

Revista de Administración Pública

Los Testigos Sociales y sus contribuciones a la gestión pública

Elizabeth O. Yáñez Robles*

Introducción¹

Los Testigos Sociales son producto de una apuesta ambiciosa para introducir a los ciudadanos en los procesos decisorios de las contrataciones públicas en un contexto de plena transición democrática en México. Frente a un sistema donde el secreto administrativo y la discrecionalidad prevalecían arraigados, se dio paso –en corto tiempo– a nuevas prácticas de gestión pública basadas en la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Son escasos los trabajos que analicen a los Testigos Sociales, por lo que la propuesta de este trabajo es no sólo un recuento sino una invitación a profundizar su conocimiento y aportaciones.²

Este texto se divide en tres apartados que intentan dar una visión general sobre las aportaciones de los Testigos Sociales a la gestión pública en México y el recorrido que siguieron para instituirse como un mecanismo de control social de lo público.

* Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública.

¹ Agradezco las valiosas aportaciones a este artículo producto de las reflexiones de los licenciados Juan José Alvarado Guzmán y Javier Navarro Briones.

² Algunos de los trabajos publicados son: Ricardo Reyes Ruiz y otros, "Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales"; Gonzalo Octavio Escobedo y Rafael Alejandro Manzano Ortega, Experiencias en torno a la implementación de los testigos sociales en el ámbito estatal, Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, "La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública, todos los textos en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en "<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>"

En la primera parte se aborda el contexto en el que surgen los testigos. Se hace un recorrido en el que se muestra el proceso de institucionalización de la figura de los Testigos Sociales como una forma de participación ciudadana en el control social de la corrupción, que nace en el marco de iniciativas globales emprendidas a través de los Pactos de Integridad de Transparencia Internacional, la adopción de Convenciones y mecanismos internacionales anticorrupción, así como un movimiento a favor de la publicidad del sector público y la rendición de cuentas, como es el caso del Global Compact impulsado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La creación de la figura del testigo social, se aborda en la segunda parte. El papel de Transparencia Mexicana en el diseño inicial de los Testigos Sociales y se expone el proceso de institucionalización, la cobertura e impacto de su labor en las contrataciones y otros procesos como concesiones. En la tercera parte se exponen los principales resultados e impactos de la labor de los testigos y sus contribuciones a la mejora de los procesos de contratación. También se señalan algunos de los problemas y retos que enfrentan, en los que se destaca la innovación de esta figura en el cambio que requiere el sistema de contrataciones.

Impulsar y cuidar la labor de los Testigos Sociales a cuatro años de su institucionalización es un compromiso indeclinable de la Secretaría de la Función Pública, que considera este proyecto como estratégico y que basa su fortaleza en la credibilidad y confianza que inspira o, como se señalara a propósito de los testimonios, en su fuerza moral.

Antecedentes: la participación social y la lucha contra la corrupción

Las discusiones en los años noventa sobre los problemas que representaba la corrupción en los diferentes ámbitos del quehacer gubernamental y en particular en las contrataciones públicas, la creciente demanda por transparencia, combate a la corrupción, el fomento a la eficiencia y la eficacia de éstas, impulsaron diversas acciones, entre otras una participación mucho más activa de la sociedad en los asuntos públicos, fueron el contexto en el que se originaron diversas acciones, entre las que se encuentran; los observatorios ciudadanos, los observadores sociales, las contralorías sociales y los Testigos Sociales, entre otras. La

participación ciudadana coincide en ese momento con un proceso de cambio global y reconfiguración del papel del Estado.³

En estos años se establecen las convenciones internacionales anticorrupción a las cuales México se adhirió, impulsando con ello el establecimiento de diversas acciones para transparentar y combatir a la corrupción en los diferentes ámbitos de la Administración Pública, toda vez que se sujeto al cumplimiento de las obligaciones emanadas de ellas, así como al escrutinio de los países integrantes.⁴

Participación social, lucha anticorrupción y rendición de cuentas

El modelo de gestión pública del gobierno mexicano hasta los años ochenta contempló de manera difusa la participación de la sociedad para la rendición de cuentas, a través de formas tradicionales de representación del corporativismo característico del régimen mexicano: sindicatos, organizaciones campesinas, organismos empresariales, así como nuevos actores que nacieron de la apertura de los años anteriores, como fueron los movimientos urbano-populares e indígenas.

En efecto, es en esta época como producto de las demandas de democratización y del proceso de reformas estructurales, la participación en la gestión pública se institucionaliza en los procesos de planeación nacional del desarrollo y se crea el modelo de “contraloría social” a través del programa Solidaridad, en el cual los beneficiarios de obras y subsidios ejercían un grado de control a través de comités.⁵

En la siguiente década se presenta una robusta demanda y consolidación de la participación social en los asuntos públicos y una tendencia hacia la ciudadanización de instituciones, así como el surgimiento de un gran número de iniciativas civiles. Este proceso

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. El Estado en un mundo en transformación, Washington, DC, 1997.

⁴ Ver Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001, así como Robert E. Klitgaard, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Anís Seidel-Stiftung, 1990. Respecto a los instrumentos internacionales cabe resaltar los principales: Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA). Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE) y la Convención de la ONU contra la Corrupción (ONU).

⁵ Ver Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.

culminó en la institucionalización de formas de participación en leyes y disposiciones administrativas, así como del reconocimiento de los derechos ciudadanos en una sociedad democrática.⁶ Incorporar la “voz ciudadana” en los programas de modernización administrativa y de combate a la corrupción, corrió en paralelo a la demanda de apertura de las instituciones públicas con el objetivo de exigir rendición de cuentas y transparencia.⁷

En México se desarrolló un importante proceso de reformas en materia de transparencia y la creación de instituciones encargadas de su cumplimiento, tanto en el ámbito federal como en el local, así como esfuerzos de vinculación y fortalecimiento de los canales de atención ciudadana.⁸

Los organismos internacionales

El papel de organizaciones civiles con un perfil de acción de alcances globales, organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y organismos regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se difundió rápidamente por el mundo con un fin común: reconocer que la corrupción está extendida por todo el mundo y que es un fenómeno que atenta contra la sociedad, la democracia, la economía y el crecimiento de los países.⁹

Asimismo surgió un movimiento empresarial que desarrolló y consolidó una propuesta de “responsabilidad social de las empresas” tendente a tomar en cuenta el hecho de que las actividades empresariales pueden afectar, ya sea positiva o negativamente, la

⁶ Ver *Ley General de Desarrollo Social*, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004; Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004.

⁷ Ver Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia en México: reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE-UNAM, México, 2000, así como SECODAM, *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*; México, 1996; SECODAM, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2002; SFP, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, 2008.

⁸ Ver José Octavio López Presa (Coord.), *Corrupción y cambio*, FCE y SECODAN, México, 1998; Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE, México, 2005.

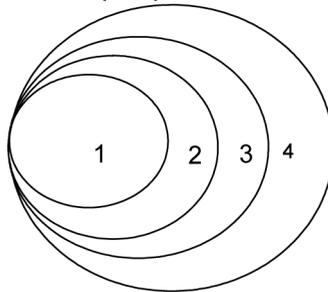
⁹ Sobre el tema ver World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*, Washington, 2005, consultado en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/>.

calidad de vida de sus empleados o de las comunidades donde realizan sus operaciones, lo cual incluye la asunción de valores y comportamientos éticos en los negocios que realicen con el sector público.¹⁰

Institucionalización de la participación y el control social

Se propone analizar las experiencias de control social en función de un esquema de institucionalización, representado gráficamente con círculos o esferas de participación, en el que se representan ámbitos particulares de su actuación en el sistema social para la rendición de cuentas. La idea de esferas que interactúan permite visualizar la lógica que más se aproxima a las formas concretas de participación.¹¹

Esferas o círculos de institucionalización de la participación ciudadana



- a) Primer círculo de institucionalización. Lo constituyen los ciudadanos en lo individual u organizaciones que podrían tener un interés directo (como beneficiarios, por ejemplo) o indirecto. Un ejemplo es el acceso a la información con el interés de conocer la forma en contratación, el ejercicio de los recursos incluidos en dichos contratos e incluso los resultados o beneficios obtenidos (obras, bienes u otros). Los instrumentos que garantizan este círculo de institucionalización van desde el derecho de petición establecido en la mayor parte de los países, hasta las

¹⁰ Por ejemplo en México ver <http://www.cemefi.org/esr/> y en América se recomienda <http://www.csramericas.org/>

¹¹ Esta propuesta considera la propuesta elaborada por Nuria Cunill Grau en "Responsabilización por el control social" en Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires, 2000, pp. 276-283, así como Hevia de la Jara *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*, PNUD, México, 2007

leyes de acceso a la información (en México instrumentos establecidos en legislación específica en las leyes de contratación, como los observadores sociales y la publicación de las prebases de licitación). En este círculo se cuenta con instrumentos para denunciar incumplimientos y actos de corrupción, pero los ciudadanos requieren realizar grandes esfuerzos para obtener elementos y pruebas para sancionar o corregir el sistema.

