incentivos para el lado oferente y el lado demandante. Aunado a ello, la existencia del velo corporativo impide la internalización de las sanciones por parte de los individuos, quienes manejan las empresas que incurrir en actos ilegales.

Por otro lado, en segundo lugar, existe una pobre aplicación de las sanciones. Esto se debe, en gran medida, a la falta de juzgados especializados que tengan capacitación en temas de cohecho, lo cual deriva en una interpretación divergente de la ley de un caso a otro. De continuar esta situación, a pesar del aumento en el monto de las sanciones, no se reflejará en efectos positivos, ya que, como se mencionó en diversas ocasiones en el texto, el costo de oportunidad será siempre ponderado por la probabilidad de ser sancionado.



Finalmente, no se ha adecuado el marco legal de acuerdo con las recomendaciones realizadas a México dentro de los distintos mecanismos de evaluación que tienen las Convenciones Internacionales Anticorrupción. Si bien existen iniciativas para atender dichas recomendaciones, no son completamente apegadas a sus exigencias o bien se encuentran sometidas a los distintos intereses políticos que no permiten su realización.

Si bien México ha tomado acciones para disminuir los niveles de corrupción al interior del país, esto no ha impactado en los índices de medición de la corrupción debido al componente de percepción al que se encuentran atados. Estas percepciones no podrán ser atendidas si no se generan verdaderos mecanismos de rendición de cuentas y sanciones efectivas para ambos lados que incurren en actos de cohecho.



Recomendaciones para la adecuación del marco institucional para México

- Para que la implementación de la normatividad en casos de cohecho se realice de manera efectiva, es primordial que el órgano ejecutor de las sanciones tenga un mínimo grado de independencia del gobierno, para que su ejecución pueda ser objetiva. En este sentido, es importante apoyar la creación de una fiscalía especializada en combate al cohecho, capacitada en detectar y sancionar este tipo de delitos.
- Debe tomarse en cuenta que, de tener una persecución efectiva de casos de cohecho, ajustando los montos de las sanciones, las instituciones correspondientes podrían financiar las investigaciones derivadas. Asimismo, las multas, tanto por faltas a la contabilidad y por sanciones al delito de cohecho pueden ser vistas como fuentes de ingreso.



- Una reforma a la Ley Federal de Competencia Económica no puede ser cabal si no se consideran las implicaciones de la corrupción en la asignación de contratos. El cohecho crea condiciones de competencia desleal que, por lo tanto, genera costos a la población y deteriora la competitividad tanto percibida como real.
- Para llevarse a cabo una política focalizada respecto a aspectos de comercio exterior debemos tener en cuenta las condiciones del mercado. En México existen 16,781 empresas que exportan productos. De ellas, el 22.3% se concentran en el Estado de Hidalgo, 19% en Coahuila, 9.1% en el Distrito Federal y 6.5% en Jalisco.⁸⁰ (Ver anexo 5) Por lo tanto, debe trabajarse principalmente con estas entidades en términos de las atribuciones que les son conferidas para las auditorías en la Ley de Coordinación Fiscal y sus convenios de adhesión. En ese mismo sentido, debe procurarse la creación de mayores incentivos

⁸⁰ SIEM, Estadísticas, Por empresas que exportan e importan. <http://www.siem.gob.mx/siem2008/portal/consultas/ligas.asp?Tem=5&language=1>



para aumentar la cantidad de auditorías a empresas con actividades en el exterior.

- Debe considerarse la viabilidad de la remoción de permisos de exportación como sanción a las empresas que incurran en actos de corrupción en el extranjero, de manera temporal o permanente. Israel ha adoptado esta medida como forma de adaptación de su sistema jurídico a los requisitos legales que solicita la OCDE en cuanto al soborno de funcionarios públicos extranjeros. Dado que en México pueden localizarse específicamente los estados donde se concentra la mayor actividad exportadora, una medida de este tipo puede resultar factible como método de prevención.



