

# Acción pública en el Combate a la Corrupción. Análisis de la política pública federal en la materia.

## A manera de Introducción

El combate a la corrupción en México ha llevado al gobierno a prestar su atención a esta problemática que afecta su desempeño organizacional y, del mismo modo, se pierde por esta práctica valiosos recursos públicos. Así, el gobierno mexicano, de manera concreta, el nivel federal, a empleado una serie de acciones para disminuir este fenómeno que afecta no sólo al mismo gobierno sino, también, a la ciudadanía.

Así, la preocupación generalizada por los efectos de la corrupción en el desempeño gubernamental ha sido objeto de diversos análisis y acciones. Una de las acciones que ha desarrollado el gobierno mexicano es el diseño de políticas públicas que tiendan a inhibir las prácticas corruptas dentro de su administración pública. Entre éstas últimas destaca la implementación de la figura del Testigo Social. Misma que refiere, grosso modo, a la incorporación de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en tratar de inhibir la corrupción en áreas específicas y concretas de la administración pública.

En este sentido, el presente trabajo tiende hacer un análisis de la figura antes mencionada a partir de aportes de la teoría de la organización y, específicamente, a partir del enfoque del Neo-institucionalismo Económico. Esto con la finalidad de señalar aciertos y desaciertos en el diseño de esta decisión pública. Asimismo, el propósito del presente trabajo es saber ¿Qué lógica causal está implícita en esta política pública? y ¿Existen fallas en la implementación de dicha política pública?

Para lograr el objetivo del presente ensayo el mismo se dividirá en cuatro partes complementarias. La primera es señalar qué es una política pública; enseguida se mostrará la “genealogía” de la figura del Testigo Social. En un tercer momento, se investigará cuál es su lógica causal de implementar dicha acción pública y, como último apartado, se analizará los alcances de la implementación con los enfoque teórico arriba referido.

## **1. ¿A qué se refieren cuando se habla de política pública y gobernanza?**

Es uso corriente, en la actualidad, escuchar las palabras política pública y gobernanza. Mismas que se oyen desde los noticieros, en el discurso de un político profesional hasta en el análisis de un analista político. De igual forma, se escuchan cuando se señala la gravedad de un problema social, se invoca que debe existir una política pública en un marco de gobernanza para atender dicha problemática. Son términos que, con mucha frecuencia, se escuchan para referirse a la acción pública y la inclusión de la ciudadanía en la misma en la resolución de los problemas sociales.

Así, estos términos se emplean con demasiada frecuencia en diversos medios y por diferentes actores sociales y gubernamentales. No obstante, a qué se están refiriendo cuando los emplean. Es esta cuestión la que guiará el presente apartado y se tratará de responder. Así, en un primer momento se definirá que es una política pública y, en seguida, qué es la gobernanza.

Con lo que respecta a la definición de política pública se debe entender por esta, en un primer momento y de manera inferencial, como un acto deliberado por parte del gobierno para proporcionar una solución a los problemas sociales que aquejan a la sociedad. Debemos, en consecuencia, retomar la propuesta de Merino para saber lo que es

una política pública. En este sentido, dicho autor la define en un primer momento como “una intervención deliberada por el Estado para corregir o modificar una situación social o económica como problema público” (2013: 17).

A lado de lo anterior, se debe distinguir las tres dimensiones analíticas de una política pública. En primer lugar está la estructura (polity) la cual refiere a una arquitectura fija como son las instituciones y reglas, por ejemplo las constituciones, los códigos electorales, entre otros. En un segundo momento está el proceso (politics) se refiere a las conductas, ya sean individuales o colectivas, que se encadena en el ejercicio de la política. El último aspecto es el Resultado (policy) donde la política se contempla como el resultado de la estructura (polity) y el proceso (politics) que arrojan un resultado particular (Villareal, 2010).

Debemos retomar, del mismo modo, la aportación de Luis F. Aguilar para definir a la política pública; dicho autor menciona que se debe entender por esta lo siguiente:

“un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados y de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y casualidad han sido definidas por la interlocución que han tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar, 2007; Citado en Villareal, 2010: 260).