- b) Segundo círculo de institucionalización. Se refiere a los mecanismos específicamente diseñados y establecidos en normas y políticas de “vigilancia” del ejercicio de los recursos públicos, algunos de ellos de constitución obligatoria. Estos instrumentos en general se diseñaron con la finalidad de que los ciudadanos directamente beneficiados de subsidios, obras y programas constituyeran comités que vigilaran el ejercicio de los recursos. Los ejemplos más relevantes son los “Comités de Vigilancia” en Bolivia, las “Veedurías Ciudadanas” en Colombia (en sus inicios), así como la “Contraloría Social” en México. Las experiencias de este círculo van desde los ámbitos locales (Bolivia) hasta políticas nacionales y áreas de gobierno (Colombia), están extendidas por mandato de ley en la mayoría de programas sociales (México, ver *Ley General de Desarrollo Social*). En el caso específico de las contrataciones públicas, las Veedurías Ciudadanas en Colombia son un ejemplo, en México además de la Contraloría Social (en las que se incluirían las Contralorías Ciudadanas y Comisarios Ciudadanos de gobiernos locales como el del Distrito Federal y Sonora¹²).
- c) Tercer círculo de institucionalización. Se caracteriza por hacer uso de las herramientas del primero y segundo círculo como parte de su plataforma de trabajo, ya sea en el nivel de organizaciones e individuos. En el ámbito normativo se establecen instrumentos en distintos niveles de gobierno, particularmente en los locales, que reconocen la participación ciudadana en la rendición de cuentas, dando paso a una

¹² Al respecto consultar para Brasil la experiencia de Porto Alegre en <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/SeminarioPont.htm>, para Colombia <http://www.veeduriadistrital.gov.co/es/noticias.php?uid=0&todo=0&leng=es> y México <http://www.contraloria.df.gob.mx/contraloria>, donde también deben mencionarse los Comisarios Ciudadanos es en el Estado de Sonora. Al respecto consultar en <http://www.cgeson.gob.mx/progetica/comisarios>

presencia amplia con base en demandas específicas. En este caso se pueden mencionar las iniciativas de “presupuestos participativos” en Brasil, la consolidación de Veedurías Ciudadanas en ámbitos particulares en ciudades como Bogotá en Colombia, las Contralorías Ciudadanas en la Ciudad de México. Es así como un amplio abanico de iniciativas desarrollan distintos grados de control en políticas, programas y toma de decisiones, cuyo distintivo es el ejercicio autónomo de su participación, desde el que plantean colaboración u orientación con el sector público.

- d) Cuarto círculo de institucionalización. En este círculo se encuentran iniciativas de control social surgidas de instituciones como universidades, centros de investigación, organizaciones civiles internacionales, organizaciones privadas dependientes de programas de responsabilidad social de corporaciones, organizaciones civiles robustas y redes de organizaciones, iniciativas de ciudadanos destacados o reconocidos. El nivel de autonomía e independencia que tienen les permite establecer un nivel de interlocución y colaboración con el sector público en el ejercicio del control social. Ejemplo de ello son los capítulos nacionales de Transparencia Internacional que despliegan una estrategia global, regional y nacional, múltiples iniciativas de organizaciones civiles que relacionan sus programas de trabajo de forma directa e indirecta con la rendición de cuentas en el proceso de definición de políticas (en los distintos poderes como el Legislativo, el Ejecutivo y Judicial), asignación y programación de presupuesto, ejecución y evaluación de obras, adquisiciones, servicios, concesiones, nombramientos relevantes en la Administración Pública.

El campo normativo que da cobertura a sus acciones es amplio debido a que tienen la capacidad de gestionar de forma puntual o integral dispositivos que se los aseguran o cuentan con recursos propios o externos, así como redes de colaboración en distintos ámbitos. En este círculo podemos ubicar a los Testigos Sociales. Algunos ejemplos se pueden observar en Costa Rica (Programa Estado de la Nación),¹³ el desarrollo de iniciativas de derechos humanos con la propia institucionalización de los defensores del

¹³ Consultar en <http://www.estadonacion.or.cr/>.

pueblo y *ombudsman* y organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina que desarrollan trabajo de defensoría e intervención social.¹⁴ Su nivel de gestión les permite promover cambios en normas para dar cobertura a propuestas de innovación social, desarrollar políticas públicas, programas o intervenciones específicas en colaboración con los gobiernos.

La creación de la figura de Testigo Social

Los Pactos de Integridad

Transparencia Internacional creó en 1996 los Pactos de Integridad (PI) con el fin de ayudar a los gobiernos, las empresas y la sociedad civil con la intención de luchar contra la corrupción en el ámbito de la contratación pública.¹⁵

Los PI son un acuerdo voluntario, suscrito entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación de recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad en el mismo. Los resultados y efectos potenciales de estos instrumentos son de mutuo beneficio para las empresas y los gobiernos debido a que se crea un ambiente de competencia sano entre las empresas al evitar el pago de sobornos, y para los gobiernos significan beneficios relacionados con la reducción del elevado costo de la corrupción a través de sus sistemas de contratación. Los elementos básicos que conforman se pueden señalar:

- Son un proceso entre un organismo de gobierno y los oferentes de un contrato.
- Se establecen derechos y obligaciones, en el sentido de que ninguna de las partes pagará, ofertará, demandará o aceptará sobornos, o en connivencia con los competidores para obtener el contrato o su realización.
- Los licitadores están obligados a revelar todas las comisiones y gastos similares pagados por ellos en relación con el contrato.

¹⁴ Consultar en <http://www.cels.org.ar>.

¹⁵ Con base en Transparencia Internacional, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, consultar en http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

Si existen violaciones al pacto se aplicarán sanciones, las cuales van desde la pérdida o negación de contrato, el decomiso de la oferta o de fianza de cumplimiento y de responsabilidad por daños y perjuicios, a listas negras para contratos en el lado de los oferentes y penales, o incluso la adopción de medidas disciplinarias contra los empleados del gobierno.

Los PI comenzaron a aplicarse en Ecuador (1994) y Colombia (1999),¹⁶ por parte de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional, para después extenderse y adoptarse por 15 países, entre los que destacan: Argentina, Alemania, Indonesia, Pakistán, China, India, Italia, Bulgaria, Paraguay y Perú.¹⁷

Hasta 2007 se habían difundido, con aplicaciones particulares, en 15 países, destacando particularmente varios latinoamericanos, como México, Ecuador, Argentina, Paraguay y Panamá, así como organismos internacionales como el Banco Mundial que los aplica en varios de sus proyectos de financiamiento. Igualmente los PI se incorporaron como parte de las acciones anticorrupción del Pacto Mundial (Global Compact) impulsado por la ONU desde 1999, con el objetivo de involucrar a las empresas en los principales problemas sociales y medio ambientales, consecuencia de la creciente globalización de las operaciones de las propias empresas y corporaciones.¹⁸

En 2001 Transparencia Mexicana comienza la implementación de los PI en México en colaboración con varias instituciones del Gobierno del Distrito Federal (D.F.) y el Gobierno Federal. Debido a los resultados obtenidos y la experiencia positiva de los mismos, se traza un camino de colaboración de suscripción de PI en procesos de contratación relevantes por su monto e importancia, en sus inicios principalmente en el aseguramiento de bienes y posteriormente en proyectos de infraestructura, adquisiciones y servicios.

La propuesta de testificación social de Transparencia Mexicana fue el modelo a seguir por otras organizaciones que entre 2001 y 2004 realizaron algunas testificaciones, tales como la Fundación Heberto

¹⁶ Ver Corporación Transparencia por Colombia, Apuntes en torno a algunos aspectos legales de los Pactos de Integridad, consultado en www.transparenciacolombia.org.co/

¹⁷ Ver Transparencia Internacional, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, en www.transparency.org

¹⁸ Ver <http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=8&MS=19&MN=2>

Castillo, Academia Mexicana de Ingeniería y el Colegio Mexicano de Ingenieros Mecánicos y Electricistas.¹⁹

Observadores sociales

Derivado de reformas a las leyes y normas secundarias de contratación en México, surgieron los “observadores sociales”, que fueron impulsados por el Gobierno Federal como parte de la estrategia anticorrupción.²⁰ Los observadores sociales se definieron en las leyes de contratación como un mecanismo de apertura obligatoria a los ciudadanos que se debía seguir en las convocatorias de las contrataciones con el fin de que se permitiera el libre acceso a todas las personas que desearan participar como observadores en los diferentes actos públicos de los procedimientos de contratación, sin la necesidad de que adquieran previamente las bases de la licitación de que se trate o el haber sido invitados expresamente.

