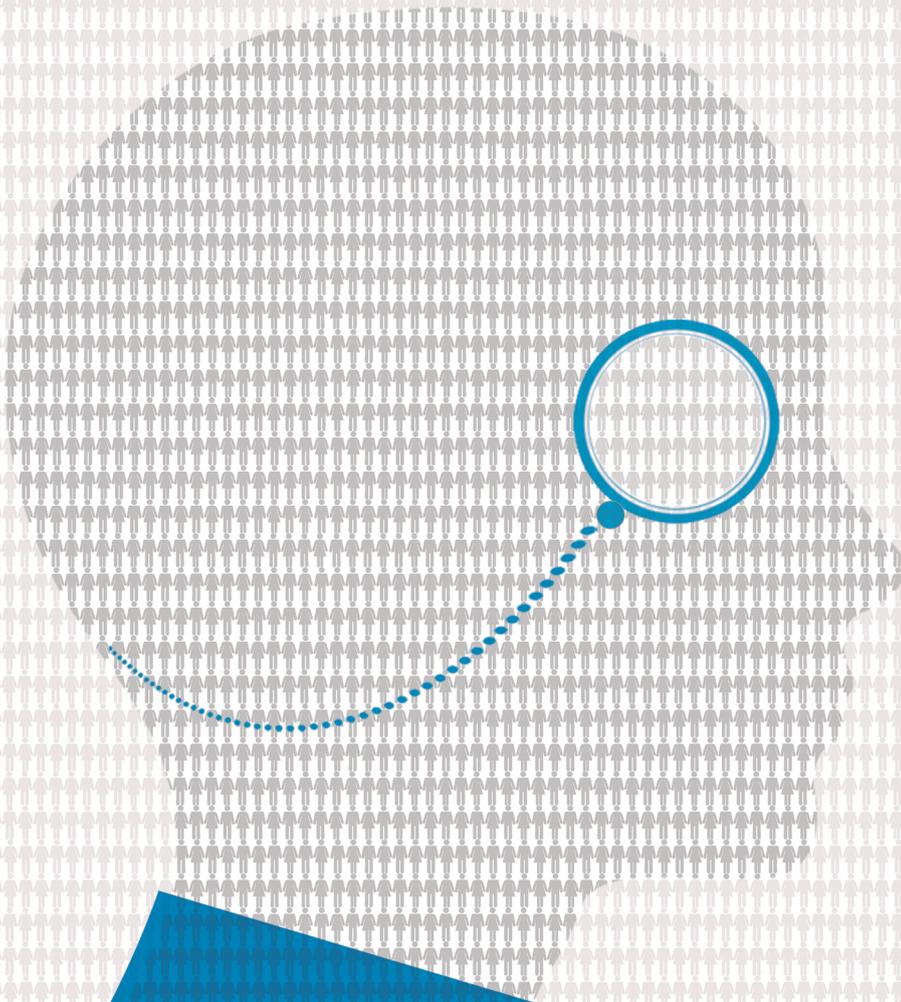

EL TESTIGO SOCIAL

EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN PÚBLICA



SERGIO RIVERA SÁNCHEZ
ERNESTO GÓMEZ MAGAÑA
COORDINADORES

**EL TESTIGO SOCIAL:
EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DE LA
SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña,
COORDINADORES

CON LA COLABORACIÓN DE
*José Robles Hernández , Jorge Carbajal Hernández
Luis Julián Mireles Romero y Luis Enrique Pérez Sosa*

ONG CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.

2011

**El Testigo Social:
Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública**

Título derivado del proyecto “Sistematización y socialización de la experiencia de incidencia de la sociedad civil a través de la figura del Testigo Social” registrado en el convenio CS-09-I-VI-043-11

Las opiniones vertidas en esta obra son responsabilidad exclusiva del equipo de investigación.

Ciudad de México, México, 2011

Primera edición

Sergio Rivera Sánchez (Coordinador)

Ernesto Gómez Magaña (Coordinador)

José Robles Hernández (Investigador)

Jorge Carbajal Hernández (Investigador)

Luis Julián Mireles Romero (Asistente de Investigación)

Luis Enrique Pérez Sosa (Asistente de Investigación)

Diseño Editorial: Mariana Gómez Magaña, La Pinza Pro.

D.R. © 2011, ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

Sinaloa 222, Piso 3, Colonia Roma Norte, C.P. 06700,

México, Distrito Federal, México.

www.contraloriaciudadana.org.mx

ISBN 978-607-95335-5-7



“La presente obra fue realizada con el apoyo del Instituto Nacional de Desarrollo Social a través del Programa de Coinversión Social en su Convocatoria de la Vertiente de Investigación 2011”

Indesol

Instituto Nacional de Desarrollo Social



ONG Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.

ÍNDICE

CAPÍTULO I EL TESTIGO SOCIAL Y LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

1.1. LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN	13
1.2. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES	20
1.3. VIGENCIA Y SEGUIMIENTO DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN	25
1.4. PANORAMA INTERNACIONAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN	33
1.4.1. ASIA	33
1.4.2. EUROPA	37
1.4.3. AMÉRICA LATINA	41
1.5. DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD AL TESTIGO SOCIAL	54

CAPÍTULO II EL TESTIGO SOCIAL: LA FIGURA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INCIDENCIA

2.1. ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN DEL TESTIGO SOCIAL	64
2.2. DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL	68
2.2.1. <i>ESTATUTO JURÍDICO DE LOS ACTORES EN EL MECANISMO DEL TESTIGO SOCIAL</i>	70
2.2.2. <i>ACTOS QUE SE DESARROLLAN COMO PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA LA OPERACIÓN DE LA FIGURA</i>	77
2.2.2.1. <i>Registro: otorgamiento, cancelación y Padrón de Testigos Sociales</i>	77
2.2.2.2. <i>Contraprestaciones</i>	79
2.2.2.3. <i>Atribuciones permanentes</i>	81
2.2.2.4. <i>Evaluación de los Testigos Sociales</i>	82
2.2.2.5. <i>Obligaciones de información de las personas colectivas</i>	82
2.2.3. <i>PROCEDIMIENTOS PROPIOS DEL ATESTIGUAMIENTO, ATRIBUCIONES DE LOS ACTORES</i>	83

2.2.3.1. <i>Designación</i>	83
2.2.3.2. <i>Contratación</i>	85
2.2.3.3. <i>Atestiguamiento</i>	88
2.2.3.4. <i>Procedimiento en caso de irregularidades</i>	90
2.2.3.5. <i>Testimonio y procedimientos posteriores al atestiguamiento</i>	90
2.3. EL TESTIGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	95
2.4. EL TESTIGO SOCIAL: MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	108
2.5. OTROS MODELOS DE TESTIGO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	116
2.5.1. <i>EL TESTIGO SOCIAL EN PETRÓLEOS MEXICANOS</i>	116
2.5.2. <i>EL TESTIGO SOCIAL EN EL ÁMBITO LOCAL Y MUNICIPAL</i>	121

CAPÍTULO III SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL

3.1. INTRODUCCIÓN	128
3.2. LA SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS	130
3.2.1. <i>¿PARA QUÉ SISTEMATIZAR LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN DEL TESTIGO SOCIAL?</i>	130
3.2.2. <i>METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN</i>	133
3.2.2.1. <i>Plan de sistematización</i>	133
3.2.2.1.1. <i>Delimitación del objetivo</i>	133
3.2.2.1.2. <i>Delimitación del objeto</i>	134
3.2.2.1.3. <i>Precisión del eje de sistematización</i>	134
3.2.2.1.4. <i>Técnicas para recuperar la experiencia</i>	135
3.2.2.2. <i>Recuperación de la experiencia</i>	135
3.2.2.2.1. <i>Análisis cuantitativo</i>	135
3.2.2.2.2. <i>Análisis cualitativo</i>	140
3.2.2.3. <i>Procesamiento y análisis de la información</i>	143
3.3. PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL	144
3.3.1. <i>PREGUNTA GUÍA 1. ¿ES EL TESTIGO SOCIAL UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?</i>	144
3.3.1.1. <i>Consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana</i>	145

3.3.1.2. <i>El Testigo Social y la participación ciudadana: la visión de conjunto de los participantes</i>	153
3.3.2. PREGUNTA GUÍA 2. ¿CUÁL HA SIDO LA INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA?	158
3.3.2.1. <i>El Testigo Social en la lucha contra la corrupción</i>	159
3.3.2.2. <i>El Testigo Social en la lucha contra la corrupción: la perspectiva de los participantes</i>	167
3.3.2.3. <i>El Testigo Social como favorecedor de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental</i>	168
3.3.2.4. <i>El Testigo Social en la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública: la perspectiva de los participantes</i>	174
3.3.2.5. <i>Impacto en su ámbito de aplicación: antes y después del Testigo Social</i>	175
3.3.2.6. <i>La incidencia del Testigo Social en la gestión pública: la visión de conjunto de los participantes</i>	192
3.3.3. PREGUNTA GUÍA 3. ¿ES EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL EL IDÓNEO PARA FAVORECER LA LEGALIDAD, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PROCESOS DE COMPRAS GUBERNAMENTALES?	193
3.3.3.1. <i>Alcances reales de la figura, conforme a su esquema de operación</i>	193
3.3.3.2. <i>Alcances reales de la figura: la perspectiva de los participantes</i>	202
3.3.3.3. <i>Ámbito de incidencia previsto en los Lineamientos de 2004</i>	204
3.3.3.4. <i>Ámbito de incidencia previsto en los Lineamientos originales: la perspectiva de los participantes</i>	209
3.3.3.5. <i>Implicaciones en la relación sociedad-gobierno del Testigo Social</i>	210
3.3.3.6. <i>Implicaciones en la relación sociedad-gobierno de la operación del Testigo Social: la perspectiva de los participantes</i>	219
3.3.3.7. <i>Sustentabilidad del modelo del Testigo Social</i>	220
3.3.3.8. <i>Ampliación del ámbito de aplicación y replicabilidad</i>	225
3.3.3.9. <i>Ampliación y replicación del Testigo Social: la perspectiva de los participantes</i>	230
3.3.3.10. <i>Creación de redes y formación de capital social</i>	231
3.3.3.11. <i>Creación de redes y formación de capital social: la perspectiva de los participantes</i>	240
3.3.3.12. <i>Los alcances del diseño institucional del Testigo Social: la visión de conjunto de los participantes</i>	243

CAPÍTULO IV
REFLEXIONES FINALES: CONTEXTO, FIGURA Y
EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL

4.1. EL TESTIGO SOCIAL: SU CONTEXTO	245
4.1.1. <i>EL TESTIGO SOCIAL Y LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN</i>	245
4.1.2. <i>EL TESTIGO SOCIAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL</i>	246
4.2. EL TESTIGO SOCIAL: LA FIGURA	248
4.2.1. <i>LA FIGURA DEL TESTIGO SOCIAL EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL</i>	248
4.2.2. <i>EL TESTIGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	251
4.2.3. <i>EL TESTIGO SOCIAL COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	253
4.3. EL TESTIGO SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA	255
4.3.1. <i>LOS TESTIGOS SOCIALES Y LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</i>	255
4.3.2. <i>LOS TESTIGOS SOCIALES Y SU EXPERIENCIA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</i>	260
4.3.3. <i>EL TESTIGO SOCIAL, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS</i>	264
4.3.4. <i>EL TESTIGO SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA</i>	267
4.3.5. <i>ALCANCES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL</i>	270
4.3.6. <i>RETOMAR PARA AMPLIAR: LOS LINEAMIENTOS DE 2004</i>	276
4.3.7. <i>LA RELACIÓN SOCIEDAD-GOBIERNO EN EL TESTIGO SOCIAL</i>	278
4.3.8. <i>EL TESTIGO SOCIAL: UN MECANISMO SUSTENTABLE Y REPLICABLE</i>	282
4.3.9. <i>EL TESTIGO SOCIAL Y LA FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL</i>	285
4.4. APUNTES FINALES	288

A N E X O S

1. RELACIÓN DE FUENTES DE CONSULTA	291
2. LISTA DE ABREVIATURAS	300
3. LISTA DE TABLAS	302
4. LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS	303
5. DOCUMENTOS ANEXOS	304

I N T R O D U C C I Ó N

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. (ONG CCRC), es una organización mexicana de la sociedad civil que promueve activamente tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones y procesos institucionales del Estado mexicano, en asuntos de interés público. El objeto de su intervención se dirige a propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y al fomento de un cambio de actitudes tendientes al fomento de la integridad y a la mejora continua. Como parte de las actividades relacionadas a su objeto social, la Organización se desempeña desde el año 2008 como Testigo Social en el ámbito federal y ha participado desde entonces con ese carácter en diferentes procedimientos de contrataciones públicas.

Desde la experiencia como organización de la sociedad civil participante de esta figura, ONG CCRC ha difundido la utilidad del Testigo Social en el combate a la corrupción, el impulso a la transparencia y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. Sin embargo, debe admitirse que tal era exclusivamente una postura institucional limitada, pues existen muchos más actores que pueden complementar la visión sobre el Testigo Social, para reforzarla y dar lugar a un diálogo fructífero que apuntale sus alcances.

La presente investigación se enmarca en la oportunidad ofrecida por el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en su Convocatoria de la Vertiente de Investigación 2011. El rubro temático sobre “la sistematización de experiencias de incidencia de Organizaciones de la Sociedad Civil y redes sociales en las políticas públicas, y/o identificación de metodologías y mejores prácticas para la incidencia” se refería precisamente a esta inquietud de ONG CCRC de explorar la experiencia de incidencia de la sociedad civil respecto de la figura del Testigo Social.

Debe mencionarse aquí que la sistematización viene a ser la fórmula metodológica idónea para realizar este primer acercamiento

to al tema, pues permite mostrar y analizar la experiencia de los actores sociales a las cuales, sin pretender demostrar algún argumento en particular. Sin embargo, el enfoque en torno a la “experiencia de incidencia” definitivamente orientó la investigación hacia la consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana, entre otras perspectivas teóricas de interés para contextualizar debidamente estas prácticas de la sociedad civil.

Primeramente, por tanto, se recurrió a la investigación documental para rastrear los antecedentes de la figura del Testigo Social no solamente en su contexto inmediato, sino inclusive a nivel internacional. El capítulo 1 de esta publicación, en consecuencia, presenta los resultados de esta exploración que permiten ubicar al Testigo Social en un panorama global más amplio: la lucha mundial contra la corrupción, la importancia de la materia de las contrataciones públicas en este ámbito y la continua referencia a la participación ciudadana en estos rubros.

Los contenidos de este primer capítulo se refieren también a los hallazgos sobre la evolución de este tema en diferentes países que están vinculados a los contenidos de las diferentes convenciones internacionales contra la corrupción. La presentación sucesiva de casos permite ubicar al Testigo Social en la perspectiva regional latinoamericana, para entender su dimensión comparativamente.

El segundo capítulo, por su parte, expone los rasgos generales de la figura, a partir de un estudio a la institución que consideramos necesario para ilustrar sus formas de operación establecidas en la legislación federal. Lo anterior no sólo hizo posible el análisis de la experiencia de incidencia, sino que permitió anticipar rubros de interés para la investigación. El marco teórico fue finalmente reforzado, como aparece en esta sección, con algunos apuntes básicos sobre la participación ciudadana, de manera que la idea de “incidencia” quedara claramente precisada antes de la presentación de cualquier resultado concreto. También se hace mención a otros diseños institucionales de Testigo Social que han surgido en la administración pública local y municipal del país.

La experiencia de incidencia del Testigo Social, siguiendo el desarrollo de la investigación, se recolectó fundamentalmente de tres fuentes: la viva voz de los Testigos Sociales, a través de entrevistas; su experiencia manifiesta en los testimonios que elaboran con motivo de su participación en los procedimientos de contrataciones, así como algunos datos cuantitativos de la gestión pública que permiten contextualizar los alcances de la figura.

En este sentido, el capítulo 3 presenta los resultados de la experiencia de incidencia de la sociedad civil a través de la figura del Testigo Social, tal y como se recopiló en las fuentes referidas. Para la debida sistematización se definieron preguntas e hipótesis como ejes del estudio. Los resultados de las diferentes fuentes, entonces, dialogan entre sí a lo largo de este estudio, sobre la base de algunos temas definidos por el equipo de investigación como resultado del marco teórico ofrecido en los capítulos 1 y 2.

Por último, esta publicación incorpora un cuarto apartado de reflexiones finales, el cual sintetiza los hallazgos de las tres secciones anteriores y formula, de conformidad con las observaciones del análisis, aportaciones sobre áreas de oportunidad para fortalecer la futura participación de los Testigos Sociales en términos de incidencia en la gestión pública. Cabe apuntar que, conforme a los propósitos de socialización del proyecto de coinversión, este contenido (redactado como un documento aislado) fue compartido con los Testigos Sociales, para fomentar una discusión preliminar de los contenidos, antes de su publicación.

Como se observa, la labor de sistematización de la experiencia de incidencia del Testigo Social excede el simple propósito de recolección de datos y su organización. En realidad, implica un acercamiento más profundo con las diferentes dimensiones que dan lugar a una experiencia determinada. El ejercicio se encuentra orientado por la investigación documental preliminar, que permitió definir con certeza los ámbitos de interés que orientan el diálogo entre los elementos que reproducen la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales.

La sistematización, por su parte, no es una explicación omnicompreensiva del fenómeno de incidencia. Más bien, es una exposición coherente respecto de ejes de interés determinados. Este es, entonces, un primer esfuerzo por conocer los aspectos más relevantes en torno a la participación de ciudadanos en el marco de la figura del Testigo Social; y es previsible que surjan nuevas formas de interpretación y análisis de la figura a la luz de otros enfoques científicos o académicos. Por ahora, consideramos oportuno exponer a suficiencia los elementos fácticos disponibles que consideramos relevantes para ofrecer una panorámica del Testigo Social desde la propia ubicación como organización de la sociedad civil.

Sin duda, los resultados de esta investigación precisan de seguimiento, actualización y discusión constante. Esto corresponderá no sólo a los Testigos Sociales, cuya experiencia se consigna en las siguientes páginas, sino también al resto de los actores que intervienen en los procesos, e incluso a aquellos que se benefician indirectamente de la intervención: la ciudadanía. El presente estudio es entonces, un retrato particular de la figura, pero también una invitación general a conocer y discutir la figura del Testigo Social, a ampliar sus alcances y a darle un renovado realce como fórmula de incidencia. Este trabajo se considera a sí mismo como una modesta contribución en una tarea pendiente que forma parte de las responsabilidades de la sociedad civil en la consolidación de una sólida democracia participativa.

Diciembre de 2011

Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña

EL TESTIGO SOCIAL Y LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

*Los Estados Parte en la presente Convención,
Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas
que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las
sociedades al socavar las instituciones y valores de la democra-
cia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sosteni-
ble y el imperio de la ley.*

(...)

Han convenido en lo siguiente:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Este primer capítulo, previo a la definición de la figura del Testigo Social y su análisis, contextualiza su surgimiento en el marco de la lucha global contra la corrupción.

Durante los días 9, 10 y 11 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida, Yucatán, representantes de las Naciones Unidas se congregaron con la intención de suscribir un instrumento internacional de gran trascendencia: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU-CCC) es el resultado de la negociación hecha por un grupo *ad hoc* organizado por la Asamblea General en la resolución 55/61 del 4 de diciembre de 2000. De enero de 2002 a octubre de 2003, este equipo de trabajo formuló el cuerpo normativo que hoy rige el sistema jurídico de ciento cincuenta y cuatro Estados del orbe¹.

La ONU-CCC define desde su primer artículo tres finalidades principales: la promoción y fortalecimiento de las *medidas* para prevenir y combatir la corrupción; el fomento de la *cooperación internacional* en

¹ Organización de las Naciones Unidas, “Signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” Documento electrónico disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> recuperado el 8 de agosto de 2011.

la materia y un enfoque que considera la *integridad*, la obligación de *rendir cuentas* así como la debida *gestión de los asuntos y bienes públicos*.

Como se observa, la Convención define tres preocupaciones internacionales respecto de la corrupción: la necesidad de combatir activamente este fenómeno; conjuntar esfuerzos internacionales sobre el particular y fomentar un papel comprometido de la función pública en cada Estado con este objetivo².

Sin apresurar una conclusión, debe decirse que la lucha contra la corrupción en el ámbito internacional se encuentra estrechamente vinculada al debido ejercicio de la función pública. En este sentido, la formulación de una convención internacional como la ONU-CCC, al ser ésta un instrumento de Derecho Internacional Público, tiene por objeto conforme a su naturaleza comprometer directamente a los Estados signatarios, a través de sus gobiernos, a la realización de acciones concretas para la atención de esta materia.

No obstante la referida premisa, resultan inquietantes las reiteradas alusiones al *poder público* en el cuerpo de la ONU-CCC, de lo cual dan cuenta sus artículos 7, 8 y 9. Éstos desarrollan temáticas sobre el “sector público”, “códigos de conducta para funcionarios públicos” y “contratación pública y gestión de la hacienda pública”, respectivamente. En contraparte, sólo el artículo 12 se refiere al “sector privado”, aunque también trata sobre todo de las acciones de los gobiernos para fiscalizar y sancionar efectivamente las conductas desviadas de los particulares.

Como lo hacen notar Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatzenzeiler, la preeminencia de la función pública en torno a este interés global no es casual: “[l]a corrupción entendida como ‘abuso de autoridad con fines privados’ es hoy, sin lugar a dudas, la definición que prefieren las instituciones multilaterales (...)”³. Este concepto, por tanto, ha sido empleado en foros multinacionales en materia económica como

² Artículo 1, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en adelante ONU-CCC.

³ Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatzenzeiler “Corrupción y democracia: consideraciones a partir del caso Argentino”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, no. 1, enero-marzo de 2002, p. 76.

el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

A efecto de comprender los contenidos de la ONU-CCC, entonces, resulta necesario abundar en el conocimiento del contexto internacional que le dio origen. Debe mencionarse, por principio, que este instrumento internacional es la culminación de diferentes esfuerzos de otros organismos mundiales o regionales por desentrañar el problema de la corrupción y proponer medidas para remediarlo. En este sentido, el primer capítulo de esta investigación refiere una visión panorámica de estos instrumentos, algunas de las medidas que han tomado los países al respecto y de qué manera el Testigo Social se inserta en este contexto.

Como primer antecedente de un acuerdo *intergubernamental de alcance global* vinculante en cuanto al combate a la corrupción nos remitimos a la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (su nombre sintético, Convención Anti Cohecho de la OCDE -en inglés *OECD Anti Bribery Convention*, lo cual da lugar a su denominación convencional por sus siglas: *OCDE-ABC*). Este instrumento fue adoptado el 21 de noviembre de 1997 y funge como norma en los 30 países de la Organización (incluyendo México) y 4 países adherentes: Argentina, Brasil, Bulgaria y Sudáfrica.

La *OCDE-ABC*, como su título sugiere, no es un tratado internacional general contra la corrupción, sino que se refiere específicamente a la tipificación del cohecho de servidores públicos extranjeros. Es decir, señala que este delito consiste en el deliberado ofrecimiento, promesa, o concesión de ventajas (pecuniarias o de otra índole) a los servidores públicos extranjeros para obtener un beneficio propio o para un tercero.

En este sentido, la Convención de la OCDE refiere una conducta muy particular que se vuelve de interés global al normalizarse como una práctica lesiva a la libre competencia en los mercados internacionales, en general. Nuevamente, la noción del “abuso de poder” está presente desde el primer momento, pues resulta claro que no existe delito cuando no media como sujeto pasivo un funcionario público.

El contenido de este instrumento internacional es concreto: señala deberes a los Estados respecto de *acciones positivas* para combatir la corrupción (tipificación, persecución y sanción del delito de cohecho). Refiere pues la *cooperación internacional* como estrategia para el fortalecimiento de estos esfuerzos (en particular la extradición y la colaboración judicial), al tiempo que hace hincapié en el papel de la función pública como desencadenante de procesos de cambio en la materia (tanto en la inhibición de las conductas impropias como en su combate directo). Estas mismas consideraciones se reprodujeron, años más tarde, en el texto de la ONU-CCC.

La precisión de la *OCDE-ABC* en torno al cohecho de los servidores públicos extranjeros contrasta con la amplitud temática de otro instrumento internacional que le antecede en el tiempo: la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA-CIC), la cual es asimismo otro antecedente de la ONU-CCC. La OEA-CIC fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996 en Caracas para entrar en vigor el 6 de marzo de 1997⁴.

Una de las principales aportaciones de este tratado internacional es su definición jurídica sobre los “actos de corrupción”, descritos en su artículo VI como:

- a) El requerimiento por funcionarios públicos de beneficios u objetos “a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en ejercicio de sus funciones públicas”.
- b) El ofrecimiento a funcionarios públicos de beneficios u objetos a cambio de la realización u omisión de una función pública (actividad recíproca de la anterior).
- c) La realización de actos u omisiones por los funcionarios públicos en beneficio propio o de un tercero.

⁴ Nuestro país suscribió la Convención durante la sesión venezolana, siendo ratificada por el Senado de la República el 27 de mayo de 1997, integrándose desde entonces del orden jurídico nacional.

En la definición de estas conductas, se pretende construir una radiografía más comprehensiva del fenómeno de corrupción. Así, la OEA-CIC no sólo se encamina a sancionar el indebido ejercicio de la función pública, sino que resalta también la conducta nociva de los ciudadanos que motivan este actuar. Más allá, considera incluso la circunstancia en que *motu proprio* el funcionario público abusa del poder en beneficio propio o de un tercero, sin que medie incitación por parte de alguna persona.

Resulta indispensable mencionar, por otra parte, que la OEA-CIC se dirige también a la sanción de los actos ulteriores de “aprovechamiento doloso u ocultamiento de bienes” que se adjudican indebidamente como producto del acto corrupto así como la participación, coparticipación, instigación, complicidad y encubrimiento de cualquiera de las conductas antes enlistadas. De esta manera están comprendidos como sujetos de la corrupción una multiplicidad de actores caracterizados por obtener beneficios impropios como consecuencia de la realización de conductas indebidas.

En este sentido, lo destacado de este esfuerzo *regional* que representa la OEA-CIC es que, a pesar de haber sido la primera convención internacional en la materia, su espectro normativo es más extenso en comparación con los dos instrumentos anteriormente reseñados (la ONU-CCC y la *OCDE-ABC*).

Partiendo de lo anterior, la Convención de la OEA resulta muy apropiada para comprender qué se entiende por corrupción en el ámbito de la normatividad internacional. Sus definiciones contribuyen definitivamente a entender (siguiendo a Aureano y Ducatzenzeiler) que la corrupción se ha conceptualizado como “el abuso de autoridad con fines privados”, lo mismo en el ámbito regional que en foros económicos multinacionales e, incluso, en la Organización de las Naciones Unidas como la más alta tribuna mundial.

Para definir los procesos de corrupción, la OEA-CIC se centra “en el uso de los recursos públicos y la conducta de los funcionarios” pero también “tiene el mérito de mencionar expresamente a quienes, desde la

sociedad civil, incitan a actuar indebidamente a los agentes públicos”⁵. Por ello, una apropiada consideración del problema de la corrupción como fenómeno social no puede ser pensada como algo que implica exclusivamente a los servidores públicos. Esto es una visión parcial de un tema que involucra, sin duda, a toda clase de actores sociales.

En su definición clásica, la corrupción (del latín, *corrompere*, es decir, “alterar, trastocar la forma de algo”) implica la ruptura del orden público, en un sentido extenso, la no conformidad con las normas jurídicas que rigen la convivencia social. En ese sentido, cualquier persona puede ser sujeto activo en la corrupción. Por este sólo hecho, la corrupción viene a ser un asunto de interés público.

Al tratar el difícil tema de lograr un concepto operativo y viable de corrupción, Wayne Sandholtz y William Koetzle se aproximan a una idea genérica al afirmar que “los actos corruptos son, en cada definición, *impropios* o *ilegítimos*”⁶; esto, en principio, coincide con nuestra interpretación de la corrupción, en tanto quebrantamiento del orden social. Sin embargo, debemos hacer notar que nuestra postura ya incorpora, de suyo, la disrupción del orden jurídico como *objeto* de este quiebre.

A estos *objetos de ruptura* se refieren los autores en cita cuando se preguntan “¿cuál es el estándar para que el investigador conozca que una particular interacción es corrupta?”. De su análisis deriva que existen tres formas de determinar la naturaleza corrupta de un acto, que tienen que ver con “el interés público, la opinión pública y las normas jurídicas”⁷.

En consideración de Sandholtz y Koetzle, la categorización de actos corruptos sobre la base del quiebre del orden jurídico es limitada, puesto que se “excluyen actos que pueden no ser ilegales, pero sí son ampliamente considerados impropios”⁸, o ilegítimos. No intentamos

⁵ Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatzenzeiler, *op. cit.*, nota 3, p.76.

⁶ Wayne Sandholtz y William Koetzle “Accounting for corruption: Economic Structure, Democracy and Trade”, *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 1, marzo de 2000, p. 33

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibid.*, p. 34.

en este punto debatir sobre lo apropiado o no de las concepciones de la corrupción en el marco jurídico internacional que estamos estudiando. Por el contrario, simplemente resulta oportuno apuntar esta limitación intrínseca a las definiciones jurídicas.

Como vemos hasta ahora la “lucha mundial contra la corrupción” parte de una clasificación de los actos corruptos sobre normas jurídicas que no pueden, por sí mismas, incluir la totalidad de un fenómeno social complejo. Máxime, si afirmamos que el sistema normativo que regula la materia no es uno de larga tradición y completamente evolucionado, sino más bien uno en desarrollo y perfectible. Retomando lo expuesto por Aureano y Ducatenzeiler, asegurar que el concepto de corrupción es un “abuso de autoridad con fines privados”, nos permite poner “el acento sobre lo público como parámetro para distinguir qué es un acto corrupto”⁹. Es decir, a pesar de las deficiencias de una definición jurídica de la corrupción, incorporar la variable del interés público¹⁰ robustece el catálogo instrumental de los mecanismos internacionales para el combate de la corrupción.

De esta manera, el interés público se refleja en las constantes referencias a la adecuada gestión, la rendición de cuentas y demás características y actitudes que se exigen de los gobiernos (la *función pública*). Estas inclusiones, más allá de formular una postura sesgada o parcial sobre la corrupción, hacen posible la existencia de una definición operativa, útil para la atención de problemáticas específicas en el panorama complejo de la corrupción como fenómeno social.

En lo sucesivo, deberá entenderse que esta “lucha mundial contra la corrupción” se refiere sobre todo a la salvaguarda de los bienes públicos, mediante la garantía del debido ejercicio de la función guber-

⁹ Aureano y Ducatenzeiler, *op. cit.*, nota 3, p. 77

¹⁰ Por interés público entendemos las cuestiones del ámbito público que no sólo están abiertas al debate de la ciudadanía, sino que corresponde a la sociedad cuidar y proteger, como factores esenciales del orden de una comunidad democrática. En una simplificación extrema, se entiende que el contenido de las normas jurídicas constituye el núcleo de lo que puede considerarse “de interés público”.

amental de administración. Esta definición y sus consecuencias son entonces de primera relevancia para el principal objeto de estudio de esta investigación: la figura del Testigo Social. En lo sucesivo, en este primer capítulo, se contextualizará el surgimiento de esta institución prevista en las leyes mexicanas como una consecuencia de esta lucha global contra la corrupción.

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

El objetivo de interés público que persiguen los instrumentos internacionales contra la corrupción impacta directamente sobre sus contenidos, referidos en gran medida al adecuado ejercicio de la función pública¹¹. Como adelantamos, la ONU-CCC trata en su artículo 9 la cuestión específica de la contratación pública. Este artículo refiere, en su primer párrafo, el deber de los Estados de adoptar “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para combatir la corrupción”.

La construcción de este dispositivo normativo llama la atención en virtud de que las medidas que deberán adoptar los Estados deberán ser eficaces para combatir la corrupción. Pero no sólo eso, éste será su principal efecto “entre otras cosas”, que deben descubrirse en el propio texto de la convención. A esta investigación, por tanto, concierne no sólo el impacto directo de estas acciones, sino los resultados colaterales de la adopción de estas acciones por los gobiernos.