En la definición anterior existen varias aristas. Una de estas es la asociación del gobierno con demás actores sociales, ya sean estos último económicos o sociales para definir una problemática y actuar sobre ella. Así, Aguilar define a la política pública como el proceso donde

no sólo interviene el Estado sino, más bien, una diversidad de actores para atenderla o mitigar una problemática.

Asimismo, la cita definición de Aguilar nos lleva a nuestro segundo concepto, la gobernanza. Por esta última debemos entender, en un primer acercamiento, como un nuevo cambio en la forma de gobernar, es decir en el proceso de la toma de decisiones. Al respecto Aguilar nos señala que “el enfoque de gobernanza representa un cambio en la idea del gobierno y del gobernar: el paso de un centro a un sistema de gobierno, y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (2006: 79).

En esta última definición se encuentra una preposición tacita, misma que refiere que el Estado no es estático de forma absoluta. Es decir, en esta definición se infiere una co-evolución -como Hoppe, (2002) señala en su artículo- del Estado Liberal-Keynesiano hacía uno donde el aparato burocrático más flexible en la toma de decisiones en la solución de problemáticas sociales, dado que se integran diversos actores sociales y privados. Por tanto, la gobernanza refiere a un contexto específico donde se reconoce que el Estado no puede atender las diversas demandas y, de este modo, a partir de una *racionalidad dialógica* horizontal diversos actores emprenden acciones para tratar de dar solución a las mismas.

## **2. ¿Qué es y de dónde surge la figura del Testigo Social?**

Antes de hablar de la figura del Testigo Social debemos definir qué es la corrupción. Pues, esta última es la que se quiere combatir a partir de aquella figura. Debemos retomar, en consecuencia, la propuesta por Montes Márquez, misma que la define de la siguiente manera:

“el intercambio de bienes, dinero o capacidades decisorias a cambio de la obtención de beneficios privados. Es decir, la corrupción se

definirá como cualquier acto que involucre el intercambio bienes o recursos entre un servidor público y un ciudadano, a cambio de la agilización de trámites (implique o no la violación de la Ley), o de recibir un trato preferencial” (Márquez, 2011).

Se debe retomar, además, la propuesta de Claudio Orrego sobre el efecto de las prácticas corruptas producen:

“distorsiones en la asignación de recursos y por lo tanto desaceleran (o frenan) el crecimiento económico. Algunos ejemplos de esto: a) creación de barreras artificiales que limitan o derivan la inversión hacia proyectos con una rentabilidad social relativamente baja; b) colusión de proveedores o pago de comisiones para la adjudicación de proyectos públicos, con el consecuente perjuicio fiscal debido a costos inflados, y en algunos casos también perjuicio social debido a los peligros de seguridad y ambientales; c) funcionarios tributarios sobornados para tolerar declaraciones de impuestos falsas; d) compra de maquinaria cara o innecesaria sólo por razones políticas” (Orrego, 2001)

Estas propuestas de lo qué es la corrupción no están nada lejos de la definición de la Real Academia Española; esta última la define como “en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.” (RAE, 2014). Teniendo esta definición que nos señala que la corrupción es una problemática que afecta el desempeño, actual y futuro, del actuar del gobierno. Podemos, en consecuencia, decir que la corrupción es una práctica o acción que afecta el desempeño del aparato gubernamental y, de este modo, los servicios que éste último oferta a la ciudadanía.