Esta figura enfrentó resistencias por parte de los servidores públicos, con el argumento, entre otros, de que se difundía información confidencial o que beneficiaba a alguien en particular, no obstante, con argumentos sólidos se vencieron esas resistencias y el proyecto de apertura, tanto para la asistencia de observadores sociales, como de la invitación a revisar las bases de licitación previo a su convocatoria se consolidó. Sin embargo, la respuesta de la sociedad no fue la esperada, en virtud de que, en el año 2004 únicamente asistieron 11 observadores a los actos públicos de 10 licitaciones públicas, celebradas por 2 organismos federales y, en el 2005, 30 observadores a los actos públicos de 14 licitaciones celebradas por 2 instituciones federales.²¹ Una debilidad de esta figura es que únicamente pueden participar en los actos públicos y no tienen derecho a voz. Asimismo, no se encuentra claramente definido el dispositivo legal para que éstos denuncien presuntos actos irregulares o de corrupción; no obstante, el recurso que pueden utilizar es la queja.

¹⁹ Al respecto ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la Transparencia en la Administración Pública Federal, 2002. <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/sociedadinstitucion.html>.

²⁰ *Ídem*.

²¹ Información interna, Archivo de la Secretaría de la Función Pública.

Participación en prebases de licitación

Esta medida se reforzó con la obligatoriedad de que las instituciones federales gubernamentales difundieran para la opinión de cualquier persona las prebases de licitación antes de su convocatoria en el *Diario Oficial de la Federación* o bien se invitara expresamente a diversos interesados, como cámaras y asociaciones empresariales, instituciones educativas u otros, con el objetivo de que propusieran acciones que mejorarán el contenido de las bases, evitando direccionamientos.²²

Otras iniciativas de participación

Surgieron otras iniciativas de colaboración e innovación desde la sociedad civil para empujar la transparencia, así como para conocer y atacar la corrupción: Transparencia Mexicana diseña varias encuestas: la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno con la que por primera vez se obtendrá información objetiva sobre las llamadas “mordidas” en los principales trámites y servicios de los distintos ámbitos de gobierno desde la sociedad civil; también desarrolla el Índice de Reputación Empresarial.²³ Otras organizaciones e instituciones colaboran con el Gobierno Federal en la elaboración de diversas encuestas y estudios para conocer la magnitud e incidencia de estos pagos en las empresas mexicanas y que trajo como consecuencia reconocer que las empresas juegan un papel decisivo para resolver la corrupción.²⁴

Nuevas iniciativas corrieron a cargo de instituciones de educación superior y organizaciones civiles en distintos campos, como la creación de “observatorios ciudadanos” en distintas materias como educación, Poder Legislativo, seguridad ciudadana, medios de comunicación, transparencia, género, Poder Judicial, entre los que destacan el Observatorio Ciudadano de la Educación y el Monitor Legislativo.²⁵ Deben mencionarse otras iniciativas relacionadas con la rendición de cuentas desarrolladas por organizaciones civiles en materia electoral, derechos humanos, medio ambiente, transparencia, seguridad pública, salud, entre muchos otros,

²² Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad ...*, *op. cit.*

²³ Ver www.transparenciamexicana.org.mx.

²⁴ Para estudios sobre el tema consultar en <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/index.html>

²⁵ Para consultar algunos observatorios ciudadanos se recomienda los siguientes sitios: <http://www.observatoriosciudadanos.org.mx>; <http://www.monitoreociudadano.gob.mx/>

caracterizados algunos de ellos por la alianza o financiamiento de organismos de cooperación como la OCDE, BM, BID, ONU, fundaciones, empresas nacionales e internacionales y organismos empresariales.

También se establecieron esquemas de participación como consejos consultivos en distintas instituciones, comités técnicos como el de medición de la pobreza, así como comités independientes sobre temas específicos (sobre accidentes en PEMEX) con el fin de incorporar la opinión de ciudadanos y expertos en la toma de decisiones de las instituciones.²⁶ El tema en común de estas iniciativas es su preocupación por la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

El papel de Transparencia Mexicana en la creación de los Testigos Sociales

Transparencia Mexicana tiene un papel relevante en la lucha contra la corrupción en México y fundamental en la creación de los Testigos Sociales como un componente de los Pactos de Integridad.

Desde los primeros PI en 2001 y hasta 2008, esta organización participó en alrededor de 60 procesos de contratación, de los cuales la mitad se dieron entre 2001 y 2004, previo a la institucionalización por parte del Gobierno Federal de la figura de Testigos Sociales a través de la Secretaría de la Función Pública.²⁷

Con el inicio de los PI en 2001 se da paso a una doble innovación en la gestión pública: la colaboración sociedad-gobierno para construir una agenda de transparencia y la creación de la figura de un "testigo social". El Testigo Social es la persona con experiencia y conocimiento de la materia sustantiva relacionada con la licitación pública y calidad moral que actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad, apegado a derecho y transparente.²⁸

²⁶ Ejemplos: Consejo Consultivo de la Gestión Pública en la SFP, Consejo de la Transparencia SFP, Comité Técnico de Medición de la Pobreza, Consejo Consultivo de la CNDH, Consejo Consultivo de Desarrollo Social, Consejo Consultivo de Procuración de Justicia, Observatorio Ciudadano para dar seguimiento al Acuerdo Nacional para la Seguridad.

²⁷ Ver reporte de Transparencia Mexicana, "Pactos de integridad concluidos (2001-2008)", publicado en www.transparenciamexicana.org.mx.

²⁸ Humberto Murrieta, "¿Qué es un testigo social?", *Revista Este País*, México, enero de 2002.

Los primeros pasos en la implementación de los Pactos de Integridad marcaron el camino a seguir para el reconocimiento de este modelo de colaboración y control social, que no estuvieron exentos de problemas. El primer PI se realizó con el Gobierno del DF para la contratación de seguros del Sistema de Transporte Colectivo Metro y el Servicio de Transporte Eléctrico, proceso del cual se retiró. El segundo PI fue con la Comisión Federal de Electricidad para la contratación del Programa Integral de Aseguramiento.

El entonces Presidente de la organización Humberto Murrieta narra los primeros pasos de los pactos así:

“La primera abortó pero dejó enseñanzas valiosas que fueron singularmente útiles para el desarrollo y feliz aterrizaje de la segunda, por el simple hecho de que las falencias observadas en el primer intento las convertimos en exigencias para el segundo.

La primera experiencia enfrentó los titubeos propios de la novedad, en un marco asfixiante establecido por tiempos fatales por vencimiento de las pólizas de los seguros, lo que forzó muchas decisiones. A ello debemos sumar que nos enfrentamos a una política difusa, reblandecida, por parte de la entidad licitadora, tocante al cumplimiento con la esencia de todo pacto de integridad, lo cual terminamos por descubrir a través de dos hechos pero cuando ya el naufragio era inevitable: a pesar de que el acto en que se celebró el convenio de colaboración amplia entre TM y la entidad fue público, formal y en presencia de cualquier cantidad de representantes de los medios, al día siguiente de hecho no hubo noticias al respecto, como si ese acto (y convenio) no hubieran existido. Y el jefe máximo de la entidad delegó en su contralor general la firma de la declaración individual y unilateral de integridad, sucedido lo cual, tampoco firmaron esas declaraciones los directores generales de las aseguradoras oferentes y ese compromiso vital lo aventaron a segundas manos (con lo cual en automático se degradó todo el proceso), segundo de los hechos que dieron al traste con ese primer PI.

La segunda experiencia se dio en la Licitación Pública Nacional del Programa Integral de Aseguramiento de Bienes propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y tuvo un final

feliz del cual supo la sociedad en general porque el informe del TS de TM lo publicó la CFE el 20 de agosto de 2001, a plana entera, en seis diarios de circulación nacional. Antes, esa sociedad fue enterada por los medios, oportunamente, del convenio celebrado entre TM y CFE; estuvo al tanto del desarrollo del proceso y fue informada sobre la marcha cuando el director general de CFE y 18 servidores públicos firmaron las declaraciones de integridad, lo cual, *ipso facto*, arrastró “hacia arriba” a los directores generales de las aseguradoras licitantes. Esas firmas (compromisos individuales) le dieron al proceso un alto grado de calidad”.²⁹

Hasta 2008, Transparencia Mexicana acumuló una vasta experiencia y prestigio que tuvo como resultado acompañar alrededor de 60 procesos emprendidos por el Estado Mexicano en diversos campos de la contratación pública, las concesiones y la venta de empresas. Este modelo de implementación de los PI tuvo un cambio significativo a partir de 2005 cuando el Gobierno Federal decide establecer una regulación específica para institucionalizar la participación de los TS en las contrataciones públicas.