Anexo 1

Descripción de las encuestas que componen la dimensión de Control de la Corrupción del Banco Mundial

Encuestas
<p>1. Gallup (Encuesta Mundial Gallup).</p> <p>Descripción de la Encuesta:</p> <p>Analiza el funcionamiento del gobierno tanto en infraestructura pública como en ejercicio del estado de derecho y una percepción a gran escala de la corrupción desde 2006.</p> <p>Evaluadores:</p> <p>Encuestas a hogares.</p> <p>Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:</p> <p>Pregunta a hogares: ¿Está expandida la corrupción en el gobierno?.</p>
<p>2. Cerberus Corporate Intelligence (Dinámicas de Área Gris (GAD))</p> <p>Descripción del Índice:</p> <p>Asesoría de riesgo para inversionistas en 10 factores de riesgo basado en una escala de 10 puntos. Llevada a cabo desde 2002 bajo las siglas MIG pero las ponderaciones con su reemplazo no son comparables.</p> <p>Evaluadores:</p>



Asesoría de expertos, posiblemente inversionistas (no revela identidades de sus expertos los cuales son nacionales e internacionales)

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

- Corrupción (MIG)
- Nepotismo
- Esfuerzos del gobierno para acabar la corrupción

Los expertos ponderan una calificación en estos temas.

3. World Economic Forum (Encuesta Global de Competitividad (GCS))

Descripción del Índice:

Percepciones del sector empresarial tanto doméstico como internacional establecido en el país de cuestiones relacionadas con el ambiente empresarial. Desde 1996, de manera anual.

Evaluadores:

Encuestas realizadas a las corporaciones nacionales e internacionales establecidas en el país.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

- Confianza pública en la honestidad financiera de los políticos
- Frecuencia de desviación de recursos públicos debido a la corrupción
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas



relacionados con permisos de comercio

- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas relacionados con cuestiones públicas
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas relacionados con pago de impuestos
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas relacionados con otorgamiento de préstamos
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas relacionados con la obtención de contratos públicos
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas para influenciar leyes, políticas regulatorias o decretos
- Frecuencia de pagos extras por parte de empresas para obtener decisiones judiciales favorables
- Costos que impone la extensión de pagos ilegales realizados por empresas para influenciar políticas de gobierno
- Costos impuestos a terceras empresas por ataduras políticas a empresas poderosas

4. IFAD Rural Sector Performance Assessments (IFD)

Descripción del Índice:

La fuente ofrece asesoría de las políticas rurales en 12 dimensiones basadas en una escala de 6 puntos para determinar la distribución de recursos entre los países. Toma en cuenta la existencia de rendición de cuentas, transparencia y corrupción en áreas rurales de manera general. Resultados publicados anualmente a partir de 2004.

Evaluadores:

Economistas del país y la información es revisada de manera centralizada en el lugar de origen del instituto, Italia.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la



Corrupción:

Rendición de cuentas, transparencia y corrupción en áreas rurales.

Los economistas otorgan una calificación del país en estos temas.

5. Economist Intelligence Unit (Índice de democracia)

Descripción del Índice:

Ofrece una vista del estado actual de la democracia en 165 países y 2 territorios. Su medición proviene de la cantidad de libertad política y derechos civiles. Se basa en cinco categorías: proceso electoral y pluralidad, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

Evalúadores:

Más de 500 expertos, sin embargo cuando es posible también se utilizan encuestas de opinión pública. En caso de que no haya encuestas disponibles para algún país, se toman los resultados de algún país similar así como la asesoría de expertos para rellenar los vacíos.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

Corrupción entre representantes públicos

6. Gobierno Francés (Institucional Profiles Database (IPD))

Descripción del Índice:

Toma en cuenta un amplio espectro de características de las



instituciones: funcionamiento de las instituciones políticas, seguridad pública, gobernabilidad pública, libertad de operación del mercado, visión estratégica de las autoridades y agentes, seguridad en las transacciones, regulación del mercado y gobernanza corporativa, diálogo social, apertura social y de mercado y cohesión social. Cada tres años a partir de 2006.

Evaluadores:

Integrantes de dos autoridades del país (servidores públicos).

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

Dentro de las instituciones públicas se dimensiona la Corrupción.

Los integrantes con base en un cuestionario (check list) califican la existencia de ciertas conductas y marcos legales existentes dentro de la administración pública federal.