Ahora bien, teniendo esta aproximación de lo qué es la corrupción podemos señalar su impacto en un área sensible de la Administración Pública Federal (APF), como son las compras de la misma. Podemos comenzar por hacer una breve definición de lo qué son y cuáles son los

procedimientos para realizar estas contrataciones institucionales que realizan las organizaciones públicas que componen la APF. Las compras gubernamentales son, por tanto, los procedimientos que determinada organización pública realiza para adquirir los insumos necesarios para desempeñar sus funciones. Del mismo modo, son los activos que adquiere para brindar bienes públicos a la ciudadanía, como, por ejemplo, la construcción de una carretera. De acuerdo con Palacios Prieto, Valdés Stankiewicz y Montiel Cuatlayol del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), se estima que las compras gubernamentales representan alrededor de un 40% del presupuesto total del sector público mexicano. (Palacios, 2011)

De igual modo, la importancia que representan las compras gubernamentales en la APF se ve reflejada directamente en la asignación de montos para su ejecución. Esto último, a razón de que provee los insumos necesarios para el funcionamiento de las organizaciones públicas y de los servicios que éstas ofrece a la ciudadanía, de ahí su importancia.

Prestar atención a las compras gubernamentales no es de menor importancia, como se podría suponer, dado que representan un área sensible donde se puede producir prácticas que atentan contra el interés público. En este sentido los resultados publicados en el *Índice de Fuentes de Soborno 2011* publicado por *Transparencia Internacional (TI)* muestran que, desde la perspectiva de los ejecutivos de empresas internacionales, México se encuentra en tercer lugar entre las 28 principales economías del mundo, como uno de los países cuyos empresarios son más proclives a ofrecer sobornos, sólo por debajo de China y Rusia.<sup>1</sup> De igual forma, es pertinente señalar el resultado del

<sup>1</sup>Las puntuaciones se obtienen a partir de las respuestas ofrecidas por ejecutivos de empresas a la pregunta de ¿con qué frecuencia las compañías de un determinado país, con las cuales mantienen una relación comercial, participan en sobornos? (0=siempre, 10=nunca). Disponible en: [http://www.transparencia.org.es/%C3%8DNDICES\\_FUENTES\\_DE\\_SOBORNO/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011\\_Informe\\_final\\_en\\_espa%C3%B1ol.pdf](http://www.transparencia.org.es/%C3%8DNDICES_FUENTES_DE_SOBORNO/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011_Informe_final_en_espa%C3%B1ol.pdf)

*Índice de Percepción de la Corrupción 2012* de TI<sup>2</sup>, en el cual México ocupa la posición 105 de 176 países. Ubicándolo junto con países como: Algeria, Armenia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas. En este índice nuestro país retrocede, con respecto al último resultado de este ejercicio, cinco escaños.

Estos datos contravienen a la máxima disposición jurídica en el empleo racional y eficiente del gasto público, nuestro artículo 134 constitucional. Donde se promueve que los recursos públicos se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. De hecho, tanto sólo en la APF las compras gubernamentales, ya sea en materia de adquisiciones, servicios u obra pública, ejecutadas por ésta la realizan las entidades y dependencias que la conforman, de las cuales están registradas tres mil 247 unidades compradoras de 310 diferentes dependencias y entidades de gobierno que usan recursos federales. Además, la importancia del adecuado procedimiento en compras públicas es un instrumento central de política pública, en el marco del combate a la corrupción.

Como se puede inferir el volumen de las compras gubernamentales es de tal magnitud que fácilmente se puede desvirtuar la transacción entre compradores (gobierno) con proveedores (capital privado). Por lo tanto, la gravedad de incurrir en prácticas impropias que propician la malversación de los recursos públicos no sólo afecta el interés público sino, también, el desfaldo de la ciudadanía en lo que respecta a sus contribuciones. Lo que repercute directamente en la calidad de los servicios ofertados por las organizaciones que integran a la administración pública federal.

---

<sup>2</sup>La escala utilizada por esta organización civil internacional equivale a 0 (mayor corrupción) a 100 (menor corrupción)

Ante esta problemática el gobierno diseñó una política pública, curso de acción, para tratarla de disminuir. La importancia, entonces, en la aplicación correcta de los recursos públicos en lo referente a la adquisición u obra pública ha llevado al diseño de regulaciones legales que tienen como objetivo la reducción del fenómeno llamado corrupción y, a su vez, incrementar su transparencia.