La visión particular y aplicación de los PI en México se desarrolló a partir de 4 elementos (que TM identifica en 9 etapas):

- a) La firma de un convenio de colaboración (entre Transparencia Mexicana y la Institución pública interesada);
- b) La firma de una declaración unilateral de integridad;
- c) Participación de Transparencia Mexicana durante el proceso a través del Testigo Social y
- d) La emisión de un testimonio público.

Los aspectos más relevantes de estos cuatro elementos, como la propia organización los enuncia son:³⁰

²⁹ *Ídem*.

³⁰ *Ídem*; y Humberto Murrieta, “Contratos públicos y pactos de integridad: su fuerza moral”, ponencia presentada en el Seminario Internacional de Periodismo y Ética, celebrado en la Ciudad de México en febrero de 2004, consultado en <http://www.cepet.org/Ponencia%20Transparencia%20Mexicana.ppt>.

- En el convenio de colaboración se establece la aportación económica que la intervención de TM signifique, la cual deberá estar basada en el tiempo realmente incurrido integrado por las distintas personas que intervengan a decisión del TS. El costo de la intervención de TM deberá ser sufragado en un 50% por el licitante y el otro 50% a cargo del o los ganadores de la subasta o licitación. La participación de Transparencia Mexicana es en todo el proceso, desde la revisión de bases hasta el acto del fallo.
- Transparencia Mexicana designa a un Testigo Social quien, asiste a todo el proceso licitación y rinde un informe final a la sociedad. Las características del Testigo Social son experiencia y conocimiento de la materia sustantiva relacionada con la licitación pública y calidad moral. El Testigo Social se selecciona a partir de la propuesta de al menos un integrante del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, con el visto bueno del Presidente de la organización. El Testigo Social presta sus servicios profesionales y tiene derecho a recibir una remuneración económica a costo medio de mercado. Él, a su vez, puede contratar personas que lo asistan en el proceso.
- El Pacto de Integridad constituye un compromiso colectivo en el que se establecen obligaciones asumidas a través de la manifestación individual y pública, en la que cada una de las partes hace explícita su voluntad de conducirse de manera honesta dentro del proceso de licitación y se obliga a no incurrir en prácticas de corrupción. Esta manifestación es suscrita por todos los funcionarios de la entidad convocante involucrados en el proceso y por todos los involucrados de cada una de las empresas licitantes.
- El Testimonio no es una certificación de legalidad, pues no tiene ninguna fuerza legal, su fuerza es moral. Es el testimonio formal de un testigo de la sociedad civil, por el que manifiesta lo que ha presenciado, las medidas adoptadas para evitar prácticas deshonestas, y en su caso, sus observaciones puntuales y las sugerencias para mejorar procesos futuros. Este informe debe hacerse público al final.

Debe apuntarse que la intervención de Transparencia Mexicana y las otras organizaciones no fue gratuita, ya que recibió una

retribución económica por parte de las dependencias y entidades que recurrieron a ella para introducir en sus procesos los PI. Esta retribución se realizó de diversas formas destacando el donativo y la cooperación por parte de los licitantes y de la contratante para pagar el costo de la intervención.³¹ La Fundación Heberto Castillo Martínez y la Academia de Ingeniería recibieron retribuciones por su intervención. Este es uno de los puntos más discutidos y álgidos de la intervención de los Testigos Sociales como se verá más adelante,

Otras organizaciones que contribuyeron a la creación de los Testigos Sociales: Academia Mexicana de Ingeniería (hoy Academia de Ingeniería), la Fundación Heberto Castillo Martínez

En el marco de los Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción, varias instituciones públicas se propusieron ensayar la testificación de algunos de sus procesos de contratación más relevantes entre 2002 y 2004. Debido a que Transparencia Mexicana no podía cubrir todas las invitaciones que se le hacían para testificar, estas organizaciones iniciaron ejercicios de testificación con base en la experiencia de dicha organización.³²

La Academia de Ingeniería es una asociación civil no gubernamental cuyas principales acciones están dirigidas a promover y realizar investigaciones, desarrollos tecnológicos, estudios científicos y técnicos relativos a la ingeniería, proponer, y opinar sobre políticas públicas y programas de trabajo vinculados con la ingeniería, de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los ámbitos federal, estatal y municipal, proponer, con base en el resultado de investigaciones y estudios que realice, las sugerencias que juzgue pertinentes relacionadas con las leyes, reglamentos y demás disposiciones que norman la actividad del Gobierno Federal.

La Fundación Heberto Castillo, es una organización no lucrativa que fue creada el 2 de julio de 1997, creada para continuar la obra política, social y tecnológica del Ing. Heberto Castillo Martínez, comprometida con la promoción de los valores éticos y democráticos en la sociedad mexicana.

31 Para mayor información sobre los montos ver Informes financieros en www.transparenciamexicana.org.mx

32 Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad, op. cit.*

Estas organizaciones invitaron a participar como Testigos Sociales a reconocidos especialistas, entre los que destacan el Ing. Manuel Viejo Zubicaray quien actuó en representación de la Academia de Ingeniería, en Petróleos Mexicanos la reconfiguración de la Refinería General Lázaro Cárdenas en Minatitlán, así como David Shields Campbell a nombre de la Fundación Heberto Castillo Martínez en la Comisión Federal de Electricidad, por ejemplo en la adquisición de plantas de generación tipo turbogas y el arrendamiento de plantas móviles de generación y la contratación del seguro patrimonial.

También participó el Colegio Mexicano de Ingenieros Mecánicos y Electricistas en el marco de un convenio de colaboración firmado con la paraestatal Luz y Fuerza del Centro para testificar los procesos de adquisiciones, del que no obtuvieron resultados relevantes.³³ Debe apuntarse que Transparencia Mexicana se retiró de un proceso de esta misma empresa pública en razón de que no se garantizaban las mínimas condiciones para un atestiguamiento adecuado.

En los primeros meses de 2008 el excandidato presidencial Andrés Manuel López Obrador inició una polémica, en la que señalaba posibles actos de corrupción en los contratos para la compra de gas peruano entre la paraestatal Comisión Federal de Electricidad y la empresa española Repsol (cuyo proceso de contratación se realizó entre 2006 y 2007). Cabe apuntar que la Fundación Heberto Castillo fue la designada para testificar dicho proceso a través de su representante David Shields Campbell, documento en el cual se resalta el apego a la transparencia y legalidad, situación que formó parte de la polémica debido a las relaciones entre la directiva de la organización y el excandidato presidencial.

En ese contexto, a principios de marzo de 2008 la Fundación desconoció el testimonio hecho por su representante (testificación terminada en 2007), con el argumento de que no contaba con la información suficiente para tomar una decisión y que sus opiniones personales eran “contrarias a los principios y objetivos que dieron origen a nuestra asociación civil”.³⁴ Posteriormente envió una carta

³³ *Idem.*

³⁴ Carta publicada en el diario *La Jornada*, consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2008/03/01/index.php?section=opinion&article=002a2cor>

a la SFP en la que informaba de su retiro del registro debido a que no podía "... avalar la pretensión de privatizar el sector energético del país."³⁵

Institucionalización de los Testigo Sociales

Los programas anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública

En el marco de la estrategia anticorrupción por parte del Gobierno Federal,³⁶ en el año 2000 se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en la que la antecesora de la SFP (la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM) fue la encargada de impulsar los proyectos y compromisos emanados de dicha Comisión.³⁷ En ese momento el diagnóstico del Gobierno Federal señalaba que enfrentaban los problemas siguientes en el sistema de contrataciones:³⁸

- Ante la sociedad en general carecen de credibilidad.
- Los mecanismos de verificación y control tienden a ser correctivos y en menor escala preventivos.
- En las contrataciones podrían insertarse requisitos que favorecen a determinadas empresas o marcas y que limitan la participación.
- A nivel de supervisión el gobierno carece del número suficiente de especialistas para observarlas.

³⁵ Carta fechada el 4 de marzo, Archivo de la Secretaría de la Función Pública. Debe apuntarse que cuando estos hechos se dieron, habían transcurrido casi medio año desde la emisión del testimonio

³⁶ "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.

³⁷ Ver "Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.

³⁸ Tomado de *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006, pp. 104-105.

Entre las distintas estrategias adoptadas sobresalen las relacionadas con la rendición de cuentas y participación ciudadana en las contrataciones públicas, en las que desde entonces se consideró a los Testigos Sociales como parte de la estrategia de colaboración gobierno sociedad en el combate a la corrupción.³⁹

La regulación de la figura de Testigos Sociales por el Gobierno Federal

La creciente demanda de testificaciones por parte de las agencias del Gobierno Federal entre 2001 y 2004, aunado a la generación de expectativas y debate público, y problemas relativos a las propias limitaciones para poder testificar en muchos procesos de contratación por parte de Transparencia Mexicana (quien se fijó sólo aceptar diez por ciento de las solicitudes que le realizaran) el Gobierno Federal se planteó seriamente la necesidad de regular la figura.