¹¹ Este término, que se utilizará extensamente en esta investigación se ofrece como sinónimo de “compras gubernamentales”, “adquisiciones públicas”, entre otros, aunque parece más concreto el término uniforme en inglés de “*procurement*” (*government procurement/public procurement*). Todos, sin embargo, se refieren a los actos que los gobiernos realizan, en uso de los recursos públicos, para adquirir bienes y contratar la realización de infraestructura. En México, esta materia, como se verá, se denomina “adquisiciones y obras públicas”, derivado de las leyes que regulan este tema a nivel federal.

Así, por ejemplo, la implementación de medidas contra la corrupción puede considerar el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas, país por país, lo cual conlleva al tiempo: la generación de una administración pública transparente, un mercado en libre competencia económica y el establecimiento de un esquema de legalidad en la toma de decisiones públicas. Esto debido a que, como afirma el preámbulo de la ONU-CCC, combatir la corrupción significa en general adoptar y fortalecer *prácticas democráticas*, propias de Estados globalizados.

De igual forma, el uso debido de los recursos públicos y el adecuado desempeño en la gestión de los mismos es de interés primordial en el combate a la corrupción. El tema de las compras gubernamentales involucra estos dos componentes de manera obvia y especial, considerando el volumen de los caudales públicos que importa esta función pública. Por ello, no resulta extraordinario que “la contratación pública se ha[ya] identificado como la actividad gubernamental más vulnerable a la corrupción”¹², según la OCDE.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con lo expuesto en la motivación de la “Ley Modelo sobre la Contratación Pública”, por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), la materia de contrataciones públicas reviste un importante valor cualitativo y cuantitativo tanto para las administraciones públicas nacionales como para la economía local y mundial:

Por su carácter, la contratación pública supone la adopción de decisiones discrecionales en nombre de todas las instancias de gobierno; el gasto en adquisiciones puede representar entre el 10% y el 20% del PIB y no menos del 50%, o incluso más, del total del gasto público. También por su carácter, la contratación pública entraña necesariamente el riesgo de abuso, y el tamaño del mercado indica que las posibles pérdidas pueden ser consi-

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos “Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la ‘A’ a la ‘Z’”, documento electrónico disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/45/44/38947794.pdf> y recuperado el 24 de junio de 2011.

derables, pero, por otra parte, la contratación pública está relacionada con proyectos importantes (en los ámbitos de la salud, la educación o la infraestructura) que repercuten considerablemente en el rendimiento y el desarrollo económicos.¹³

La Convención Interamericana contra la Corrupción, por su parte, caracteriza a las compras gubernamentales como una de las actividades públicas más expuestas a la interacción entre servidores públicos y sociedad civil; pero no en una relación de poder, sino en la formulación de transacciones económicas concretas. La posibilidad de incitar a un funcionario público al uso abusivo del poder en beneficio propio o de un tercero (y viceversa) aparece como un riesgo latente en cada uno de los procesos de contratación que llevan a cabo los gobiernos en todos sus ámbitos.

En virtud de lo anterior es posible interpretar que el ámbito de aplicación de la *OCDE-ABC* se refiere, en cuanto a su objeto, no sólo a las “transacciones comerciales internacionales” genéricas, sino también a aquellas que realizan los gobiernos. En éstas, se busca garantizar

¹³ Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) “Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, Julio de 2011”, documento electrónico disponible en http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html y recuperado el 12 de octubre de 2011.

Se tienen estimaciones sobre el valor numérico de estas operaciones, aunque por lo general sólo se refiere el enorme volumen que representan. En 2006, el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard estimaba una proporción semejante a la considerada por la CNUDMI en 2011: “las compras públicas de bienes y servicios suma típicamente del 10 al 15% del PIB en los países desarrollados y hasta el 20% del PIB en países en desarrollo. Por demás, la OCDE apuntaba en el mismo año, para sus países miembros de la Unión Europea un promedio del 17.4% del PIB destinado a contrataciones públicas. Según otro informe de la misma Organización en 2008, en nuestro país las compras públicas para uso del propio gobierno ascienden a por lo menos 5% del PIB (es decir, el porcentaje no considera las adquisiciones que se hacen de “bienes sociales” que luego se transfieren).

Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard “Government Procurement Summary”, documento electrónico disponible en <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/govpro.html> y recuperado el 12 de octubre de 2011.

OCDE, “OECD iLibrary, Preventing Corruption: Public Procurement”, documento electrónico disponible en <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/09/03/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/9789264061651-31-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/9789264075061-en&mimeType=text/html> y recuperado el 12 de octubre de 2011.

OCDE, “Integrity in public procurement” documento electrónico disponible en http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html y recuperado el 12 de octubre de 2011.

que las empresas multinacionales y extranjeras participen en condiciones de libre competencia económica en toda clase de negocios. Por tanto, como requisito, las compras públicas en un mundo globalizado, deberán llevarse a cabo conforme a un marco de legalidad, certidumbre y libre competencia para el comercio internacional.

Esta última apreciación funda su dicho en la expresión de los empresarios mismos, quienes señalan que resulta común para agentes públicos y privados el desvío de fondos estatales para la consecución de ganancias particulares. La Encuesta de Opinión Ejecutiva del Foro Económico Mundial reveló que en los países miembros de la OCDE la corrupción “es más predominante en la contratación pública que en los servicios públicos, la fiscalidad, el poder judicial y la captura estatal”, por mencionar algunas otras relevantes actividades de gobierno en las que intervienen como contraparte los ciudadanos. Este mismo organismo estima que la corrupción en México asciende al 9% del PIB ¹⁴.

Estas mismas inquietudes se han vertido en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En la Ronda de Uruguay, por ejemplo, donde se discutieron aspectos cruciales de la libre competencia en el período que va de 1986 a 1993 al interior de esta organización multinacional, incluyó entre sus discusiones la importancia de la contratación pública eficaz como favorecedora del comercio internacional. Asimismo, dentro de los Acuerdos Ministeriales de Marrakech de 1994 se encuentra el Acuerdo sobre Contratación Pública que entró en vigor el 1 de enero de 1996.

Son 40 países miembros de la OMC los que forman parte del Acuerdo sobre Contratación Pública (especialmente los 27 países de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá), quienes como obligaciones sustantivas, aceptan el trato nacional y el de nación más favorecida en materia de compras públicas (es decir, que tanto los proveedores nacionales como los extranjeros reciben condiciones equiparables en los procedimientos de esta clase que organizan los gobiernos).

¹⁴ *Íbidem*.

Como se observa de los Estados signatarios, éstos incluyen a los considerados como países desarrollados. En esta virtud, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) explica que estas cláusulas no suelen ser favorables a las empresas de países en desarrollo, por lo que estos países no se adhirieron a este Acuerdo, básicamente por su contenido sustantivo¹⁵.

En el aspecto operativo (de interés para este estudio), el Acuerdo sobre Contratación Pública ordena la realización de procedimientos de licitaciones¹⁶, *públicos y transparentes*, que brinden oportunidades de participación a proveedores extranjeros. Es este el punto de convergencia entre el combate a la corrupción con la materia propiamente dicha de contrataciones gubernamentales.

El compromiso internacional en cuanto a la transparencia en las contrataciones públicas se reforzó posteriormente. En la Conferencia de Singapur de 1996, se acordó que todos los países miembros de la OMC participaran en el “Grupo de Trabajo sobre Transparencia en las Contrataciones Públicas”, independientemente de su adhesión al convenio internacional. Sin embargo, fue difícil lograr consensos por las fricciones preexistentes en torno a los contenidos del Acuerdo. En una resolución de 2004 el Pleno de la Organización determinó dejar inactivo este Grupo¹⁷. Con ello, se cerró la oportunidad de dar un seguimiento en este foro a tan importante tema de discusión.

¹⁵ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo/Organización Mundial de Comercio, “Acuerdo sobre Contratación Pública”, documento electrónico disponible en <http://www.jurisint.org/pun/06/sp/doc/C24.pdf> y recuperado el 15 de agosto de 2011. Este documento apareció en el Fórum de Comercio Internacional, una publicación auspiciada por la UNCTAD y la OMC, sobre comercio internacional. A mayor abundamiento, estas diferencias se reflejan en nuestro país en las leyes de compras públicas federales al diferenciar procedimientos “nacionales” e “internacionales”; estos últimos sí pueden realizarse “bajo la cobertura de tratados” en materia de libre comercio. Sin embargo, fuera de ellos no privan el trato nacional para proveedores extranjeros.

¹⁶ Cabe mencionar que este dispositivo se refiere a toda clase de licitaciones: públicas, selectivas o limitadas, los cuáles podemos comparar con esquemas de convocatoria como los que prevén las leyes mexicanas (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicaciones directas). Este tema se estudiará a detalle en el CAPÍTULO 2, véanse las notas 139 y 142.

¹⁷ Organización Mundial del Comercio “Working Group on Transparency in Government Procurement”, documento electrónico disponible en http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gptran_e.htm y recuperado el 20 de octubre de 2011.

La inquietud sobre las contrataciones públicas, empero, pervive en otros instrumentos internacionales vinculantes. Por ejemplo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo III considera entre las Medidas Preventivas que corresponden a los Estados parte aquellas “destinadas a crear, mantener y fortalecer:

5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y *para la adquisición de bienes y servicios* por parte del Estado que aseguren la publicidad, la equidad y eficiencia (...)”

En este sentido, si bien nuestro país no forma parte del Acuerdo sobre Contrataciones Públicas de la OMC, su adhesión a la OCDE-ABC y a la OEA-CIC le imponen deberes internacionales en el rubro de las contrataciones públicas. Si bien queda claro que el combate a la corrupción y las contrataciones públicas son temas interrelacionados que constan incluso en mecanismos intergubernamentales, una pregunta válida es ¿hasta qué punto estas convenciones han impactado en la toma de decisiones y en el diseño de mecanismos para el combate a la corrupción en el ámbito de cada nación? A continuación presentamos un panorama descriptivo de esta situación.

VIGENCIA Y SEGUIMIENTO DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN

El propósito de interés público que persiguen las convenciones anticorrupción en el sistema internacional ha detonado la expansión no sólo de instrumentos específicos por tema y ámbito de aplicación, sino también de medidas concretas que los gobiernos han asumido como necesarias para el adecuado cumplimiento de estos dispositivos.

Los mecanismos de seguimiento a cada uno de estos tratados son un elemento esencial en este sistema, pues permiten asegurar el esfuerzo continuo de los Estados para ajustar sus esquemas de acción anticorrup-

ción y presentar nuevas tácticas y estrategias en la materia. Las memorias sobre la operación de estos instrumentos han sido un elemento fundamental para comprender de manera integral cuáles han sido los pasos y los caminos seguidos por los Estados en esta lucha contra la corrupción.

El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), pionera en el tema, no se adoptó por los Estados de la OEA sino hasta 2001. En este Mecanismo participan la Conferencia de las partes, un Comité de Expertos (que da seguimiento al análisis técnico) y una Secretaría Técnica, a cargo de la Secretaría General de la OEA. Es un mecanismo que consiste en el examen recíproco entre países, que se calendarizan hasta completar el ciclo de cada ronda de evaluación. Cada una evalúa aspectos particulares sobre el cumplimiento de cada país, como se verá¹⁸.

La primera ronda del MESICIC se realizó entre los años 2003 y 2006. La segunda ronda entre 2006 y 2008. La tercera ronda se realiza entre 2009 y 2011. A efecto de comprender algunas de las obligaciones de los Estados que han sido objeto de evaluación y seguimiento, es necesario citar otros componentes de la OEA-CIC. El primero, en el artículo VII, que se refiere a la “Legislación Interna” dispone que:

“Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el artículo VI.1 (...)”

De aquí se desprende la expectativa razonable de que los Estados informen en cada ronda sobre los ajustes a su marco normativo nacional y las adecuaciones de política pública, entre otros aspectos que surjan con motivo de los mismos.

¹⁸ Para información más completa y amplia, incluyendo todos los informes de evaluación y el Informe Hemisférico (que se presenta al final de cada ronda) se encuentra disponible en línea el *Portal Anticorrupción de las Américas*, en el sitio <http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html> recuperado el 1 de agosto de 2001.

Otro rubro a examen en el MESICIC ha sido, recurrentemente, el de las medidas preventivas del artículo III, que ya hemos referido. Particularmente para la región, se ha hecho énfasis en el párrafo 11, que señala la obligación de los Estados parte de prever “[m]ecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

Es de hacer notar que la primera ronda del mecanismo de seguimiento puso énfasis en el artículo III.5 (compras gubernamentales), mientras que la segunda ronda se refirió al III.11 (participación de la sociedad civil). Así, mientras en la segunda ronda se dio seguimiento a los ajustes de medidas para mejores sistemas de compras, el tema convergió con el examen de la participación social en el combate a la corrupción. Esto sienta un primer patrón para el desarrollo de las medidas preventivas observadas por los Estados en la región.

Aunado a lo anterior, antes de exponer en particular el caso latinoamericano, se debe comentar que también existen mecanismos de seguimiento para la *OCDE-ABC* y para la *ONU-CCC*. Respecto del primer instrumento, es menester apuntar que el Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales fue establecido desde 1994, dando lugar a la Convención en 1997. Una vez que el tratado entró en vigor, el Grupo de Trabajo se ha encargado de dar seguimiento a la implementación del mismo.

Aart de Geus, Secretario General Adjunto de la OCDE mencionaba hace unos años la importancia del funcionamiento del Grupo de Trabajo, durante la Conferencia Regional Latinoamericana sobre la implementación de la *OCDE-ABC*:

“Todos sabemos que una cosa es promulgar leyes, pero que entren en vigor, hacer que se cumplan es otra cosa. Por eso la Organización pone un énfasis en el monitoreo y elaboración de la implementación. Cada uno de los 37 países que han

ratificado la Convención envían representantes a la OCDE, al Grupo de Trabajo (...).

Este cuerpo supervisa la implementación y puesta en vigor de los estándares acordados contra el cohecho.”¹⁹

El Grupo de Trabajo ha colaborado ya en tres fases de evaluación, dos de las cuales se encuentran concluidas. La primera se origina con la publicación en 1997 de la Recomendación para Fortalecer la Lucha Contra el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, y tiene como objetivo constatar el empate entre las disposiciones legales adoptadas como consecuencia de la *OCDE-ABC* y el estándar normativo que ésta estipula (especialmente la adecuación del tipo penal de cohecho). Además de este ejercicio de verificación, el mecanismo de seguimiento tiene por objeto “proveer a los países de una oportunidad para aprender de las experiencias y enfoques de los demás.”²⁰

El mecanismo de seguimiento de la *OCDE-ABC*, al igual que el de la OEA-CIC, depende sobre todo de la evaluación de pares, en este caso realizada simultáneamente por dos países. Al tiempo, el país bajo examen deberá realizar una autoevaluación. El reporte previo finalmente se discute por los Estados parte a la Convención de manera que se adopten conclusiones compartidas. Para el caso de México, el informe final sobre la primera fase se emitió en febrero de 2000²¹.

¹⁹ Aart de Geus, “Conferencia Magistral ‘Desafíos Globales y Regionales en la Lucha contra el Cohecho y la Corrupción’, en el marco de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008.

La relación estenográfica se encuentra disponible en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/crl2008_lunes, recuperado el 8 de junio de 2011.

²⁰ OECD Working Group on Bribery, “Annual Report 2008”, documento electrónico disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/44033641.pdf> y recuperado el 20 de Julio de 2011.

²¹ México, por ejemplo, ratificó la Convención en mayo de 1999 y entró en vigor en julio del mismo año, por lo que se puede observar la rapidez con la que se realizó la primera fase de evaluación en nuestro país.

Esta primera fase de evaluación se hizo necesaria ante la expectativa creciente sobre los alcances potenciales de la *OCDE-ABC*. Como en su tiempo dijeron Celentani, Ganuza y Peydro, la aprobación de la Convención generó una euforia particular, especialmente por la probabilidad de acelerar complicados procesos de persecución criminal; unos cinco años después de su aprobación, sin embargo, el instrumento se encontraba “en crisis”, pues “[n]o ha producido persecuciones (...), las nuevas leyes no han resultado en encarcelamientos”²². Esto justificó plenamente un cambio de dirección para la nueva etapa de examen.

La fase 2 de la evaluación mide la capacidad de las estructuras establecidas para hacer valer las leyes y reglamentos que se originaron como consecuencia de la ratificación de la Convención de la OCDE. Estas incluyen un universo de medidas tales como leyes y reglamentos, endurecimiento de sanciones, campañas informativas y, por supuesto, mecanismos de participación ciudadana. Debe mencionarse que, más allá de los aspectos normativos y penales, la segunda fase aprovecha las ventajas del aprendizaje colaborativo para favorecer y apoyar medidas adicionales de combate a la corrupción.

Conviene destacar, además, algunas disposiciones de la Recomendación que se refieren particularmente a la materia de contrataciones públicas, siguiendo la tónica de nuestro argumento; en primer lugar, el artículo XI sobre “Ventajas públicas, incluidas las adquisiciones públicas” menciona:

- i. Que las leyes (...) deben permitir a las autoridades suspender (...) de los concursos por contratos públicos (...) a las empresas resueltas a sobornar a servidores públicos extranjeros (...)
- ii. (...)
- iii. Los países miembros deben (...) aplicar los principios contenidos en la Recomendación del Consejo de 2008 so-

²² Mario Celentani, Juan José Ganuza y José Luis Peydro “Combating corruption in international business transactions” en: *Economica*, nueva serie, vol. 71, no. 283, agosto de 2004, pp. 417-448.

bre Aumentar la Integridad en las Adquisiciones Públicas [C(2008)105] así como trabajar en la transparencia de las adquisiciones públicas en otros organismos gubernamentales internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio (...)

Como se observa, el tema de contrataciones gubernamentales destaca en la OCDE y en la aplicación de la *OCDE-ABC*, a partir de la fase 2 de la evaluación. Si bien estos temas puntuales no se consideraron en toda su extensión desde un inicio, el desarrollo de las normas contra la corrupción (en este y otros foros) ha dirigido el énfasis hacia esta materia.

Por último, sobresale de la fase 2 de la evaluación de la *OCDE-ABC* el siguiente texto de la Recomendación, en su artículo XIX, que versa sobre las “Relaciones con organizaciones no gubernamentales y con organismos gubernamentales internacionales”:

“XIX. Invita al Grupo de Trabajo (...) a consultar con regularidad a organizaciones no gubernamentales y representantes de la comunidad empresarial activa en este campo.”

Como resultado de esta disposición, la propia Organización ha informado que, si bien la “sociedad civil no toma partido en [los] ejercicio[s] formal[es] de evaluación, sus observaciones pueden expresarse y reflejarse [en los informes]”²³. Por otra parte, es importante mencionar que a partir de la segunda fase, también se evalúa el cumplimiento de la Convención en el sector privado lo cual resulta en la participación de organizaciones de la sociedad civil que intervienen, incluso, en las visitas de campo que forman parte de la evaluación²⁴. A decir de Aart de Geus:

²³ OECD Working Group on Bribery, *op. cit.*, nota 20.

²⁴ El calendario de evaluación de las fases y sus diferentes elementos son públicos, para incitar la intervención de la ciudadanía y sus organizaciones.

“La OCDE ha apoyado asociaciones para poder luchar contra la corrupción en distintas regiones del mundo, a través de las cuales se mejorará esta aplicación de la ley”²⁵

Esta participación a nivel global la han encabezado, sobre todo, organizaciones con presencia en diferentes naciones como lo es Transparencia Internacional²⁶.

Concluida la fase dos (en México, el reporte final se presentó en septiembre de 2004), el Grupo de Trabajo dio inicio a una nueva modalidad del mecanismo de seguimiento en diciembre de 2009, consistente en visitas de corta estancia para constatar avances respecto a las recomendaciones hechas en los informes finales. En este punto, el instrumento se enfoca a la construcción de capacidades en los Estados parte con la colaboración y presión de pares. El primer ciclo de este nuevo sistema de examen se denomina “Fase 3” y se ejecuta entre octubre de 2010 y junio de 2012 (en México, entre junio y octubre de 2011)²⁷.

Por último, debe mencionarse que hasta el 13 de noviembre de 2009 fue adoptado formalmente el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la ONU-CCC durante la tercera sesión de la Conferencia de los Estados parte. Éste opera en el seno de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y funciona como “un proceso intergubernamental” de “carácter técnico” que “promoverá la colabo-

²⁵ Aart de Geus, *op. cit.*, nota 19.

²⁶ Transparencia Internacional, o *Transparency International* es una organización de la sociedad civil de alcance mundial sobre el tema del combate a la corrupción que opera en diferentes países a través de sus “capítulos nacionales”. El sitio de la OCDE sobre la ABC brinda información sobre todos los elementos de la implementación, véase: http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34859_35876035_1_1_1_1,00.html, recuperado el 22 de julio de 2011.

²⁷ El 20 de octubre de 2011 se presentó el reporte sobre la Fase 3 en México, que está disponible en línea <http://www.oecd.org/dataoecd/60/7/48897634.pdf>. El mismo se refiere sobre todo a la necesidad de fortalecer los esfuerzos para la aplicación de leyes contra el cohecho y reforzar sus contenidos, sin enfatizar los temas de fases anteriores. El Folleto sobre Recursos para el Monitoreo en la Fase 3 está disponible en línea, para mayor información: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/16/44687836.pdf>

ración constructiva”, fomentando la aplicación de la Convención y la cooperación entre los gobiernos²⁸.

A la fecha, se han calendarizado cuatro años del primer ejercicio de evaluación (2010-2013), estando México señalado para el tercer año. En virtud de la corta historia de este Mecanismo de Examen aún no se cuenta con un avance significativo en sus resultados, pero se puede esperar se convierta en un instrumento tan relevante como lo son ya los esquemas de seguimiento de la OEA-CIC y la *OCDE-ABC*.

Los antecedentes, contenidos y mecanismos de evaluación de las convenciones internacionales contra la corrupción permiten anticipar la importante relación entre éstas y el tema de las contrataciones gubernamentales. Por demás, se ha enfatizado este tema junto con el de la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción. Este marco resulta esencial para la comprensión del surgimiento de la figura del Testigo Social en las leyes mexicanas, aunque de una primera vista estos antecedentes puedan parecer remotos.

No son éstas las únicas evidencias sobre la existencia de una tendencia internacional hacia la adopción de instrumentos de intervención de la ciudadanía a favor del combate a la corrupción en las contrataciones públicas. A continuación, sobre la base de los informes de los mecanismos de seguimiento e información recolectada de organizaciones de la sociedad civil en torno a la aplicación de las convenciones internacionales contra la corrupción, se ofrece un panorama de la evolución de este tema en el mundo para llegar a los antecedentes propios del Testigo Social en nuestro país.

Es de señalar que si bien el Mecanismo de Examen de la ONU-CCC se ha formalizado recientemente, la fuerza de su expedición ha generado esfuerzos paralelos de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito internacional para promover sus objetivos y lograr su cumplimiento.

²⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen “Documentos Básicos del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, documento electrónico disponible en http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Spanish.pdf y recuperado el 26 de julio de 2011.

Así, la Coalición de Amigos de la Sociedad Civil de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción²⁹, por ejemplo, es una red global establecida en agosto de 2006 de aproximadamente 240 organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en más de 100 países, comprometidos a promover la ratificación, implementación y monitoreo de la ONU-CCC.

La Coalición moviliza a la sociedad civil para actuar a nivel nacional, regional e internacional, por lo que incluye grupos nacionales, regionales e internacionales trabajando en áreas tales como: derechos humanos, derechos laborales, gobernabilidad, desarrollo económico, medio ambiente y rendición de cuentas del sector público y privado. Es de observarse la coincidencia en los temas de interés a nivel global, entre los que destaca la rendición de cuentas del sector público.

La Coalición, para el tema de esta investigación, también aporta la experiencia de un foro multinacional donde se ven reflejados no sólo intereses, sino prácticas concretas. En este sentido, se han integrado en el apartado siguiente algunas de estas experiencias, como referentes de los avances de los países en el desarrollo de acciones contra la corrupción que implican, entre otras, instrumentos de participación ciudadana.

PANORAMA INTERNACIONAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN

ASIA

El continente asiático representa un mosaico interminable de pueblos, formas de vida, regímenes políticos y formas de organización gubernamental. Lamentablemente, como en el resto del orbe, existe una característica uniforme y representativa: la corrupción que priva en el ámbito público y en el privado. En esta región, y en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción así como de la *UNCAC Coa-*

²⁹ En inglés se le conoce brevemente como *The UNCAC Coalition*

lition, podemos destacar la labor de la organización *5th. Pillar* (Quinta Columna), una institución ciudadana de la India que ha combatido con fuerza un fenómeno de proporciones desmedidas en este país³⁰.

La Quinta Columna valora el poder de la intervención ciudadana en auxilio de las otras cuatro “bases de la democracia”, a saber, los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y la prensa, para lograr un país sin corrupción. La labor principal de esta organización ha consistido en la concientización de la sociedad civil india sobre la problemática de la corrupción, alentando a asumir conductas preventivas y disuasivas al respecto.

La campaña *zero rupee* (cero rupias), por ejemplo, es uno de los esfuerzos más notables a nivel internacional y consiste en la emisión de imitaciones de billetes de uso corriente en el país, pero con denominación “cero rupias”. Se espera de esta manera evidenciar y sancionar socialmente a los servidores públicos que suelen incitar a la ciudadanía al soborno en su forma más ordinaria. La campaña ha tenido éxito internacional, de manera que los billetes se pueden conseguir en diferentes monedas (dólares, euros e incluso pesos mexicanos), para la adaptación local de esta acción de participación.

Como se observa, en la India la colaboración de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en términos de la ONU-CCC ha consistido sobre todo en la movilización de la base social para hacer lograr la concientización sobre este fenómeno y sus efectos nocivos, enfatizando acciones concretas en situaciones cotidianas e individuales.

La República de Corea, por su parte, en cumplimiento a lo dispuesto por la *OCDE-ABC*, emitió en julio de 2001 su Ley Anticorrupción (*Anti-Corruption Act*). Este cuerpo normativo es comprensivo de diferentes medidas, de donde resalta la necesidad de la intervención de la sociedad civil en esta tarea de combate, con especial inclinación a la corrupción cometida en el sector público. Por ejemplo, el artículo 25 se refiere a “Reportar un Acto de Corrupción”, y dice “cualquier

³⁰ La información de este apartado puede complementarse con la revisión del sitio electrónico <http://india.5thpillar.org/home.html> de la Organización (recuperado el 15 de junio de 2011).

persona que conozca de la comisión de un acto de corrupción deberá reportar el mismo a la Comisión [Anticorrupción].”

Se puede ver que en este caso la intervención de la ciudadanía tiene caminos institucionales definidos, como la instalación de una Comisión Anticorrupción que investiga y sanciona las conductas probablemente desviadas. Por tanto, el Capítulo 4 de la Ley considera la “inspección a demanda del ciudadano”, es decir, la investigación de una probable área corrupta dentro del gobierno.

En otro aspecto de interés, la Ley Anticorrupción coreana complementa los deberes ciudadanos con espacios para la protección de los mismos. Por ejemplo, los artículos 32 y 33 aseguran el empleo y la integridad física (a cargo del gobierno) para los delatores (*whistleblowers*) de actos de corrupción. Inclusive, se ordenan medidas retributivas para quien haya sido objeto de prácticas nocivas como consecuencia de una delación.

Finalmente, destacan de este ordenamiento las disposiciones sobre mitigación de la culpabilidad, compensaciones y recompensas. Esto da lugar a un sistema uniforme que privilegia la participación de las personas en condiciones mínimas de certeza, junto con incentivos para desalentar prácticas corruptas.

De los contenidos de la Ley Anticorrupción de la República de Corea se deduce que en este país la comisión de actos de corrupción se origina como consecuencia del encubrimiento de los participantes o de las presiones a que son sujetos, mismos que atentan contra la integridad moral y física de las personas. La efectiva aplicación de leyes contra el cohecho, por tanto, se logra fortaleciendo la colaboración de la población en la denuncia y persecución de actos de corrupción.

Un último ejemplo en Asia, también relacionado con el cumplimiento de la Convención de la OCDE, se refiere a las acciones de una organización de la sociedad civil internacional, el *Partnership for Society Fund*³¹ (PTF) para la realización concreta del monitoreo de contrata-

³¹ La “Fundación de la Sociedad por la Transparencia”, es una organización internacional de la sociedad civil con sede en los Estados Unidos de América, que apoya a organizaciones locales de la sociedad civil a consolidar acciones concretas a favor de la transparencia.

ciones públicas en Indonesia. En este caso, la primera acción consistió en estimular la participación de la sociedad civil en la demanda generalizada por una *buen gobierno*. De ahí, se acompañaron otras acciones derivadas a cargo de las organizaciones de la sociedad civil.

Como consecuencia, el capítulo nacional de Transparencia Internacional (*TI-Indonesia*) aplicó por primera vez un mecanismo novedoso denominado *pactos de integridad*, “un instrumento desarrollado por Transparencia Internacional para contener la corrupción en *contrataciones públicas*”³². Rizal Malik narra que esta medida tuvo impacto principalmente en el orden local, implementándose en 22 distritos y municipalidades. Malik coincide con Wiehen en que el primer paso consistió en crear la demanda pública de “buenos proyectos de desarrollo pero también de transparencia y rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos”³³.

Sobre el papel de Transparencia Internacional en estos procesos y el tema preciso de los pactos de integridad se profundizará más adelante, en el apartado sobre antecedentes del Testigo Social en América Latina. Por ahora, basta decir que acciones como la mencionada permitieron la movilización de la sociedad civil para el “monitoreo de compras gubernamentales, gasto público, privatizaciones y otras licitaciones”³⁴.

Es posible concluir, de estos ejemplos, que el rasgo común de la lucha contra la corrupción en el continente asiático comienza por la movilización de la sociedad civil, sea por organizaciones locales (India); por el gobierno, mediante leyes e instituciones (República de Corea) y por el impulso de organizaciones internacionales (Indo-

³² Michael Wiehen, “Enabling civil society to participate in monitoring and safeguarding public procurement: The Experience of the Partnership for Transparency Fund” en: Asian Development Bank and OECD, *Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific: Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational*, Indonesia, noviembre de 2007, p. 195.

³³ Rizal Malik, “The role of civil society in monitoring public procurement: The Indonesian experience” en: Asian Development Bank and OECD, *Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific: Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational*, Indonesia, noviembre de 2007, p. 204.

³⁴ *Ibid.*, p. 198.

nesia). Asimismo, se pueden observar diferentes clases de actos corruptos que resultan de interés, como los sobornos entre oficiales que atienden servicios públicos, para la función pública en general y en particular (como en el último caso) en la materia de actos públicos concertados con empresarios como las contrataciones públicas.

El caso asiático es, entonces, fiel reflejo de un mosaico complejo de naciones y formas de vida, pero donde la activación de la sociedad civil ha jugado un papel relevante en la lucha contra la corrupción. Enseguida, examinemos si esta misma condición impera en Europa.

EUROPA

Hemos reseñado cómo la mayoría de las naciones europeas se han adherido a las convenciones internacionales anticorrupción, incluyendo el Acuerdo sobre Contratación Pública en el marco de la Organización Mundial de Comercio. En este caso, en razón de la integración de Estados en la Unión Europea, es dable esperar un desarrollo homogéneo de medidas políticas y económicas en este sentido.

En Europa existen instituciones tradicionales que, a lo largo de los años, han funcionado para garantizar el idóneo desempeño de la función pública. En el caso de países como Italia, estos esquemas se han fortalecido para apoyar la cruzada mundial contra la corrupción. El Tribunal de Cuentas de la República (*Corte dei Conti*) tiene la atribución de funcionar como “ministerio público contable” (*pubblico ministero contabile*), con el objeto de conformar un: “órgano neutral e independiente, ajeno a la administración y preordenado a garantizar el respeto del principio de imparcialidad.”³⁵

El ministerio público contable, en el caso de actos corruptos de administración de fondos públicos, deberá instruir un procedimiento

³⁵ La información se ha obtenido del sitio electrónico de la *Corte dei Conti*: http://www.corte-cont.it/opencms/opencms/handle404?exporturl=/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_intesi.pdf, recuperado el 10 de junio de 2011.

de recolección de pruebas de daño al erario (a petición de parte- de un ciudadano o algún servidor público- o de oficio). El Tribunal de Cuentas tiene luego a su cargo el seguimiento de un proceso de confrontación a los servidores públicos involucrados y finalmente, sanciona a quien resulte responsable.