En este sentido, el antecedente inmediato a la figura del TS fueron los Pactos de Integridad. Estos últimos estuvieron impulsados por la organización civil *Transparency International Deutschland* diseñó un mecanismo en el cual se pactaba entre gobierno y empresas para ceñir conductas impropias. Así, este experimento se implementó, por primera vez, en Indonesia. Con lo que respecta a nuestro país quien impulsó este mecanismo en las contrataciones públicas fue Transparencia Mexicana, capítulo nacional del *Transparency International Deutschland*.

Así, la creación de la una figura donde participará un tercer actor en el proceso de contratación pública se dio a través de la publicación, efectuada el 16 de diciembre de 2004 publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el Acuerdo del Secretario de la Función Pública (SFP) por el que se establecieron los “Lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”. Este Decreto encontró su fundamento principal en las disposiciones constitucionales, artículo 134, que obligan al manejo de los recursos públicos conforme a los principios de eficiencia, eficacia y honradez, específicamente en lo relacionado a los procedimientos de “adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública”, como ya lo habíamos mencionado con anterioridad.

Después de la publicación de este decreto se dio paso a incorporar la figura del Testigo Social (TS) en la legislación mexicana. De manera



concreta en las siguientes: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); con sus respectivos reglamentos. En dichas Leyes se regulan los procesos de adquisición, servicios y obra que realizan las distintas organizaciones públicas del nivel federal, pues establecen las responsabilidades y facultades en el procedimiento de contratación. En ellas se promueve, además, la participación de la ciudadanía para atestiguar la correcta aplicación de los recursos públicos.

El TS, como mecanismo de participación ciudadana<sup>3</sup>, tiene la misión por ley de transparentar los procesos de contratación pública así como contribuir al combate a la corrupción. Pues de acuerdo con la legislación vigente, específicamente con los artículos 67 y 55 de los reglamentos de la LAASSP y LOPSRM, respectivamente, establece lo siguiente:

“Proponer de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad de las contrataciones, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, *transparencia* y *el combate a la corrupción* en las mismas (subrayado mío).”

Con los apuntes antes mencionados podemos visualizar la emergencia de la figura del TS. Es decir, desde su acuerdo para la conformación del mismo así como su regulación en la legislación antes referida.

## **2.1 La dimensión espacial de la figura del Testigo Social en las contrataciones públicas**

---

<sup>3</sup> Se entenderá por participación ciudadana como “las formas de inclusión de los procesos decisivos, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas”, Véase Alicia Ziccardi “Claves para el Análisis de la Participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local” en Alicia Ziccardi (coordinadora). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Se debe, asimismo, explicar la dimensión espacial que esta política pública de combate a la corrupción atiende. En un primer momento, se pensará y argumentará que esta acción gubernamental no tiene relación alguna con la configuración del espacio o en su defecto con el territorio dado que está diseñada para vigilar un proceso interno del aparato burocrático, como son las compras públicas.

Sin embargo, el aparato gubernamental no sólo necesita insumos para emprender sus acciones sino, algunas de ellas, emprenden programas que impactan en el territorio. Piénsese, por ejemplo, en las dependencias que realizan obras públicas de gran envergadura, como lo es la Secretaria de Comunicaciones y Transporte (SCT) en la construcción de infraestructura terrestre o marítima, la Secretaría de Energía a través de Petróleos Mexicanos (PEMEX) para realizar la extracción del petróleo; sólo por mencionar las más representativas. De este modo, el impacto en las compras gubernamentales para obtener los insumos necesarios o, en su defecto, ceder a particulares la construcción del espacio a fin de desarrollar gran infraestructura no está exento de prácticas impropias, como lo es a corrupción.

Llegando a este punto las contrataciones públicas se vuelven aún más relevantes cuando estas impactan sobre la configuración del *territorio* y, por tanto, modifican el espacio. Se podría mencionar un sin fin de ejemplos pero por el momento se mencionaran dos; el primero es la construcción de una carretera que conecta a dos regiones o localidades para el intercambio de productos de diversa índole, el segundo ejemplo sería la construcción de transporte masivo como lo fue la línea 12 del metro de la Ciudad de México.