7. Latinobarómetro (LBO)

Descripción de la Encuesta:

Anual desde 1995. Se enfoca a cuestiones de economía y comercio internacional, integración y bloques internacionales de comercio, democracia, política e instituciones, políticas sociales, cultura cívica, capital social y fraude social, el ambiente y acontecimientos de actualidad.

Evaluadores:

Encuestas a hogares.



Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

Frecuencia de la corrupción.

8. Global integrity (Global Integrity Index (GI))

Descripción del Índice:

Se estudia la integridad y la rendición de cuentas del gobierno. Está enfocada a países en desarrollo, de los que proveen. En su mayoría, se compara la existencia de alguna ley con su desempeño en la práctica según los expertos. Presenta resultados anuales desde 2006.

Evaluadores:

Asesoría de investigadores y periodistas del país y revisión de personal reclutado por Global Integrity.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

Los evaluadores miden a través de un cuestionario (check list) el comportamiento de la Agencia anti-corrupción, marcos legales y resultados de políticas públicas. También existen algunas preguntas de percepción.

9. Transparency Internacional (Global Corruption Barometer Survey (GSB))

Descripción de la encuesta:

Recauda información acerca de experiencias y percepciones de la incidencia de la corrupción. Presenta sus resultados anualmente desde 2004.



Población Objetivo:

Encuesta a Hogares

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Partidos políticos.
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Legislatura
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Medios de comunicación
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Militares
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Sistema educativo
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Sistema legal y judicial
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Servicios médicos
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Policía
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Registro y trámites
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Servicios (teléfono, electricidad, agua, etc...)
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Impuestos
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Aduanas
- Frecuencia de la corrupción en instituciones públicas: Oficiales públicos
- Frecuencia de intrusión en hogares

10. Global Insight (Global Risk Service (DRI))



Descripción del Índice:

Información acerca del riesgo para empresas. El Banco Mundial ha encontrado que el índice se encuentra fuertemente correlacionado con el nivel de gobernabilidad y sirve para medir cambios futuros provenientes de sucesos de riesgo. Se presenta cada trimestre desde 1996.

Evaluadores:

Opinión de expertos del país y revisada de manera regional.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

Eventos de riesgo no relacionados con precios: Pérdidas y costos de la corrupción. (Por ejemplo: costo de “mordidas” que disminuyen las utilidades).

11. Bertelsmann Foundation (Bertelsmann Transformation Index (BTI))

Descripción del Índice:

Califica a los países de acuerdo con su progreso en alcanzar la democracia y la economía de mercado. Para el Banco Mundial, la corrupción es extraída de la eficiencia de los recursos. Otorga resultados cada 2 o 3 años desde 2003

Población objetivo:

Expertos parte de Bertelsmann

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:



Los expertos de Bertelsmann con base en un cuestionar califican la Política anticorrupción respecto a la eficiencia de los recursos de cada país.

12. BERI S.A. (Business Environment Risk Intelligence (BRI))

Descripción del Índice:

Mide el Riesgo comercial de cada país. Se divide en tres índices: Índice de Riesgo Político (PRI), que mide ocho causas y dos síntomas de riesgo político; Índice de Riesgo Operacional (ORI), mide los obstáculos para el desarrollo empresarial y Medida Cuantitativa de Riesgo en Préstamos Externos (QLM), que mide factores de riesgo en préstamos externos. Presentada tres veces al año.

Población objetivo:

Dos paneles de expertos permanentes. Uno juzga las condiciones políticas y el otro ofrece perspectivas del ambiente operativo.