El adecuado funcionamiento y fortalecimiento de las atribuciones de la *Corte dei Conti* figura como el avance principal que Italia reporta en el marco del cumplimiento de la Convención de la OCDE contra el Cohecho.

Otro ejemplo de fortalecimiento institucional es el caso francés, que con la Ley del 13 de noviembre de 2007, dispuso sobre la “protección contra todo tipo de medidas discriminatorias contra empleados que reporten casos de soborno encontrados durante el ejercicio de sus deberes”³⁶. En reciprocidad, la Asamblea Nacional francesa ha reformado el Código Laboral para favorecer la protección de aquéllos que soportan sanciones disciplinarias como consecuencia de “reportar o revelar”, de buena fe, “actos de soborno” (incluida la terminación de la relación laboral). De esta manera la legislación francesa amplía el ámbito de influencia de la protección a los delatores desde el sector público hasta el sector privado. Como se verá, es ésta una tendencia seguida hasta ahora en la comunidad europea.

El caso portugués relata un seguimiento particular a la Recomendación de la OCDE sobre la *OCDE-ABC* que ya hemos citado. El Decreto-Ley 18/2008 aprobó el Código de Contrataciones Públicas, donde se establecen elementos sustantivos y adjetivos que regulan las compras gubernamentales. Asimismo, inhibe de la participación en estos procedimientos a las compañías que resulten sancionadas por actos de corrupción o lavado de dinero.

Este Decreto-Ley se acompaña de uno más, el número 19/2008, regula las medidas de protección para delatores. Como se observa, además del estricto cumplimiento a las recomendaciones en materia

³⁶ OECD Working Group on Bribery, Marzo de 2001, “Steps taken by State parties to implement and enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”, documento electrónico disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/21/46881297.pdf> y recuperado el 30 de mayo de 2011.

de contrataciones públicas, la ley de Portugal también se dirige a sancionar la participación de las empresas corruptas y a proteger a quienes participan en la denuncia y persecución de conductas indebidas.

Por último, debe mencionarse el caso de Polonia, para el que Michael Wiehen señala condiciones similares a las de Indonesia, con una participación equivalente del *PTF*. Este Fondo financió en esta ocasión el desarrollo de un “equipo de herramientas anticorrupción”, para uso directo de la ciudadanía. Los manuales tuvieron buena acogida entre la sociedad civil, por lo que las experiencias y observaciones se concentraron y capturaron mediante software especializado con el objeto de sistematizarlos. Esto tuvo como resultado la producción de una radiografía nacional de la corrupción en las compras públicas. De esta manera se fortaleció directamente la capacitación a la sociedad civil para el monitoreo de las contrataciones de gobierno³⁷.

Este último caso anima a la reflexión sobre las diferencias entre las medidas tomadas en los primeros tres países y Polonia. Debe mencionarse, por ejemplo, la muy reciente incorporación de esta República a la Unión Europea (mayo de 2004), de manera que la impresión de Wiehen sobre la similitud de condiciones a las de Indonesia y la estrategia asumida por el *PTF* se pueden interpretar como consecuencia de dos factores: primero, la conformidad con las reglas del sistema europeo (avance uniforme y homogéneo) y segundo, el desarrollo socioeconómico particular de cada país.

El documento de respuesta a la pregunta número 3947 del ciudadano Johannes Swoboda al Consejo de Europa, con fecha en marzo de 1998 (contemporáneo a la emisión de la *OCDE-ABC*, por cierto) permite vislumbrar una línea de acción bien determinada que los casos aquí explicados confirman. El ciudadano pregunta, específicamente ¿hasta qué punto aboga la Unión Europea por que se preste mayor atención a la corrupción y a los sobornos y para que éstos sean objeto de persecución legal?

³⁷ Michael Wiehen, *op. cit.*, nota 32, p. 199.

El documento considera que el Consejo “ha adoptado ya diversas medidas contra el soborno”, entre ellos un Convenio firmado en 1997 para sancionar a funcionarios implicados en actos de corrupción; un tratado de 1995 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que establece medidas penales efectivas, proporcionadas y disuasorias contra fraudes a los ingresos y gastos públicos; una propuesta para la lucha contra la corrupción en el sector privado y finalmente un Plan de Acción para Luchar contra la Delincuencia Organizada, que considera el fortalecimiento de la transparencia de la administración pública y de los negocios “para evitar que la delincuencia organizada recurra a la corrupción”³⁸.

Como se observa, desde hace más de una década, la política de la Unión Europea en materia de combate a la corrupción se centra en el fortalecimiento de las medidas penales en contra de servidores públicos (acción enfatizada en el marco de la *OCDE-ABC*), así como en el combate a la corrupción del sector privado, en correspondencia. Finalmente, también aboga por el fortalecimiento de la administración pública, sin ser contundente sobre la materia de compras gubernamentales.

En este sentido, los avances reportados por los países de la Unión Europea, en cumplimiento de las convenciones internacionales anticorrupción, se alinean con la política comunitaria, mientras que en países de reciente incorporación como Polonia, existe el espacio y el interés de fortalecer la participación de la sociedad civil a través de iniciativas como las del *Partnership for Transparency Fund*³⁹.

Antes de continuar a la sección regional sobre América Latina, resulta conveniente mencionar el caso canadiense. Se refiere en este apartado por su similitud con el ejemplo de Portugal⁴⁰. El avance

³⁸ Consejo de Europa. Respuesta a la PREGUNTA ESCRITA n. 3947/97 de Johannes SWOBODA al Consejo. Acuerdo de la OCDE para la lucha contra la corrupción y los sobornos.

³⁹ Es relevante mencionar que no se observa aquí la participación de Transparencia Internacional, como en Asia y definitivamente en América Latina.

⁴⁰ Podría decirse incluso que las condiciones jurídicas y socioeconómicas de Canadá son más semejantes a los de Europa Occidental que en el caso de Polonia. Como se verá, el tipo de acciones no se asemeja, en cambio, a las adoptadas en los países sudamericanos, con los cuales no existe la misma afinidad histórica y cultural.

canadiense para buscar la aplicación de la *OCDE-ABC* se estructura sobre el eje de las compras gubernamentales, como lo ha reportado a la OCDE⁴¹. En principio, se aprobó la Ley Federal de Rendición de Cuentas, misma que refuerza los tipos penales de fraude a cargo de servidores públicos y vuelve obligatorios los oficiales de cuentas y los comités de auditoría interna en las oficinas públicas. A la par se expidió un Código de Conducta para los servidores públicos federales.

Asimismo, se tiene un Oficial para la Integridad del Sector Público y su Tribunal para evitar la secrecía impropia del servicio público. También se ha instrumentado un Ombudsman de Contrataciones, para la atención de quejas de los proveedores del gobierno, complementado por el mandato de transparencia a todo tipo de corporaciones públicas, incluso las de la Corona.

Por último se creó el Servicio de Procuración de Justicia Pública, para investigar y perseguir los delitos de los servidores públicos, con autonomía del Departamento de Justicia. Como se observa, el sistema canadiense comparte líneas de acción con sus similares europeos: combatir la corrupción, según estos gobiernos, se logra endureciendo las penas y fortaleciendo las instituciones de justicia.

Aquí la participación de la ciudadanía se encuentra limitada al auxilio de la justicia, es decir, mediante la denuncia de actos de corrupción, principalmente. El punto de partida de estas estrategias, empero, sigue siendo la búsqueda de un sistema de contrataciones confiable que, en su aplicación cotidiana y bajo un esquema institucional determinado, aporte al logro de los objetivos de los instrumentos internacionales contra la corrupción.

AMÉRICA LATINA

En América Latina es posible encontrar un patrón de desarrollo de las acciones contra la corrupción relacionado con la creación de instru-

⁴¹ OECD Working Group on Bribery, *op. cit.*, nota 36.

mentos de participación ciudadana, conforme a las recomendaciones de las convenciones internacionales. Por ello, conviene reseñar primeramente el caso de excepción, que identificamos en Chile, donde se ha realizado un fortalecimiento de las instituciones de control semejante a los ejemplos europeos.

La Contraloría General de Chile deriva de un diseño tradicional de un Tribunal de Cuentas (como el reseñado para el caso italiano) que en palabras de Ramiro Mendoza, titular de este órgano en 2008, es “una particularidad muy nuestra, muy vernacular (...) devino de una entidad de fiscalización exclusivamente contable y financiera a una entidad de fiscalización y de control y de decisión normativa y jurídica” que impacta en el funcionamiento cotidiano de la administración pública⁴².

En el marco del cumplimiento de la OEA-CIC y la OCDE-ABC, el esquema de vigilancia de la Contraloría General se reforzó a partir de una nueva ley orgánica en el año 2002, una más sobre procedimiento administrativo en 2003 y por último con una Ley de Compras Públicas en el mismo año. Para 2005, el proceso culminó en una reforma constitucional que ordena en la norma máxima los principios en la materia.

En este sistema “todo acto administrativo con que se apruebe una situación convencional [un contrato] celebrada por el Estado chileno (...) requiere la toma de razón de la Contraloría General de la República”⁴³. Esto implica también un control previo y especial de los procedimientos licitatorios, por lo que hace a las contrataciones públicas en lo particular.

De ahí deriva la opinión de Mendoza en cuanto a que en Chile “es muy difícil ver vicios en materias de compras públicas. Y los vicios que se han podido percibir, de verdad [*sic*], han sido posibles de ver,

⁴² Ramiro Mendoza, participación en la Sesión 3 de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008. La relación estenográfica se encuentra disponible en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/crl2008_lunes, recuperado el 8 de junio de 2011.

⁴³ *Íbidem*.

de capturar y de llevarlo a ser jurisdiccional a través de la Contraloría General”. El combate a la corrupción en materia de compras de gobierno y en general en la administración pública chilena depende del cabal funcionamiento de la estructura de control que representa la Contraloría General y los procedimientos judiciales adjuntos.

En cumplimiento a las disposiciones tanto de la OEA-CIC como de la *OCDE-ABC* el gobierno chileno también ha adoptado mecanismos para favorecer la transparencia en estos procesos. Por ejemplo, se encuentran medidas de transparencia en el Sistema de Contrataciones y Compras Públicas, el cual se ha hecho público a través del sistema electrónico *ChileCompra*⁴⁴. Esta medida, además de fortalecer el acceso a la ciudadanía y a los proveedores a un proceso claro, tiene por objeto “aumentar el ahorro y la eficiencia del gasto público”, entre otros⁴⁵. De ahí que esta no es únicamente una medida de transparencia para favorecer la participación, sino una medida general de mejora al sistema de contrataciones públicas.

La nota principal del gobierno chileno, como es evidente, no consiste en fomentar la participación de la sociedad civil en el control del sistema de compras gubernamentales. El Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, durante la segunda ronda de examen, advirtió en consecuencia “que no existen mecanismos legales que contemplen la participación de la sociedad civil en la formulación y priorización de planes y programas (...)”⁴⁶.

En atención a lo ordenado por la OEA-CIC, entonces, se sugirió “la implementación de mecanismos de control ciudadano de la actividad contractual, tales como veedurías ciudadanas”, lo cual redundar-

⁴⁴ Este mecanismo es similar a *Compranet*, en el caso mexicano, una plataforma informática que concentra información pública relevante acerca de los procesos licitatorios de compras públicas. Sus respectivos sitios electrónicos son <http://www.chilecompra.cl> y <http://www.compranet.gob.mx>

⁴⁵ Federico Arenoso, *Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas*, Argentina: 2006, pp. 107-108

⁴⁶ Informe final del MESICIC para Chile, Segunda Ronda, véase Organización de Estados Americanos, op. cit., nota 18.

ría “en beneficio de un sistema de control efectivo y eficiente”⁴⁷. Esta importancia de la participación de la sociedad en “mecanismos de control ciudadano” sólo puede entenderse en el contexto más amplio de la región, que justifica esta exigencia⁴⁸.

En primer término con referencia a las “veedurías ciudadanas”, corresponde analizar el caso clave del fenómeno de la participación de la ciudadanía contra la corrupción que es el de Colombia. Debe aclararse, primeramente, que este país es parte de la OEA-CIC y la ONU-CCC, puesto que no forma parte de la OCDE ni es parte adherente de la *OCDE-ABC*. Sin embargo, desde la Primera Ronda, el MESICIC resaltó la conformidad de Colombia con el artículo III, párrafo 11 de la OEA-CIC, señalando a tal efecto las disposiciones de:

“La Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Administración Pública) en la cual se establece la participación ciudadana en la contratación estatal, a través de las veedurías ciudadanas en todas las etapas del proceso [de contrataciones públicas], así como la convocatoria de tales veedurías ciudadanas, para real-
lizar control social, por parte de las entidades estatales”⁴⁹

⁴⁷ Informe final del MESICIC para Chile, Segunda Ronda, véase Organización de Estados Americanos, *op. cit.*, nota 18.

⁴⁸ A mayor abundamiento sobre el caso chileno, es de interés examinar el contenido de la Ley 20,500 de 2011 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública”. La ley se refiere sobre todo a la regulación de asociaciones sin fines de lucro “de interés público”, a efecto de determinarlas como susceptibles de ser transferidas de fondos públicos cuando se dediquen a “la promoción del interés general, en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquiera otra de bien común, en especial las que recurran al voluntariado, y que estén inscritas en el Catastro que establece el artículo siguiente”, según el artículo 15. Establece además el “Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público”, que es apenas una primer medida a favor de las organizaciones de la sociedad civil en este país. Compárese, por ejemplo, estas normas con las de la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de México, que fue expedida desde el año 2004 y que tiene un ámbito de acción más amplio.

⁴⁹ Informe final del MESICIC para Chile, Segunda Ronda, véase Organización de Estados Americanos, *op. cit.*, nota 18.

En Colombia las veedurías significan “una forma de control social de la gestión de bienes y servicios públicos”⁵⁰, enmarcadas en las disposiciones participativas que datan desde la Constitución de 1991. La Ley 80/1993 estableció, por tanto, que “[t]odo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano”. A la luz de la ley 134/1994 se institucionalizó este ejercicio, habilitando a las organizaciones civiles a “constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales”.

Es finalidad de la veeduría, según el mismo ordenamiento, “vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de servicios públicos”, por lo que su ámbito de acción incluye todo aquello en lo que “en forma total o mayoritaria se empleen recursos públicos”. Así, los veedores colombianos tienen autorizados, en la Ley 850/2003, una serie de atribuciones que complementan su función y su mandato, entre ellos: concentrar las demandas de la ciudadanía; remitir a las autoridades informes sobre su función de control y vigilancia; denunciar hechos o actuaciones irregulares y fiscalizar las obras, programas e inversiones que les correspondan.

La atribución más importante de la veeduría, en el marco de la investigación sobre el Testigo Social (y en general en la materia de compras gubernamentales) es la que se refiere a la vigilancia de los procesos de contratación para que éstos “se realicen de acuerdo a los criterios legales” (artículo 15, Ley 850/2003). Esta disposición complementa la Directiva Presidencial 12/2002 que estipula la participación de veedurías en todo contrato estatal para “verificar la transparencia en el proceso de contratación y la libre participación de oferentes en la búsqueda de eficiencia y eficacia”.

⁵⁰ Fabio E. Velásquez, “La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil”, Universidad Panamericana, Colombia: 1997, p.6.

Sobre el tema véase también:

Armando Ávila, Maximino Mafla y Omar Montilla, *Institucionalidad de la Veeduría*, Universidad Libre de Colombia Seccional Cali, Colombia: 2004

La veeduría se ha multiplicado como un instrumento de acción social exitoso⁵¹, basado en un diseño que considera derechos específicos a favor de los veedores, entre éstos: intervenir en audiencias públicas, obtener acceso a la información pública en los archivos gubernamentales, denunciar y dar seguimiento a los procedimientos seguidos a servidores públicos e incluso accionar directamente en procedimientos conforme se les reconozca en leyes particulares (artículo 16, Ley 850/2003).

En los términos anteriores, la veeduría sienta un precedente de un mecanismo de intervención de la ciudadanía, formalmente institucionalizado, mediante el cual se garantiza que los actos de gobierno (en especial los de uso de recursos públicos y con ello las compras gubernamentales) se lleven a cabo de manera transparente y legal.

Es necesario destacar que la aparición de esta figura en el combate a la corrupción viene a ser incidental, pues no es ésta una institución diseñada *ex profeso* para el cumplimiento de algún instrumento internacional. Aún, la veeduría ciudadana se ajusta a los requisitos de la OEA-CIC en materia de participación ciudadana en el combate a la corrupción y, como se verá más adelante, incluso atiende a los preceptos de la OCDE y la *OCDE-ABC* en el mismo rubro (aunque Colombia no forme parte de este mecanismo).

La creación de veedurías ciudadanas para el control de la gestión pública se ha reproducido en otros países latinoamericanos. Señaladamente, en Ecuador este fenómeno derivó en la creación de una cuarta función gubernamental (además de la ejecutiva, legislativa y judicial) que es la “Función de Transparencia y Control Social”. Ésta se encuentra a cargo de la ciudadanía mediante un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (artículos 204 y siguientes de la Constitución de la

⁵¹ Así lo informó directamente a ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, en el marco del Foro Virtual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, realizado entre el 28 y 29 de marzo de 2011. Entonces se comentó también sobre la constitución de una auténtica Red Nacional de Control Social, entre observatorios y veedurías ciudadanas, para resaltar la importancia de estas actividades de control social.

República del Ecuador del 20 de octubre de 2008). Asimismo, existe la obligación recíproca de rendir cuentas, a cargo de todas las autoridades.

Lo anterior funge como marco para la ejecución de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de la cual deriva un Reglamento General de Veedurías Ciudadanas. En general, este mecanismo se define y opera en los términos que prevén los ordenamientos colombianos, con el mismo objeto de “seguimiento, vigilancia, fiscalización y control social” si bien extendiendo su rango de acción a “las personas naturales o jurídicas *de derecho privado* que manejen fondos públicos”. Las veedurías ecuatorianas también destacan el objetivo de “contribuir al mejoramiento de la administración de lo público”, conforme se ha advertido en los casos reseñados hasta ahora, desde el chileno.

Una alternativa a la institución formal de la veeduría que aparece en Ecuador son los observatorios ciudadanos. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social identifica esta figura como “un espacio técnico, intersectorial e interdisciplinario de carácter permanente” en el que intervienen ciudadanos o sus organizaciones con el objeto de “elaborar diagnósticos (...) monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos (...)”⁵².

Los observatorios son un elemento de control social que favorece la rendición de cuentas, como una herramienta adicional para la ciudadanía en el combate a la corrupción. Su ámbito, sin embargo, no está delimitado al ejercicio del gasto público (como la veeduría) y su metodología, por no estar contemplada formalmente en las leyes, es más abierta. No obstante, pueden considerarse como una más de las medidas del Estado ecuatoriano en cumplimiento de las disposiciones de la OEA-CIC.

La referencia a los observatorios ciudadanos es obligada, empero, para continuar hacia la explicación del siguiente país objeto de este estudio, el Brasil. Para su comprensión debida resulta indispensable conocer algunos aspectos sobre la legislación en materia de compras públicas de este país. La Ley 8,666 del 21 de junio de 1993 (reglamen-

⁵² Extraído del portal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador, en <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec> recuperado el 9 de junio de 2011.

taria de la Constitución Federal en materia de licitaciones y contratos de la Administración Pública) establece en su artículo 63 que el proceso licitatorio no es secreto. Los actos y procedimientos son públicos, accesibles a cualquier persona⁵³.

Este ordenamiento (de aplicación a todos los poderes públicos de la Unión, los Estados y los municipios) dispone derechos aún más específicos en materia de contrataciones públicas, a saber: cualquier ciudadano puede requerir los estados de cuenta de las obras y los precios unitarios de una obra ejecutada (artículo 4º); cualquier ciudadano puede impugnar un pliego de licitación irregular en términos de las leyes (artículo 41) y cualquier ciudadano puede impugnar los precios de referencia cuando sean incompatibles con los del mercado (artículo 15). En términos generales, todo ciudadano es libre de acompañar los procesos licitatorios, mientras no restrinja el libre desarrollo de los mismos (artículo 4º).

No sólo es esta ley, empero, la que concede derechos en la materia sino que es disposición constitucional la obligación de las municipalidades de tener disponibles sus cuentas a la población⁵⁴. Por su parte, las prefecturas estatales⁵⁵ deben incentivar la participación popular en la discusión de planes y presupuestos (Ley de Responsabilidad Fiscal, artículos 48 y 49).

En materia de contrataciones públicas y combate a la corrupción, específicamente, existe en el Brasil el diseño de un marco de derechos que favorece la participación de la sociedad civil, como se expresa en la OEA-CIC y en términos de la OCDE-ABC (de la cual Brasil es adherente).

Esta clase de instituciones, como expresa Evelina Dagnino, tampoco son creaciones *ex profeso* para el debido cumplimiento de dichos instrumentos internacionales. Los mecanismos de participación y

⁵³ Más aún, cualquier ciudadano puede obtener copia certificada del expediente del proceso licitatorio y del contenido de los contratos que celebre la administración pública, previo pago de los "emolumentos" (costos, derechos) que se originen por esta causa.

⁵⁴ Artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988.

⁵⁵ Autoridades en el orden estatal.

control social del Brasil son el resultado de una necesidad real de la sociedad que se revela con fuerza a partir de la Constitución de 1988 donde el proceso de transición política retrae el Estado militar a uno civil con “la progresiva delegación de responsabilidades a la sociedad civil”.⁵⁶ Los fenómenos de los que aquí damos cuenta, así, son una manifestación del proceso de ajuste que los gobiernos brasileños han seguido desde entonces, conforme a las expectativas de su ciudadanía.

En atención a lo anterior, debe observarse que los logros en la lucha contra la corrupción y en la aplicación de los instrumentos internacionales ha dependido de dos elementos visibles: la promoción decidida por parte del gobierno y el compromiso por parte de la ciudadanía. En el primer componente, el informe final de la segunda ronda del MESISIC reporta al programa “Ojo Alerta en el Dinero Público” (en portugués *Olho Vivo no Dinheiro Público*) como una herramienta eficaz para la capacitación de consejeros municipales, líderes de la sociedad civil y ciudadanos en general sobre “la correcta aplicación de los recursos públicos”.⁵⁷

Este programa ha sido aplicado por la Contraloría General de la Unión (*Contraladoria-Geral da União, CGU*) con el objeto de *sensibilizar* tanto a la población en general como a los servidores públicos sobre las características de la administración pública y la cultura de la legalidad con énfasis a los recursos públicos. *Olho Vivo* parte de la premisa de que:

“Para el ejercicio del control social, es fundamental que el ciudadano conozca sus derechos y las leyes que garantizan el ejercicio de la *ciudadanía*”.

⁵⁶ Evelina Dagnino “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, CIESAS, México: 2006, pp. 223-225.

⁵⁷ Informe Final de la Segunda Ronda del MESICIC para Brasil, véase Organización de Estados Americanos, op. cit., nota 18.

Como se observa, el tema de combate a la corrupción en el Brasil se coloca en un ámbito tan profundo como el de la ciudadanía democrática. Estas acciones, según Marcelo Stopanovski (Secretario de Prevención de la Corrupción e Información Estratégica de la Contraloría en 2008) son resultado de un Programa Nacional Anticorrupción, que atiende fundamentalmente “la pequeña corrupción, la cotidiana, el soborno que se le da al policía para que no nos multe y cosas de este tipo para que los jóvenes y los niños mediten sobre esto”⁵⁸.

La estrategia de información, en este caso, es similar a la emprendida por la sociedad civil en la India, sólo que aquí el actor fundamental es el gobierno federal. La forma de alcanzar a los menores y a los jóvenes consiste en concursos, publicaciones periódicas, bibliotecas virtuales y espacios electrónicos. Por su parte, los servidores públicos reciben capacitación directa e información constante y oportuna mediante manuales para la mejora del desempeño.

En general para la población, la CGU habilitó un portal de transparencia en materia de contrataciones públicas (antecedente del chileno, por ejemplo) que, en el marco de la ONU-CCC, fue considerado como una de las mejores prácticas reconocidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁵⁹. La plataforma informática incluye datos esquemáticos sobre el gasto público hasta el nivel municipal, presentado en una forma accesible a la ciudadanía.

En Brasil, como mencionamos, además de los esfuerzos oficiales existe un movimiento social relevante a favor del combate a la corrupción en el ámbito local. Aquí retomamos el tema de los observatorios ciudadanos. El Observatorio Social de Maringá fue recientemente laureado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) del sistema de Naciones Unidas como un “programa

⁵⁸ Marcelo Stopanovski, participación en la Sesión 3 de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008. La relación estenográfica se encuentra disponible en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/crl2008_lunes, recuperado el 8 de junio de 2011.

⁵⁹ *Íbidem*.

innovador que favorece la transparencia en el gasto público gracias al control ciudadano”⁶⁰.

Este primer Observatorio Social se constituyó en 2006 en la ciudad de Maringá del estado de Pará, con el objeto de “monitorear las licitaciones públicas de la ciudad y apoyar las tareas de educación fiscal.”

⁶¹La idea original era realizar tareas similares a las del programa *Olho Vivo*; sin embargo, el Observatorio se concentró en desarrollar una sólida metodología de monitoreo que hoy día aplican 28 observatorios ciudadanos en 7 estados del Brasil, más 14 que se encuentran en proceso de instalación, conformando así el Observatorio Nacional del Brasil. Su método operativo se explica brevemente a continuación.

En uso de los derechos ampliamente reconocidos por las leyes brasileñas, los ciudadanos realizan el acompañamiento de los procesos de contrataciones públicas desde el lanzamiento del pliego licitatorio hasta la entrega de los bienes (en adquisiciones) o la ejecución de las obras públicas.

Un primer ámbito de intervención consiste en “la generación de un sistema informatizado que nos auxilia en el registro de procesos de compras del municipio y nos permite mantener un banco de datos con precios, cantidades, participantes y ganadores de las licitaciones.”⁶² La producción de esta clase de información ha beneficiado la libre competencia, pues la misma se distribuye entre empresas locales del ramo, a fin de que participen con ofertas competitivas en los procedimientos.

En términos de las leyes (que establecen este derecho), el Obser-

⁶⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Foro Virtual sobre Programas Innovadores que favorecen la Transparencia en el Gasto Público gracias al Control Ciudadano, realizado el 9 de junio de 2011.

⁶¹ Originalmente se denominó Movimiento para la Ciudadanía Fiscal, y tuvo origen en el empresario de la ciudad de Maringá. Para mayor información, consulte el portal del Observatorio Social del Brasil (*Observatorio Social do Brasil*) en <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br> y recuperado el 14 de junio de 2011.

⁶² Fernando Otero, representante del Observatorio Social del Brasil en el Foro Virtual sobre Programas Innovadores que favorecen la Transparencia en el Gasto Público gracias al Control Ciudadano, realizado el 9 de junio de 2011 bajo el auspicio de la CEPAL.

vatorio revisará la legalidad del pliego petitorio y, en su caso, lo impugnará. Asimismo, se observa con atención cada paso del proceso, a fin de detectar irregularidades, denunciarlas y dar seguimiento hasta su resolución satisfactoria. Los Observatorios recurren a toda clase de instancias administrativas o judiciales que correspondan para tal fin⁶³. Todos estos procesos generan información pública que se difunde ampliamente como parte del programa de formación de “ciudadanía fiscal” connatural al trabajo de los Observatorios.

Como se observa, el ejemplo exitoso de los observatorios ciudadanos dio origen también a este esquema de acción en el Ecuador. Sorpresivamente, se han promovido los Observatorios también en Colombia, como un elemento complementario al de la veeduría ciudadana, por su asequibilidad en cuanto a que prescinde de formalidades institucionales. De esta manera, se ha conformado la Red de Observatorios a los Concejos Municipales de Colombia, los cuales tienen como ámbito el desempeño de los funcionarios públicos municipales, no así las contrataciones públicas (que corresponde naturalmente al ámbito de la veeduría)⁶⁴.

La experiencia en el Brasil merece la atención en consideración a sus semejanzas con el modelo del Testigo Social mexicano, como se verá más adelante. No obstante, es de mencionar que no existe un vínculo fáctico de identidad en los hechos entre las dos figuras (ni mucho menos de éstas con la veeduría colombiana). Las experiencias, empero, sí revelan que se trata de respuestas similares a condiciones contextuales particulares en América Latina.

Esto se confirma, desde luego, en el texto de la OEA-CIC, donde se enfatiza primero el ámbito de la corrupción en las contrataciones

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Recientemente, sin embargo, *Transparencia por Colombia* (el capítulo nacional de Transparencia Internacional) ha capitalizado la experiencia de la veeduría para fortalecer los Observatorios, por lo que brinda asistencia jurídica en este sentido.

Luz Ángela Ramírez, representante de Transparencia por Colombia en el Foro Virtual sobre Programas Innovadores que favorecen la Transparencia en el Gasto Público gracias al Control Ciudadano, realizado el 9 de junio de 2011 bajo el auspicio de la CEPAL.

públicas como una inquietud regional y luego la necesidad de incorporar la participación de la sociedad civil para instrumentar acciones concretas en el combate a la corrupción.

Por último en esta reseña del desarrollo de las experiencias anticorrupción en el mundo, y en particular en América Latina, tenemos el caso de Perú. Aquí el *PTF*, que trabajó lo mismo en Indonesia que en Polonia, desarrolló un proyecto en colaboración con la organización local Proética (capítulo nacional de Transparencia Internacional) con el objeto de realizar un monitoreo a las contrataciones públicas en la provincia de Lambayeque⁶⁵.

El objetivo principal, con la movilización social que caracteriza las acciones del *PTF*, consistió en fomentar la participación de la sociedad civil mediante de la organización de audiencias públicas y discusiones en línea, a efecto de facilitar la participación del público en general. Se dio así por vez primera el contacto entre sociedad y gobierno. Esto tuvo como consecuencia la posibilidad de ajustar proyectos de obras públicas para que reflejaran la opinión de la ciudadanía.

A partir de esta última mención podemos enfatizar otro punto que resalta en este panorama: la atención de países en desarrollo por parte de organizaciones de la sociedad civil internacionales favorece el desarrollo de modelos participativos contra la corrupción (esto vincula, finalmente, a Indonesia, Polonia y Perú). En democracias más consolidadas (Colombia y Brasil) pero con un contexto socioeconómico similar, el surgimiento de estas figuras puede ser espontáneo, resultado de un movimiento social que así lo exija. Por último, en otros países el cambio hacia la participación de la ciudadanía puede partir de un diseño institucional que lo favorezca (Ecuador, República de Corea), en atención a compromisos internacionales o tendencias globales, antes que representar una inquietud ciudadana en particular.

Cualquiera que sea el modelo de adopción de estas medidas, empero, todos los esfuerzos hacen posible, en mayor o menor medida, el logro de

⁶⁵ Michael Wiehen, *op. cit.*, nota 32, p. 199.

los objetivos de los instrumentos internacionales contra la corrupción. En el siguiente apartado, entonces, se ilustrará cómo el Testigo Social en México se ajusta a la realidad latinoamericana que refleja la OEA-CIC, y cuáles son los procesos que dieron lugar a su surgimiento, para efectos de comparación con los modelos antes anotados al respecto.

DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD AL TESTIGO SOCIAL

A finales de 1999, el secretario del capítulo alemán de Transparencia Internacional (*Transparency International Deutschland*), Michael Wiehen, dio forma a un mecanismo para el control de la corrupción en las contrataciones públicas que, como se mostró, tuvo su primera implementación en Indonesia. Los “pactos de integridad” son acuerdos suscritos entre las empresas y los servidores públicos que participan en procedimientos de contrataciones públicas, con el objeto de ceñir sus conductas a reglas claras durante el desarrollo de los mismos⁶⁶.

El modelo, eminentemente contractual, incluía desde el comienzo la participación de un “testigo social”⁶⁷ que verificaba el cumplimiento de lo pactado. Éste era un representante de Transparencia Internacional en alguno de sus capítulos nacionales. El momento clave de la intervención en el modelo ideado por Wiehen era el de la revisión previa del pliego licitatorio, es decir, las bases y condiciones en que se solicitaban los bienes o servicios⁶⁸.

El diseño de los pactos de integridad se sigue de los contenidos de las convenciones internacionales contra la corrupción: primero, el concepto de corrupción como “acto irregular” y uso abusivo de la autoridad en beneficio propio o de un tercero; segundo, la concientización de las implicaciones de la corrupción en las contrataciones

⁶⁶ Michael Wiehen, *op. cit.*, nota 32, p. 195.