Del mismo modo, se vuelve relevante las compras públicas cuando se trata de consolidar la infraestructura necesaria para conectar ya sea políticamente, socialmente y, preponderantemente, económicamente a dos regiones. De este modo, la función del Testigo Social en vigilar la

transacción en las compras públicas cuando se adquiere los insumos necesarios para la construcción de una carretera o puente tendrá la función, en la medida de sus posibilidades, en reducir los *costos de fricción* al trasladar cualquier bien o mercancía a las comunidades más alejadas de los grandes centros urbanos. Con ello la función para la que fue encomendado no sólo queda salvaguardar la equidad y transparencia de las compras públicas sino, también, generar externalidades positivas como la anteriormente señalada.

Al lado de lo anterior, la transparencia en las contrataciones públicas permitirá que los *espacios de flujos* (al menos los que tiene que ver con las Tecnologías de la información y la Comunicación TIC's) sirvan para mejorar la gestión pública independientemente del espacio de lugar que ocupe el ciudadano. Ténganse en cuenta, a manera de ejemplo, en la contribución de servicios digitales que permiten a cualquier ciudadano cumplir con sus obligaciones fiscales sin recurrir a una oficina del Servicio de Administración Tributaria (SAT) o cualquier otra dependencia de diversa índole.

### **3. Análisis Causal de la política pública que combate a la corrupción.**

En el presente apartado se analizará la política pública de combate a la corrupción, se debe aclarar que la misma comprende diversos programas y estrategias. En este sentido, aquí solo se analizará la que se diseñó para reducir este fenómeno en las contrataciones públicas que realiza la APF, de manera específica con la que tiene que ver con el Testigo Social.

Así, analizar la lógica causal de una política pública debemos ante hacer algunas anotaciones al respecto. Primero cuando nos referimos a la lógica causal se debe entender por esta como los efectos que se alcanzaran con la implementación de una serie de acciones. Es decir, es un razonamiento teleológico en el cual el razonamiento está el

mecanismo subyacente en el que los efectos explican las causas. De esta forma se trata de averiguar las “causas finales”.

En términos de política pública, por ejemplo, sería el conjunto de acciones encaminadas a reducir los efectos de la pobreza de una región, así se diseña una serie de estrategias para que reducir dicha situación de vulnerabilidad. Es decir, se pone en marcha una estrategia que busque o contribuya a modificar las causas finales de dicho contexto. Entonces, podemos decir que un razonamiento teleológico, en la acción pública, resulta ser una acción que está dirigido a un fin o, en su defecto, que posee un sentido.

Ahora bien, teniendo un acuerdo mínimo sobre la lógica causal, o razonamiento teleológico, debemos preguntarnos cuál es esta en el diseño del Testigo Social para el combatir la corrupción. Así, se retomará el programa que le dio rigen así como los principios legislativos sobre los cuales descansa dicha acción pública. En este sentido, la normatividad que revisaremos no será la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) sino, por el contrario, el acuerdo donde se establece la creación del mismo. La razón radica en que en este último está la lógica causal del TS mientras que en la Leyes citadas se encuentra el procedimiento de su participación.

En un primer momento se puede inferir que el fin que se quiere conseguir con la incorporación del TS en las contrataciones públicas es disminuir, en la medida de lo posible, la corrupción que se puede dar en dicha transacción. Esto inferencia parte de la premisa de que al incluir a un tercer actor, en este caso uno de la sociedad civil, en las transacciones éstas serán más transparentes y equitativas.