Debe apuntarse que si bien los PI funcionaban y daban resultados alentadores, también lo es el hecho de que el uso de la figura de Testigo Social ameritaba ser regulada debido a los retos y problemas percibidos en las instituciones públicas y la SECODAM respecto a las organizaciones habilitadas para testificar (además de Transparencia Mexicana), el alcance y responsabilidad de los Testigos Sociales y la naturaleza y montos de los pagos que se hacían a éstos. El reto principal que se discutía era cómo establecer una regulación sin burocratizarla ni mercantilizarla la función.

La SFP en 2004 se dio a la tarea de diseñar una regulación que permitiera lo siguiente:

- a) Determinar si debía regularse;
- b) Si se debía pagar su intervención y con qué sustento (vía donativos se encontraba sumamente regulado su otorgamiento y de otra forma se regularían por la *Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*);
- c) De proceder el pago si éste debía hacerse a los organismos a los que pertenecen o a ellos directamente;

³⁹ Ver Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad...*, op. cit. <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/sociedadinstitucion.html>

- d) Si debía establecerse un registro y éste estaría a cargo de la SFP u otra instancia;
- e) Si su actuación sería sancionable o no;
- f) Si deben acreditar o no un examen sobre las disposiciones que regulan las contrataciones y
- g) Si debían pertenecer o no a una organización o si debería restringirse a personas morales o también aceptar personas físicas.

Con base en lo anterior la SFP diseñó una regulación particular sobre los alcances y reglas a la que debe sujetarse la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones públicas, además de dejar abierta la posibilidad de que participen en otro tipo de procedimientos como el otorgamiento de concesiones.⁴⁰

Estos lineamientos surgen de la necesidad de delimitar la responsabilidad en el marco del sistema de contrataciones, los alcances de la intervención, estandarizar los pagos por su colaboración, los informes que realizan y su difusión. En resumen, se establece un sencillo marco regulatorio que retoma los aprendizajes y experiencia adquirida por los distintos Testigos Sociales existentes con el objetivo de fijar un marco de colaboración entre la sociedad civil organizada y el Gobierno Federal, en el que sus componentes son la creación de un registro autorizado de Testigos Sociales, así como un Comité de Designación y un conjunto de propósitos específicos que se pueden resumir en:⁴¹

- Contribuye a recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones públicas.
- La sociedad civil refuerza, desde el punto de vista preventivo, los mecanismos de verificación y control del Gobierno Federal.
- Fortalece la transparencia en los procesos de contratación.

⁴⁰ Para una lectura detallada ver Secretaría de la Función Pública, *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006, en "<http://www.funcionpublica.gob.mx>"

⁴¹ Ver "Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones gubernamentales", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2004.

- Genera confianza y credibilidad de los servidores públicos, los proponentes y la opinión pública sobre la honestidad y transparencia con que se realiza la contratación.
- Promueve un cambio cultural de honestidad y principios éticos.
- Promueve la eficacia, eficiencia, economía, imparcialidad y honradez en las contrataciones públicas.
- Propicia la detección de áreas de oportunidad y la mejora continua.
- Produce información empírica sobre los riesgos y áreas críticas de corrupción.
- El pago de cuotas de ninguna manera propicia la parcialidad, por el contrario, es un reconocimiento a la participación profesional de los representantes de la sociedad.
- Los testigos pueden hacer denuncias sobre presuntos actos de opacidad, parcialidad y deshonestidad en las contrataciones públicas.

Este modelo de control social, en complemento a otros como los Pactos de Integridad y las Veedurías Ciudadanas, permite un funcionamiento virtuoso porque está sustentado en incentivos que privilegian la confianza y la responsabilidad de los distintos actores que en él confluyen. El diseño innovador descansa en la interacción de tres de sus componentes y la norma que los rige: el Comité de Designación, las instituciones públicas que desarrollan procesos de contratación y los propios Testigos Sociales.

Por su parte el Comité se caracteriza por ser un órgano colegiado y de responsabilidad colectiva, que se integra por nueve representantes: cinco de distintas áreas directivas de la Secretaría de la Función Pública, cuatro representantes de asociaciones empresariales en el que se incluye la posibilidad de que participe el Instituto Federal de Acceso a la Información.⁴² Las instituciones públicas que realizan

⁴² Los miembros son cinco servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública y un representante de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría y la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

procesos de contratación son las responsables de cubrir los costos de la testificación y garantizar facilidades para la labor de los testigos. Y finalmente, los testigos, que juegan el rol de representantes de la sociedad y participan en el proceso de contrataciones bajo los principios de objetividad, independencia, imparcialidad, honestidad y ética, tarea que desemboca en propuestas de mejora y la emisión del testimonio, como documento clave de su encargo.

Resultados y prospección de los Testigos Sociales

Un breve recuento de la cobertura e impactos

Los años 2005 y 2006 significaron una primera etapa de institucionalización que permitió sentar las bases normativas, como son la instrumentación de los lineamientos que los crean, así como el diseño de regulaciones específicas sobre el funcionamiento del Comité de Designación, el inicio del registro y las primeras sesiones del Comité par atender las solicitudes de atestiguamiento. El apoyo para su operación y la gestión se ubicó en la Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Arrendamientos, Obra Pública, Servicios y Patrimonio Federal de la Secretaría de la Función Pública.

En esta primera etapa el reto principal fue el de generar confianza en esta figura, una confianza triple: de las instituciones interesadas en el valor que genera el acompañamiento de la sociedad; de las organizaciones y ciudadanos, con interés en participar como testigos para acceder al registro; de la propia sociedad mexicana, en el sentido de los resultados de este esfuerzo de interés público. Esta confianza es un proceso que se construye poco a poco y con mucho cuidado debido a que en la sociedad mexicana existe una legítima desconfianza en la función pública.

Más allá de los datos y la información estadística de los proyectos que contaron con la participación de testigos, lo que debe resaltarse es la construcción paulatina para su institucionalización con base en la confianza. Por ello, la buena acogida que tuvo el primer año la convocatoria para incorporarse al registro, en la que se otorgó a cinco organizaciones y personas físicas: Transparencia Mexicana, la Fundación Heberto Castillo y tres personas físicas con un alto prestigio en ingeniería, la contaduría y el derecho. En 2006 el registro experimenta un crecimiento importante del registro para sumar 15 testigos (12 personas físicas y 3 morales,

en los se incorpora el Instituto Mexicano de Auditoría Técnica), los cuales participaran en un total de 32 designaciones.

Entre los procesos que testificaron en esta primera etapa destacan, entre otros muchos: contratación del servicio de helicópteros, la construcción de la planta de almacenamiento y regasificación y la adquisición de gas natural licuado todas ellas en la Comisión Federal de Electricidad, el otorgamiento del servicio de recolección de basura en el Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Comisión Estatal del Agua en el Estado de Querétaro.⁴³

La segunda etapa de institucionalización se da con el cambio de gobierno en 2006. La nueva administración federal a partir de 2007 se propuso impulsar el trabajo de los Testigos Sociales con base en la experiencia obtenida. Para ello se fijó como objetivos fortalecer la figura de los testigos con base en cinco aspectos estratégicos:

- a) Convocar a ciudadanos y organizaciones civiles a incorporarse al registro con el fin de contar con un número razonable y capaz de atender los retos establecidos por el Presidente de la República en materia de contrataciones;
- b) Con base en la experiencia adquirida, enfocar las testificaciones en procesos de contratación estratégicos (como el Programa Nacional de Infraestructura) así como en otro tipo de procesos que conlleven recursos y bienes públicos, donde el monto de la licitación es importante o en aquellos casos donde no tiene dudas de la transparencia del proceso;
- c) Vincular la testificación con otros proyectos de fortalecimiento de las contrataciones, como el Programa de Acompañamiento Preventivo;
- d) Realizar cambios a la regulación de la figura para mejorar su impacto;

⁴³ Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2002 y archivo de la Secretaría.

- e) Enfocar todos estos esfuerzos hacia un cambio en el sistema de contrataciones.⁴⁴

Los resultados obtenidos en esta segunda etapa hasta 2008 muestran avances en el proceso de institucionalización y fortalecimiento de la figura y un reconocimiento al interior de Gobierno Federal, así como en los gobiernos locales. La Secretaría de la Función Pública se dio a la tarea de ampliar el registro con el fin de incrementar la cobertura y el impacto de las testificaciones, medida que permitió en 2007 la inscripción de 8 nuevos testigos y en 2008 la de 9, solicitando su baja en este año la Fundación Heberto Castillo Martínez. En la actualidad son en total 29 testigos de los cuales 24 son personas físicas y 5 personas morales (las nuevas organizaciones son la Academia de Ingeniería, Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño y Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas) y que en el perfil profesional y de especialidades abarcan prácticamente todo el universo de la contratación pública.