⁶⁷ Aquí diferenciamos el uso de “testigo social” respecto de los pactos de integridad y el de “Testigo Social”, que es la figura objeto de esta investigación.

⁶⁸ Michael Wiehen, *op. cit.*, nota 32, p. 195.

públicas (en detrimento de la libre competencia e ineficiencia administrativa) y, finalmente, la necesidad de la participación de la sociedad civil en esta lucha. Claramente, se observa la guía de las disposiciones de la OEA-CIC, la *OCDE-ABC* y la Recomendación de la OCDE (recordando además la estrecha colaboración entre Transparencia Internacional y este organismo multilateral).

A finales del año 2000, el recientemente creado capítulo nacional de *TI* en nuestro país (denominado Transparencia Mexicana, TM) comenzó la difusión e implementación de los pactos de integridad como parte de sus herramientas para el combate a la corrupción. Esto, después de que las inquietudes de distintos ciudadanos convergieron en la creación de esta organización de la sociedad civil con la finalidad de acabar con la opacidad de la gestión pública nacional.

Para este caso, los pactos se presentaron como “acuerdos formales entre los gobiernos o sus dependencias y los participantes en un concurso o licitación”, de acuerdo a la definición de Humberto Murrrieta, con el objeto de “evitar que prácticas irregulares o corruptas distorsionen la competencia y afecten la racionalidad de una decisión administrativa”⁶⁹. De esta manera se retomaron las bases del modelo de Wiehen en cuanto a la promoción de acuerdos entre los participantes.

El contexto que enfrentaban los pactos de integridad en México, empero, no era sólo uno de prácticas corruptas conocidas, sino sobre todo uno de opacidad radical sobre el curso y trámite de los procedimientos de contrataciones públicas. Al contrario de la legislación brasileña (por ejemplo) en México, a principios de siglo, no existía un derecho de los ciudadanos a conocer de qué manera se desarrollaban los actos “públicos” sobre contrataciones gubernamentales. De hecho, no fue hasta julio de 2005 que se adicionó el artículo 29 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (y su correlativo en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas) para que se contemplara desde las convocatorias:

⁶⁹ Humberto Murrrieta “¿Qué es un testigo social de la transparencia?” en: *Este País*, enero de 2002, p. 18.

XI. La indicación de que cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos de la licitación en calidad de observador, sin necesidad de adquirir las bases, registrando previamente su participación⁷⁰.

Por ello, uno de los intereses principales de Transparencia Mexicana fue no sólo lograr incorporar la intervención de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en materia de contrataciones públicas, sino primeramente pugnar por la apertura de este segmento al escrutinio público⁷¹.

La práctica tuvo buena acogida desde el comienzo. Durante el primer año de implementación de la herramienta se formalizaron y se ejecutaron al menos cuatro pactos de integridad en el gobierno del Distrito Federal (Servicio de Transportes Eléctricos) y en el Gobierno Federal (Comisión Federal de Electricidad y dos más en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), como informó Murrieta en el texto que publicó en el año 2002⁷². El articulista, uno de los artífices del modelo, reconoce en el mismo escrito las asperezas que surgieron en estos procesos dadas las dificultades del contexto que ya citamos. Esto requeriría, sin duda, ajustes que perfeccionaron metodológicamente la propuesta de Transparencia Mexicana.

Los pactos de integridad en México, por tanto, no se limitaron a la suscripción de un convenio entre los participantes. La intervención de la ciudadanía no se materializó exclusivamente en el fomento de

⁷⁰ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas Disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005.

Actualmente esta previsión, formulada como un derecho, ya consta de manera más clara en el artículo 26, penúltimo párrafo de la Ley de Adquisiciones (y su correlativo en la Ley de Obras Públicas), mismo que enuncia:

“A los actos del procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas podrá asistir cualquier persona en calidad de observador, bajo la condición de registrar su asistencia y abstenerse de intervenir en cualquier forma en los mismos.”

⁷¹ Entrevista con Eduardo Bohórquez, Director Ejecutivo, y Gabriela Ramírez, Coordinadora del Programa de Integridad en Contrataciones, de Transparencia Mexicana, 10 de noviembre de 2011.

⁷² Humberto Murrieta, *op. cit.*, nota 69, p. 19.

la celebración de estos acuerdos. Se añadió al pacto un esquema de monitoreo, con énfasis en la intervención de la ciudadanía durante los diferentes actos de los procedimientos de contrataciones (por ejemplo, la elaboración de bases para la contratación, las juntas de aclaraciones, la presentación de proposiciones, entre otras)⁷³.

El “testigo social”, en este caso, se convirtió primeramente en la persona designada por Transparencia Mexicana para dar seguimiento a la licitación correspondiente, asistir a la suscripción de los pactos de integridad y hacer el seguimiento del cumplimiento de los mismos; como reseñaría un estudio en el año 2006 “[e]n este caso, los Pactos de Integridad se firman en presencia de un Testigo Social (TS), miembro de la sociedad civil”⁷⁴.

Pero no sólo eso, en virtud del componente de monitoreo, el testigo social también se involucra “en la revisión de las bases de la licitación y de la convocatoria; está presente en todas las sesiones que se lleven a cabo (...) y atestigua la entrega de propuestas técnicas, las económicas y la sesión en la que se anuncia el fallo”⁷⁵. Debido a estos alcances Transparencia Mexicana hubo de designar *grupos ad hoc* a cada caso, donde participaban profesionales de diferentes disciplinas con determinada calidad moral, como explica la referida asociación argentina:

El TS, o bien su equipo de trabajo, debe gozar de fama, confianza y reconocimiento en relación con la materia sobre la que va a atestiguar y es imprescindible que sea absolutamente independiente respecto de las partes involucradas para evitar la existencia de conflictos de intereses.⁷⁶

⁷³ Entrevista con Eduardo Bohórquez y Gabriela Ramírez, véase nota 71. Correspondió a Eduardo Bohórquez y José Octavio López Presa realizar el diseño y adaptación de la figura al contexto nacional. Por su parte, Humberto Murrieta y Gabriela Ramírez se hicieron cargo de la implementación, principalmente.

⁷⁴ Federico Arenoso, *op. cit.*, nota 45, p. 114.

⁷⁵ Humberto Murrieta, *op. cit.*, nota 69, p. 19.

⁷⁶ Federico Arenoso, *op. cit.*, nota 45, p.115.

La participación comprehensiva del testigo social (lograda por estos equipos de trabajo) está orientada a lograr otro concepto promovido por Transparencia Internacional, el de “isla de integridad”. Esto significa la participación de la sociedad civil para lograr espacios en los que se garanticen condiciones favorables a la transparencia y al desarrollo de conductas que inhiban actos de corrupción, especialmente en la materia de contrataciones gubernamentales⁷⁷.

Ahora bien, esto no implica la intervención del testigo social de una manera impositiva; todas las opiniones, comentarios y recomendaciones que vierta en razón de su participación resultan no vinculantes para los participantes, ni para la entidad convocante. Esto asegura que no se subvierta la naturaleza de la participación, pasando a ser un juez o auditor del desempeño de las partes y comprometiendo con ello su imparcialidad y objetividad. En suma, el testigo social viene a ser “una persona sin conflicto de interés que aporta su opinión sobre el desarrollo de los procedimientos”, cuyo objetivo final es rendir un “informe a la sociedad” (a la opinión pública) a este respecto⁷⁸.

Como se verá en adelante, el testigo social en los pactos de integridad dio forma a muchos de los elementos que hoy constituyen la figura del Testigo Social que es objeto de la presente investigación. Entre estos elementos referimos el ámbito de acción y, sobre todo, la función de observación que le caracteriza, pero sobre todo la finalidad de la producción de un informe (hoy llamado testimonio) que haga del conocimiento público la opinión del participante respecto del desarrollo de los procedimientos de contratación pública.

⁷⁷ El testigo social es por ello una figura limitada en su alcance, que no se propone (por supuesto) acabar con prácticas nocivas al interior de una institución entera, sino que se dirige a lograr la existencia de espacios de integridad, especialmente aquéllos que son altamente prioritarios para el desarrollo del país o que importan grandes volúmenes de recursos públicos. Por ello, la selección de casos en los que se realizaron pactos de integridad fue siempre rigurosa, llegándose a rechazar en algún punto por parte de Transparencia Mexicana hasta el 85% de las solicitudes. Entrevista con Eduardo Bohórquez y Gabriela Ramírez, véase nota 71.

⁷⁸ *Íbidem*.

Transparencia Mexicana, a través de la figura del testigo social, entonces, intervenía en la la promoción y fomento de los pactos de integridad como una práctica deseable entre gobierno y empresarios en adquisiciones u obras públicas de alto impacto. Para prevenir una “monopolización” de esta tarea en manos de la organización creadora de la figura, se planteó como alternativa la institucionalización, con el objeto de “abrir el mercado” a la participación de otros actores⁷⁹.

Cabe mencionar que tras un par de años, el papel de Transparencia Mexicana como testigo social había detonado que otros actores sociales se acercaran a los procesos de adquisiciones por lo que convenía definir una vía de intervención de la ciudadanía, con finalidades y metodología claras, para facilitar la incorporación de nuevos participantes⁸⁰. Por ello quizás, Murrieta llamaba la atención, desde el comienzo, sobre la importancia de dotar a la figura con un “marco de referencia para la selección de los testigos sociales y el desarrollo de su trabajo”⁸¹.

Esto implicó cambios al mecanismo para el reconocimiento de la intervención de los testigos sociales. Por ello, uno de los rasgos distintivos del Testigo Social, desde su institucionalización, es la designación del representante social por una autoridad, en atención a una norma de orden público que determine la necesidad de su participación en un proceso concreto, según se verá más adelante.

Cabe apuntar que en un principio el término “testigo social” hacía alusión a que un testigo presencia un determinado hecho y “comprueba la certeza segura y clara de la verdad del mismo”⁸². El atributo “social” corresponde a que esta tarea se realizaba “en nombre de la sociedad, a pesar de que bien a bien no hay una delegación concreta de ella al respecto”⁸³. Tanto la designación como el registro, en el actual esque-

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Humberto Murrieta, *op. cit.*, nota 69, p. 20.

⁸² *Ídem.*, p. 19.

⁸³ *Ibidem.*

ma operativo del Testigo Social, resuelven por ministerio de ley la cuestión del uso del término, sin necesidad de mayores justificaciones⁸⁴.

El mecanismo del testigo social en los pactos de integridad contenía otras particularidades que le distinguen de otras formas de intervención de la ciudadanía. Así, por ejemplo, Murrieta enfatizó el hecho de que “Transparencia Mexicana no ofrece ni vende sus servicios. No contrata, celebra convenios de colaboración.” En tal sentido es que “recibe un donativo por su intervención en los pactos de integridad”⁸⁵.

El donativo, desde un comienzo, se asumía como una corresponsabilidad en un 50% a cargo de dependencia o entidad licitante y en otro 50% de los ganadores del concurso. Este aspecto de colaboración voluntaria de los actores hace posible hablar de un compromiso tripartita en el combate a la corrupción, el cual señalaremos como una de las más importantes virtudes del mecanismo de pactos de integridad. El donativo, por esta parte, viene a ser el antecedente de la contraprestación que reciben hoy día los Testigos Sociales como resultado de su participación.

En los pactos de integridad, entonces, la sociedad civil organizada ofrece un acompañamiento profesional del proceso de contrataciones públicas, consistente principalmente en reunir “la documentación pertinente que se genere” durante el proceso a fin de construir “evidencia comprobatoria” para la presentación de un informe final. Esto genera un efecto “anticlimático” en la corrección de desvíos en los procedimientos, que ocurren en el sitio y en tiempo real⁸⁶. De esta suerte, el mejor informe es el que no refleja (finalmente) alguna anomalía.

Estas particularidades del modelo mexicano de pactos de integridad le hacen una figura única, incluso entre los otros países que

⁸⁴ En este sentido, el Testigo es “Social” porque es un integrante de la sociedad civil que se vincula de esta manera institucional con su gobierno como representante del interés público. Sobre esta idea volveremos en el CAPÍTULO 3, al discutir sobre la naturaleza de la figura como mecanismo de participación ciudadana.

⁸⁵ Humberto Murrieta, *op. cit.*, nota 69, p. 19.

⁸⁶ Entrevista con Eduardo Bohórquez y Gabriela Ramírez, véase nota 71.

implementaron el modelo Wiehen. En particular para Latinoamérica, Colombia fue el primer país en incorporar el mecanismo, aunque con el mismo método contractual propuesto por el capítulo alemán, sin el esquema completo de monitoreo⁸⁷.

En este sentido, el alcance e impacto de la medida en Colombia es singular, en contraste con los de la figura en México. Tan sólo en el año 2002, por ejemplo, se lograron suscribir pactos para 85 procesos de contratación pública, por un valor cercano a los 3,200 millones de dólares. El rápido avance de este mecanismo en este país alcanzó a 31 entidades del Estado colombiano en diez sectores representativos de la economía: comunicaciones, obras públicas, transportes, informática, financiero, tierras, alimentación, suministros, energía e interventorías (auditorías)⁸⁸. Este esfuerzo lo impulsó, desde luego, Transparencia por Colombia (TpC), como capítulo nacional de TI.

La diferencia en la amplia acogida del instrumento (y la apertura de TpC para asumir este brío) se dio particularmente porque a diferencia del modelo mexicano, en Colombia sólo es necesario suscribir los pactos. Esto se debe, fundamentalmente, a la existencia de un mecanismo de monitoreo plenamente institucionalizado adjunto: la veeduría ciudadana, que ya se ha explicado. Por tanto, para 2003 se reportaron otros 62 pactos de integridad que implicaron la participación de 301 compañías nacionales y 52 internacionales. Al tiempo, se reforzó el compromiso de la administración pública al recibirse 700 declaraciones éticas firmadas por servidores públicos⁸⁹.

En su tiempo, los esquemas de veeduría y pactos de integridad se fundieron, trasmitiéndose por la organización líder (TpC) hacia las Veedurías Distritales (comenzando con la de Bogotá), fortaleciendo metodológicamente los ejercicios de los veedores. Actualmente los

⁸⁷ *Ibidem.*

⁸⁸ Corporación Transparencia por Colombia, Pactos de Integridad, documento electrónico disponible en: <http://www.transparenciacolombia.org.co/HERRAMIENTAS/PactosdeIntegridad/tabid/88/language/es-ES/Default.aspx>

⁸⁹ *Ibidem.*

denominados Procesos de Integridad son una forma completamente asimilada dentro de los procesos de control social en la gestión de aquel país. En el primer ejercicio de implementación, por ejemplo, se logró la supervisión de 1562 millones de dólares en 49 procesos de contratación supervisados por 16 entidades distritales. En los mismos se involucraron 250 empresas nacionales y 24 internacionales⁹⁰.

A diferencia de Colombia, la inexistencia de un mecanismo consolidado de contraloría social en México hizo cambiar el rumbo del primer testigo social hacia la figura que justifica nuestro estudio. Esto no puede calificarse, sin embargo, como un acierto o un error; pues se trata solamente de la experiencia particular de acoplamiento de la figura a su contexto de aplicación. Recuérdesse también que esta figura se instrumentó asimismo a Indonesia con gran éxito en la administración pública, pero exclusivamente en el orden municipal de aquel país.

Por contraste, mencionaremos finalmente la experiencia en la Argentina, donde el capítulo nacional de Transparencia Internacional, denominado El Poder Ciudadano, diseñó la estrategia integral “Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas”. Entre otros instrumentos, se incluyeron en este proyecto las audiencias públicas previas a la contratación, la discusión y participación en la elaboración de las bases de contratación y, por supuesto, los pactos de integridad⁹¹.

La estrategia enfatizaba la posibilidad de impactar ampliamente en la lucha contra la corrupción; la eficiencia y eficacia de la gestión pública; procedimientos simples, económicos, estandarizados y rápidos pero sobre todo *participativos*. El diseño estratégico de sus acciones proviene de una estrecha colaboración con Transparencia Mexicana. Como consecuencia de este vínculo, a finales de ese año, se ensayó por primera vez la aplicación del instrumental en la

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Cfr. Federico Arenoso, op. cit., nota 45, passim.*

provincia de Mendoza, sin éxito por la falta de compromiso de la autoridad local⁹².

Hasta 2007 se intentó una nueva experiencia, esta vez fructífera, en la ciudad de Buenos Aires, en la que se intervino en la contratación de las empresas administradoras de activos de inversión de la Caja de Seguridad Social para Abogados local⁹³. En 2008, se concretó otra experiencia en esa misma metrópoli, en el municipio de Esteban Echeverría, para la concesión del sistema de recolección de residuos⁹⁴. A pesar del ejercicio de participación abierto, sobre todo en este último caso, no se encuentra más rastro de esta estrategia, a diferencia del éxito de Colombia o la transformación de la figura en el caso mexicano.

Precisamente el CAPÍTULO 2 explica el Testigo Social conforme a la ley mexicana. Este apartado, sin embargo ha dado cuenta de los antecedentes directos y del contexto global que da pie al surgimiento de esta institución, como se ha explicado a lo largo del presente capítulo.

⁹² “Contradicciones entre el gobierno y El Poder Ciudadano”, 12 de noviembre de 2005, *Periódico Los Andes*, <http://www.losandes.com.ar/notas/2005/11/12/politica-317018.asp> recuperado el 20 de junio de 2011

⁹³ Federico Nielsen, “Informe del Testigo Social sobre el procedimiento realizado por la CAJA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA ABOGADOS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (CASSABA) para seleccionar las empresas administradoras de activos de inversión”, documento electrónico disponible en: http://www.poderciudadano.org/files/Informe_final_CASSABA.pdf

⁹⁴ “Por primera vez, se incluye la figura del Testigo Social en una licitación”, 25 de abril de 2008, *Infocívica*, <http://www.infocivica.org.ar/Main.php?do=newsArticlesView&id=61> recuperado el 16 de junio de 2011.

EL TESTIGO SOCIAL: LA FIGURA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INCIDENCIA

ORIGEN DE LA INSTITUCIÓN DEL TESTIGO SOCIAL

El 16 de diciembre de 2004 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Secretario de la Función Pública por el que se establecían los “Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”⁹⁵. 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”, es decir, en la materia de contrataciones públicas.

En segundo término, el Acuerdo se basó en los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en términos de lograr “erradicar la corrupción y la impunidad”, mediante el adecuado desempeño del servicio público. En particular, el Acuerdo se alineaba a la propuesta del Plan en lo concerniente al desarrollo de “estrategias tendientes a prevenir, abatir, controlar, detectar y sancionar prácticas de corrupción”, con una similitud importante a los postulados básicos de la *OCDE-ABC*, la *OEA-CIC* y la entonces muy reciente *ONU-CCC*; es decir, el Plan Nacional de Desarrollo tradujo los principios de estas convenciones internacionales en líneas de acción pública para el gobierno mexicano.

⁹⁵ Este dispositivo normativo se encuentra actualmente abrogado en virtud del artículo TERCERO transitorio del Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010 (entrando en vigor al día siguiente de su publicación). Sin embargo, se cita como antecedente y por su relevancia en la formulación del Testigo Social como institución.

El Acuerdo, por tanto, perseguía los objetivos del Plan Nacional de “dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad” en términos de los citados instrumentos internacionales, especialmente el interamericano. Similares propuestas se vertieron previamente en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, para el período 2001-2006, que también funcionó como fundamento del Acuerdo del Secretario de la Función Pública del año 2004. El Plan, y sobre todo este Programa, relacionaron efectivamente las dimensiones del combate a la corrupción y la mejora de la gestión pública, como elementos indisociables⁹⁶.

El Acuerdo, por otra parte, enfatiza y reconoce la necesidad de “propiciar la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que ésta pueda *evaluar* los procesos de la acción gubernamental”. El Testigo Social, en este sentido, viene a integrarse al esquema de desarrollo de instituciones, mecanismos y acciones en la lucha internacional contra la corrupción, sobre los pilares de combate a la corrupción en el sector público, específicamente en las compras gubernamentales, con la participación de la sociedad civil.

Los Testigos Sociales se definían, en términos de estos primeros Lineamientos, como:

“Las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como a las propias organizaciones gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio [*sic- motu proprio*], o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas”

⁹⁶ Esta apreciación parte del concepto de corrupción como abuso de poder, como ya se analizó.

Se tiene así que los Testigos Sociales bien podrían ser: las personas físicas, las organizaciones no gubernamentales o sus miembros. Es de realzar aquí el uso del término “organizaciones no gubernamentales” en virtud de que entonces, como a la fecha, no existe en las leyes mexicanas una regulación sobre esa persona jurídica en particular⁹⁷. Por demás, se puede entender de esto una intencionalidad de referirse precisamente a una entidad “extraña al gobierno”, es decir, a representantes de la sociedad civil que se encuentran organizados.

En esta definición de los Lineamientos destaca el elemento del registro como el factor que determina que una persona adquiera el carácter de Testigo Social. Esto frente a la condición anterior en la que el testigo social participaba con tal función en virtud de la existencia de pactos de integridad. A partir de este momento la caracterización como Testigo Social la confiere la Secretaría de la Función Pública mediante el acto público del registro. La representatividad del testigo social como miembro de la sociedad civil, aspecto inacabado en los pactos de integridad, se valida así por disposición de una norma que prevé la intervención de la autoridad para designar propiamente a un “representante de la sociedad civil”.

La participación en los procedimientos de contrataciones públicas de este primer Testigo Social podía realizarse bien “a solicitud de la propia Secretaría” o *motu proprio*, por las personas registradas. Esta es una característica que no se reproduce en el diseño actual, por lo que convendrá recuperar esta cuestión en la experiencia de incidencia de los actuales Testigos Sociales⁹⁸.

Por último, desde este primer diseño, quedan definidas las atribuciones del Testigo Social, siendo fundamentalmente: participar con derecho a voz durante las contrataciones y emitir al término de su participación “un testimonio público sobre el desarrollo de las mis-

⁹⁷ Por el contrario, la persona jurídica “organización de la sociedad civil” sí se encuentra regulada por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (véase la nota 48).

⁹⁸ Véase el apatado 3.3.3.3.

mas”. Estas atribuciones se relacionan directamente con los objetivos de “dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad” delineados desde el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, la participación activa durante los procedimientos y la emisión del testimonio son los medios para alcanzar dichos fines.

Por tal motivo, fue necesario adecuar mecanismos institucionales que garantizaran el correcto desempeño de estas tareas, en disposiciones contenidas en el propio Acuerdo: así, el número Décimo Segundo refiere que la participación incluye “cualquier momento durante las contrataciones”, sin que las dependencias y entidades “puedan impedir su participación”. Asimismo, refiere que las dependencias y entidades deberían proporcionar “todas las facilidades y documentación que soliciten los Testigos Sociales”⁹⁹, para el cumplimiento de sus atribuciones, entre otros.

De esta forma, la caracterización de la intervención que tiene el Testigo Social queda definida conforme a su ámbito de acción. Por ello, el lineamiento Décimo Tercero especifica que en ningún caso el testimonio “tendrá efectos jurídicos sobre las contrataciones”, al tiempo que deberá informarse “a los licitantes de la participación del Testigo Social y cuál es el objeto de la misma”. Este esquema de información pretende robustecer la libre participación del Testigo Social, su autonomía, al tiempo que enfatiza los propósitos de transparencia, mejora de la gestión y combate a la corrupción que implica la figura.

El Lineamiento Vigésimo Primero implica que el Testigo Social “no podrá abandonar las contrataciones, aún cuando la dependencia o entidad convocante no las está [*sic*] llevando a cabo en términos de transparencia, imparcialidad, honradez ni con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables”. Esta peculiar norma atiende a la experiencia de Transparencia Mexicana en el caso de los pactos de

⁹⁹ Excepto la información “considerada como reservada o confidencial en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Sobre el particular, se abunda en adelante, por ser un tema de relevancia en el diseño actual de la figura, véase el final del apartado 2.2.3.2.

integridad, en las que se abandonaron algunos procesos por estas causas¹⁰⁰. La existencia de este lineamiento, sin embargo, no impidió que eventos similares se reportaran aún después de su entrada en vigor¹⁰¹.

No profundizaremos en la descripción del esquema operativo del Testigo Social que establecen los Lineamientos, en virtud de que los mismos no se encuentran vigentes¹⁰². Resulta importante, empero, recuperar la primera definición de la figura en la legislación nacional así como algunas de sus normas que no perviven en el diseño institucional actual. A continuación, entonces, procedemos al análisis de la figura como se dispone en los textos legales vigentes.

DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL

El 28 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal.” Este compendio de normas representa un avance significativo en la aplicación de los instrumentos internacionales anticorrupción en México, especialmente de la *OCDE-ABC* y de la *OEA-CIC*¹⁰³.

¹⁰⁰ Véase Humberto Murrieta, *op. cit.*, nota 69, así como el sitio electrónico de Transparencia Mexicana (<http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/>) en el cual se observan al menos 9 casos en los que esta organización se retiró de los procedimientos, lo cual fue confirmado en su oportunidad en entrevista con este actor social, véase la nota 71

¹⁰¹ Según fuentes periodísticas, la Fundación Heberto Castillo no sólo abandonó un procedimiento sino que renunció a su registro como Testigo Social cuando se alegó corrupción durante el atestiguamiento de adquisiciones en Petróleos Mexicanos. Véase:

“Otro amigo de Calderón que se beneficia de PEMEX”, 15 de abril de 2008, *El Siglo de Torreón*, <http://foros.elsiglodetorreon.com.mx/foro.php?foro=4&post=87384>

¹⁰² Véase la nota 95.

¹⁰³ Véase el Reporte final de la Segunda Ronda del MESISIC para México (véase Organización de Estados Americanos, *op. cit.*, nota 18) así como OECD Working Group on Bribery, *op. cit.*, nota 36.

El elemento más destacado de la reforma de 2009, que concierne esta investigación, consistió en establecer en las leyes de adquisiciones y obras públicas a nivel federal la figura del Testigo Social, formalizando lo determinado previamente por el Acuerdo del Secretario de la Función Pública de 2004. Este acto, empero, no consistió simplemente en una reproducción de los contenidos de los Lineamientos en las mencionadas Leyes, sino que fue formulado un esquema renovado para el atestiguamiento de procedimientos de contrataciones gubernamentales¹⁰⁴.

El nuevo esquema operativo del Testigo Social se complementó con la expedición y publicación, el 28 de julio de 2010, de los Reglamentos a las leyes de contrataciones públicas en el ámbito federal¹⁰⁵. Por tanto, entre mayo de 2009 y julio de 2010 los Lineamientos de 2004 tuvieron una vigencia parcial (en lo no opuesto a las nuevas disposiciones legales) para ser finalmente abrogados por la expedición de estas normas secundarias.

Por “diseño institucional” de la figura del Testigo Social nos referimos a las normas jurídicas (Leyes, Reglamentos y otras disposiciones de carácter general) que permiten su operación cotidiana, considerando tres elementos básicos:

¹⁰⁴ Es de destacar que la iniciativa de reforma presentada por el Poder Ejecutivo en esa ocasión no consideraba la inclusión de la figura en la Ley, considerando que su regulación administrativa era suficiente. La incorporación de estas disposiciones se realizó en el seno de la Cámara de Diputados, como se observa en el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley Agraria; la Ley General de Bienes Nacionales; y, el Código Federal de Procedimientos Civiles.”, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 12 de octubre de 2010 y que se aprobó sucesivamente (sin cambios y el mismo día) en las dos Cámaras del Congreso de la Unión. Véase también el proceso legislativo, en el sitio electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nidLey=15293&nidRef=11&cFechaPub=28/05/2009&cCateg=DECRETO&cTitulo=LEY%20DE%20ADQUISICIONES,%20ARRENDAMIENTOS%20Y%20SERVICIOS%20DEL%20SECTOR%20PUBLICO> recuperado el 10 de octubre de 2011. Según un documento privado proporcionado por el Ing. Jorge Jiménez Alcaraz dirigido al Dip. Carlos Manuel Altamirano, con fecha 31 de mayo de 2009, este cambio obedeció a las gestiones de organizaciones como Ingeniería, Sociedad y Política, A.C.

¹⁰⁵ Es decir, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (R-LA) y el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (R-LO).

- a) El estatuto jurídico de cada uno de los actores en el mecanismo.
- b) Los actos que se desarrollan como presupuestos necesarios para la operación de la figura.
- c) Los procedimientos propios de la operación de la figura y las atribuciones de los actores.

Los mismos se describen en los apartados siguientes y se presentan esquemáticamente a efecto de facilitar la comprensión de la figura extensamente.

ESTATUTO JURÍDICO DE LOS ACTORES EN EL MECANISMO DEL TESTIGO SOCIAL

A) SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo, entre otros, la coordinación y organización del “sistema de control y evaluación gubernamental”; así como “inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos”¹⁰⁶. Para ello, cuenta entre sus atribuciones con la facultad de “[e]xpedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal” y “[v]igilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización (...) por parte de las dependencias y entidades” incluyendo también “las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores”¹⁰⁷. Es decir, la SFP es el órgano del gobierno federal que controla el ejercicio de la administración pública, especialmente en lo que se refiere al correcto ejercicio de los recursos públicos.

¹⁰⁶ Artículo 37, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

¹⁰⁷ Artículo 37, fracciones III, IV y V de la LOAPE.

En materia de combate a la corrupción, es atribución de la Secretaría “[r]ecibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables”; también deberá “[c]onocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida”¹⁰⁸. Asimismo, ha de “[f]ormular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública [y] la rendición de cuentas”¹⁰⁹. En este aspecto, la SFP es la autoridad mexicana, en el orden federal, con capacidad para prevenir, actuar y sancionar a los servidores públicos que incurran en prácticas de corrupción, en términos de las convenciones internacionales estudiadas previamente.

En lo particular, corresponde a esta dependencia hacerse cargo del sistema de contrataciones públicas federal. En este sentido, es su atribución:

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal¹¹⁰;

Así, de conformidad con los artículos 7 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LA, en los sucesivos) y 8 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mis-

¹⁰⁸ Artículo 37, fracciones XV y XVII de la LOAPE.

¹⁰⁹ Artículo 37, fracción XXV de la LOAPE.

¹¹⁰ Artículo 37, fracción XIX de la LOAPE.

mas (LO, en adelante)¹¹¹, corresponde a la Secretaría de la Función Pública la aplicación exacta de estos instrumentos jurídicos, así como en lo tocante a su interpretación.

Estando la figura del Testigo Social regulada por estos dos cuerpos normativos y sus Reglamentos, la Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo la labor capital de administrar el buen funcionamiento del mecanismo; asimismo, debe coordinar las tareas de los demás entes gubernamentales y, por supuesto, los de los representantes de la sociedad civil. Además, tiene a su cargo realizar estas tareas en el contexto de sus otras atribuciones de control de la gestión pública y las relacionadas al combate a la corrupción.

De esta manera queda estatuido uno de los cuatro actores fundamentales para la operación de la figura del Testigo Social. Más adelante, sin embargo, para cada procedimiento se especificarán no sólo las atribuciones de la SFP, sino las particularidades de cada uno de los actores.

B) DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Si bien la Secretaría de la Función Pública expide normas en materia de contrataciones públicas y tiene a su cargo su vigilancia y aplicación, las compras gubernamentales federales se ejecutan directamente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Así lo especifican las Leyes de la materia, en cuanto a la atribución de éstas para la ejecución de toda clase de procedimientos administrativos para la contratación pública, en las materias de adquisiciones, arrendamientos y servicios u obras públicas y servicios relacionados con las mismas¹¹².

¹¹¹ Para una lectura simplificada, se citarán los artículos de las Leyes de la siguiente forma (# LA/#LO), refiriéndose al numeral de cada Ley. Por ejemplo (7 LA/8 LO) para este párrafo.

¹¹² Artículos 1, 2 fracción II y 4 de la LA y la LO.

La figura del Testigo Social, como se verá más adelante, queda comprendida dentro del universo de estos procedimientos, no sólo por encontrarse en los citados instrumentos normativos, sino porque la labor de atestiguamiento se realiza a lo largo de los procedimientos en cuestión. Los representantes sociales, por tanto, necesariamente interactúan con los servidores públicos encargados de realizar las compras públicas en cada dependencia y entidad en la que ocurra una contratación que requiera la participación del Testigo Social.