Así, la función del TS es de un observador en el proceso de contratación pública, el cual al no tener intereses de por medio velará

por la transparencia y equidad en dicho proceso. Así, se puede deducir del Acuerdo de la creación del TS menciona que para abatir la corrupción en la APF y, de manera concreta, en las contrataciones que realiza se logrará a través de “estrategias tendientes a prevenir, abatir, controlar, detectar y sancionar prácticas de corrupción e impunidad, así como a dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad”.<sup>4</sup>

En este sentido la creación de la figura del TS presupone que la participación de la ciudadanía, en lo que se podría identificar como gobernanza con racionalidad dialógica, contribuye al combate de la corrupción *a fin* que las contrataciones públicas se lleven con el mejor precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes *a fin* del beneficio de la sociedad.

Podremos recapitular lo antes dicho y decir que la lógica causal implícita en esta política pública radica en la consideración que al hacer partícipe a actores sociales que no responden a los intereses tanto del gobierno como de los agentes privados la transacción, que se da entre estos últimos, será de lo más equitativa y transparente. De esta manera, se propiciará la reducción del fenómeno de la corrupción en la APF.

#### **4. Análisis de la implementación de la figura del TS a través de los enfoques del Neo-Institucionalismo Económico.**

En este apartado se analizará la figura del Testigo Social (TS) con un enfoque teórico, nos referimos al Neo-institucionalismo Económico (NIE). Pero antes de entrar en materia se debe hacer un breve recuento de lo que comprenden dicho enfoque, esto último para saber a qué nos

<sup>4</sup> Véase el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

estamos refiriendo cuando hablamos del mismo. En seguida se retoman algunas aristas de estos enfoques para analizar a la figura del TS.

El surgimiento del Neo-institucionalismo como etiqueta para agrupar una serie de aportaciones a las ciencias sociales es ambiguo. Pues, como señala Castillo este cuerpo teórico carece de homogeneidad, dado que las aportaciones van desde la economía, la sociología hasta la propia historia. En lo que se refiere a la economía podemos ubicar el trabajo de Oliver Williamson, en lo que se refiere al ámbito sociológico se ubican a autores como Powell y DiMaggio y, por último, en el ámbito histórico ubicamos las aportaciones de Douglass North.

Si el cuerpo teórico del neo-institucionalismo es diverso lo mismo pasa con la definición de lo que es una institución. Como cualquier otro concepto en las ciencias sociales está cargado de una polisemia, de ahí su dificultad para alcanzar una definición completa. Ante esta dificultad nos apoyaremos en las aportaciones de Castillo (1996) para este autor las instituciones son reglas compartidas, de esta manera las distingue en dos aspectos complementarios de lo que es una institución. La primera son las reglas constitutivas que dan configuran las identidades de los actores en su mayoría son normas tacitas, por ejemplo reglas que no están en un código; mientras que las regulativas son las reglas objetivas y externas que están por encima de los actores, como por ejemplo una constitución política.

Por tanto, una institución se podría definir como el conjunto de reglas constitutivas y regulativas que determinada población o región tiene para regularse su comportamiento político, social, cultural y económico. De este modo, las instituciones que regulan a cualquier sociedad y dan, en consecuencia, una forma de sistema de prácticas compartidas por los integrantes de la misma.

Teniendo estos apuntes de lo que son las instituciones y el neo-institucionalismo ahora debemos pasar al análisis del TS con este enfoque teórico, de manera particular con el dilema del agente principal y con la propuesta de los costos de transacción. No deja de ser importante señalar que a partir de estos enfoques se discutirá indirectamente el tipo de racionalidad que esta implícita en estos enfoques para contrastarla con el tipo de racionalidad que subyace en esta política pública.

Con lo que respecta a los costos de transacción este enfoque surge con las ideas y planteamientos del Ronald Coase (1937). No obstante, quien retoma esta propuesta para desarrollarla es Oliver Williamson (1981, 1984 y 1991), el cual retoma a la transacción como unidad de análisis básica. De este modo, señala que los costos de transacción surgen cuando hay dos variables; la primera de ellas es la racionalidad limitada y, la segunda, el oportunismo. Con lo que se refiere al primer aspecto, la racionalidad limitada, reconoce que los actores no pueden conocer todas las variables dentro de una transacción. Con lo que respecta la segunda surge cuando algunos de los agentes tienden a explotar contingencias imprevistas que el otro actor desconoce.