Reactivos que miden a la dimensión del Control de la Corrupción:

- Causas internas de riesgo político: Mentalidad, incluyendo Xenofobia, nacionalismo, corrupción, nepotismo y disposición al compromiso. (PRI)
- Desviación indirecta de recursos. (QLM)



Anexo 2

Descripción de las encuestas que componen el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

ENCUESTAS
<p>1. IMD Internacional, Centro para la Competitividad Mundial (Anuario de competitividad mundial (IMD))</p> <p>Descripción del Índice:</p> <p>Anualmente el centro encuesta acerca de la prevalencia de sobornos y corrupción en la economía</p> <p>Evaluadores:</p> <p>Más de 4.000 ejecutivos en alta y media gerencia; empresas nacionales e internacionales</p>
<p>2. World Economic Forum (Encuesta Global de Competitividad (GCS))</p> <p>Descripción del Índice:</p> <p>Percepciones del sector empresarial tanto doméstico como internacional establecido en el país de cuestiones relacionadas con el ambiente empresarial. Desde 1996, de manera anual.</p> <p>Evaluadores:</p> <p>Encuestas realizadas a las corporaciones.</p>
<p>3. Economist Intelligence Unit (Índice de democracia)</p> <p>Descripción del Índice:</p> <p>Ofrece una vista del estado actual de la democracia en 165 países y 2 territorios. Su medición proviene de la cantidad de</p>



libertad política y derechos civiles. Se basa en cinco categorías: proceso electoral y pluralidad, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

Evaluadores:

Más de 500 expertos, sin embargo cuando es posible también se utilizan encuestas de opinión pública. En caso de que no haya encuestas disponibles para algún país, se toman los resultados de algún país similar así como la asesoría de expertos para rellenar los vacíos.

4. Global Insight (Global Risk Service (DRI))

Descripción del Índice:

Información acerca del riesgo para empresas. El Banco Mundial ha encontrado que el índice se encuentra fuertemente correlacionado con el nivel de gobernabilidad y sirve para medir cambios futuros provenientes de sucesos de riesgo. Se presenta cada trimestre desde 1996.

Evaluadores:

Opinión de expertos del país y revisada de manera regional.

5. Bertelsmann Foundation (Índice de Transformación (BTI))

Descripción del Índice:

Califica a los países de acuerdo con su progreso en alcanzar la democracia y la economía de mercado. Para el Banco Mundial, la corrupción es extraída de la eficiencia de los recursos. Otorga resultados cada 2 o 3 años desde 2003

Evaluadores:

Expertos por parte de Bertelsmann



Anexo 3

Modelo de relación entre la competitividad y los índices de corrupción

Los resultados de la regresión por Método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, utilizando los índices de corrupción como una variable dependiente, determinada por la competitividad, da como resultado lo siguiente:

Control de corrupción		IPC	
a	34.10002525	a	2.769768695
B	-89.29710513	B	-7.184940095
Correlación	0.833772683	Correlación	0.870097835
R2	0.695176887	R2	0.757070242
Error típico	15.38119487	Error típico	1.06874689
Coefficiente de asimetría	0.918708089	Coefficiente de asimetría	1.17036698
Prueba T	5.17276E-44	Prueba T	0.041521837



Anexo 4

Lista de empresas sancionadas por medio del FCPA con actividades en México

Empresas sancionadas por infringir las disposiciones contempladas en el FCPA que tienen relación con México		
Empresa	Industria	Fecha de Sanción
ABB/ Subsidiaria de Vetco	Válvulas	02/06/2007
AGA Medical Corporation	Equipo Médico	6/16/2008
AGCO	Equipamiento Agrícola	10/09/2009
Alcatel	Telefonía	06/07/2007
BAE Systems	Seguridad	02/10/2010
Faro Technologies	Tecnología de medición y escaneo láser	09/08/2009
Daimler AG	Transportes	12/02/2010
Halliburton	Almacenaje de CO2	02/16/2009
ITT Corporation	Sistemas de potabilización y tratamiento de agua	02/16/2009
Kbr	Mantenimiento	03/13/2009
Nexus Technologies	Servicios informáticos	7/16/2009-9/22/2008
Pacific Corporation Industries	Nitrógeno y oxígeno líquidos y gaseosos	09/08/2009
Paradigm B.V.	Software	10/02/2007
Siemens	Industria, Energía y Salud	12/22/2008



Incentivos económicos para combatir el cohecho

Smith & Wesson	Rifles tácticos	20/01/2010
Textron Inc	Aeronáutica y defensa	08/24/2007
Vetco	Válvulas	02/06/2007
Western Hemisphere Operations for Pride International, Inc. ("Pride")	Extracción petrolera	12/17/2009
Willbros International	Energéticos, gasoductos	5/27/2008-11/19/2009