Existen, por otra parte, atribuciones específicas que quedan a cargo de las dependencias y entidades, particularmente la solicitud para la designación de un representante social en un procedimiento. Como se examinará, asimismo, el papel de las dependencias y entidades consiste sobre todo en permitir al Testigo Social el libre desempeño de sus funciones. Esto, para hacer posible la satisfacción de las razones que motivan la intervención de la ciudadanía en los procedimientos de contrataciones gubernamentales.

c) EL COMITÉ DE TESTIGOS SOCIALES

El Comité de Testigos Sociales es un mecanismo previsto en los Reglamentos de las Leyes, en el artículo 61 de adquisiciones y el 50 del de obras públicas¹¹³, respectivamente. Es un órgano colegiado que se integra por diez elementos, cinco de los cuales son servidores públicos de la SFP y 5 representantes de cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales. De entre los representantes de la Secretaría, se elige uno como Presidente del Comité¹¹⁴.

El Comité tiene intervenciones como órgano consultivo de las decisiones de la SFP, específicamente sobre el otorgamiento y cancela-

¹¹³ Las normas reglamentarias se referirán de la siguiente forma (#R-LA/#R-LO). Por ejemplo (61R-LA/50R-LO) en este párrafo.

¹¹⁴ La integración del Comité vigente al mes de noviembre de 2011 se puede observar en el ANEXO 1, conforme a la información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

ción del registro a los ciudadanos para fungir como Testigos Sociales. Esta función consultiva también importa a la designación y evaluación de los representantes sociales, como se explicará para cada uno de estos procedimientos (artículo 61, fracciones I, II y IV R-LA/artículo 50, fracciones I y II R-LO).

Otra disposición reglamentaria que atañe al Comité es la posibilidad de éste de formular recomendaciones para mejorar la participación de los Testigos Sociales en los procedimientos de contrataciones públicas así como opinar sobre el tabulador de contraprestaciones, el cual se examinará con detenimiento más adelante (artículo 61, fracciones III y VI R-LA/artículo 50, fracciones III y VI R-LO).

En cuanto a su operación interna, el Comité se rige por un Manual de Funcionamiento, aprobado por sus miembros¹¹⁵. Este Manual define al Comité precisamente como “un órgano de consulta, asesoría y apoyo [a la SFP] en materia de Testigos Sociales”. Este documento especifica las funciones del Presidente y miembros del Comité; además, incorpora la figura del Secretario Ejecutivo, para efectos de coordinación y supervisión de la administración interna del Comité¹¹⁶. El Comité se entiende instalado de forma permanente, por lo que no se requiere su instalación o reinstalación formal en cada ejercicio fiscal¹¹⁷.

El Comité, de acuerdo con el Manual, sesiona ordinariamente de forma mensual y extraordinariamente cuando sea necesario a solicitud del Presidente o de la mayoría de los miembros¹¹⁸. Se requiere de la presencia del Presidente (o su suplente) para la realización de sus sesiones, y sus decisiones son tomadas por unanimidad o por mayoría de votos de los miembros¹¹⁹. En casos de urgencia, la consulta a los

¹¹⁵ Conforme al artículo 61, fracción V R-LA y el artículo 50, fracción V del R-LO. El documento vigente se aprobó el 9 de mayo de 2011, durante la Sesión de Instalación del Comité (acuerdo CTS/INST/01/2011), por unanimidad de votos.

¹¹⁶ Artículos Cuarto al Séptimo del Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales (MF).

¹¹⁷ Artículo Vigésimo Segundo del MF.

¹¹⁸ Artículo Décimo del MF.

¹¹⁹ Artículos Décimo Cuarto y Décimo Quinto del MF.

miembros puede realizarse por medios electrónicos, presentándose las respuestas por esta misma vía¹²⁰.

Finalmente, el Manual de Procedimientos alude a la obligación de sus miembros de “guardar la debida discreción sobre los casos y asuntos tratados y comentados”, si bien se deben consignar los acuerdos tomados en un acta¹²¹. No es claro, empero, si las determinaciones del Comité se deberán hacer públicas de alguna forma específica, para conocimiento de la ciudadanía. Esto, en razón de la rendición de cuentas que un órgano con participación ciudadana como el Comité debiera realizar a la sociedad civil sobre su desempeño.

D) *TESTIGOS SOCIALES*

La figura del Testigo Social está caracterizada y regulada en las Leyes (particularmente en los artículos 26 Ter de la LA y 27 Bis de la LO), pero no encuentra una definición puntual sino en las disposiciones reglamentarias (artículos 60 del R-LA y 49 del R-LO), en los siguientes términos:

“Los testigos sociales son las personas físicas o morales que cuentan con el registro correspondiente en el padrón público de testigos sociales, el cual está a cargo de la Secretaría de la Función Pública y disponible a través de CompraNet¹²².”

Como se observa, la definición de Testigo Social en el nuevo estatuto de la figura se ha simplificado, haciendo alusión a las personas que

¹²⁰ Artículo Décimo Segundo del MF.

¹²¹ Artículos Décimo Noveno y Décimo Octavo del MF.

¹²² El sistema *Compranet* es una plataforma electrónica que concentra la información en materia de compras públicas del Gobierno Federal. Se encuentra disponible en internet en el sitio <http://www.compranet.gob.mx>; en esta razón la información sobre el Testigo Social debe aparecer en estos sistemas.

obtengan de la SFP el registro para desempeñar estas tareas. Por ello, es de primera importancia examinar los requisitos para el registro, como parte de los hechos jurídicos que determinan la posibilidad de que una persona funja como Testigo Social.

Un requisito básico para acceder al registro consiste en “[p]resentar currículum, en el que se acrediten los grados académicos, la especialidad correspondiente, la experiencia laboral y, en su caso, docente, así como los reconocimientos que haya recibido a nivel académico y profesional”¹²³. Como ya se adelantaba desde el primer capítulo, el Testigo Social tiene una determinada preparación que le permite intervenir con su experiencia en las contrataciones, misma que deberá demostrar al momento de intentar el registro.

A este requisito básico, las normas reglamentarias (60 R-LA/49 R-LO), apuntan que la documentación que se exhiba deberá acreditar la “experiencia de cuando menos tres años en materia de contrataciones”, es decir, se precisa un mínimo temporal de experiencia, para asegurar la debida satisfacción de este primer requisito.

Las Leyes exigen adicionalmente de los aspirantes su asistencia a los cursos de capacitación que al efecto imparta la SFP sobre el régimen jurídico de las contrataciones públicas¹²⁴. Asimismo, se deberá presentar una manifestación escrita bajo protesta de decir verdad para que, en caso de concedérsele el registro, el Testigo Social se abstenga de participar en contrataciones en las cuales pueda existir conflicto de intereses de cualquier especie¹²⁵.

Ahora bien, siguiendo las disposiciones del Acuerdo de 2004, que establecía la posibilidad de participación de personas físicas y colectivas, las Leyes (26 Ter, fracción III LA/27 Bis, fracción III LO) establecen requisitos diferenciados para cada cual. Las personas físicas, por tanto, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

¹²³ 26 Ter, fracción III, inciso f) LA/27 Bis, fracción III, inciso f) LO.

¹²⁴ 26 Ter, fracción III, inciso g) LA/27 Bis, fracción III, inciso g) LO.

¹²⁵ 26 Ter, fracción III, inciso h) LA/27 Bis, fracción III, inciso h) LO.

- a) Ser ciudadanos mexicanos, o bien, extranjeros con condición migratoria idónea.
- b) No deberán haber sido sentenciados a penas privativas de la libertad.
- c) No ser servidor público, ni haberlo sido un año previo a la solicitud de registro.
- d) No haber sido sancionado durante el ejercicio de un cargo público¹²⁶.

Las personas colectivas, además de los anteriores (en lo aplicable), deberán ser “organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas” y sin fines de lucro¹²⁷. Sobre este particular se reitera el comentario sobre el término “organizaciones no gubernamentales”, el cual carece de un referente legal concreto¹²⁸.

Para conocer de qué manera interactúan los Testigos Sociales con los servidores públicos de la SFP y con las dependencias y entidades, a continuación se describen diferentes procedimientos aplicables al mecanismo. Primeramente referiremos algunos actos previos al atestiguamiento, comenzando por el propio procedimiento que se debe seguir para el registro.

*ACTOS QUE SE DESARROLLAN COMO PRESUPUESTOS NECESARIOS
PARA LA OPERACIÓN DE LA FIGURA*

Registro: otorgamiento, cancelación y Padrón de Testigos Sociales

¹²⁶ 26 Ter, fracción III, incisos a), c), d) y e) LA/27 Bis, fracción III, incisos a), c), d) y e) LO.

¹²⁷ 26 Ter, fracción III, inciso b) LA/27 Bis, fracción III, inciso b) LO.

¹²⁸ En la práctica, empero, se entienden personas jurídicas sin fines de lucro, cuya forma ideal de constitución es bajo la figura de “asociaciones civiles”, reguladas por el Derecho Civil.

El Registro del Testigo Social exige la emisión por parte de la SFP de una convocatoria pública, la cual deberá publicarse en el sistema electrónico *Compranet*. En atención a la convocatoria, los candidatos a convertirse en Testigos Sociales deberán presentar su solicitud, conforme a los requisitos mencionados en el apartado anterior.

Las solicitudes de los aspirantes serán objeto de examen y opinión por parte del Comité de Testigos Sociales (artículo 61 R-LA/artículo 50 R-LO), cuyo dictamen se comunicará a la SFP. Hecho esto, la Secretaría tomará las determinaciones correspondientes, mismas que deberán comunicarse a los candidatos en los quince días hábiles siguientes a la fecha de la resolución correspondiente (artículo 62, último párrafo R-LA y artículo 51, último párrafo R-LO).

El Registro tiene carácter permanente, pues las Leyes no disponen una vigencia del mismo; sin embargo, el nombramiento es revocable, mediante el procedimiento para la cancelación del Registro (artículo 70 R-LA y artículo 58 R-LO). Procede la cancelación por alguna de las siguientes causas:

- a) Cuando el Testigo Social deja de cubrir los requisitos que señala la Ley para el Registro.
- b) Si el Testigo Social se conduce con parcialidad durante algún procedimiento.
- c) Cuando el Testigo Social haga uso indebido de la información que se le entrega con motivo de su participación en los procedimientos¹²⁹.
- d) En el caso de que el Testigo Social induzca a una dependencia o entidad a favorecer a algún participante en un proceso de contrataciones públicas.
- e) Si el Testigo Social, habiendo presenciado una irregularidad, se abstiene de denunciarla.
- f) Cuando se incumplan las funciones de “dar seguimiento al

¹²⁹ Sobre el particular, véase el final apartado 2.2.3.2 sobre el uso de la información clasificada.

establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones” y la de emitir el testimonio, al final de la participación en los procedimientos (artículo 26 Ter, fracción IV, incisos b) y c), de la LA).

g) Cuando se incumpla con las obligaciones previstas en los Reglamentos de las Leyes, especialmente en lo concerniente al ámbito de acción y atribuciones del Testigo Social y la presentación del testimonio en tiempo y forma.

h) Que el Testigo Social resulte sancionado como proveedor gubernamental, en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Cuando la SFP detecte la comisión de alguna de estas infracciones, deberá presentar la causa a consideración del Comité de Testigos Sociales, para que éste emita la opinión correspondiente (artículo 61 R-LA/ artículo 50 R-LO). Tomando en cuenta la misma, la Secretaría deberá pronunciarse sobre el particular.

El caso de excepción a la cancelación del Registro se configurará exclusivamente cuando el Testigo Social deje de cumplir con los requisitos de la Ley, por ser designado como servidor público¹³⁰. En esta ocasión, se suspenderá la vigencia del Registro por el tiempo que dure el encargo correspondiente, debiéndose notificar cualquiera de estas circunstancias (nombramiento y conclusión del encargo) inmediatamente a su ocurrencia.

Contraprestaciones

El esquema operativo del Testigo Social preveía, desde el Acuerdo de 2004 (Lineamientos Sexto y Décimo Primero), el deber de las dependencias entidades de cubrir cuotas a los Testigos Sociales con

¹³⁰ Artículo 70 R-LA/ artículo 59 R-LO.

motivo de su participación. Las disposiciones vigentes reglamentan esta característica de la figura asignando a la Secretaría de la Función Pública la responsabilidad de determinar las cuotas bajo la categoría de “contraprestaciones” que deberán de asumir las dependencias y entidades (26 Ter, último párrafo LA; 66 R-LA/ 27 Bis último párrafo LO; 54 R-LO). Existen diferentes criterios previstos en las normas para realizar estas asignaciones. Las Leyes mencionan, por su parte que:

“El Reglamento de esta Ley especificará los montos de la contraprestación al testigo social en función de la *importancia* y del *presupuesto* asignado a la contratación.”¹³¹

No obstante, los Reglamentos añaden que:

“Para los efectos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 26 Ter de la Ley, los montos de la contraprestación a los testigos sociales se establecerán por *hora de servicios*, atendiendo al monto del presupuesto asignado a la contratación y a su importancia.”

Enseguida se aclara que corresponde a las dependencias y entidades determinar, finalmente, los montos en cada caso; sin embargo, se enfatiza también que:

“(…) la Secretaría de la Función Pública realizará una investigación de mercado sobre el precio por hora de los servicios de consultoría o asesoría similares a los que realizará el testigo social. El promedio de los precios obtenidos en dicha investigación, más un porcentaje determinado atendiendo al monto de la contratación conforme a la categorización que establezca dicha Secretaría, se multiplicará por el número de horas que dedique el testigo social en el cumplimiento de sus funciones.”

¹³¹ 26 Ter, último párrafo LA; 66 R-LA/ 27 Bis, último párrafo LO; 54 R-LO.

Es decir, corresponde exclusivamente a las dependencias y entidades determinar el monto total en función del número de horas, conforme a categorías que determine la SFP, atendiendo a los montos de la contratación y la importancia de la misma. A tal efecto, previa opinión del Comité de Testigos Sociales¹³², la Secretaría debe integrar un tabulador de contraprestaciones, mismo que deberá permanecer actualizado¹³³.

Atribuciones permanentes

Un elemento característico del diseño institucional del Testigo Social, que se sigue del contenido del Acuerdo del año 2004, es que la participación del representante social no persigue sustituir las atribuciones que originalmente corresponden a las autoridades en estos procedimientos.

Por tanto, el artículo 67, párrafo cuarto del Reglamento de la LA (así como el 55 del R-LO), establece que en los procedimientos en los que intervenga el Testigo Social quedarán a salvo las funciones de inspección, vigilancia y fiscalización propias de la Secretaría de la Función Pública, las de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades, así como las de la Auditoría Superior de la Federación.

En este entendido, el Testigo Social viene a ser un mecanismo complementario de un sistema más acabado de control de la función pública en materia de compras públicas. De hecho, se entiende que la operación de la figura se mantiene coordinada permanentemente por la SFP, como se advierte de la facultad de la Secretaría para resolver controversias entre los representantes sociales y las dependencias o entidades de la administración pública (67, último párrafo R-LA/55, último párrafo R-LO).

¹³² 61 R-LA/50 R-LO.

¹³³ El tabulador vigente fue aprobado por el entonces Comité de Designación de Testigos Sociales en su Primera Reunión Ordinaria, el 27 de octubre de 2005.

*Evaluación de los Testigos Sociales*¹³⁴

La Secretaría de la Función Pública tiene a su cargo el permanente estudio y análisis de los informes parciales¹³⁵ y los testimonios que emitan los Testigos Sociales. Al tiempo, las dependencias y entidades pueden proporcionar información que consideren relevante sobre los procedimientos y la participación de los Testigos Sociales, por iniciativa propia o a petición de la Secretaría. Esta última podrá, incluso, solicitar la opinión de los licitantes respecto de la intervención del Testigo Social en cada uno de los procedimientos en los que se le designe.

Otro elemento relevante para la evaluación son los resultados de los exámenes que se realicen durante las capacitaciones a las que deben asistir los Testigos Sociales. Estos elementos de juicio deberán ponerse a consideración del Comité de Testigos Sociales a fin de que esta instancia coadyuve con la SFP en la formulación de determinaciones sobre el desempeño de los Testigos Sociales. En términos de los Reglamentos, la evaluación ordinaria debe ser al menos anual, enfatizando que la misma puede llevarse a cabo cuantas veces se justifique, a juicio de la Secretaría de la Función Pública.

En relación con la evaluación, debe mencionarse que la SFP impartirá los cursos de capacitación sobre las Leyes y los tratados, a los cuales es deber de los Testigos Sociales concurrir (67, fracción VI R-LA/55, fracción VI R-LO). Los resultados de las evaluaciones que en estos cursos se presenten, también es uno de los criterios a considerar en el caso de la evaluación.

Obligaciones de información de las personas colectivas

¹³⁴ 69 R-LA/57 R-LO.

¹³⁵ Un informe parcial se rinde previo al testimonio final cuando se encuentran irregularidades durante el procedimiento (67, fracción IV R-LA/58, fracción IV R-LO).

Cuando una persona colectiva obtenga su registro como Testigo Social adquiere el deber de informar en todo tiempo a la SFP sobre sus representantes, es decir, las personas físicas que actúan a nombre de la organización en los procedimientos. Especialmente, deberán notificar los nombres de sus representantes; cuando alguno de ellos fuera nombrado servidor público y cuando los representantes dejen de formar parte de la persona colectiva. En este último caso, deberán al mismo tiempo presentar una propuesta para sustituirlos, ante la Secretaría¹³⁶.

*PROCEDIMIENTOS PROPIOS DEL ATESTIGUAMIENTO,
ATRIBUCIONES DE LOS ACTORES*

Designación

El atestiguamiento, en términos de las disposiciones legales vigentes, comienza con el acto de designación. Del texto legal se desprende que existe un caso de designación regular, que para efectos de este estudio denominaremos “ordinaria”, así como otro caso de designación que llamaremos “extraordinaria”.

El procedimiento regular de la designación parte de la premisa básica de las Leyes, donde la intervención del Testigo Social es requerida en función del monto de la contratación de que se trate. En este sentido, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público dispone:

“Artículo 26 Ter. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (...) participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:”¹³⁷

¹³⁶ 70, último párrafo R-LA/58, último párrafo R-LO.

¹³⁷ Para el caso de obras públicas, el monto base en 2011 equivale a 598,200,000.00 de pesos.

Por su parte, el texto de Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas menciona:

“Artículo 27 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (...) participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:”¹³⁸

En ambos casos, cuando se proyecte una licitación pública¹³⁹ que alcance los montos señalados corresponde a las dependencias o entidades públicas solicitar la designación del Testigo Social a la Secretaría de la Función Pública, con veinte días hábiles de anticipación a la fecha en que se proyecte difundir el proyecto de convocatoria (64 R-LA/53 R-LO)¹⁴⁰. La Secretaría solicitará entonces la opinión del Comité de Testigos Sociales (61 R-LA/50 R-LO); una vez emitido el dictamen de este órgano, corresponde a la Secretaría realizar la determinación pertinente.

La designación extraordinaria, por su parte, ocurre cuando la propia SFP designa a un Testigo Social “atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad”. Una vez que se hace la justificación de esta necesidad, sin embargo, se procede conforme al método ordinario, es decir, se deberá solicitar la opinión del Comité de Testigos Sociales antes de designar a un Testigo Social para esa contratación¹⁴¹.

¹³⁸ Para el caso de obras públicas, el monto base en 2011 equivale a 598,200,000.00 de pesos.

¹³⁹ Debe mencionarse que la licitación pública es, de acuerdo con las Leyes, el método ordinario para las compras gubernamentales. Se distingue de los casos de excepción (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa) por basarse en una convocatoria pública, dirigida a en general a ofertantes en tres modalidades: nacionales, internacionales o sujeta a tratados internacionales.

¹⁴⁰ Si la solicitud se presentara incompleta o indebidamente formulada, la Secretaría requerirá a la dependencia o entidad la corrección de las omisiones o errores en un plazo máximo de veinticuatro horas.

¹⁴¹ Debe mencionarse que esta hipótesis es aplicable también cuando las dependencias o entidades son omisas en solicitar la designación del Testigo Social en el plazo establecido por las normas, en el caso ordinario. Corresponde en estos casos a la Secretaría designar al Testigo Social en razón del impacto de la contratación en programas sustantivos de la dependencia o entidad.

Otra modalidad de designación extraordinaria se configura cuando las dependencias y entidades solicitan a la Secretaría de la Función Pública la intervención del Testigo Social en contrataciones públicas que no alcanzan el monto previsto en las Leyes o bien, que se desarrollan bajo los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa. Para ello deberá formularse una petición especial que tendrá a consideración también el Comité de Testigos Sociales para evaluar su factibilidad y en su caso, la SFP efectuará la designación correspondiente¹⁴².

Tanto en las designaciones ordinarias como en las extraordinarias, es atribución exclusiva de la Secretaría de la Función Pública, previa opinión del Comité de Testigos Sociales, la designación de la persona que intervendrá como Testigo Social en el procedimiento de contrataciones públicas que corresponda.

Por último, debe mencionarse que el Testigo Social podrá excluirse de una licitación pública en la que corresponda designarlo en aquellos casos en los que los procedimientos de contratación contengan información clasificada como reservada que ponga en riesgo la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional (artículo 26 Ter, último párrafo de la LA y 27 Bis, último párrafo de la LO).

Contratación

Una vez hecha la designación, corresponde a las dependencias y entidades contratar al Testigo Social, determinando en dicho convenio el monto de la contraprestación, conforme a lo ya explicado. En razón de la naturaleza de sus funciones, el contrato del Testigo Social es abierto, es decir, se realiza por un monto mínimo y máximo de ho-

¹⁴² Artículo 63 R-LA/52 R-LO.

La invitación a cuando menos tres personas consiste en una convocatoria restringida, justificada en las causas previstas en los artículos 41 y 42 de la LA. La adjudicación directa se refiere a la asignación del contrato a una persona en particular, cuando se justifique en términos de los artículos aquí citados.

ras a pagar, estimando la duración aproximada de los actos propios de la contratación¹⁴³.

El contrato del Testigo Social, en términos de las disposiciones reglamentarias¹⁴⁴ deberá contener los siguientes requisitos mínimos:

- I. Identificación del procedimiento de contratación en el que intervendrá el testigo social;
- II. La cantidad mínima y máxima de las horas de servicios a contratar (...)
- III. El precio unitario por hora de servicio;
- IV. La forma en que se cubrirán los gastos por traslado, alimentos y hospedaje que, en su caso, se requieran para el desarrollo de los servicios del testigo social, en el supuesto de que éstos se realicen a más de setenta kilómetros de la localidad donde resida el testigo social o su representación tratándose de organizaciones no gubernamentales;
- V. La forma y plazos en que será convocado el testigo social por las dependencias y entidades para participar en los actos a que se refiere la fracción II del artículo 67 de este Reglamento;
- VI. La obligación del testigo social para guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que durante su participación tenga acceso a información clasificada con tal carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin perjuicio de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 26 Ter de la Ley, y
- VII. La obligación del testigo social de emitir los informes y testimonio a que se refiere el presente Capítulo.”

¹⁴³ En términos del artículo 47 de la LA.

¹⁴⁴ Artículo 65 R-LA/54 R-LO.

En general, las disposiciones sobre la contratación de Testigos Sociales se encuentran exclusivamente en la LA y su Reglamento, por tratarse propiamente de un acto tendiente a la contratación de servicios.

Como se observa, a las contraprestaciones que corresponden a la participación del Testigo Social se suman también los gastos por viáticos que se generen como consecuencia de que el atestiguamiento se realice en una localidad alejada de la residencia del representante social.

Respecto de la formalización del contrato, debe mencionarse el contenido del artículo 48 de la LA, que estipula que los Testigos Sociales no deberán exhibir garantía del cumplimiento del contrato, como se requiere ordinariamente de todos los proveedores de la administración pública.

El contrato del Testigo Social, además de formalizar los términos de la relación entre el representante social y el gobierno, tiene un tratamiento especial, pues la ley misma la atribuye un contenido mínimo al tiempo que le concede al Testigo Social la consideración de no exhibir garantía. Sin embargo son estas las únicas disposiciones de excepción; por lo demás, la Ley iguala la contratación del Testigo Social a la de cualquier prestador de servicios a la Administración Pública Federal.

Una última particularidad que se comentará es la establecida por la fracción VI del artículo 65 del R-LA, la cual refiere el deber requerido del Testigo Social de guardar la debida “reserva y confidencialidad” en el caso de que acceda a información *clasificada* en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En efecto, la LFTAIPG (conforme al artículo sexto constitucional) establece el principio de máxima publicidad respecto de la información que generan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Sin embargo, el principio no es irrestricto, siendo los casos de excepción los de la *clasificación* de la información conforme a dos supuestos: la información *reservada* y la *confidencial*. La información reservada atiende a la necesidad de resguardar los datos del acceso público por una causa transitoria particular (por ejemplo, la realización de actividades administrativas o jurisdiccionales), extinguiéndose en algún punto el tiempo o la causa para la reserva. La información confidencial corresponde a aquella que no puede revelarse sin consentimiento del titular, como los datos personales, el secreto bancario o el secreto indus-

trial. Corresponde al Testigo Social observar en ambos casos el debido sigilo y secrecía sobre estos datos que, en virtud de sus labores, conoce.

La disposición que se comenta no formaliza una imposición restrictiva a la labor del representante social. Por el contrario, afirmamos la existencia de un derecho especial de acceso a la información pública que incluye a la información clasificada, condicionando el uso de la misma a la realización de las tareas que las leyes atribuyen al Testigo Social. Este es un rasgo muy destacado del diseño institucional del Testigo Social.

En virtud de lo anterior, se observa que la formalización de la relación entre la administración pública y el Testigo Social mediante el contrato le confiere a éste tareas y responsabilidades que originalmente corresponden a los servidores públicos. Sin embargo, como se muestra a continuación, la labor del atestiguamiento es en sí muy precisa y de ninguna manera semejante a la de los servidores públicos que intervienen directamente en los procedimientos de contrataciones públicas.

Atestiguamiento

El Testigo Social, una vez establecida su participación por virtud de la designación y la contratación, participará en todos y cada uno de los actos del procedimiento de contrataciones públicas que corresponda. Por tanto, la oportunidad de su nombramiento resulta esencial para que se involucre desde el comienzo de los actos previos a la emisión de la convocatoria.

De hecho, los Reglamentos de las Leyes¹⁴⁵ son muy específicos en señalar el ámbito de acción del Testigo Social que incluye, entre otros, los siguientes actos y actividades:

- a) Actos previos y adicionales (revisión del proyecto de convocatorias, sesiones de los Comités de adquisiciones u obras públicas y

¹⁴⁵ Artículo 67, fracción II R-LA/55, fracción II R-LO.

- otras reuniones de trabajo o actos a los que se le convoque).
- b) Juntas de aclaraciones
 - c) Visitas al sitio de los trabajos (en el caso de prestación de servicios u obras públicas)
 - d) Acto de presentación y apertura de proposiciones
 - e) Reuniones para la evaluación de las proposiciones
 - f) Acto de fallo
 - g) Formalización del contrato.

Con este último acto concluye propiamente la fase de atestigüamiento en los procedimientos de compras gubernamentales.

Es de destacar, además, que el artículo 38 de la LO dispone como requisito ineludible la invitación del Testigo Social a la evaluación de las propuestas, así como al acto de fallo en el que se realice la adjudicación de obras públicas. De igual forma, el artículo 54 del Reglamento de la LA dispone especialmente la necesaria invitación al Testigo Social al sorteo por insaculación cuando ocurra el empate entre proposiciones, cuando éste haya venido participando en el procedimiento.

Por disposición reglamentaria, igualmente, cuando acontezca que un procedimiento se declare desierto, el mismo Testigo Social deberá participar en la secuela, es decir, en las licitaciones subsecuentes (67 R-LA y 55 R-LO). Para el debido ejercicio de sus funciones, el Testigo Social tiene derecho a:

- Participar con derecho a voz y
- Proponer mejoras para incrementar o lograr: la igualdad de condiciones (libre concurrencia); la calidad y precio de los bienes, servicios u obras de que se traten; la eficiencia y eficacia de los procedimientos de contratación; la imparcialidad, transparencia y el *combate a la corrupción*¹⁴⁶.

¹⁴⁶ 26 Ter, fracción I LA y 67 R-LA/27 Bis, fracción I LO y 55 R-LO.

- Acceder a toda clase de información pública, mientras guarde el debido sigilo y secrecía cuando se trate de información clasificada como reservada o confidencial.

En todo tiempo, el Testigo Social deberá conducirse con objetividad, independencia, imparcialidad, ética y honestidad (so pena de incurrir en una infracción que pudiera derivar, incluso, en la cancelación del Registro, como ya se mencionó).

*Procedimiento en caso de irregularidades*¹⁴⁷

Cuando el Testigo Social advierta irregularidades, deberá observar cualquiera de los siguientes procedimientos. Si encontrare desvíos durante el desarrollo de los actos propios del proceso de contrataciones, procederá a presentar un informe previo sobre el particular a la SFP, dirigido al Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad.

Cuando se encontrare la irregularidad como consecuencia de la redacción del testimonio, se anotará en el mismo la secuencia de los hechos y deberá remitirse el documento al Órgano Interno de Control en la dependencia o entidad correspondiente así como “a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”¹⁴⁸.

A partir de la denuncia de los hechos, por cualquiera de las dos vías, corresponde al Testigo Social atender cualquier requerimiento que sobre el particular le formule la autoridad competente que investigue el caso, sin que le corresponda mayor participación en cada una de estas causas.

Testimonio y procedimientos posteriores al atestiguamiento

Como se ha visto desde los antecedentes históricos de la figura del Testigo Social, incluyendo a los pactos de integridad realizados por

¹⁴⁷ 67, fracciones IV y V R-LA/55, fracciones IV y V R-LO.

¹⁴⁸ Artículo 26 Ter, segundo párrafo LA/Artículo 27 Bis, segundo párrafo LO.

Transparencia Mexicana, la participación del representante social tiene como finalidad principal la emisión de un testimonio público sobre el procedimiento de contrataciones públicas observado. Conforme a la normatividad vigente, el mismo deberá presentar un contenido mínimo que comprende:

- I. El número con el que CompraNet identificó el procedimiento de contratación;
- II. La descripción del objeto del procedimiento de contratación que se realizó;
- III. La descripción cronológica de los hechos relevantes que hubiere identificado durante el procedimiento de contratación;
- IV. En su caso, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que propuso durante el procedimiento de contratación, y
- V. Sus conclusiones sobre el apego a las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del procedimiento de contratación.”¹⁴⁹

En general, el testimonio articula una narrativa, ordenada cronológicamente, sobre los actos en que consistió el procedimiento de contratación correspondiente. Ahora bien, de las disposiciones reglamentarias se desprende que los hechos a referir en el testimonio serán los que el propio Testigo Social determine como “hechos relevantes” (sin que se estas mismas normas definan un criterio preciso para caracterizarlos)¹⁵⁰.

A este respecto, se debe mencionar que el 16 de junio de 2011 la Secretaría de la Función Pública presentó, en Reunión de Coordinación con Testigos Sociales, un “Modelo de Actuación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Contratación, Mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pú-

¹⁴⁹ 68, segundo párrafo R-LA/56, segundo párrafo R-LO.

¹⁵⁰ Esta anotación cobró relevancia en el análisis de testimonios que se realizó como parte de la metodología para la sistematización de la experiencia de incidencia del Testigo Social, constatándose la falta de uniformidad sobre qué hechos deben referirse como “relevantes”.

blica Federal”. Éste contiene (entre otros elementos valiosos) una propuesta de esquema para la elaboración del testimonio, conforme a las disposiciones de las Leyes y sus Reglamentos. Este esquema (que se puede consultar en el ANEXO 2) especifica con toda claridad la secuencia de hechos, basada en los artículos 26 Ter de la LA y 67, fracción II de su Reglamento (así como el artículo 27 Bis de la LO y 66, fracción II de su Reglamento).

Junto con el relato deben mencionarse las observaciones, recomendaciones y sugerencias que el Testigo Social hubiera formulado en uso de las atribuciones que las normas le confieren, durante su participación. También se deben hacer constar los resultados de dichas aportaciones en el proceder subsecuente de la autoridad.