Este impulso permitió incrementar la cobertura de su participación en 43 procesos en 2007 con montos asociados de recursos por alrededor de 71 mil millones de pesos. En 2008 la cantidad de designaciones se incrementó espectacularmente -debido principalmente a una decisión de la paraestatal Petróleos Mexicanos para incorporar testigos en los procesos de contratación más relevantes- hasta alcanzar la cifra de 153 designaciones en procesos en los que manejaran recursos por un monto aproximado de 320 mil millones de pesos.

Un breve recuento de las designaciones realizadas en 2008 muestra lo siguiente:

- De acuerdo a la materia de la contratación, de las 153 designaciones 74 son para procesos de adquisiciones y servicios, 75 de obras públicas y 4 para procesos de concesiones.

⁴⁴ Ver Secretaría de la Función Pública, "Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia y el justo trato legal", discurso del Secretario de la Función Pública, en el marco de la firma del Convenio de Colaboración con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción para consolidar una nueva cultura de la contratación, 9 de marzo de 2007, ver en http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/comunicado_090307; Secretaría de la Función Pública, Primer Informe de Labores, México, 2007 y "Primera reunión de trabajo con Testigos Sociales", 6 de diciembre de 2007, información del archivo de la Secretaría de la Función Pública.

- Las designaciones fueron absorbidas principalmente por Petróleos Mexicanos, quien de las 153 designaciones acumuló 118 (77%) en particular por su subsidiaria PEMEX Exploración y Producción a quien se le designaron 110 (72%); Instituto Mexicano del Seguro Social, 9; Luz y Fuerza del Centro, 7; Comisión Federal de Electricidad, 6 y otros, 14.
- De acuerdo con los montos estimados de los procesos de contratación en los que participan los testigos sumaron 320,081 millones de pesos de los que 194,052 fueron para adquisiciones, 89,089 para obra pública y 36,940 para otros (concesiones).
- La participación más importante en las designaciones de acuerdo a los montos de recursos es de PEMEX con casi 158,945 millones de pesos (49.6%); en segundo lugar, se ubica la Comisión Federal de Electricidad con 95,035 millones de pesos (29.6%); en tercer lugar, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes con 34,140 millones de pesos y en cuarto lugar el Instituto Mexicano del Seguro Social. El resto de los recursos se reparte en otras instituciones en los que suman 5,856 millones de pesos. Debe señalarse que en el caso de PEMEX se suman los recursos del corporativo y subsidiarias, donde el mayor manejo de recursos en procesos de contratación con Testigos Sociales lo tiene PEMEX Exploración y Producción, con 114,034 millones de pesos (35% del total de recursos y 71% del total de PEMEX).

Ahorros en los procesos licitatorios en los que participan Testigos Sociales

La participación de los testigos ha traído consigo no sólo la apertura de los procesos de contratación a la sociedad, que es un aspecto de la mayor importancia, sino también su intervención activa y especializada a través de preguntas, recomendaciones y análisis de información y documentos. Lo anterior ha permitido la mejora de los procesos de licitación, el incremento de participantes e incluso la creación de un ambiente transparente y abierto y de confianza por parte de los licitantes.

A estos elementos innovadores debe sumarse el de los ahorros registrados en las licitaciones atribuidos a recomendaciones de los

Testigos Sociales (como por ejemplo la construcción del Acueducto II en la Ciudad de Querétaro) o a la combinación de una serie de factores adicionales a la participación del Testigo, como la mejora del proceso de contratación (SRE con pasaportes; IMSS en la compra de medicamentos).

Los testimonios donde se deja constancia de ahorros muestran que el impacto directo e indirecto de su labor es significativo, en especial si se considera que se habla de cientos y miles de millones de pesos.

Principales cifras sobre Testigos Sociales: 2005-2008*

Rubro	2005	2006	2007	2008*
Testigos sociales registrados	5	15	23	29
Personas físicas	3	12	19	24
Personas morales (organizaciones)	2	3	4	5
Designaciones de Testigos	5	32	43	153
Montos de recursos asociados a los procesos (MDP)	nd	nd	71,452	320,081

*Información a octubre de 2008; nd: no disponible.

MDP: Millones de Pesos

Fuente: Archivo de la Secretaría de la Función Pública e Informes de Labores y de Gobierno, varios años.

Lo importante de esta asociación Testigos Sociales-ahorros muestra la capacidad de esta figura no sólo para contribuir al combate a la corrupción y la transparencia y los efectos que desencadena o fortalece respecto a que tienen impacto en la eficiencia. Lo relevante de ello es que la figura se ve fortalecida y las instituciones ganan la confianza del público y con ello se potencia un círculo virtuoso.

Procesos de contratación con participación de Testigos Sociales en los que se han obtenido ahorros

Institución	Año	Contrato	Montos estimado de ahorro
CFE	2006	Programa Integral de Aseguramiento	26 millones de dólares (alrededor de 290 millones de pesos) respecto al presupuesto asignado
SRE	2007	Expedición Integral de Pasaportes Digitales	37 millones de pesos m respecto al presupuesto asignado
Comisión Estatal de Aguas del Gobierno de Querétaro	2007	Construcción Acueducto II Ciudad de Querétaro	1,000 millones de pesos
PEMEX	2007	Adquisición de medicamentos	53.4 millones de pesos
IMSS	2007	Compra de medicamentos e insumos	1,071 millones de pesos respecto al presupuesto asignado
PEMEX Gas y Petroquímica Básica	2007	Servicio de transportación de azufre líquido	439 millones de pesos respecto al presupuesto asignado

Fuente: Testimonios de los Testigos Sociales, publicados en las páginas Internet de las instituciones en donde participaron.

Este hecho no sólo se verifica en México sino que es parte emblemática de los resultados de los Pactos de Integridad, por ejemplo Transparencia Internacional resalta los resultados concretos en los ahorros obtenidos en Colombia o Pakistán en 2002.⁴⁵

Problemáticas detectadas por los Testigos Sociales

Una parte significativa de la labor de los Testigos Sociales es su participación activa en los comités que se encargan de gestionar el proceso de contratación, donde parte de la labor de testificación queda consignada en las memorias y actas de dichos procesos y no necesariamente forma parte del testimonio del que finalmente es difundido cuando termina dicho proceso. Por ejemplo, en una reunión de retroalimentación con los directivos de PEMEX Exploración y Producción, en la que se convocó a los Testigos Sociales que habían participado en procesos de contrataciones del organismo, se señaló la gran cantidad de aportaciones puntuales de estos representantes de la sociedad.

Sus intervenciones permitieron subsanar fallas, omisiones o abrir discusiones sobre aspectos concretos que dieron paso a mejoras en muchos de los procesos. La interacción entre la testificación en “tiempo real” durante el proceso y la emisión del testimonio permiten que la labor de los representantes de la ciudadanía no se vuelva “historia”, sino que permita activar los mecanismos institucionales para corregir cualquier situación o iniciar una investigación específica cuando haya indicios de corrupción. En cuatro años de testificación la experiencia muestra que se ha generado, de manera preventiva, un reconocimiento y respeto por los testigos, lo cual se ve estimulado por las garantías y apoyo que la SFP les ofrece frente a posibles situaciones irregulares o problemas específicos.

Ello se muestra en las intervenciones de carácter preventivo y consultivo que la SFP ha realizado, así como en algunos casos concretos para dar pie a investigaciones sobre presuntos actos de corrupción e irregularidades. De estas últimas se pueden señalar, a manera de ejemplo, cinco casos que se están procesando de acuerdo a los cauces legales:

⁴⁵ Ver Transparencia Internacional, *The Integrity Pacts...*, op. cit.