Fuente: Elaboración propia con datos del FCPA y DOJ. Consultado en 2010



Anexo 5. Número de empresas exportadoras por entidad de origen

Número de empresas exportadoras por entidad federativa		
Estado	Empresas exportadoras	Porcentaje
Aguascalientes	164	0.98
Baja California	958	5.71
Baja California Sur	112	0.67
Campeche	16	0.10
Coahuila	3,206	19.10
Colima	28	0.17
Chiapas	64	0.38
Chihuahua	533	3.18
Distrito Federal	1,535	9.15
Durango	66	0.39
Guanajuato	638	3.80
Guerrero	48	0.29
Hidalgo	3,756	22.38
Jalisco	1,102	6.57
Estado de México	965	5.75
Michoacán	285	1.70
Morelos	62	0.37
Nayarit	22	0.13
Nuevo León	390	2.32
Oaxaca	103	0.61
Puebla	176	1.05
Querétaro	451	2.69
Quintana Roo	228	1.36
San Luis Potosí	116	0.69



Incentivos económicos para combatir el cohecho

Tabasco	66	0.39
Tamaulipas	613	3.65
Tlaxcala	107	0.64
Veracruz	298	1.78
Yucatán	222	1.32
Zacatecas	56	0.33
TOTAL	16,781	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM). *Empresas exportadoras e importadoras por estado de origen*. Consultada en marzo de 2010



Bibliografía

- Agencia Reforma. Falla persecución de delitos fiscales. (26 de enero de 2009).
- Anti-Bribery and Books & Records Provisions of The Foreign Corrupt Practices Act. Form of report; books, records, and internal accounting; directives. Consultado en: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/docs/statute.html>.
- Banco Mundial. Governance Matters. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- Bandolino, John y David Luna. 2008. *Addressing Corruption Via International Treaties and Commitments*. En: http://www.america.gov/st/democracy-english/2008/May/20080601212227SrenoD0.646084.html#ixz_z0OZrmC5Sb.
- Becker, Gary S. y William M. Landes. Editores y compiladores. "Essays in the Economics of Crime and Punishment". National Bureau of Economic Research. (1974).
- Bjorvatn, Kjetil y Tina Sbreide. *Corruption and Privatization*. European Journal of Political Economy 21 (Noruega: 2005)
- Edgardo Buscaglia. *The Paradox of Expected Punishment: Legal and Economic Factors Determining Success and Failure in the Fight against Organized Crime*. (2008)



- Cabrero Mendoza, Enrique et al. “Competitividad de las ciudades mexicanas 2007”. Cide: Documento de trabajo, 2007.
- Carrillo Anaya, Laura y Juan Pablo Guerrero Amparán. *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*. (México).
- Código de Comercio, Art. 12, n III (Vigente al 4 de noviembre de 2010: México).
- Código Fiscal de la Federación, Art. 82. Título cuarto- De las Infracciones y Delitos Fiscales. Capítulo I -De las infracciones. Última Reforma DOF 07-12-2009.
- Código Penal Federal. Libro segundo, Título décimo- Delitos Cometidos por Servidores Públicos. Capítulo XI Cohecho a servidores públicos. Artículo 222 bis.
- Código Penal. Capítulo XI. De la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de función publica. Art. 433. Senado de la República de Colombia..
- Código Procesal Penal, artículo 58. República de Chile
- Cooter, Robert. *The Confluence of Justice and Efficiency in the Economics Analysis of Law*. (2003: California).
- El Economista. Denuncia SFP, fraude en Pemex. (26 de abril de 2010).