El rasgo más trascendente (tanto del testimonio como de la participación misma del Testigo Social) son las conclusiones que debe incluir el documento final, las cuales reflejan su opinión en términos generales, sobre el procedimiento, en relación con las tres variables de análisis inherentes al atestiguamiento:

- a) La legalidad (“el apego a las disposiciones jurídicas aplicables”). Habilita a la oportuna detección y acción sobre actos de corrupción entendidos como la ruptura del orden jurídico, especialmente, el abuso de poder para obtener beneficios impropios.
- b) La transparencia. Enfatiza la identificación de acciones de las dependencias y entidades favorables al conocimiento público sobre el desarrollo de los procedimientos. Sobre este punto se profundizará más adelante.
- c) La imparcialidad. Contribuye al primer elemento al conocerse la impresión del Testigo Social sobre la existencia de actitudes o tendencias de los servidores públicos a favorecer a alguno de los participantes como indicio de un trato desigual o incluso, de un acto de corrupción.

Las conclusiones, en este sentido, son el punto de partida para la realización de acciones de mejora derivadas de la participación del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones públicas hacia el futuro. Adicionalmente, el Testigo Social tiene conferido, por mandato de ley:

- Proponer las mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de contrataciones públicas.
- Dar seguimiento al establecimiento de las acciones recomendadas durante la participación en las contrataciones.¹⁵¹

Dicho de otra manera, las observaciones y conclusiones que contiene el testimonio no deben limitarse necesariamente al ámbito temporal que va desde los actos previos al proceso licitatorio hasta la formalización del contrato. En tal sentido pueden implicar la generación de insumos que, de forma integral y transversal, resulten aplicables a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (por tanto, se entiende que las propuestas pueden formularse lo mismo ante las dependencias y entidades o directamente ante la propia SFP).

En concordancia con esta importancia del testimonio, las Leyes y los Reglamentos disponen la garantía sobre la publicidad del mismo. Al efecto, las dependencias y entidades deben publicar en sus portales electrónicos el documento en los diez días naturales siguientes a su recepción, estando a disposición del público para consulta hasta por tres meses después de su emisión¹⁵². La Secretaría de la Función Pública hará lo propio en el sistema electrónico *Compranet*¹⁵³.

¹⁵¹ 26 Ter, fracción IV LA/27 Bis, fracción IV LO.

¹⁵² 26 Ter, fracciones I y IV LA; 68, cuarto párrafo R-LA/27 Bis, fracciones I y IV LO; 56, cuarto párrafo R-LO

¹⁵³ 68, quinto párrafo R-LA/56, quinto párrafo R-LO

Como se observa, todas y cada una de los elementos reseñados en este apartado referente a los procedimientos propios del esquema operativo del Testigo Social se dirigen a asegurar la adecuada producción del testimonio y, en particular, de las conclusiones; para ello se garantiza institucionalmente:

- La debida profesionalización y solvencia moral del Testigo Social (mediante los procedimientos de registro, capacitación y evaluación; la operación del Comité de Testigos Sociales y los actos en que se solicita la opinión de este órgano colegiado).
- La existencia de una relación formal e institucional entre el Testigo Social y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (procedimientos de designación, contratación y denuncia de irregularidades).
- La definición del ámbito de acción, deberes y derechos de cada uno de los actores (procedimiento general del atestiguamiento y sus particularidades).

La emisión del testimonio no es entonces un simple trámite o requisito; es el acto toral y explicativo de la razón para la incorporación del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones públicas. La importancia que reviste el contenido de los testimonios y sus conclusiones hace necesario que este estudio considere, en el siguiente capítulo, el análisis de algunos de éstos, como reveladores de la experiencia de los Testigos Sociales en la práctica.

A fin de sintetizar los rasgos principales del diseño institucional del Testigo Social, como se encuentra establecido en las leyes, se hace necesario generar un concepto operativo para los fines de este estudio. Encontramos, sin embargo, que los apartados anteriores dan sustento para afianzar un concepto que ha propuesto anteriormente ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., acerca de esta figura:

Testigo Social. Es un mecanismo de participación ciudadana previsto en las leyes federales sobre adquisiciones y obras públicas que contempla la intervención de la ciudadanía en la vigilancia de los procesos de compras gubernamentales, con el objeto de dar testimonio de lo acontecido durante su desarrollo en cuanto a la legalidad y la transparencia, participando a través de la emisión de propuestas y recomendaciones, y en su caso, con la denuncia de irregularidades.¹⁵⁴

Hasta ahora, hemos referido de qué manera el Testigo Social está determinado por las leyes, cómo se hace posible la intervención de los representantes sociales y con qué fines, así como las finalidades de esta participación. El solo análisis del diseño institucional, empero, no permite concluir que esta “participación” sea en efecto “participación ciudadana”, ni mucho menos que la figura sea definitivamente un “mecanismo de participación ciudadana”, como se establece en el concepto antes referido.

Por tanto, corresponde ahora examinar al Testigo Social, no sólo conforme a sus antecedentes y al contexto internacional que le da origen, o su forma de operación, sino enfatizando de qué manera le caracteriza la participación de la sociedad civil.

EL TESTIGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La democracia actual, en concepto de Mauricio Merino, es cada vez más semejante a las antiguas repúblicas, construidas sobre los principios de igualdad y soberanía popular¹⁵⁵. A esto agregaríamos, que

¹⁵⁴ ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., participación en el mesa “Rendición de cuentas, principio ético de la función pública”, durante el Segundo Coloquio “Derecho a Saber” organizado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y la Universidad Veracruzana el 28 de septiembre de 2010.

¹⁵⁵ Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, Instituto Federal Electoral, México: 2001, p. 17.

se procuran estos conceptos como precondiciones para el desarrollo del bienestar general, implicando por supuesto el debido uso de la *res publica* (la cosa pública) con estos fines. Ambas apreciaciones nos llevan a considerar que la democracia no puede agotarse, ni mucho menos, en los ejercicios electorales calendarizados, con el objeto de la elección de representantes¹⁵⁶.

Una democracia con visión republicana implica entonces, no sólo la asunción del bien común como meta, sino el gobierno por los iguales (es decir, la totalidad de la población)¹⁵⁷ bajo un esquema mínimo de corresponsabilidad. Este estatuto de posibilidad del ejercicio del poder se concentra en lo que Judith Bokser identifica como “la identidad política del *demos*” (el pueblo), que es la ciudadanía¹⁵⁸.

¹⁵⁶ En opinión de otros autores, esto deriva en contradicciones más amplias, como pueden ser la dicotomía planteada por Guillermo O'Donnell entre “democracia delegativa” y “democracia participativa” para el desarrollo de instituciones democráticas en América Latina o bien la de Alberto J. Olvera sobre “democracia funcional” frente a “democracia electoral” (en cuanto a un modo de vida político permanente), así como la de Núria Font sobre “democracias plurales” frente a las verdaderamente “participativas” (es decir, aquéllas que deben representar multiplicidad de intereses y las que reconocen valores intrínsecos al involucramiento de la ciudadanía), entre otras. *Cfr.*:

Guillermo O'Donnell, *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Argentina: 1997

Alberto J. Olvera, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México: 1999

Núria Font, *New Instrument of Citizen Participation*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, España: 1998

Si bien estos conceptos no forman parte del marco teórico de la investigación, un análisis más profundo sí puede requerirlos. Asimismo, existen otras perspectivas teóricas, como la de la gobernanza que, según el Institute for Development Studies implica “la suma de las interacciones entre la sociedad civil y los gobiernos”, mientras que la “buena gobernanza” se construye, entre otros con “apertura, transparencia y eficiencia”, es decir, con participación. Véase:

Institute for Development Studies, *Civil society and governance*, Institute For Development Studies, Reino Unido: 1998, p. 2.

Finalmente, la participación ciudadana es una cuestión actual y vigente en diferentes enfoques del análisis político y de la administración pública. Por ello, seguiremos en este estudio una postura de cierta forma equilibrada como la de Judith Bokser, quien habla de una necesaria “reorganización de la sociedad civil y de la participación política” como consecuencia de la vida en un mundo globalizado.

Judith Bokser “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia” en: Judith Bokser *et. al.*, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México: 2002, p. 19.

¹⁵⁷ *Ídem*, p. 26

¹⁵⁸ Judith Bokser, *op. cit.*, nota 156, p. 39

La ciudadanía, entonces, es el conjunto de derechos y deberes que corresponden a la persona en virtud de su pertenencia a una comunidad política democrática. Siguiendo a Bokser, “democracia y ciudadanía son dos caras de la misma moneda”¹⁵⁹, siendo la última el vehículo de movilización de las personas en la búsqueda del bienestar general.

Las formas de acción de la ciudadanía, a partir del conjunto de derechos y deberes políticos, se reflejan en un esquema de “funciones” que dan por resultado la expresión de una “poliarquía”, como la reconoce Robert Dahl. Entre estas funciones, se pueden encontrar:

- Las asociaciones para asuntos de interés propio
- El ejercicio de las libertades de pensamiento y de expresión
- La selección de los servidores públicos
- El control de la función gubernamental¹⁶⁰

Estas acciones se realizan directamente por el gobierno, pero no en todos los casos. Bajo el paradigma de una ciudadanía que interviene más allá de los ejercicios electorales, estas funciones también pueden realizarse directamente por la sociedad civil, o bien, por ésta en colaboración con el gobierno. Cuando esto acontece, tenemos de frente el fenómeno de la “participación” de las personas en los asuntos públicos.

El concepto de “participación”, sin embargo, es uno por demás problemático. Merino enfatiza que “pocos términos se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano”, no sólo con referencia a algunas de estas funciones concretas, sino incluso como una invocación capaz de “dirimir problemas específicos, encontrar soluciones”¹⁶¹ y concertar todo tipo de acciones compartidas entre sociedad y gobierno, independientemente de los motivos o fines que las orienten.

¹⁵⁹ *Ídem*, p. 41.

¹⁶⁰ Robert Dahl, citado en Mauricio Merino, *op. cit.*, nota 155, p. 27.

¹⁶¹ Mauricio Merino, *op. cit.*, nota 155, p. 9.

La polisemia intrínseca al término “participación ciudadana” merece nuestra seria atención si es que hemos de clasificar al Testigo Social como una manifestación de este fenómeno. En la ciencia política, la clara apreciación sobre la participación ciudadana ha dependido hasta ahora de una variable clave: la finalidad de la movilización para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

“La participación es un acto social”, como aclara Mauricio Merino, pero la participación ciudadana implica, “sobre todo, la voluntad personal de *influir* en la sociedad”¹⁶². Es de esta manera como construimos la idea de incidencia, es decir, la posibilidad de que los ciudadanos influyan los procesos decisorios de la esfera pública para transformar la realidad de su comunidad política.

Alicia Ziccardi apoya esta diferenciación al precisar que otros tipos de participación (la participación social, la participación comunitaria y la participación política en estricto sentido) se refieren al actuar del ciudadano para resolver sus problemas inmediatos, para atender las necesidades de su esfera social más próxima o incluso para formar parte o decidir sobre la conformación del cuerpo de representantes de una sociedad. La participación ciudadana, por su parte, “hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas”¹⁶³.

Del apunte de Ziccardi debe rescatarse primero el ámbito de acción. La participación ciudadana corresponde a los procesos decisorios, vinculados al ejercicio de la acción pública. En segundo lugar, se manifiesta nuevamente la finalidad de estas intervenciones: se trata de movilizar un interés particular, pero no el propio, sino en consideración de una idea concreta de qué significa el bienestar general. La ciudadanía involucrada en esta clase de participación no es depen-

¹⁶² *Ídem*, p. 10.

¹⁶³ 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.

diente o receptiva, sino “comprometida con la idea de las satisfacción de las necesidades colectivas”¹⁶⁴.

A partir de lo dicho, es posible proponer un concepto de participación ciudadana para fines de esta investigación, de la siguiente manera:

Participación ciudadana es el ejercicio de los derechos de las personas con fines de incidencia, es decir, la transformación de la acción pública a través de la movilización de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Sobre este concepto, podemos contextualizar los preceptos que conciben los instrumentos internacionales para el combate a la corrupción, en particular la Recomendación de la OCDE a la *OCDE-ABC*, así como la OEA-CIC y la ONU-CCC para concluir que cuando estos ordenamientos hablan de participación ciudadana en el combate a la corrupción se refieren a:

El ejercicio de los derechos de las personas con fines de incidencia, es decir, la transformación de la acción pública en materia de combate a la corrupción, a través de la movilización de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de la necesidad colectiva de un ejercicio de la función pública apegada a la legalidad¹⁶⁵.

Esta última propuesta conceptual hace énfasis a una de las “funciones ciudadanas” de Dahl: el control de la función pública. Esto, en evidente relación con la explicación del concepto de corrupción como abuso del poder público, que hemos establecido desde el CA-

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Especialmente, si nos referimos al concepto de corrupción que enfatiza la *ABC*, podríamos también concluir que la necesidad colectiva consiste en el control del abuso del poder para beneficio propio o de terceros (relacionado con el delito de soborno y cohecho).

PÍTULO 1. A continuación es menester someter al Testigo Social a análisis para verificar si sus rasgos generales nos permiten afirmar que se trata de un ejemplo de participación ciudadana, sobre los tres ejes mencionados:

- a) ¿Involucra el Testigo social el ejercicio de derechos de las personas?
- b) ¿Implica el Testigo Social un propósito de incidencia?
- c) ¿Orientan al Testigo Social los intereses particulares, no individuales para la satisfacción de una necesidad colectiva?

a) *El Testigo Social como forma de ejercicio de derechos*

Antes de afirmar que el Testigo Social sea una forma de ejercicio de los derechos de las personas, retomamos aquí la experiencia internacional, para señalar que en otros países, como Brasil, Colombia y Ecuador, el derecho a la participación ciudadana o el derecho de la intervención ciudadana para el control de la gestión se encuentra plenamente establecido. En contraste, en nuestro país no existe disposición constitucional expresa que determine la existencia de esta clase de potestades ciudadanas¹⁶⁶.

En este punto, deseamos referir una de las más reciente reformas constitucionales en materia de derechos humanos¹⁶⁷ la cual incorpora al orden jurídico nacional como derechos fundamentales todos aquellos preceptos de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Es decir, se orienta a garantizar todos aquellos derechos connaturales a la dignidad de las personas. Por tanto, es

¹⁶⁶ Debe recordarse, por ejemplo, que los Lineamientos de 2004 incluyen en su fundamentación solamente los preceptos constitucionales sobre el uso de recursos públicos, no una disposición concreta sobre la participación.

¹⁶⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, la reforma modifica el título primero de la Carta Magna, que pasa a denominarse “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, y esencialmente el artículo primero, que refiere los elementos citados.

posible considerar aquí el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹⁶⁸:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Así se configura el derecho universal a la participación política, mismo que podemos relacionar directamente, por otra parte, con el artículo 39 constitucional, en tanto que “[l]a soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”. Esto es resultado de “la interpretación más amplia” de los derechos, que favorece la reciente reforma a la Carta Magna (conforme al renovado artículo primero constitucional).

Se debe referir aquí, asimismo, que el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, mismo que refiere los “Derechos Políticos” de los ciudadanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos (entre ellos México), entre los cuales se encuentra el de “*participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos*”, igualmente¹⁶⁹.

No bastan estas menciones, empero, para arribar a una conclusión acertada; pues a fin de relacionar la materia que nos ocupa, es debido citar aquí también los derechos concretos *a la participación*

¹⁶⁸ Instrumento multilateral de derechos humanos dado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), adoptado el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981.

¹⁶⁹ Artículo 23, párrafo 1, inciso a) de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.

ciudadana en el combate a la corrupción, que derivan de la OEA-CIC y la ONU-CCC. Se añade a estos instrumentos la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, formulada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y adoptada por México en la XIX Cumbre Iberoamericana, realizada en Portugal en diciembre de 2009. Este documento establece un derecho y deber cívico a la participación ciudadana, en su artículo sexto:

6. La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:
 - a. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
 - b. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos¹⁷⁰.

Asimismo, en el contexto democrático la Carta afirma que:

3. La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad¹⁷¹.

De esta manera queda clara la orientación democrática de la participación ciudadana y su función respecto de la mejora de la gestión pública, por lo que es posible concluir que el Testigo Social es una forma de ejercer derechos ciudadanos en los ámbitos citados.

¹⁷⁰ Artículo 6 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

¹⁷¹ Artículo 3 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

En este sentido, conviene también analizar si el ejercicio de estos derechos ciudadanos, en el Testigo Social, ocurre de una forma accesible y no restrictiva. Es posible advertir este rasgo dado el hecho que cualquier persona (física o colectiva) que cumpla con los requisitos establecidos por las Leyes para el registro puede aspirar a participar en el atestigüamiento de contrataciones públicas. En el extremo de esta conclusión se podría afirmar que existe un *derecho a participar como Testigo Social* conforme a las leyes mexicanas.

Los requisitos para que cualquier ciudadano se convierta en Testigo Social, sin embargo, reflejan cierta dificultad para hablar de una figura absolutamente abierta. Apegándonos a las disposiciones reglamentarias, debe demostrarse un perfil profesional que requiere la experiencia de cuando menos tres años en la materia de contrataciones públicas para que una persona resulte elegible. En sentido estricto, no cabe decir que la figura sea excluyente¹⁷², aunque sí puede resultar restrictiva considerando el universo de personas susceptibles de participar realmente.

Por último, debemos apuntar que la participación ciudadana debe estar abierta a la participación de *cualquier* ciudadano, lo cual no significa que por ello deban hacerlo así *todos* los miembros de una comunidad política. Lo razonable, en este caso, es favorecer que *cualquier* persona, cumpliendo los requisitos, pueda participar logrando un acceso equitativo. Probar esto, por supuesto, viene a ser una condición fáctica: habrá que mostrar, en la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales, si existe apertura real para la incorporación de nuevos ciudadanos a la figura.

b) *El propósito de incidencia del Testigo Social*

¹⁷² No es dable afirmar que exista un obstáculo real que impida que un ciudadano adquiera por cualquier medio tres años de experiencia en materia de contrataciones públicas. Considérese, por ejemplo, que una persona pudiera ejercer como *observador* y acudir a los cursos que, en términos de las Leyes debe ofrecer la SFP. En este caso, se garantizaría eficientemente el mayor acceso de ciudadanos a la figura.

Pasando al segundo elemento, la incidencia, se debe determinar si acaso el Testigo Social pretende la transformación de la acción pública en materia de combate a la corrupción. Sin ir más lejos, hemos examinado ya las finalidades del atestiguamiento, que consisten básicamente en:

- La producción de un testimonio público que favorece la transparencia y el apego a la legalidad en las contrataciones públicas.
- La emisión de propuestas de mejora para: la igualdad de condiciones (libre competencia); calidad y precio de los bienes, servicios u obras de que se traten; eficiencia y eficacia de los procedimientos de contratación; imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción (así como su seguimiento).
- La generación de recomendaciones para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de contrataciones públicas

Ahora bien, estos principios expuestos en las leyes se convierten en *expectativas de incidencia* que genera este diseño institucional particular. Debe considerarse, sin embargo, que la cuestión de la incidencia es (nuevamente) más bien fáctica, por lo que corresponderá verificar en la realidad hasta qué punto este arreglo institucional *favorable a la incidencia*, ha provocado una transformación real de la acción pública en el combate a la corrupción. De esta manera, esta investigación resultará contundente y relevante en la medida que permita confirmar esta tesis en el examen de la experiencia de incidencia del Testigo Social. Conforme a nuestro concepto hasta el momento podemos afirmar que la figura que se estudia tiene por finalidad la incidencia en la acción pública.

c) *La orientación del Testigo Social hacia intereses particulares, no individuales para la satisfacción de una necesidad colectiva*

Finalmente, examinemos si el Testigo Social logra la incidencia mediante la movilización de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de la necesidad colectiva de que la función pública opere apegada a la legalidad. Este, desde nuestra perspectiva, es el aspecto más visible tanto en el diseño y la motivación, como en el contexto que da origen a la figura.

Retomemos la característica de la calificación técnica o profesional de los Testigos Sociales en este punto. En efecto, la figura parte de la premisa de incorporar representantes de la sociedad civil, pero específicamente, profesionales de diferentes ámbitos para fortalecer el ejercicio de la función pública en materia de compras gubernamentales. Por tanto, considera un mecanismo riguroso de validación de la “profesionalización y solvencia moral” de los representante sociales, como se ha hecho notar en la primera sección de este capítulo.

En este punto, empero, puede cuestionarse la motivación de los Testigos Sociales a participar, en torno a “intereses individuales” en razón al esquema de contraprestaciones que caracteriza a la figura. Es difícil llegar a esa conclusión si se consideran los antecedentes de la figura e, incluso, la normalidad que representan los esquemas de incentivos de todo tipo que se pueden observar en la experiencia internacional (desde Corea hasta la Unión Europea).

Que la participación ciudadana no persiga intereses egoístas no implica que sea gratuita, en todos los casos. Ciertamente, la aportación de los conocimientos profesionales puede ser reconocida con los correspondientes emolumentos; la motivación basada en los intereses particulares se mostrará en el desempeño del participante en velar por el bienestar general, conforme a las disposiciones de orden público.

La participación de organizaciones de la sociedad civil, enfatizada desde el primer diseño de la figura en las normas (e incluso desde la formulación para los pactos de integridad) contribuye a la conclusión de que la labor del Testigo Social moviliza intereses particulares, no egoístas. Si bien sería preferente que se realizara la intervención de esta manera, no es posible juzgar de antemano que la participación de los

Testigos Sociales en lo individual necesariamente está orientada por intereses individuales. Más bien, se aprecia que las inquietudes de los sujetos colectivos se transfirieron a personas en lo individual, por lo que no es necesario que la intervención con fines de satisfacción de un interés colectivo tenga siempre una manifestación orgánica semejante.

Las finalidades ulteriores del Testigo Social, en especial el combate decidido a la corrupción, mediante el auxilio prestado a la administración pública con este objeto, permite adelantar que la participación ciudadana por esta vía resulta más benéfica que onerosa en la práctica. Estos detalles, sin embargo, deberán examinarse a fondo también a partir de la presentación y el análisis de la experiencia de incidencia del Testigo Social.

En cuanto a la *movilización de intereses* a la que hacemos referencia en nuestro concepto, también es una cuestión de hechos demostrar que en la práctica el Testigo Social haya generado un espacio de cambio social, además de la incidencia puntual en la acción pública. Como lo entiende Victoria Cames, se habla aquí del potencial que tiene la participación ciudadana de generar “virtudes públicas” como la responsabilidad, la tolerancia y la solidaridad¹⁷³. Los hallazgos que se hagan posibles en este sentido abonarán a entender aquella dimensión de la participación ciudadana a que hace referencia Merino, en cuanto a las consecuencias prácticas que puede tener la incorporación de la misma en los procesos decisorios sobre temas tan complejos como el combate a la corrupción.

Como última nota, en relación a este punto, resultan de mucho interés en el diseño de la figura del Testigo Social las múltiples referencias al tema de la transparencia como una más de estas “virtudes públicas” que acompañan a la participación ciudadana. En particular, haremos referencia al testimonio que se origina como consecuencia de la participación de los Testigos Sociales en los procedimientos de contrataciones. Éste representa la creación de una nue-

¹⁷³ Victoria Cames, referida por Mauricio Merino, *op. cit.*, nota 155, pp. 51-52.

va fuente de información pública, diferente a la que ordinariamente generan los propios servidores públicos en uso de sus atribuciones.

La existencia de estos nuevos datos, pueden considerarse a su vez como el detonante de otras acciones de participación ciudadana (por ejemplo, el seguimiento a las acciones del Testigo Social por otras personas o grupos, la denuncia de irregularidades, iniciativas ciudadanas para la mejora del sistema de contrataciones, etcétera). Aquí nos referimos al concepto de *capital social* de Robert E. Putnam, que considera los flujos de información en medio de una sociedad, en el sentido de que la diseminación de contenidos genera valor en beneficio de la ciudadanía. Se trata de aquellas “redes sociales que tienen la reciprocidad como norma”¹⁷⁴, es decir, en las que se formalizan intercambios de mutuo provecho entre los participantes. Esta es una expectativa razonable que surge de la movilización de intereses particulares con motivo de la figura del Testigo Social. De hecho, la participación en procesos decisorios de la esfera pública, explica Putnam, es una de las razones por las que el capital social crece¹⁷⁵; con ello, se incrementa la posibilidad de que este fenómeno impacte sensiblemente en la construcción de tejido social en contra de elementos de descomposición comunitaria como lo es la corrupción¹⁷⁶.

La distribución del capital social puede acontecer de manera formal e informal, por lo que resulta de interés averiguar de qué forma (si acaso) acontece con motivo de la figura del Testigo Social. Asimismo, el conocimiento puede distribuirse horizontalmente, es decir, entre sujetos de la misma condición (capital social de enlace); como verticalmente, es decir, entre grupos heterogéneos (capital social de puente)¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Cfr. Robert E. Putnam (2005) Avances, políticas públicas y agenda de investigación en la teoría del capital social, México: Universidad Iberoamericana, p. 5.

¹⁷⁵ *Ídem*, p. 13.

¹⁷⁶ *Ídem*, p.8.

¹⁷⁷ *Ídem*, p. 10.

Es posible prever que en el Testigo Social la producción y distribución de capital social se manifieste de manera informal (puesto que la ley no prevé un mecanismo con estos fines) pero horizontal y verticalmente: al interior del grupo de representantes sociales y hacia la sociedad civil en general. Esto, sin embargo, es otra comprobación fáctica que requiere de la recolección de datos de la realidad mediante el ejercicio de sistematización.

Concluimos este apartado afirmando que, conforme al concepto de participación ciudadana descrito, el Testigo Social es un fenómeno de esta especie en tanto que promueve el ejercicio de derechos por parte de la sociedad civil, tiene un propósito de incidencia y moviliza intereses particulares, no individuales, para lograr la satisfacción de la necesidad colectiva de que la función pública se desempeñe con apego a la legalidad en el entorno de la lucha mundial contra la corrupción.

EL TESTIGO SOCIAL: *MECANISMO* DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las acciones de participación ciudadana pueden realizarse de forma espontánea (en cuyo caso se requiere el análisis casuístico, como se refirió en el panorama internacional) o bien como vías definidas de alguna manera con este propósito específico. Estos últimos interesan particularmente a esta investigación, porque facilitan el análisis para de los fenómenos de participación ciudadana.

Es así como llegamos a la necesaria precisión de la idea de los “mecanismos” de participación ciudadana. Los mecanismos son concretamente esas vías establecidas formalmente para el ejercicio de los derechos ciudadanos con un propósito específico. De manera más precisa referimos como mecanismos las formas que establece el orden jurídico para que la ciudadanía se involucre en espacios de inci-

dencia. Como explica José Luis Tejeda, es importante aludir al orden jurídico y las vías institucionales porque¹⁷⁸:

La ley es un importante instrumento de *nivelación*. Sin leyes y sin instituciones sobreviene el poder relacional, el ejercicio directo, crudo e inmediato del poder. La ley instituye una mediación que amortigua las diferencias y las traslada al terreno jurídico y legal.

Con esto, aludimos a la situación propiamente latinoamericana que mencionamos desde el primer capítulo. Como se pudo ver en los ejemplos, el éxito de la participación depende en mucho de la existencia de derechos expresos, que potencian la participación cuando existen (Brasil y Colombia) frente a los que no (Argentina y Chile, por ejemplo). Es entonces cuando una relación de desequilibrio entre ciudadanía y gobierno, puede comenzar a nivelarse por virtud de la existencia de normas y la institucionalidad que se genera.

Al tiempo, sin embargo, surge la cuestión opuesta sobre los beneficios de institucionalizar aquello que, de primera mano, puede surgir espontáneamente como la voluntad de incidir en el ámbito público. Como dice Raúl Hernández Vega, citando a Habermas, “la estabilización de un sistema de sociedad ‘espontáneo’ o ‘natural’ no puede ser hecho a costa de sus ciudadanos”¹⁷⁹. Se trata de una disputa común sobre el tema de la participación ciudadana: institucionalizar o no.

Judit Bokser sintetiza la preocupación subyacente de la siguiente manera: es un supuesto que la movilización de la sociedad civil debe ser espontánea, connatural a la comunidad política, formada “desde abajo, por accidente y a través de los siglos”. Por tanto, resulta difícil

¹⁷⁸ José Luis Tejeda “Ciudadanía, derechos sociales y multiculturalismo” en: Roberto García Jurado y Joel Flores Rentería, *La democracia y los ciudadanos*, Universidad Autónoma Metropolitana, México: 2008, p. 92.

¹⁷⁹ Raúl Hernández Vega, *Poder y sociedad civil*, Universidad Veracruzana, México: 1993, p. 57.

afirmar “hasta dónde una idea y forma social (...) pueda hoy establecerse desde arriba, por decreto y rápidamente”¹⁸⁰.

El dilema que explica la autora, parece aplicable a aquellas situaciones en las que definitivamente se introduce en el ideario colectivo la necesidad de enfrentar un problema nunca antes visto. Cuando hablamos de corrupción, sin embargo, parece ser que pocos problemas son tan cercanos al común de la población como éste. No se trata de una demanda artificial o generada, sino de un probable deseo generalizado de una vida colectiva sana.

En este contexto, los mecanismos que surgen para el combate a la corrupción se convierten, siguiendo a Bokser en los “vehículos institucionales para que *los particulares* puedan entrar en la arena pública como grupos de interés”¹⁸¹. A tal grado es esto que en las convenciones internacionales ya hemos reconocido la existencia de derechos concretos a la participación ciudadana en el combate a la corrupción.

En esta investigación importará desde luego verificar en la realidad, la medida en que la institucionalidad ha desincentivado la espontaneidad y el ejercicio constante y decidido de derechos ciudadanos en el prevaleciente diseño del Testigo Social. Por demás, el diseño jurídico de la figura no permite advertir limitaciones serias a la participación, más bien, parece estimularla.

La cuestión de la apertura en el ejercicio de derechos mediante las vías institucionales, sin embargo, no es mínima. En este sentido expresa Ernesto Isunza que “los ciudadanos detentadores de otros derechos además del voto tienen la oportunidad de definir (...) los puntos concretos de la carta de navegación” de una comunidad política¹⁸². Es relevante entonces determinar qué formas están disponibles

¹⁸⁰ Judit Bokser, *op. cit.*, nota 156, p. 25.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Ernesto Isunza “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, CIESAS, México: 2006, p. 275.

para esta incidencia práctica y hasta qué punto éstas podrían resultar limitativas. El análisis de los mecanismos permite conocer quiénes son esos ciudadanos, cuáles son los puntos a definir y de qué manera se hace posible la participación en esos procesos decisorios.

Isunza destaca que los mecanismos, en el caso de la participación ciudadana en la gestión pública, son aquellas formas en las que la ciudadanía puede interactuar con el gobierno “para exigir cuentas del actuar público, elegir representantes y quejarse de bienes o servicios públicos”, es decir, para el control de la función pública. Por tanto, el hallazgo más relevante de este autor consiste en que la participación ocurre como una serie de interacciones entre sociedad y gobierno; de ahí que sea necesario verificar de qué manera ocurren esas relaciones.

Con el concepto de “*interfaces socioestatales*” Ernesto Isunza logra una clasificación comprehensiva de estas formas de relación entre sociedad y gobierno dentro del marco de la participación ciudadana. Por principio, clasifica estos “espacios de participación, interpelación y control del poder”¹⁸³ en dos tipos, de acuerdo a su función principal: interfaces informativas e interfaces políticas.

Las interfaces informativas permiten el intercambio de datos entre gobierno y sociedad. Dependiendo del flujo de información, podemos encontrar interacciones de un actor a otro, exclusivamente o bien recíprocas, conforme al siguiente esquema:

Tabla B1. Interfaces informativas, esquema analítico de Ernesto Isunza

INTERFAZ INFORMATIVA	FLUJO DE LA INFORMACIÓN
Contribución	De la sociedad civil al gobierno
Transparencia	Del gobierno a la sociedad civil
Comunicación	Recíproco

¹⁸³ *Ibid*, p. 269

De igual modo, existen tres tipos de interfaces políticas, que son aquellas que permiten eficazmente al ciudadano involucrarse en la toma de decisiones en cualquier momento del ejercicio de la acción pública. Se distinguen estas interfaces en razón de que su ejercicio sujeta a uno u otro actor, o bien, sujeta a ambos a la realización de una conducta, es decir, los *vincula*, como se refleja en esta tabla:

Tabla B2. Interfaces políticas en el esquema analítico de Ernesto Isunza

INTERFAZ POLÍTICA	VÍNCULO
Mandataria	La sociedad sujeta al gobierno
Transferencia	El gobierno sujeta a la sociedad
Cogestiva	Sujeción simultánea

Este esquema analítico puede aplicarse sobre la figura del Testigo Social para averiguar de qué manera ocurren las interacciones entre sociedad y gobierno. En cuanto a las interfaces informativas, es muy relevante la de transparencia, que implica una provisión constante de parte de las autoridades hacia el Testigo Social de información pública que se genera con motivo de los procedimientos de adquisiciones.