Lo anterior se puede sintetizar en las siguientes proposiciones que, de manera brillante, señala Castillo:

- 1) Como los agentes que entablan un contrato adolecen de racionalidad limitada y están expuestos al oportunismo, su relación contractual conllevará costos de transacción,
- 2) Los costos de transacción crearán a medida que crezca su frecuencia, la incertidumbre que los rodea y -por encima de todo- las inversiones específicas a la transacción, y
- 3) Más allá de un cierto umbral de costos de transacción, el mercado deja de ser un mecanismo eficiente para gobernar las transacciones económicas, ahorrándose costos de transacción al organizarse bajo

las paraguas de la jerarquía de autoridad de a una empresa. (1996: 10)

De este modo, retomando la figura del TS con el anterior enfoque, su colaboración en los procesos de contratación no tiene las capacidades para medir y, si es posible, limitar el oportunismo que alguno de los licitantes pueda explotar a su favor. Es decir, como observador del proceso no tiene la capacidad de conocer todas las variables, en este caso de los productos ofrecidos, para saber con certeza que lo que está adquiriendo, ya sea en insumos o en infraestructura, lo que ocasiona que su función se ve severamente limitada. Esta situación contribuye a que la enmienda por la cual fue creado, misma que reza de la siguiente manera “asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”, no se logre a cabalidad.

Con lo que respecta al dilema del agente principal este se refiere, grosso modo, a la delegación de funciones de un principal hacía un agente; donde este último tiene la función de salvaguardar los intereses del principal. La problemática surge cuando el agente no procura los intereses del principal. De este modo, los costos de agencia surgen cuando el principal tiene que recurrir a estructuras para vigilar que el agente no desvíe su acción y evitar, en la medida de lo posible, alinear los intereses entre ambos. En palabras de Castillo menciona que los costos de agencia surgirán cuando “la asimetría de información, la divergencia de intereses y los mecanismos de supervisión y vigilancia necesarios para asegurar la alineación de dichos intereses” (1996: 15).

Retomando este enfoque con el análisis del TS los costos de agencia surgirán cuando este último no salvaguarde la enmienda que le fue entregada, es decir velar por la transparencia y equidad en las contrataciones públicas. De esta manera, la Secretaria de la Función Pública (SFP), debe diseñar estructuras para alinear los intereses como



principal tiene con los intereses del agente, es decir con los del TS. Ahora bien, revisando la legislación con su reglamentación correspondiente se puede inferir que dicha estructura, la cual debe alinear los intereses del agente con los del principal, no está de manera clara. Es decir, el mecanismo por los cuales el principal, la SFP, tiene para observar el desempeño del agente, el TS, se reduce a preguntar a terceros actores sobre el desempeño de este último tanto a los licitantes como a la dependencia pública. Llegando a este punto se puede especular que cuando exista una anomalía y estén de acuerdo el TS, los licitantes y la dependencia pública que contrate la SFP no podrá detectar dicho desvío de funciones.

### **A manera de conclusión**

En el presente ensayo se tuvo como objetivo analizar la política pública de combate a la corrupción, de manera concreta la figura del Testigo Social. Así, en un primer momento se definió que es una política pública y gobernanza. Asimismo, se señaló la “genealogía” de la figura del Testigo Social, a nivel mundial y su implementación en la legislación nacional. Se dio cuenta, además, de la lógica causal que subyace a esta política pública. Por último, se analizó esta figura a partir del enfoque del Neo-institucionalismo económico, de manera concreta a partir de los costos de transacción y el dilema del agente principal.