- Edelman. “2010 Edelman Trust Barometer Executive Summary”
- Edelman. “2011 Edelman Trust Barometer Findings”
- Elster, Jon. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. (Cambridge: 1989)
- FCPA Enforcement. The FCPA Explained. Consultado en: <http://www.fcpaenforcement.com/explained/explained.asp> .
- Heidenheimer, Arnold J. y Michael Johnston. Political corruption: concepts & contexts.
- Herciu, Mihaela. The Impact of Corruption on National Competitiveness. Sibiu, Rumania, 2006.
- Hill, Bejamín. “Transparencia Focalizada”. Consultado en: http://www.ciesas.edu.mx/ifai/Transparencia_Focalizada_Resumen.pdf
- Iniciativa para el buen gobierno y desarrollo de los países árabes. “The challenge of measuring corruption”, en <http://www.arabgov-initiative.org>.
- Johnston, Michael. 2005. “Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?” *Revista Mexicana de Sociología* 67(2) (abril-junio, 2005).
- Kaufmann, Daniel. “Framing the Issues”. (Presentado en la conferencia Improving Governance and Fighting Corruption, Bruselas, Bélgica, Marzo, 14-15, 2007)



- KPMG, “Encuesta de fraude y corrupción en México 2008”. (México: 2008).
- La Jornada. Como director de Pemex Refinación, Bueno Torio benefició a empresa de la que es socio. (8 de noviembre de 2007).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Art. 60 párrafo 8. (Vigente al 4 de noviembre de 2010: México).
- Melgar, Natalia. y Máximo Rossi. 2008. Perception of Corruption in Uruguay. Documento de trabajo: Universidad de la República.
- Ministerio de Justicia de Israel. “Israel Strengthens the Battle against Bribery and Corruption”. Consultado en: <http://www.justice.gov.il/MOJEng/Mankal/Corruption/>
- Nadgrodkiewicz, Anna. *Democracy, Market Economy, and Corruption*. Center for International Private Enterprise. (2009)
- Noticiero Primero Noticias 27/04/2010.
- OCDE. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
- OCDE. Country reports on the implementation of the OECD Anti-Bribery Convention. Año dependiendo del país.
- OEA. Informes del Segundo Subgrupo de Análisis, MESICIC. Tercera Ronda de Evaluación.



- OEA. Metodología para el análisis de la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción seleccionadas en la tercera ronda y para el seguimiento de las recomendaciones formuladas en las rondas anteriores. Decimocuarta reunión del Comité de Expertos. (MESICIC, Washington, D.C.:2008).
- Pelayo, Gudalupe. Cátedra sobre Derecho Cívico y Ético. (México: 2002).
- Peñalillo, Miguel. ¿Cuán preparados estamos para evaluar la real implementación de las convenciones anticorrupción? Lecciones desde las Américas. (U4 issue 2009:5).
- Polinsky, A. Mitchell y Steven Shavell. "Public Enforcement of Law". (Estados Unidos: 1999).
- PricewaterhouseCoopers. "Corruption Crackdown" (2009).
- Rauch & Evans, "*Bureaucratic Structure And Bureaucratic Performance In Less Developed Countries*" (San Diego: 1997)
- Rose-Ackerman, Susan. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Países Bajos: Springer, 1996.
- Sandholtz, Wayne y Mark M. Gray. 2003. "International Integration and National Corruption". International Organization 57 (4): 761-800.



- Servicio de Administración Tributaria. Capacitación. Portal Anticorrupción.
http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15803.html.
- Secretaría de la Función Pública. “Registro de Servidores Públicos Sancionados”.
http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm.
<http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp;jsessionid=530042b855fee0224b868e9632d2>
- Secretaría de la Función Pública. “Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados”.
http://www01.funcionpublica.gob.mx:8080/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm
- Shearman & Stearling LLP. “FCPA digest: Recent Trends and Patterns in the Enforcement of the Foreign Corrupt Practices Act”. 2009
- Stigler, George. “Essays in the Economics of Crime and Punishment”. National Bureau of Economic Research. (1974)
- Tanzi, Vito. 1998. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures. FMI documentos de trabajo 45 (4).



- Tena Ramírez, Felipe. *La Constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional.* (México)
- Transparencia Internacional. *Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention.*
- Transparencia Internacional. 2008. Índice de Percepción de la Corrupción. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- Transparencia Internacional. 2010. Índice de Percepción de la Corrupción. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- Transparencia mexicana. “Convenciones Internacionales Anticorrupción.” Visitado en: <http://www.anticorrupcion.org.mx/OEAconvenciones.html>.