También se observa, por otra parte, la interfaz contributiva en acción, en la posibilidad del Testigo Social de formular observaciones, sugerencias y propuestas sobre el desarrollo de los procedimientos de contratación y más aún sobre la materia genérica de las compras gubernamentales.

Esto tiene por resultado que, en el marco de la figura del Testigo Social, existe un diálogo intenso entre sociedad y gobierno, de acuerdo con su diseño institucional. En este punto puede concluirse, por tanto, que hay una completa interfaz de comunicación (por la transferencia de información permanente entre sociedad y gobierno). Sin embargo, esta apreciación estaría incompleta sin una verificación en los hechos de que a todo acto de información corresponda una respuesta. Por lo pronto, el diseño institucional del Testigo Social no permite determinar que esto ocurra necesariamente.

Ahora examinemos las interfaces políticas en el Testigo Social. En cuanto a la existencia de una figura mandataria, se puede afirmar que existe la misma pero no tajantemente. Esto, en atención a que las recomendaciones y propuestas del Testigo Social *deberían* generar cambios en la acción pública de la dependencia o entidad. Puesto que las normas estipulan no sólo la formulación de propuestas y recomendaciones, sino también el *seguimiento* a las mismas, podemos conceder que estamos frente a una interfaz mandataria que se actualiza cuando las autoridades reciben e implementan las observaciones de los Testigos Sociales.

En cuanto a la denuncia en el caso de irregularidades, empero, sí se tiene una interfaz mandataria configurada. Esto, porque la denuncia en cualquiera de sus dos modalidades (informes previos o en el testimonio) genera la necesaria reacción de parte de los órganos competentes, cuando esto acontece.

Pasemos a verificar la existencia de interfaces de transferencia en el Testigo Social. Siguiendo con el tema de las irregularidades, queda claro que el Testigo Social no suplanta el actuar de la autoridad en la investigación y sanción de las mismas como si lo haría, por ejemplo el veedor colombiano en la investigación o en el desarrollo de las acciones judiciales directas; o bien, los observatorios ciudadanos brasileños en la exigencia de sanciones. Más bien, la transferencia que ocurre en el Testigo Social consiste en que el representante social auxilia a la administración pública en el control de la gestión (que, como se había advertido, se trata de un sistema integral con elementos complementarios).

Otra transferencia interesante es la del debido sigilo y cuidado en el manejo de la información clasificada, en términos de la legislación sobre información pública gubernamental. En este caso, también se puede entender como una transferencia de parte del gobierno el deber de informar sobre el desarrollo de las contrataciones públicas, aunque esto formalmente no desplaza la generación de información que deben realizar los servidores públicos al respecto.

En estos términos, debe analizarse si existe la interfaz cogestiva al interior del Testigo Social, a partir de la observación de su diseño institucional. Sin embargo, como se ha dicho acerca de la incidencia, la sistematización de la experiencia de los representantes sociales podrá probar cómo opera en la práctica esa mutua vinculación entre gobierno y sociedad.

Por último, en concordancia con la amplia explicación que ha merecido el contenido de la *OCDE-ABC* y sus instrumentos complementarios, no puede obviarse que la propia OCDE ha formulado también una clasificación de mecanismos de participación ciudadana. Se trata de tres tipos de mecanismos posibles: los de información (aquellos en los que la ciudadanía es informada por el gobierno, como en la interfaz de transparencia), los de consulta (en los que, por el contrario, la sociedad informa al gobierno –o el gobierno recaba información de la sociedad– como en la interfaz contributiva) y los de participación activa. Estos últimos consisten en la colaboración entre la ciudadanía y su gobierno; de ahí que podamos asimilar esta última clase no sólo a la interfaz comunicativa, sino inclusive a la de gestión propuesta por Isunza, plenamente¹⁸⁴.

La importancia de este enfoque sobre los mecanismos de participación radica en los efectos que les atribuye la OCDE, entre ellos, que “permite[n] que los gobiernos conozcan nuevas fuentes de ideas, información y recursos relevantes para el diseño de políticas y la toma de decisiones”¹⁸⁵. Con ello, esta forma de entender la participación ciudadana pone énfasis en la forma en que los ciudadanos pueden contribuir efectivamente a favor de un mejor diseño de la acción pública, principalmente. Esto, relacionado directamente con el tema de la *incidencia* de la figura, que consideramos elemental para el análisis del Testigo Social que haremos más adelante.

¹⁸⁴ Organization for Economic Co-Operation and Development, *Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation*, OCDE, Francia: 2001

¹⁸⁵ *Ibidem*.

Por el contrario, afirma la OCDE que “un deficiente diseño y la inadecuada implementación en la información, consulta y participación activa en el diseño de políticas puede debilitar las relaciones gobierno-ciudadanía”. Es por ello que los gobiernos deben procurar identificar y favorecer los arreglos institucionales que contribuyen al desarrollo de estos mecanismos conforme a dicha metodología.

En este sentido, es de mencionar que el Testigo Social, junto con el sistema *Compranet*¹⁸⁶ y el sistema de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, fueron reconocidos por la OCDE como avances significativos de México en la implementación de la *OCDE-ABC*, es decir, como mecanismos favorables al combate a la corrupción. Esta mención figura en el reporte que se aprobó a finales de 2004 por el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, para la fase 2 del mecanismo de seguimiento de dicho instrumento intergubernamental¹⁸⁷.

Particularmente, el Testigo Social en este esquema de análisis, se puede entender como un mecanismo pleno de participación activa. Esto, en comparación con otros instrumentos igualmente examinados y reconocidos por el Grupo de Trabajo de la *OCDE-ABC* en otros países latinoamericanos, como el programa *Olho Vivo* del gobierno brasileño, que se entiende en la categoría de “información” y el portal *ChileCompra*, en la misma categoría¹⁸⁸.

Es importante mencionar que la Secretaría de la Función Pública, en cambio, sí ha reconocido al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana¹⁸⁹ en foros de la OCDE, y utiliza esta cla-

¹⁸⁶ Véanse las notas 44 y 122.

¹⁸⁷ OECD Working Group on Bribery, “Mexico: Phase 2 Report on the application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”, documento electrónico disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/44033641.pdf> y recuperado el 14 de noviembre de 2011.

¹⁸⁸ Véase el apartado 1.4.3.

¹⁸⁹ Participación de Elizabeth Yáñez, Subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, en la presentación del libro “El cohecho en las adquisiciones del sector público: métodos, actores y medidas para combatirlo” en el marco de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008.

sificación en la elaboración de sus planes y programas en la materia. Estos últimos, incluso, vinculan como una temática unificada participación ciudadana y combate a la corrupción. De hecho, el citado informe de la OCDE sí menciona la vinculación de estas prácticas al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, señalando como premisa principal la “cero tolerancia” a la corrupción en el gobierno¹⁹⁰.

En virtud de lo expuesto, concluimos que existen diferentes argumentos por los cuales el Testigo Social no sólo es un fenómeno de participación ciudadana entendible teóricamente, sino que contiene elementos en su diseño institucional que lo clasifican definitivamente como un *mecanismo* de participación ciudadana.

El presente estudio sobre la figura del Testigo Social, y su caracterización como mecanismo de participación ciudadana hacen alusión a la institución consignada por las leyes federales vigentes. Sin embargo, este no es el único fenómeno con esa denominación (comenzando por el testigo social de los pactos de integridad) que existe o ha existido. Antes de seguir a la presentación y análisis de la experiencia del Testigo Social en la práctica, referiremos brevemente otras figuras análogas que también llevan el nombre de Testigo Social en otros ámbitos de gobierno, siguiendo precisamente los preceptos de la política federal en materia de contrataciones públicas.

OTROS MODELOS DE TESTIGO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

EL TESTIGO SOCIAL EN PETRÓLEOS MEXICANOS

La LA y la LO tienen como destinatarios todas las unidades administrativas de cualquier orden de gobierno que ejerzan recursos públicos

La relación estenográfica se encuentra disponible en el sitio electrónico de la Secretaría de la Función Pública: http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/crl2008_lunes, recuperado el 8 de junio de 2011.

¹⁹⁰ OECD Working Group on Bribery, op. cit., nota 187.

de origen federal, como se desprende de sus correspondientes primeros artículos. Entre los casos de excepción a esta disposición genérica, sin embargo, se encuentra el tercer párrafo del artículo primero de ambos ordenamientos, los cuales expresan, respectivamente:

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento¹⁹¹.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, relativos a las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que realicen Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan excluidos de la aplicación de este ordenamiento, por lo que se regirán por lo dispuesto en su Ley, salvo en lo que expresamente ésta remita al presente ordenamiento¹⁹².

Es decir, toda contratación pública relacionada con la industria petrolera, actividad estratégica privativa del Estado mexicano, queda sujeta a la normatividad derivada de la Ley de Petróleos Mexicanos. Esto resulta de relevancia pues más adelante se mostrará el gran volumen de contrataciones públicas que en este supuesto realiza Petró-

¹⁹¹ Artículo 1, tercer párrafo LA.

¹⁹² Artículo 1, tercer párrafo, LO.

leos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con la participación del Testigo Social, a pesar de que no le aplican directamente las disposiciones de la LA y la LO.

Las Disposiciones Administrativas de Contratación en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Organismos Subsidiarios¹⁹³ (sintéticamente, las DACs) son las normas de carácter general aplicables al régimen de contrataciones públicas de la industria petrolera nacional y encuentran su fundamento en el artículo 51 de la Ley de Petróleos Mexicanos¹⁹⁴.

Las DACs disponen en su Parte IX los mecanismos de transparencia propios de esta clase de contrataciones. Se aclara entonces que de ninguna manera se crea por esta circunstancia un régimen de excepción a las disposiciones internacionales en materia de transparencia y combate a la corrupción en el sector público. En esta virtud, el artículo 85 ordena:

“Artículo 85.- Se deberán contratar testigos sociales para dar testimonio sobre la legalidad y transparencia de las licitaciones públicas (...).”

Como se aprecia, el Testigo Social también aparece como una figura de control social en el régimen jurídico aplicable a las actividades sustantivas de PEMEX y sus subsidiarias. Ahora bien, el parámetro para requerir la participación del representante social incluye “las contrataciones *que requieren de autorización de los Consejos de Administración en términos del artículo 10 de las presentes Disposiciones (...)*”¹⁹⁵.

Conforme al artículo 10 de las DACs, las contrataciones en cuestión son aquellas “a que se refieren los artículos 19, fracción IV, inciso

¹⁹³ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 2010.

¹⁹⁴ El artículo 52 dispone, empero, que en todo lo no relacionado a actividades sustantivas se aplicarán la LA y la LO, como se desprende del texto de estas mismas Leyes.

¹⁹⁵ Artículo 85, DACs.

k) de la Ley [de Petróleos Mexicanos] y 46 del Reglamento [de la Ley de Petróleos Mexicanos] (...) de conformidad con los lineamientos que al efecto se emitan por el Consejo de Administración”. En efecto, dichos “Lineamientos”¹⁹⁶ subdividen las contrataciones públicas en el rubro de actividades sustantivas en cuatro clases, de los “Contratos A” a los “Contratos D”.

Es indispensable, por tanto, la contratación de Testigos Sociales cuando se liciten “Contratos A”, los cuales requieren la aprobación del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, cuando se trate de montos equivalentes o superiores a los 200 millones de dólares en el caso de las subsidiarias, o 100 millones de dólares para el caso de contratos del corporativo de Petróleos Mexicanos.

Asimismo, participarán Testigos Sociales en los procedimientos para la adjudicación de “Contratos B” que son aquellos que requieren autorización del Consejo de Administración del Organismo Subsidiario correspondiente, cuando el monto es igual o mayor a los 100 millones de dólares y menor de 200 millones de dólares.

Las DACs contienen también el supuesto de la designación excepcional “en aquellos casos que por su importancia o trascendencia se estime conveniente por parte del Consejo de Administración o Comité de Adquisiciones y Obras que corresponda o del Organismo Descentralizado”.

En cuanto al procedimiento de designación, corresponde a la Secretaría de la Función Pública, a solicitud de la empresa pública encargada, nombrar al Testigo Social “considerando especialistas, organismos no gubernamentales e instituciones”. Las DACs aclaran, sin embargo, que se debe solicitar la participación de “testigos que tengan conocimiento de la materia” que corresponda a la contratación.

Como se observa, para realizar el nombramiento en esta hipótesis no se hace referencia al Padrón de Testigos Sociales o al Comité de

¹⁹⁶ “Lineamientos que establecen los casos y montos para la aprobación de contratos, a que se refiere el inciso K) de la fracción IV del artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos”, documento público obtenido a través de la solicitud de acceso a la información con folio INFOMEX 1857200102011, actualizado al 28 de febrero de 2011 (Acuerdo CA-013/2011, anexo a la solicitud).

Designación de Testigo Social. Sin embargo, resulta difícil concluir de esto que la SFP no siga el proceso normalizado en las Leyes y los Reglamentos para la designación. Esto, porque el esquema del Testigo Social de PEMEX no se diferencia tajantemente del dispuesto en la LA y la LO. Más bien estas normas en el régimen especial de la industria petrolera buscan incorporar la figura *incluso* en el caso de excepción a los procedimientos regulares de contratación.

Este razonamiento se confirma en el artículo 86 que menciona el deber de las entidades descentralizadas de PEMEX de proporcionar “las facilidades e información que soliciten”. Inclusive, las DACs tratan la cuestión de la información clasificada, proponiendo la celebración de “convenios de confidencialidad” a efecto de salvaguardar la información clasificada. Es concluyente también que el objetivo de la participación del Testigo Social sea exactamente el mismo de un procedimiento ordinario de contrataciones: la emisión del testimonio (que en su caso se deberá hacer público en los portales electrónicos de los correspondientes organismos subsidiarios).

Una diferencia de regulación, se encuentra en una limitación adicional al ámbito de participación del Testigo Social, consistente en que éstos “no podrán intervenir en decisiones de negocio que impacten en las líneas estratégicas del Proyecto Sustantivo y las metas de la contratación”. Sin elaborar en este análisis, podemos estimar que esta es una disposición razonable, pues el deber del Testigo Social está relacionado con el combate a la corrupción, la transparencia y la mejora de la gestión, mismas que son ajenas a los planes de negocio de la industria petrolera nacional¹⁹⁷.

Las normas citadas constituyen la única y breve referencia del Testigo Social para el caso de contrataciones públicas relacionadas con actividades sustantivas de producción en la industria petrolera nacional. En esencia, lo dispuesto en la Ley de Petróleos Mexicanos y sus DACs

¹⁹⁷ Esto no obsta para apuntar que ésta, al igual que las excepciones por causas de seguridad que disponen las Leyes, no se derivan de una descripción profusa que las explique a plenitud. En ambos casos, sin embargo, el tema excede los propósitos de esta investigación.

vienen a incorporar el mismo sistema de Testigo Social previsto en la LA y LO para el este caso de excepción en concreto, como un complemento muy necesario, como se demostrará en el siguiente capítulo.

EL TESTIGO SOCIAL EN EL ÁMBITO LOCAL Y MUNICIPAL

Este tema se inserta como una referencia breve que muestra la manera en que se ha asimilado la participación de Testigos Sociales en materia de contrataciones públicas federales hacia otros órdenes de gobierno. No obstante, debe aclararse que, a diferencia del Testigo Social previsto para las actividades sustantivas de PEMEX (que se inserta en un mismo sistema), estos “otros Testigos Sociales” sí tienen un régimen específico, en el cual no profundizaremos, sino que mencionaremos algunas de sus particularidades exclusivamente.

A la manera de los Lineamientos de 2004 en materia federal, el 21 de abril de 2008 se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el “Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la participación de Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las Dependencias y Organismos Auxiliares de la Administración Pública Estatal”, fundamentado en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011. Esta acción apoya la estrategia consistente en “impulsar la participación social para que a través de una cultura política de exigencia ciudadana (...) se contribuya a transparentar la gestión gubernamental”¹⁹⁸. El Testigo Social en el Estado de México surge entonces con el claro propósito de fortalecer la transparencia de la gestión pública así como el “compromiso gubernamental de rendición de cuentas”¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Se advierte la concordancia con la política pública a nivel federal, que a su tiempo sigue las convenciones internacionales para el combate a la corrupción. Cfr: “Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la participación de Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las Dependencias y Organismos Auxiliares de la Administración Pública Estatal”, publicado en la *Gaceta del Estado* el 21 de abril del 2008.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

Conforme a este Acuerdo, podrían fungir como Testigos Sociales las personas en lo individual o en lo colectivo, siendo estas últimas “organizaciones de la sociedad civil”, éstas sí con un desarrollo jurídico más acabado en las leyes federales²⁰⁰; mas no sólo ello, sino que se reconocía al mismo tiempo a las organizaciones que hubieran adquirido ya “el registro correspondiente ante la Secretaría de la Función Pública” de la Administración Pública Federal.

El criterio para determinación de la incorporación del Testigo Social previsto en este primer Acuerdo consiste en que una contratación cumpla con alguno de los siguientes requisitos: a) tenga alto impacto social, b) importe un monto “representativo”, c) “incentive significativamente el desarrollo económico y social”, d) que “incida en una estrategia de crecimiento municipal, regional o estatal” o bien e) “que exista un alto requerimiento para hacer más transparente el proceso”²⁰¹.

Las razones b) y e) son muy similares a las de los Lineamientos federales de 2004, llamando la atención que no se estableció un monto fijo como “representativo”. Por su parte, las citadas como a), c) y d) se refieren a decisiones discrecionales de la autoridad que podrían incrementar el número de ocasiones en que interviene el Testigo Social, como en el caso de las designaciones extraordinarias que puede realizar la SFP en el ámbito federal.

Por lo que hace a las atribuciones y derechos del Testigo Social previstas en este Acuerdo, el ámbito de intervención y los efectos del testimonio y su contenido, incluso las disposiciones sobre la contratación, son semejantes a los establecidos originalmente para la figura

²⁰⁰ Esto, conforme a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. En el Estado de México no existe una disposición local análoga por lo que el Decreto define como “OSC” a “Las Organizaciones de la Sociedad civil [sic], así como colegios, sociedad [sic] y asociaciones de profesionistas constituidos conforme a las disposiciones legales aplicables y que no persigan fines preponderantemente económicos”, Artículos PRIMERO y SEGUNDO del Acuerdo; véase la nota 48. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Participación Ciudadana: Contexto nacional”, documento electrónico disponible en www.diputados.gob.mx/cesop y recuperado el 22 de agosto de 2011.

²⁰¹ Artículo SEXTO del Acuerdo.

en el ámbito federal²⁰². Asimismo, se insiste en el deber de informar a los licitantes de la intervención del representante social así como la previsión de que el Testigo Social no podrá abandonar los procedimientos de contrataciones en los que interviene²⁰³.

De manera análoga a la reforma de la normatividad federal del año 2009, el 6 de septiembre de 2010, fue publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el Decreto Número 147 que añade el Título Décimo al Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México. El nuevo Título se denomina “Del Testigo Social” y consta de seis capítulos que reglamentan la figura para las contrataciones públicas de esta entidad federativa. El primer efecto de esta reforma legislativa, por cierto, es el de derogar el Acuerdo del Ejecutivo expedido en abril del 2008²⁰⁴.

Las nuevas disposiciones legales transformaron la figura en el ámbito local, identificándola primeramente como “*un mecanismo de participación ciudadana* por medio del cual se involucra a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública relevantes (...) para minimizar riesgos de opacidad y corrupción”²⁰⁵. A diferencia del concepto en las leyes federales, ésta es una formulación más abstracta y muy interesante en el contexto y antecedentes internacionales de esta institución. Partiendo de esta simple enunciación puede afirmarse la conformidad del diseño de este mecanismo con las disposiciones de la ONU-CCC, OCDE-ABC y la Convención Interamericana contra la Corrupción, concretamente.

El Testigo Social en el Estado de México también expande su ámbito de acción abarcando las contrataciones de ejecutivo local, pero también las de los ayuntamientos, las entidades paraestatales locales (“organismos auxiliares”) y los tribunales administrativos del Estado.

²⁰² Artículos NOVENO al DÉCIMO CUARTO del Acuerdo.

²⁰³ Artículos OCTAVO y DÉCIMO QUINTO del Acuerdo.

²⁰⁴ Artículo SÉPTIMO transitorio, del Decreto.

²⁰⁵ Artículo 1.42 del Código Administrativo del Estado de México (CAEM).

En el mismo artículo 1.43 se contempla que “[l]os poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, aplicarán los procedimientos previstos para la participación del Testigo Social, en todo lo que no se oponga a los ordenamientos legales que los regulan”.

En cuanto a los casos específicos que requieren de la participación de un Testigo Social, se respetaron los criterios establecidos por el Acuerdo original²⁰⁶, al tiempo que se especificaron las materias susceptibles de incorporar la participación del representante social, los cuales incluyen: las *concesiones de infraestructura vial* (Libro Séptimo del CAEM); obra pública y servicios relacionados con la misma; bienes y servicios, arrendamientos y *enajenaciones* y los *proyectos para la prestación de servicios* (asociaciones público-privadas, Libro Décimo Sexto del Código)²⁰⁷.

Si bien los requisitos y procedimientos para el Registro son similares a los prescritos por la LO y LA, en el Estado de México la acreditación tiene vigencia anual (pero renovable). La atribución para el otorgamiento del registro recae en un Comité de Registro de Testigos Sociales, formado por representantes de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM). La Presidencia es rotativa anualmente entre estas dos instituciones que forman el Comité.

Corresponde a este Comité, asimismo, mantener actualizado el registro, establecer las “cuotas” que pagarán las unidades administrativas contratantes al Testigo Social y publicar el tabulador en sus portales electrónicos, así como en la Gaceta del Gobierno. De la misma forma, deberán hacerse públicas las acreditaciones y cancelaciones de los registros como Testigo Social²⁰⁸.

²⁰⁶ Artículo 1.67 del CAEM y SEXTO del Acuerdo.

²⁰⁷ Los rubros en los que se supera lo dispuesto en la normatividad vigente para el Testigo Social en materia federal son precisamente las concesiones de infraestructura vial, las enajenaciones y los proyectos de prestación de servicios.

²⁰⁸ Capítulo Segundo, Título Décimo del CAEM.

El mecanismo operativo de este renovado mecanismo de Testigo Social no se aleja mucho de las normas vigentes en materia federal: derecho a voz, mecanismos de denuncia, evaluación por la Secretaría de la Contraloría del estado, entre otros²⁰⁹. Como peculiaridad, empero, se puede mencionar que no existe un tiempo límite para mantener publicados los testimonios (como lo son tres meses en materia federal)²¹⁰. El testimonio debe contener asimismo un apartado sobre “[a]ntecedentes de la contratación” y otro de “[d]efiniciones relevantes en el texto”, datos que facilitarían la lectura del testimonio a la ciudadanía.

La figura en el Estado de México se encuentra ahora en consolidación, teniéndose registrados al 18 de mayo de 2011 a 14 personas físicas y para el 3 de junio de 2011 a 3 personas morales ante el Comité que administran la UAEM y el INFOEM²¹¹. La repercusión de estas normas y su entrada en vigor, de hecho, ha llegado hasta el ámbito municipal. El Bando Municipal expedido por el Ayuntamiento de la ciudad de Toluca, capital del estado, reconoce en su artículo 45, fracción XVIII como facultad de este órgano de gobierno en materia de desarrollo urbano y obras públicas “solicitar la participación de testigos sociales en los procedimientos de contratación que estimen convenientes de acuerdo con los criterios y disposiciones establecidos en la ley de la materia [es decir, el CAEM]”²¹²

En antecedentes similares en el ámbito municipal, mencionaremos igualmente la publicación del 13 de mayo de 2005 en el Periódico

²⁰⁹ Artículos 1.45 al 1.48 del CAEM.

²¹⁰ Artículo 1.55, CAEM.

²¹¹ El portal electrónico del Comité tiene por dirección <http://www.uaemex.mx/testigosociales/home.html> (recuperado el 16 de noviembre de 2011).

²¹² Este estudio no podido determinar si acaso la vigencia de estas normas se ha visto reflejado en atestiguamientos concretos (estatales o municipales) en esta entidad federativa. Sin embargo, sí fue posible detectar en la opinión pública cierto descontento por una aparente “sobrecarga” de tareas sobre una persona para realizar esta tarea. La apreciación deriva de que una labor similar ha sido ejecutada con anterioridad por los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (previstos en la Ley Orgánica Municipal del estado) que era órganos colegiados formados para la supervisión de la construcción de obras públicas. *Cf.*

Silvia González Tenorio “Le cargarán más tareas al testigo ciudadano”, *El Sol de Toluca*, 4 de febrero de 2011.

co Oficial del Estado de Puebla, el cual contiene el “Acuerdo conjunto del Presidente Municipal y el Contralor del Municipio de Puebla (...) por el que se emiten los Lineamientos que regulan la participación de Testigos Sociales en los procedimientos de adjudicación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas que realice el Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados”.

Como se observa del título de este documento, se diseñó un mecanismo de intervención en materia de obras públicas, exclusivamente, inspirado por supuesto en los Lineamientos de la SFP del año 2004. En palabras del Comité Ciudadano a la Contraloría de esta ciudad, la publicación de este Acuerdo no surtió efectos sino hasta 2011, cuando el Ayuntamiento expidió por primera vez una Convocatoria para el registro de Testigos Sociales²¹³. Este proceso de registro y consolidación, al igual que en las otras referencias ya citadas tendrá resultados en los siguientes meses, seguramente.

Por último, no dejaremos de citar el caso de otro Testigo Social, regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa. El artículo 35 de dicho ordenamiento, es muy similar en contenidos al artículo 26 Ter de la ley de adquisiciones en materia federal, sustituyendo simplemente a la Secretaría de la Función Pública por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del estado de Sinaloa²¹⁴. La diferencia principal radica en el último párrafo del artículo que consigna que “[e]n ningún caso los testigos sociales recibirán contraprestación alguna por su participación en los procedimientos de contratación respectivos”²¹⁵.

²¹³ Entrevista con Aurora Méndez Motolinía, directora del Consejo Ciudadano a la Contraloría, el 22 de agosto de 2011 en el marco del Seminario Internacional “Hacia una política de rendición de cuentas”.

²¹⁴ Incluso, se respeta el monto de “cinco millones de días de salario mínimo” que establece la norma federal, sólo que se trata del salario “vigente en el Estado de Sinaloa”. Éste corresponde al área geográfica C, por lo que representa un importe menor (\$56.70). En este sentido, las contrataciones cubiertas por este Testigo Social representa 283,500,000.00 de pesos.

²¹⁵ Artículo 35 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa.

Tanto el padrón de Testigos Sociales del estado de Sinaloa como los testimonios deberán publicarse en el portal electrónico *Compranet* del estado²¹⁶, sin embargo a la fecha de la publicación de este estudio no existen datos que permitan corroborar que la figura esté en operación. Como en el caso del Estado de México, se puede presumir que el Testigo Social de Sinaloa se halla en fase de implementación.

Frente a los recientes casos en materia estatal y municipal, la experiencia del Testigo Social en el ámbito federal acumula ya por lo menos seis años desde la primera edición de los Lineamientos de la SFP a finales del año 2004. Las oportunidades para la incidencia, que hemos identificado en el diseño y los antecedentes de esta figura, han sido múltiples desde entonces. En este sentido, lo expuesto hasta ahora es el contexto que consideramos suficiente para conocer la relevancia del objeto principal de este estudio: la sistematización de la experiencia de incidencia de la sociedad civil mediante de la figura del Testigo Social.

El siguiente capítulo, por tanto, expone la experiencia en voz de los propios actores, presentando los resultados de las entrevistas realizadas a veinte Testigos Sociales, conforme a una metodología construida a partir de las inquietudes y expectativas que dejó en el equipo de investigación el estudio de los antecedentes y el diseño de la figura del Testigo Social, unificando así los contenidos que forman parte de este estudio. Complementando esta fuente principal de la experiencia de incidencia del Testigo Social, se analizan al mismo tiempo datos de la gestión pública y algunos de los testimonios que han emitido los representantes sociales, a fin de conocer con todo detalle hasta qué punto los planteamientos hasta ahora expuestos son verificables en la cotidianidad de la operación de la figura.

²¹⁶ *Compranet* Sinaloa es la versión local del *Compranet* federal (véanse las notas 44 y 122); el portal electrónico está disponible en: www.sinaloa.compranet.gob.mx/ recuperado el 14 de noviembre de 2011.

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Como se mencionó en los capítulos anteriores, el Testigo Social es una figura única en su tipo, la cual consiste en la intervención de ciudadanos previamente autorizados y designados por las autoridades para supervisar la ejecución de los procesos de compras gubernamentales con el objeto de coadyuvar para asegurar la idoneidad y la legalidad de la contratación pública en condiciones de transparencia. Por sus características, esta forma de participación activa de la ciudadanía pretende contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin formar parte de la Administración Pública.

La incidencia de este instrumento se ejerce directamente en el momento mismo en el que se producen actos de autoridad y con la finalidad de que éstos estén apegados al marco jurídico, en apoyo del gobierno para combatir y disuadir la comisión de conductas ilícitas e irregulares, susceptibles de generar actos de corrupción.

De esta manera, no sólo se involucra al ciudadano, como tradicionalmente se ha hecho, en los procesos de consulta para la *planeación* de políticas públicas, sino que se privilegia su intervención durante la *ejecución* de procedimientos administrativos, al tiempo que se favorece la *evaluación* por parte de la ciudadanía sobre la efectividad de la acción pública, en cuanto a sus alcances y su eficacia.

En el presente capítulo se presenta información recolectada *ex profeso* a efecto de determinar el impacto de la figura del Testigo Social en su realidad social. Lo expuesto en capítulos anteriores ha dado lugar a algunas “preguntas guía”, con sus correspondientes hipótesis, que dan pie al análisis de la figura; las cuales son:

Pregunta 1. ¿Es el Testigo Social un mecanismo de participación ciudadana?

Hipótesis 1. El Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana en los procesos de compras gubernamentales.

Pregunta 2. ¿Cuál ha sido la incidencia del Testigo Social en la gestión pública?

Hipótesis 2. El Testigo Social ha tenido incidencia en la gestión pública, tanto para inhibir la corrupción y favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, como para mejorar la eficiencia de los procesos de compras gubernamentales.

Pregunta 3. ¿Es el diseño institucional del Testigo Social el idóneo para favorecer la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de compras gubernamentales?

Hipótesis 3. El diseño institucional del Testigo Social favorece los alcances del mecanismo en la incidencia en los procesos de compras gubernamentales, sin limitar su potencial.

Para realizar el análisis de la figura del Testigo Social se utilizará la metodología de la sistematización de experiencias, recopilando información primaria mediante entrevistas con los propios actores centrales del mecanismo: las personas que se desempeñan como Testigos Sociales. Estos datos se complementan con la revisión de documentos que aportan datos sobre la experiencia de estos actores, particularmente los testimonios públicos que se emiten como consecuencia del atestiguamiento. Por último, la sistematización también considera un breve estudio cuantitativo del impacto de la figura respecto de datos de la gestión ofrecidos por las propias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El presente capítulo contiene los siguientes elementos: en primer lugar, se desarrollará un apartado donde se describan los detalles de la planeación de la sistematización de la experiencia. Se incluyen, por

tanto, la explicación de los aspectos considerados como relevantes de la figura del Testigo Social, las herramientas para recopilar información, así como la definición de las muestras de estudio en cada caso; posteriormente, se lleva a cabo la presentación, análisis e interpretación de la información a sistematizar que consiste propiamente en la experiencia de incidencia del Testigo Social, tomando como base las preguntas guía antes mencionadas.

LA SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

¿PARA QUÉ SISTEMATIZAR LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN DEL TESTIGO SOCIAL?