A partir de este breve y sucinto análisis se dio cuenta que la figura del Testigo Social no puede cumplir con su enmienda, es decir con la transparencia de las contrataciones públicas. Esto último a razón de dos variables, por una parte la complejidad del proceso y por otra la racionalidad limitada. Esto implica que las personas que cuenten con su registro ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) no pueden prever actos de corrupción. Del mismo modo, la SFP no tiene la capacidad para desarrollar estrategias para monitorear las actividades del agente que,

en teoría, debe salvaguardar sus intereses y los de la ciudadanía. Para ello, debe gestionar procesos administrativos para lograr alinear los intereses del Testigo Social con los de la SFP.

## Bibliografía

Aguilar, Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.

Castells, M. (1996) *The Rise of Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Volume I, Oxford: Blackwell Publishers.

Castillo, Arturo (1996) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, Documento de Trabajo, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)

Coase, R. (1937) "La naturaleza de la empresa", en R. Coase, *La empresa, el mercado y el derecho*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 53-70.

DiMaggio, P. y W. Powell (1983) "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", en P. DiMaggio y W. Powell (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

Hoppe, R. (2002) "Co-evolution of Modes of Governance and Rationality: A Diagnosis and Research Agenda", *Administrative Theory and Praxis*, 24 (4): 763-780.

Márquez, Montes Gabriel, *Normas, percepciones y valores para abatir la corrupción: Una visión interna de las organizaciones públicas municipales en México*, 2011, Tesis para recibir el grado de Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa (UAM).

Merino, M. (2013) *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México: CIDE, pp. 17-108

North, D. (1981) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza, 1984

Orrego Larraín, Claudio, "Gobernabilidad y lucha contra la corrupción", en Carrillo Flórez, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, pp. 312-313.

Palacios Prieto Jana, Valdés Stankiewicz Marcelina y Montiel Cuatlayol, María José (2011) *Rendición de cuentas y compras de gobierno*, México, Ed, Secretaría de la Función Pública (SFP).

Villareal Cantú, Eduardo, (2010) "Políticas Públicas" en Eduardo Villareal Cantú y Víctor Hugo Martínez González (coord.), *(Pre) textos para el Análisis Político. Disciplinas, Reglas y Procesos*, México, Flacso México, Universidad Von Humbolt, pp. 257-279.

Zabaleta Solís, Dionisio (2012) "La gestión de redes de política pública como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: Una propuesta conceptual y metodológica" en Francisco Porras (Coord.) *Gobernanza y Redes de Políticas Públicas en espacios locales de México*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, pp. 119-155.

Ziccardi, Alicia "Claves para el Análisis de la Participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local" en Alicia Ziccardi (coordinadora). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Williamson, O. y W. Ouchi (1981) "The markets and hierarchies perspective: origins, implications, perspectives" en A. Van de Ven y W. Joyce (comps.), *Assessing Organizational Design and Performance*, Nueva York, Wiley, pp. 64-81

Williamson, O. (1984) *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*, México, F.C.E., 1989

Williamson, O. (1991) "Comparative economic organization. An analysis of discrete structural alternatives", *Administrative Science Quarterly*, v. 36, pp. 269-297.

### **Páginas electrónicas consultadas**

Real Academia de la Lengua Española <http://www.rae.es/> Consultado 30 de Abril de 2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> Consultado el día 30 de Abril de 2014.

Acuerdo del Secretario de la Función Pública (SFP) por el que se establecieron los "Lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal". Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm> Consultado el día 30 de Abril de 2014.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) Disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf) Consultado el día 30 de Abril de 2014.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM). Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf) Consultado el día 30 de Abril de 2014.

*Índice de Fuentes de Soborno 2011* publicado por *Transparencia Internacional (TI)* Disponible en la página electrónica: [http://www.transparencia.org.es/%C3%8DNDICES\\_FUENTES\\_DE\\_SOBORNO/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011\\_Informe\\_final\\_en\\_esp%C3%B1ol.pdf](http://www.transparencia.org.es/%C3%8DNDICES_FUENTES_DE_SOBORNO/INDICE%20DE%20FUENTES%20DE%20SOBORNO%202011/BPI2011_Informe_final_en_esp%C3%B1ol.pdf) Consultado el día 30 de Abril de 2014.