- *Adquisición de ropa de trabajo.* Durante el acto de presentación y apertura de propuestas, el Testigo Social se percató de que en la información presentada por dos licitantes para acreditar que el producto ofrecido cumplía con la especificación requerida, por lo que recomendó a la entidad verificar la veracidad de la documentación. Se realizó la verificación con la Entidad Mexicana de Acreditación, y ésta confirmó que se trataba de documentación falsa, por lo que el caso fue turnado al Órgano Interno de Control para determinar si se actualiza el supuesto contenido en el artículo 60, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y proceder a la sanción de los licitantes por la presentación de información falsa en un procedimiento de contratación.
- *Documentación apócrifa por parte de licitantes.* En el proceso de verificación de la documentación de una licitación internacional se apreció que dos licitantes presentaron documentación apócrifa relativa a los títulos profesionales de las personas que aparecían en su propuesta. Esta situación se derivó de la recomendación del Testigo de comprobar los números de las cédulas profesionales en la Base de Datos del Registro Nacional de Profesionistas de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, en su página Web <http://profesiones.sep.gob.mx/profesiones/consultacedulas/Qstatus.jsp>. El caso actualmente se encuentra en revisión en el Órgano Interno de Control para determinar si se actualiza el supuesto contenido en el artículo 60, fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y proceder a sancionar a los licitantes en cuestión por haber presentado información falsa en un procedimiento de contratación.
- *Denuncias de funcionarios por parte de licitantes.* En la licitación pública internacional para la contratación de la construcción de dos tanques de almacenamiento, el Testigo Social recibió una denuncia de uno de los licitantes de que en el área contratante se estaba cambiando la propuesta presentada por otro licitante, por lo que de inmediato comunicó este hecho al Órgano Interno de Control. Como

consecuencia de esta intervención la licitación fue cancelada, el caso actualmente se encuentra en revisión en el Órgano Interno de Control.

- *Direccionamiento de bases de licitación (dos casos).* En una invitación a cuando menos tres personas para la adquisición de equipo de trabajo, el Testigo Social informó que el sustento presentado para exceptuar de licitación pública la contratación carecía de fundamento y las personas propuestas para ser invitadas no fabricaban el tipo de equipo de trabajo requerido, además de que la especificación sólo podría ser cumplida por un fabricante. En efecto, en la invitación a cuando menos tres personas, únicamente se presentaron distribuidores y el fabricante del equipo que cumplían con la especificación. En el caso de otra licitación, también para adquirir equipo de trabajo, el Testigo informó que la especificación estaba dirigida a determinada marca, además de que la citada especificación encarecía el producto. La licitación se declaró desierta en siete partidas, toda vez que quienes presentaron propuestas no cumplieron con la especificación planteada; debe mencionarse que al acto de apertura de propuestas llegó tarde el licitante para el que presuntamente estaban dirigidas las especificaciones. En esta licitación se presentaron cinco inconformidades. El caso actualmente se encuentra en investigación en el Órgano Interno de Control en la entidad.

Otro impacto relevante más de la labor de los testigos se observa, en el hecho de que con su sola presencia se inició un cambio en la cultura administrativa en los procesos en los que participan. Es un cambio que se percibe en las actitudes y prácticas: receptividad, transparencia y respeto a las opiniones del Testigo.

En términos de los resultados que se pueden analizar a través de los testimonios, un resumen de los más significativos muestra que existe coincidencia en la detección y diagnóstico de los problemas que aquejan el sistema federal de contrataciones hechos por la propia SFP y organismos como el Banco Mundial.⁴⁶ Los testimonios señalan –en general– cuatro grandes áreas de oportunidad recurrentes:

⁴⁶ Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo, *México: El Sistema Federal de Contratación Pública. Retos y oportunidades*, documento en prensa, 2008; así como Secretaría de la Función Pública, “Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia...”, *op. cit.*

- a) En los aspectos de planeación (por ejemplo la ingeniería de proyectos en el caso de infraestructura);
- b) La programación y estimación de costos (análisis de mercado);
- c) La gestión del proceso de contratación (convocatorias, evaluación de propuestas);
- d) Las prácticas preocupantes e irresponsables del sector privado alrededor de todo el proceso (inconformidades, falsedad de información e incumplimientos de contratos).

Problemas y retos que enfrenta la figura de Testigos Sociales

Como en todo proceso de institucionalización, la creación de la figura de Testigos Sociales enfrenta problemas y retos que muestran la madurez que adquirió la figura y sus cambios necesarios para con ello dar paso a una tercera etapa de su desarrollo. El reconocimiento que ha tenido en organizaciones como la OCDE como una buena práctica de control social para promover la integridad y la eficiencia global del proceso de contrataciones y su presencia en las contrataciones estratégicas del Gobierno Federal, son muestra de ello.⁴⁷ El modelo diseñado para gestionar su participación ha sido exitoso debido a la confluencia entre ciudadanos y gobierno para colaborar con un objetivo común: combatir la corrupción y abrir las contrataciones al escrutinio público.

En una reunión convocada por la SFP con los Testigos Sociales y el Comité de Designación en octubre de 2008 se delinearon los problemas y retos que enfrenta la figura. La principal conclusión de este encuentro fue la necesidad de generar cambios e innovaciones tendientes a fortalecerlos. Entre los problemas que los testigos hicieron destacan:

- Los de tipo administrativo en la gestión de la propia contratación del Testigo Social por parte de las instituciones públicas, toda vez que se les da trato de proveedores y se

⁴⁷ Ver OCDE, *Mapping out good practices for integrity in public procurement*, 2006, pp. 45-46, consultado en "http://www1.fidic.org/resources/integrity/oecd_integ_procurement_24nov06.doc

establecen condiciones que pudiesen incidir en su libre participación. Como ejemplo de esta situación se tiene la exigencia de garantías de cumplimiento de contrato, penas convencionales por el atraso en la entrega de los informes, condicionantes para su participación, como sería el que sólo asisten a petición de la institución convocante (o por propuesta de la SFP) y la asignación de “supervisores” a sus labores. Asimismo, se identifica la limitación de horas para su participación por parte de la convocante.

- Los de tipo normativo respecto al reconocimiento pleno y alcances de su participación en cualquier aspecto de la contratación, lo que conlleva a situaciones que limitan en casos específicos sus resultados. Por ejemplo las solicitudes de información adicional a la contratación como es la justificación de la necesidad, estudios de mercado, en ocasiones se ve obstaculizada con el argumento de que se trata de información reservada. Igualmente se planteó la necesidad de incluir el seguimiento a las recomendaciones y observaciones que contienen los informes y testimonios de los Testigos Sociales, buscando que los Órganos Internos de Control den seguimiento a posibles irregularidades en el momento mismo en las que se presentan.⁴⁸

Respecto a los retos, sobresalieron los siguientes:

- La necesidad de regular con mayores alcances el mercado creado por la institucionalización de la figura y el alto impacto que genera con el fin de evitar se erosione, aspecto que corresponde ordenar en el corto plazo a la SFP y en el mediano y largo plazo en colaboración con la sociedad civil. Se identificaron como acciones: fortalecer los requisitos para obtener el registro de testigo social y evitar que se incorpore alguien que no cubre los criterios o cualidades necesarias para ser registrado, así como establecer convenios de coordinación con las entidades federativas para evitar que la

⁴⁸ Por ejemplo, en el Estado de México se presentó una iniciativa de ley en el congreso local para regular a “testigos sociales” en esta entidad federativa y se emitió un acuerdo para su regulación. Al respecto ver “Iniciativa de decreto por el que se reforma y adiciona el Código Administrativo del Estado de México, en materia de testigos sociales, formulada por los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional”. *Diario de Debates*, LVI Legislatura.

figura se utilice indebidamente y eso le reste credibilidad.⁴⁹ Lo anterior, debido a que existe el riesgo de que la participación del Testigo Social se dé en condiciones inadecuadas que no le permitan realizar con calidad su labor y que, lejos de ser una garantía, su participación se desvíe para dar un aval de legitimidad social a procesos que se realizan de manera poco transparente

- Establecer un indicador o indicadores de gestión de los testigos que permita apreciar si su intervención y efecto contribuye a cambios sostenibles y de largo plazo, así como establecer un modelo de evaluación de la participación de los Testigos Sociales.
- Estudiar la conveniencia de llevar la participación de los Testigos Sociales a otros ámbitos del quehacer gubernamental, hacia nuevas formas de participación ciudadana en el control social.
- Gestionar un crecimiento moderado del registro y de las solicitudes de testificación con el objetivo de no masificarse y mantener un control adecuado de la calidad de los testigos.

Conclusiones

México y el mundo a finales de 2008 viven momentos definitorios. La manera en la que el Estado, como sociedad organizada, combata los actos de corrupción marcará no sólo a esta generación, sino a las venideras. Es una obligación que recae especialmente en la sociedad en su conjunto, pero especialmente en los propios servidores públicos. En un país con más de 18 millones en pobreza alimentaria y casi la mitad de la población en pobreza patrimonial, resulta deleznable cualquier acto de corrupción, ya se trate del empleado que se lleva a su casa las hojas blancas y los lápices

⁴⁹ En un artículo publicado por la revista *Contralínea* en octubre de 2008, se presentan opiniones e información parcial sobre su desempeño de los Testigos Sociales, en el que se hacen señalamientos respecto a la posible parcialidad de su actuación. Lo interesante del artículo es que muestra información que refuerza la posición expuesta en este trabajo cuando se comparan los costos de las testificaciones y los ahorros y mejoras de los procesos de contratación y otros impactos. Ver Nancy Flores "Testigos Sociales: la simulación". Revista *Contralínea*, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.

propiedad de la oficina o se trate del empleado que recibe, a través de un complicado sistema financiero, importantes cantidades de dinero, con el propósito de que incluya requisitos específicos en las bases de licitación de un proyecto de millones de dólares.

La asignación de Testigos Sociales a algunos procesos de contratación del Gobierno Federal es un ejercicio que debe de ser estudiado y diseccionado, no con propósitos de hueca taxidermia, sino para identificar aquellas características que puedan ser replicadas en otros escenarios. Es cierto que los Testigos Sociales no son la panacea universal, ni mucho menos el comienzo y fin de los esfuerzos institucionales para combatir la corrupción en los procesos de contrataciones, pero también es verdad que cualquier esfuerzo que acerque a la sociedad civil y al gobierno en una meta común, valdrá la pena. Los retos y cambios de la figura del testigo Social deben partir de sus propias fortalezas e innovaciones: una regulación más ambiciosa y sencilla orientada al largo plazo, es una de las claves.

El trabajo y los resultados que han desarrollado los Testigos Sociales permitió exponer e identificar las características que puedan ser replicadas en otros escenarios como una buena práctica; son un esfuerzo que acerca a la sociedad civil y al gobierno en una meta común. Los retos y cambios de esta figura social deben partir de sus propias fortalezas e innovaciones; como se vio, una regulación más ambiciosa y sencilla orientada al largo plazo, es una de las claves.

El recorrido que hemos hecho sobre la figura de Testigos Sociales es un ejemplo de institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública, que permiten ubicarlo en un círculo de madurez del control social. Son varios los signos distintivos en los que se sustenta la fortaleza de los Testigos Sociales: actores e instituciones, una regulación innovadora, así como de un órgano colegiado como es el Comité de Designación. Los ahorros generados de forma directa e indirecta, el cambio de actitudes en las rutinas administrativas, el acceso a la información y la transparencia de las contrataciones son algunos de los impactos en los que ha influido su actuación.

El contexto en el que actúan los Testigos Sociales también nos muestra la necesidad de impulsar cambios de fondo en los sistemas de contratación, como el mexicano, para extender la voz de los

ciudadanos en los asuntos públicos. No es un compromiso menor frente al reto de las nuevas formas de corrupción. El respeto al Estado de Derecho debe garantizar la certeza jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de las contrataciones públicas. Es una necesidad imperante para la gobernabilidad y la fortaleza de nuestras democracias.

La exigencia de la sociedad es clara y el compromiso de la autoridad es indeclinable. La ventana de oportunidad es cada vez más estrecha para hacer la diferencia en el presente. Un país con altos niveles de corrupción no puede generar las condiciones de seguridad, salud y desarrollo social que necesitan las familias; no puede educar con calidad a los futuros abogados, médicos, ingenieros, arquitectos o técnicos; no puede construir la infraestructura que genere empleos; no puede tener un sistema bancario que provea confianza al inversionista, y una razón fundamental, que incluso atenta contra la razón misma del ser del Estado: la corrupción mata. Por ello, este texto también es un llamado reflexivo a la acción y es un testimonio de los esfuerzos de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal y la sociedad organizada, encaminados a que los mexicanos vivamos mejor.

Bibliografía

- “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 2000.
- Andrés, Roemer, Economía del crimen, Instituto de Estrategia y Desarrollo AC/México Unido contra la Delincuencia/Club de Industriales AC/Grupo Noriega Editores, México, 2001.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, El Estado en un mundo en transformación, Washington, DC, 1997.
- Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo, *México: El Sistema Federal de Contratación Pública. Retos y oportunidades*, documento en prensa, 2008.
- Chaime Marcuello y otros, *La auditoría social en las organizaciones*, s/a, Universidad de Zaragoza.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El Programa Nacional de Solidaridad*, FCE, México, 1994.

- Corporación Transparencia por Colombia, *Apuntes en torno a algunos aspectos legales de los Pactos de Integridad*, Consultado en www.transparenciacolombia.org.co/
- Felipe Hevia de la Jara, *Contraloría Social y Protección de Programas Sociales*, PNUD, México, 2007.
- Felipe Hevia de la Jara, *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana, México 2006, consultado en "http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/contraloria_social/Hevia2006ContraloriaSocial.pdf"
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-CITCC, *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la Transparencia en la Administración Pública Federal*, 2002, en <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/sociedadinstitucion.html>"
- Gonzalo Octavio Escobedo y Rafael Alejandro Manzano Ortega, "Experiencias en torno a la implementación de los testigos sociales en el ámbito estatal", en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>"
- Hugo Concha Cantú y otros, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, UNAM/TRIFE/COFEMER, México, 2004.
- Humberto Murrieta, "¿Qué es un testigo social?". Revista *Este País*, México, enero de 2002.
- Humberto Murrieta, "Contratos públicos y pactos de integridad: su fuerza moral", ponencia presentada en el Seminario Internacional de Periodismo y Ética celebrado en la Ciudad de México en febrero de 2004.
- José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, FCE y SECODAN, México, 1998.
- Julia Flores y Yolanda Meyenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia en México: reglas, instituciones y valores de la democracia*, IFE-UNAM, México, 2000.
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004.
- Ley General de Desarrollo Social*, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2004.

“Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones gubernamentales”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2004.

Nancy Flores “Testigos sociales: la simulación”. *Revista Contralínea*, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.

Nuria Cunill Grau, “Responsabilización por el control social”, en Consejo Científico del CLAD, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, CLAD/BID/EUDEBA, Buenos Aires, 2000, en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/control/anexo2.pdf>”

OCDE, *Mapping out good practices for integrity in public procurement*, 2006, pp. 45-46, consultado en http://www1.fidic.org/resources/integrity/oecd_integ_procurement_24nov06.doc

Pamela Niilus, “Auditorías Ciudadanas en Argentina: una herramienta participativa para la gestión local”, documento presentado en la XIV Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales “Construyendo el Municipio Productivo, Eficiente y Equitativo: Nuevos Desafíos - Nuevas Oportunidades”, consultado en http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109646/cursos_lac/cursos_lac/lecturas.html.

Ricardo Reyes Ruiz y otros, “Los testigos sociales y las organizaciones no gubernamentales”, en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>

Robert E. Klitgaard, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel-Stiftung, 1990.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000*, México, 1996.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, 2002.

Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores*, México, 2001.

Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2002.

Secretaría de la Función Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, 2003.

Secretaría de la Función Pública, *Cuarto Informe de Labores*, México, 2004.

- Secretaría de la Función Pública, *Quinto Informe de Labores*, México, 2005.
- Secretaría de la Función Pública, *Sexto Informe de Labores*, México, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, FCE, México, 2005.
- Secretaría de la Función Pública, *Libro blanco: La SFP y la transparencia en la APF*, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Informe de Rendición de Cuentas de la Secretaría de la Función Pública*, México, 2006.
- Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores*, México, 2007.
- Secretaría de la Función Pública, *Segundo Informe de Labores*, México, 2008.
- Secretaría de la Función Pública, “Diez compromisos orientados a la eficiencia, la transparencia y el justo trato legal”, discurso del Secretario de la Función Pública, en el marco de la firma del Convenio de Colaboración con la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción para consolidar una nueva cultura de la contratación, 9 de marzo de 2007, ver en http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/comunicado_090307”
- Secretaría de la Función Pública, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, 2008, en <http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/pmg>
- Sergio Eduardo Huacuja Betancourt, “La participación de los testigos sociales en las licitaciones públicas a nivel federal, como medio para transparentar la gestión pública”, en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. 2006, consultado en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055217.pdf>.
- Susan Rose-Ackerman, *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2001.
- Transparencia Mexicana, “Pactos de integridad concluidos (2001-2008)”, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx>
- Transparency International, *The integrity pact. The concep, the Model and then present applications: a status report, As of December 31 of 2002*, en http://www.transparency.org/content/download/2012/12184/file/i_pact.pdf.
- Transparency International, *The integrity pact. A powerful tool for clean bidding*, en http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts.

World Bank Institute, *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*, Washington, 2005, consultado en <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/>.

Páginas web sobre Testigos Sociales y testimonios

Secretaría de la Función Pública

<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> <http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/>

Comisión Federal de Electricidad

<http://www.cfe.gob.mx/es/NegociosConCFE/licitaciones/testsociales/>

Instituto Mexicano del Seguro Social

<http://www.imss.gob.mx/transparencia/avisos.htm>

Luz y Fuerza del Centro

<http://www.lfc.gob.mx/testigosocial>

Petróleos Mexicanos

<http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=10&catID=1574&contentID=1616>

Secretaría de Relaciones Exteriores

<http://www.sre.gob.mx/compelpas.pdf>

Transparencia Mexicana

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/>