La sistematización de experiencias es un proceso ordenado que implica la reconstrucción de lo acontecido en una determinada acción o situación y permite la generación de conocimiento, conlleva una reflexión crítica del desempeño, así como de los resultados, al tiempo que supone la comunicación de los aprendizajes²¹⁷.

El objeto de conocimiento de la sistematización es una práctica social de intervención en la cual se han jugado roles protagónicos. Su interés principal es rescatar el proceso, dar cuenta de cómo se actuó, analizar los efectos de la participación, las relaciones que se generaron entre los diversos actores involucrados y los factores que intervinieron para lograr o no los resultados.

Entre los objetivos de la sistematización de experiencias podemos encontrar los siguientes:

- Comprender más profundamente lo sucedido y proponer mejoras en nuevas oportunidades de intervención. En este

²¹⁷ Cfr. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Guía Metodológica de Sistematización, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica, 2004.

sentido, permite descubrir aciertos, errores, formas de superar obstáculos y dificultades o equivocaciones repetidas.

- Habilitar al intercambio de los aprendizajes con otras experiencias similares de manera más que anecdótica, cualitativa.
- Contribuir a la reflexión teórica con conocimientos surgidos directamente de la vivencia de los participantes. Por ello, se dirige a aportar un primer nivel de teorización que permite vincular la práctica con la teoría.
- Fomenta la incidencia en políticas y planes a partir de aprendizajes concretos que provienen de circunstancias reales, dado que se orienta a formular propuestas de mayor alcance basadas en lo que sucede en el terreno²¹⁸.

El Testigo Social es importante, entre otras razones, por operar en un ámbito especializado y sensible como la materia de compras gubernamentales, uno de los espacios de la gestión pública inusuales para la participación junto con la materia fiscal o la de seguridad del Estado²¹⁹. Esto justifica la necesidad de sistematizar la experiencia de incidencia del Testigo Social.

Por otra parte, las compras públicas revisten una importancia muy particular entre los ámbitos susceptibles de corrupción²²⁰. Al mismo tiempo, la mejora de la gestión en estos rubros se ha sugerido ampliamente como una herramienta idónea de combate a las conductas ilícitas, precisamente con la participación de la sociedad civil.

El potencial de incidencia directa del Testigo Social se basa en el ámbito de su intervención en los procesos de contrataciones públicas, consistente en colaborar en la evaluación del diseño y ejecución de la política pública así como en la posibilidad de orientar una mejor formulación en ocasiones posteriores (mediante la presentación del

²¹⁸ Oscar Jara, Para sistematizar experiencias, Alforja, Costa Rica: 1994, *passim*.

²¹⁹ Núria Font, *op. cit.*, nota 156, p. 17.

²²⁰ Véase el CAPÍTULO 1, apartado 1.2.

testimonio y la producción de propuestas para fortalecer la transparencia y la mejora de la gestión). En otros casos, la incidencia puede ser más consistente, como se analizó en la interfaz mandataria que constituye la obligación de denuncia de irregularidades: este simple elemento desencadena todo un proceso sancionatorio, contribuyendo así en los procesos de control de la gestión pública.

En estos términos cada una de las personas y organizaciones que intervienen en la ejecución del mecanismo de Testigo Social aportarán su experiencia en el desarrollo del potencial de incidencia intrínseco a la figura. También hemos advertido, en el CAPÍTULO 2 que estos espacios de intervención se vinculan asimismo con fenómenos como la formación de capital social y otras “virtudes públicas” adyacentes a la participación ciudadana.

Al presentar un conjunto funcional de estas vivencias, como se pretende en este estudio, nos dirigimos a acumular conocimientos certeros sobre el alcance y vigencia de estas proyecciones derivadas del análisis formal de la figura. En este sentido, se favorece la realización de reflexiones, como aquéllas necesarias para proponer mejoras sobre el funcionamiento de esta institución.

El conocimiento que genera la sistematización abre la puerta a que la figura del Testigo Social sea conocida por los propios actores, por otras organizaciones como forma de incidencia y, en general, por la ciudadanía. Entre los beneficios de su participación se pueden mencionar el fortalecimiento de la cultura democrática y de la participación, pero también la incitación hacia la generación de alternativas para el involucramiento ciudadano en políticas públicas. De este modo, la investigación se constituye como testimonio de los resultados, ventajas, restricciones y oportunidades para la participación del Testigo Social en nuestro contexto.

A continuación se describen las etapas y actividades que se definieron como parte de la sistematización de la experiencia del Testigo Social, así como los instrumentos y técnicas que se utilizaron para recopilar la información.

La metodología general de la sistematización considera las siguientes etapas²²¹:

Etapa 1. Planificación de la sistematización.

Etapa 2. Recuperación, análisis e interpretación de la experiencia.

Etapa 3. Comunicación de los aprendizajes.

Plan de sistematización

Para llevar a cabo una sistematización de experiencias es requisito elaborar un plan que incluya entre otras cosas, el objetivo y el objeto de la sistematización, el eje de sistematización, así como los procedimientos y las técnicas que se utilizarán para recuperar la experiencia²²².

Delimitación del objetivo

Para el presente análisis, el objetivo de la sistematización consiste en identificar las aportaciones en términos de participación ciudadana, incidencia y alcance de la figura de Testigo Social para fortalecerlo como mecanismo que favorece la transparencia, inhibe la corrupción y mejora la gestión en materia de contrataciones públicas.

²²¹ No existe como tal una metodología general y homogénea de sistematización de experiencias; algunos autores plantean diversas propuestas metodológicas con elementos comunes, por ejemplo: Oscar Jara, Diego Palma, Alfredo Ghiso y Sergio Martinic. Para el presente estudio se utiliza como referencia principal la "Guía Metodológica de Sistematización" elaborada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica (*op. cit.*, nota 217) la cual consideramos sintetiza las distintas propuestas generando una metodología completa para la sistematización de experiencias.

²²² *Ibidem.*

Definición del objeto

a) ¿Qué experiencia vamos a sistematizar?

En este caso, se sistematizará la experiencia de participación como Testigo Social en los procesos de contrataciones públicas del gobierno federal.

b) ¿Qué aspectos más relevantes de la experiencia se sistematizarán?

Una serie de reflexiones planteadas en el capítulo anterior nos permitieron identificar los aspectos más relevantes de la experiencia de participación como Testigo Social que se sistematizarán. Estos aspectos son los siguientes:

- El Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana
- Incidencia en la gestión pública del Testigo Social
- Alcances y diseño de la figura del Testigo Social

Precisión del eje de sistematización

a) ¿Por qué queremos sistematizar esta experiencia y no otra?

El Testigo Social presenta características particulares a diferencia de otros mecanismos de participación ciudadana en operación en la administración pública. Entre los ya comentados, podemos mencionar su ámbito de aplicación, su nivel de especialización y su previsión en un marco legal, así como el área de la gestión en la que se incorpora (que no sólo es inusual, sino también compleja).

b) ¿Cuál será el enfoque central, el hilo conductor que atraviese el análisis de toda la experiencia?

En este sentido, el enfoque central del análisis será identificar y evidenciar la incidencia de la figura de Testigo Social en la gestión pública como un mecanismo de participación ciudadana diseñado para favorecer la transparencia y legalidad en las contrataciones públicas.

Técnicas para recuperar la experiencia

Para la recuperación de información de la experiencia de participación como Testigo Social se utilizarán las siguientes técnicas:

- **Análisis cuantitativo:**
o Datos estadísticos. A partir de solicitudes de acceso a la información y otro tipo de información pública sobre la gestión, se analiza la incidencia del Testigo Social en los procesos de la gestión pública en los que participa.
- **Análisis cualitativo:**
o Testimonios. Se analizan los testimonios emitidos por los Testigos Sociales para identificar áreas de incidencia directa e inmediata de la figura en la forma de conducir los procesos de compras gubernamentales.
- **Entrevistas a Testigos Sociales.** Permiten la sistematización de la experiencia del Testigo Social de viva voz, conforme a los rubros (temas) que se generan con motivo de los capítulos anteriores y las preguntas guía que orientan la sistematización.

Recuperación de la experiencia

Análisis cuantitativo

Se concentra en la obtención y examen de información de la gestión pública que se genera con motivo de la participación de los Testigos Sociales en los procedimientos de contrataciones públicas. Hace uso del carácter público de estos datos, es decir, su accesibilidad y la posibilidad de obtención y corroboración por sus fuentes, para mayor certeza y confiabilidad.

La principal fuente es la información obtenida directamente de las instancias responsables de la gestión pública en el ámbito de inciden-

cia del Testigo Social, es decir, las unidades administrativas encargadas de la contratación pública. El método seleccionado para acceder a esta información es la formulación de solicitudes de información pública mediante del sistema electrónico INFOMEX, administrado por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y sus normas relacionadas.

Sobre la experiencia previa de ONG CCRC en atestiguamientos, se decidió formular una solicitud para cada una de las dependencias (excepto la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), así como por lo menos para una entidad del ramo (es decir una empresa, organismo o fideicomiso paraestatal²²³), conforme al siguiente cuadro:

Tabla C. Solicitudes de acceso a la información, enviadas en Junio de 2012

RAMO ADMINISTRATIVO	NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA)
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)
Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
Comunicaciones y Transportes	Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)
Comunicaciones y Transportes	Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX)
Defensa Nacional	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)
Defensa Nacional	Secretaría de Marina (SM)
Desarrollo Social	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Desarrollo Social	Dicons, S.A. de C.V
Desarrollo Social	Coordinación General del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

²²³ Esto, considerando que los ramos administrativos concentran dependencias y entidades en torno a una cabeza de sector. En algunos casos, conforme a la experiencia de ONG CCRC en atestiguamientos, se seleccionó más de una entidad; inclusive, por esta razón, en algunos casos se eligieron órganos desconcentrados, en virtud de que tienen su propia Unidad de Enlace (por ejemplo, el Servicio de Administración Tributaria).

RAMO ADMINISTRATIVO	NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD
Desarrollo Social	Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)
Economía	Secretaría de Economía (SECON)
Economía	Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)
Economía	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo Empresas de Solidaridad (FONAES)
Economía	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)
Educación Pública	Secretaría de Educación Pública (SEP)
Educación Pública	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
Educación Pública	Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
Educación Pública	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL)
Educación Pública	Consejo Nacional para la Cultura y la Artes (CONACULTA)
Educación Pública	Instituto Politécnico Nacional (IPN)
Educación Pública	Universidad Pedagógica Nacional (UPN)
Educación Pública	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED)
Energía	Secretaría de Economía (SE)
Energía	Pemex Exploración y Producción (PEP)
Energía	Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB)
Energía	Pemex Petroquímica (PPQ)
Energía	Pemex Refinación (PR)
Energía	Petróleos Mexicanos (PEMEX)
Energía	Comisión Federal de Electricidad (CFE)
Energía	P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
Función Pública	Secretaría de la Función Pública (SFP)
Gobernación	Secretaría de Gobernación (SEGOB)
Gobernación	Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)
Gobernación	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
Hacienda y Crédito Público	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Hacienda y Crédito Público	Servicio de Administración Tributaria (SAT)
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

RAMO ADMINISTRATIVO	NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)
Procuraduría General de la República	Procuraduría General de la República (PGR)
Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
Reforma Agraria	Registro Agrario Nacional (RAN)
Reforma Agraria	Procuraduría Agraria (PA)
Salud	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
Salud	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)
Salud	Secretaría de Salud (SS)
Seguridad Pública	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
Seguridad Pública	Policía Federal (PF)
Trabajo y Previsión Social	Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS)
Trabajo y Previsión Social	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT)
Trabajo y Previsión Social	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)
Turismo	Secretaría de Turismo (SECTUR)
Turismo	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. (CPTM)

De esa manera se formularon 57 solicitudes de acceso a la información, como primera fuente del análisis cuantitativo. En septiembre de 2011, a raíz de la publicación del Quinto Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública, se obtuvo información adicional sobre las dependencias y entidades que contrataron Testigos Sociales entre 2008 y 2010 (información presentada en el ANEXO 3²²⁴). Esto requirió

²²⁴ El listado completo de designaciones para el período 2005-2007 se puede consultar en la dirección:

http://www.sisi.org.mx/jsp/psi/documentos/2011/seguimiento/00027/0002700225411_065.pdf

Para los años entre 2008 y 2010, el documento se encuentra en:

http://www.sisi.org.mx/jsp/psi/documentos/2011/seguimiento/00027/0002700225911_065.pdf

entonces la formulación de 10 solicitudes adicionales, para completar los datos faltantes.

El ejercicio de acceso a la información requirió la formulación de una solicitud homogénea (ANEXO 4) para obtener datos sobre los siguientes rubros de interés, entre los años 2005 y 2010:

1. El monto total erogado anualmente para la contratación de Testigos Sociales.
2. El monto total erogado anualmente por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el de obras públicas.
3. El monto total erogado en adquisiciones y obra pública en las que participó el Testigo Social.
4. Relación de personas contratadas como Testigo Social y los procedimientos en los que participó.

En caso de que la información proporcionada resultara insuficiente, se complementó la misma con otras fuentes de información pública, a saber:

- Portales de Obligaciones de Transparencia²²⁵. Información precisa sobre los contratos de la Administración Pública Federal (Testigos Sociales y contrataciones supervisadas): nombre de los proveedores/contratistas y montos de los contratos, entre otros.
- *Compranet*²²⁶ y Diario Oficial de la Federación. Información concreta sobre convocatorias (antes bases) y fallos de adjudicación en los procedimientos de contrataciones públicas del Gobierno Federal.

Información pública, de la solicitudes de acceso a la información con folios INFOMEX números 0002700225411 y 0002700225911.

²²⁵ En términos de la LFTAIPG, existen obligaciones de transparencia a cargo de las dependencias, entre ellas, informar públicamente sobre los contratos que suscriben en materia de adquisiciones y obras públicas (artículo 7, fracción XIII). Estos datos se vierten por todos los sujetos obligados en el portal electrónico www.pot.gob.mx

²²⁶ Véanse las notas 44 y 122.

Análisis cualitativo

a) Testimonios

Consiste en el análisis de una muestra de los testimonios públicos emitidos por los Testigos Sociales con motivo de su participación en procedimientos de contrataciones, para ser examinados en torno a las preguntas guía. El análisis cualitativo de los testimonios cumple dos objetivos: primero, preparar las entrevistas y segundo, evidenciar la incidencia conforme a sus contenidos. Debe recordarse que, en términos de la ley, los testimonios públicos deben estar disponibles en línea por sólo tres meses. Esto significa un límite previsible a la cantidad de información a encontrar, ajustando los criterios de selección sobre todo a la disponibilidad de los mismos.

La construcción de la muestra, para este caso, consiste primeramente en los testimonios correspondientes a los Testigos Sociales entrevistados. En este caso, se priorizó el estudio de al menos cuatro de los testimonios de cada uno de los actores a entrevistar, para preparar los encuentros. En esta virtud, de 17 Testigos Sociales entrevistados (12 personas físicas y 5 colectivas) se lograron analizar 48 testimonios que corresponden a 14 de los entrevistados.

Enseguida, se complementó la muestra con testimonios de Testigos Sociales no entrevistados, seleccionando aquéllos de los que se pudieron encontrar al menos dos testimonios. De esta manera, se examinaron 26 testimonios adicionales de otros 10 Testigos Sociales.

Es decir, de un total de 39 Testigos Sociales con registro ante la Secretaría de la Función Pública se examinaron testimonios del 62% de ellos (24). En relación al total de designaciones reportadas por la misma Dependencia entre 2008 y 2010 (444)²²⁷ se examinó un 17% de los testimonios que potencialmente se emitieron.

²²⁷ Secretaría de la Función Pública, Quinto Informe de Labores, Septiembre de 2011, p. 261. Pueden compararse estos datos con los obtenidos del ejercicio de acceso a la información, cuyo resumen y contraste con el Quinto Informe de Labores se presenta en el ANEXO 13.

b) Entrevistas

La entrevista se seleccionó como método de recolección de datos para captar de manera inmediata la opinión de los Testigos Sociales sobre diferentes vertientes de incidencia, en torno a las preguntas guía. A tal efecto, se determinaron diez temas de interés generando por lo menos dos preguntas en cada caso, de lo que resultó un cuestionario con 23 preguntas, que se presenta en el ANEXO 5.

Las entrevistas se llevaron a cabo con la presencia de dos participantes del equipo de investigación en cada caso, si bien las preguntas se formularon principalmente por uno de los investigadores quien, a su vez, llenó las veinte fichas de entrevista (se ofrece una muestra en el ANEXO 6). Para apoyar la recolección de datos de manera fidedigna, se solicitó a los participantes la grabación del audio de la entrevista, por lo que se recolectaron adicionalmente 18 pistas digitales con esta información. Se solicitó, además, el consentimiento del entrevistado para referir directamente sus opiniones, en caso de que se estimara necesario al momento de la sistematización.

Después de cada entrevista (sobre todo en las dos no grabadas) se elaboró una ficha sintética sobre los comentarios más relevantes proporcionados por el actor, para su conocimiento por el equipo de trabajo (se muestra un ejemplo en el ANEXO 7).

Antes de aplicar el cuestionario, se concertó una cita con el actor social explicando brevemente el motivo de la investigación, señalando un tiempo aproximado de la entrevista, las condiciones en las que se realizaría e informar sobre la disposición para resolver dudas, comentarios o cambios en lo acordado (en el ANEXO 8 se muestra un ejemplo de esta invitación).

La muestra de Testigos Sociales se seleccionó del padrón de la Secretaría de la Función Pública, priorizando los siguientes criterios:

- Entrevistar a la totalidad de las personas colectivas, preferentemente con dos representantes (es decir, diez entrevistas)

- Entrevistar a diez Testigos Sociales en lo individual, en correspondencia a la muestra de personas colectivas, seleccionados aleatoriamente.

El primer criterio, se satisfizo con 8 entrevistas de las personas colectivas, por lo que finalmente se realizaron 12 entrevistas a Testigos Sociales en lo individual, a saber:

Tabla D. Testigos Sociales Entrevistados.

PERSONAS FÍSICAS	PERSONAS COLECTIVAS
Gonzalo Toribio Martínez Corbalá	<i>Transparencia Mexicana</i>
Pascual Sánchez Torres	Eduardo Bohórquez y Gabriela Ramírez*
José Antonio Nava Gutiérrez	<i>Academia de Ingeniería, A.C.</i>
Jaime Enrique Espinosa de los Monteros	José Luis Antón Macín Fernando Echegaray Moreno
Ana Catalina Bohne García	<i>Instituto Mexicano de Auditoría</i>
David Shields Campbell	<i>Técnica, A.C.</i> Roberto Zavala Chavero
Genaro Ruiz Gómez	Edgar Fernández Gómez
Jorge Cruz Méndez	<i>Academia Mexicana de Auditoría</i>
Jesús Torres y García	<i>Integral y al Desempeño, A.C.</i> Jaime Bargalló Fuentes
Enrique Alcántara Gómez	Enrique Arce Bravo
Edwin Allan Simpson Espinosa	<i>ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.</i>
Humberto Santillana Díaz	Arturo Peñaloza Sánchez

*Entrevista conjunta, véase la nota 71.

Procesamiento y análisis de la información

Una vez recopilada la información requerida se llevó a cabo su procesamiento y análisis apoyándose en herramientas como bases de datos, fichas documentales, cuadros y esquemas.

Especialmente, el *análisis cuantitativo* generó un índice de solicitudes de acceso a la información que se puede consultar en el ANEXO 9. Asimismo, se ha generado una base de datos que relaciona para cada dependencia los montos erogados en materia de adquisiciones y obras públicas anualmente entre 2004 y 2010. Este documento contiene también los montos erogados anualmente para la contratación de Testigos Sociales y los montos de los contratos “vigilados” por la participación de los representantes sociales en cada caso. La tabla se ofrece en el ANEXO 10 (TABLA A), aunque sólo para el período 2007-2010, en virtud de que no toda la información pudo ser proporcionada íntegramente por las dependencias²²⁸. Más adelante se citarán algunos datos de interés.

En el caso del *análisis cualitativo*, se generó un documento de trabajo interno que contiene “fichas” sobre los aspectos relevantes de los 24 Testigos Sociales y de los 74 documentos a examen. Un ejemplo de estas fichas se presenta en el ANEXO 11. En lo particular, estos documentos de trabajo comentan algunas observaciones generales sobre los testimonios y la forma de incidencia del actor, lo cual se complementa con una relación de las recomendaciones que constan en cada testimonio. Las “fichas” que se refieren a las personas entrevistadas también incluyen algunos datos curriculares recabados por el equipo de investigación.

Por último, las entrevistas se han sistematizado en un informe de trabajo interno denominado “documento de análisis” que presenta

²²⁸ Por criterios de desclasificación y conservación documental, las dependencias y entidades informan que suelen eliminar de sus archivos documentos con más de cinco años de antigüedad, si se consideran irrelevantes para el fondo histórico. En esta virtud, la información anterior al año 2007 tiende a no estar completa en algunas oficinas públicas.

sinécticamente las respuestas a cada pregunta junto con un comentario particular a cada reactivo. Una muestra de este informe también se puede ver en el ANEXO 12. Esta fuente de sistematización, sobre la estructura del cuestionario y el documento de análisis, sirve para presentar los datos de los otros dos elementos analíticos de forma ordenada, constituyendo así el cuerpo de la experiencia sistematizada de la incidencia de la figura del Testigo Social.

En consecuencia, el presente capítulo continúa con una prosa que integra los elementos de las tres fuentes en torno a las preguntas-guía e hipótesis descritas, ordenados asimismo conforme a los temas específicos que integraron el cuestionario (mismo que se generó según las inquietudes generadas durante el estudio de los antecedentes y el diseño institucional de la figura, en el CAPÍTULO 1 y el CAPÍTULO 2).

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL

Una vez realizada la planeación de la sistematización de experiencias de participación del Testigo Social y la recuperación de la información de la experiencia, en este apartado se analiza e interpreta integralmente dicha información tomando como base las preguntas guía que concentran los aspectos y temas relevantes de la figura del Testigo Social. Para cada pregunta guía se definieron una serie de temas relacionados que, a su vez, se desagregaron en preguntas abiertas. El análisis e interpretación de la información se llevó a cabo en tres niveles: análisis por reactivo; análisis por tema; y análisis por hipótesis y preguntas-guía.

PREGUNTA GUÍA 1. ¿ES EL TESTIGO SOCIAL UN MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

En primer lugar, se analizó la relación del Testigo Social con la participación ciudadana. Si bien el Testigo Social aparece, del análisis formal, como un mecanismo de participación ciudadana, también presenta una serie de características únicas que no se reconocen comúnmente en los distintos mecanismos de participación ciudadana en México (monitoreo ciudadano, plebiscito, referéndum, comités ciudadanos, consejos ciudadanos, contralorías ciudadanas, iniciativa popular, audiencia pública, etc.). Por ello es importante identificar un concepto de participación ciudadana que abarque las especificidades de la figura, sin renunciar a las características principales de la participación ciudadana.

Consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana

1) ¿Qué entiende por participación ciudadana?

De las entrevistas realizadas, la participación ciudadana claramente se identifica como una actividad que emana de la sociedad civil propiamente como el sujeto activo. En este sentido, sólo en un caso se planteó la precisión conceptual entre sociedad civil y ciudadanía, donde “ciudadanía se refiere sólo a aquellas personas que cumplen los requisitos [de ciudadanía que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos], mientras que sociedad civil se refiere a todo lo que no es Estado”. Lo anterior, en consecuencia del apunte hecho en el capítulo precedente sobre participación ciudadana como un ejercicio de derechos.

Por otra parte, los entrevistados identificaron claramente que la participación está dirigida al gobierno, ya sea en sus decisiones o acciones. Las actividades o niveles de participación pueden variar de acuerdo a cada respuesta, por ejemplo, se mencionaron: la consulta, la presencia, la vigilancia, la propuesta y el acompañamiento. Entre los objetivos de la participación se indicaron los siguientes: conferir

legitimidad a un acto de autoridad, mejorar los asuntos públicos, asegurar el cumplimiento de la ley, atender necesidades de la sociedad.

Si bien todos estos elementos están relacionados con el concepto de participación ciudadana, existe otro elemento que la distingue y es la incidencia. La mayoría de las respuestas obtenidas durante las entrevistas no mencionan explícitamente este elemento; sin embargo, en varios casos se puede inferir que esa participación ciudadana tuvo un efecto sobre las decisiones o acciones del gobierno.

2) Mencione algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana

En varias ocasiones se menciona como mecanismo de participación ciudadana al Testigo Social. En general, los entrevistados relacionan distintos mecanismos de participación ciudadana en diferentes ámbitos. Pocos de ellos mencionan más de un mecanismo distinto al Testigo Social. En el caso del voto, siendo este uno de los mecanismos de participación ciudadana más comunes, no se menciona frecuentemente.

Las respuestas nos permiten observar que la mayoría de los entrevistados relacionan la figura del Testigo Social con otros mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, el conocimiento sobre la diversidad de estos en el contexto de la democracia mexicana es escaso. Algunos entrevistados no mencionaron ningún otro mecanismo de participación ciudadana, además del Testigo Social.

3) ¿Considera al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana? ¿por qué?

La gran mayoría de los entrevistados consideran al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana. Cuando no se considera así, se menciona que el Testigo Social “es un representante de la sociedad únicamente y no un mecanismo”; en otro caso se hace la precisión de que “el Testigo Social es un representante de la sociedad, no de la

ciudadanía (ya que no son electos popularmente)”. Estas diferencias son las que justifican la opinión de los entrevistados en el sentido de que el Testigo Social no es estrictamente un mecanismo de participación ciudadana, sino un “mecanismo de participación de la sociedad”.

Por otra parte, se ha señalado anteriormente que esta clase de participación se distingue por movilizar intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de las necesidades colectivas. Por lo tanto, no requiere forzosamente de un esquema de representación popular, como en el caso de los representantes electos, para movilizar intereses específicos, siempre y cuando dichos intereses se dirijan a atender necesidades colectivas o de interés público. Sin esta condición, la participación ciudadana podría distorsionarse para atender intereses individuales agrupados y presentados como “de interés público”.

En el caso del Testigo Social, el interés público se identifica principalmente con el combate a la corrupción, pero también con el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, inclusive se prevé la mejora administrativa que se refleja en una mayor calidad y eficiencia de los procedimientos de contrataciones públicas.

Sin descartar que estos asuntos puedan ser de interés particular para cada Testigo Social, en términos de las razones por las cuales participa en el mecanismo, predomina claramente (de las respuestas en las entrevistas) un direccionamiento hacia la atención del interés público consistente en asegurar un uso adecuado de los recursos públicos que ejerce el gobierno, conforme al diseño institucional de la figura. En la medida en que se logre este objetivo, la participación del Testigo Social podrá considerarse como efectiva.

En una respuesta se menciona que el Testigo Social no es un representante de la sociedad ya que lo designa una instancia de gobierno. En este sentido, se ha mencionado que el sujeto de la participación ciudadana puede ser cualquier persona o grupo de personas integrantes de una sociedad que no forman parte del gobierno. Como se ha señalado en los primeros capítulos, el mecanismo de Testigo Social contempla un procedimiento de designación, sin embargo este

procedimiento no altera la premisa de que quienes participan son integrantes de la sociedad que no forman parte del gobierno²²⁹.

En el análisis de testimonios, se encuentra que por lo general los Testigos Sociales enfatizan la naturaleza de su participación en los procesos de licitaciones. Existen diferentes formas, empero, de destacar los motivos que justifican la intervención del representante social. Una de las organizaciones, por ejemplo, destaca su participación en términos de un “mecanismo de participación ciudadana” caracterizándola como “objetiva, independiente, autónoma, imparcial, honesta y ética en su calidad de representante legítimo y auténtico de la sociedad civil mexicana”.

Esta consigna se complementa con otros rasgos institucionales propios de todos los documentos de esa misma organización, además de señalamientos particulares como “la esencia del Testigo Social es la representación de la ciudadanía y tiene la responsabilidad de cuidar los recursos de ésta,” que reflejan la aplicación práctica de estos principios en la labor del representante de la persona colectiva.

En otros casos, la justificación para la participación del Testigo Social se logra aludiendo a las disposiciones jurídicas que lo hacen posible, como se muestra en este ejemplo muy acabado:

La figura del Testigo Social se formaliza a nivel federal con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2004 del 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 APE, posteriormente en el mes de mayo se incorpora a la LAASSP un artículo 26 Ter en donde se institucionaliza esta figura y, finalmente

²²⁹ Debe recordarse aquí, además, que el procedimiento de designación, en términos de las leyes de adquisiciones y obras públicas, se realiza con la intervención del Comité de Testigos Sociales. Esto implica la activación de un mecanismo que en su conformación incluye la participación ciudadana dentro del esquema operativo de otro mecanismo de la misma índole (el Testigo Social, propiamente dicho). Tiene que ver esto con la tendencia a relacionar la necesidad de contar con representantes no gubernamentales de todo origen (en este caso empresariales, por ejemplo) para atribuir a los actos del Comité un carácter neutro o “ciudadano”.

en el nuevo Reglamento de la Ley de Adquisiciones del mes de julio 2010 se fortalece la actuación de los Testigos Sociales.

Como se observa, en éste y otros casos se hace referencia a los Lineamientos otrora vigentes o bien a las leyes de la materia. Otro caso, muy diferente de un reconocimiento del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana ocurre cuando se refiere la intervención por virtud de un oficio de designación, una petición de la dependencia o entidad o incluso el contrato que formaliza la relación entre el Testigo Social y la unidad administrativa que solicita su intervención²³⁰.

Por último, los testimonios reflejan la clara delimitación entre las atribuciones del Testigo Social y aquéllas de las autoridades, si bien no en todos los casos aparece una leyenda como la siguiente:

La responsabilidad del desarrollo de esta licitación, de la revisión del proyecto de contrato, su ejecución y seguimiento es responsabilidad de la autoridad; mi intervención consistió en atestiguar la transparencia, imparcialidad y apego a la legislación aplicables.

Otro documento declara:

Este informe se emite como testimonio de la participación de la sociedad civil para fortalecer la transparencia en las contrataciones gubernamentales (...) y no pretende ser ni debe ser utilizado con intenciones distintas a las especificadas.

Retomando las respuestas proporcionadas en la entrevista por los Testigo Sociales, sobre la figura como mecanismo de participación

²³⁰ Debe apuntarse, sin embargo, que este es el rasgo más común en los testimonios. Incluso, en el caso de las contrataciones de Pemex Exploración y Producción (PEP), como la siguiente cita: “con el fin de dar seguridad a la sociedad sobre la transparencia, legalidad e integridad de los procesos de contratación que realiza PEP, su Dirección General determinó conveniente la participación de la figura del Testigo Social a efecto de otorgar el testimonio correspondiente sobre dichos procesos de contratación”; de donde aparece que es interés de la propia paraestatal (y no de interés general) asegurar la calidad de los procesos licitatorios.

ciudadana, se identifica un procedimiento definido en ley que especifica la forma, los alcances, las responsabilidades y el ámbito de aplicación de su participación (como se corrobora en los testimonios). El Testigo Social es entonces considerado un mecanismo de participación ciudadana porque existe un procedimiento definido en ley para participar de esta forma, representa los intereses de la sociedad, sus actores no están en el ámbito gubernamental, incide en las decisiones sobre los procedimientos de contratación y favorece la transparencia, eficiencia y legalidad de éstos.

4) ¿En qué se diferencia la intervención del Testigo Social en la gestión pública respecto a otros servicios, por ejemplo, de una “auditoría externa”?

En las primeras preguntas el objetivo era relacionar la participación ciudadana con el Testigo Social. Sin embargo, dado el esquema de operación de este mecanismo, desde la perspectiva de la administración pública, la participación del Testigo Social se inserta también como la prestación de un servicio remunerado, estableciendo para ello el contrato correspondiente. Ningún otro mecanismo de participación ciudadana en la democracia mexicana tiene esta característica²³¹. Entonces, ¿cuál es el argumento que justificaría que en el caso del Testigo Social, la participación ciudadana sea remunerada?

Como primer acercamiento, se formuló la pregunta a los entrevistados sobre las diferencias existentes entre el Testigo Social y un servicio como la auditoría externa²³². Lo anterior con el objetivo de

²³¹ En particular, mecanismos como los Consejos Consultivos, por ejemplo, que son característicos en las leyes mexicanas, aluden a la participación “honoraria”, no remunerada, de los “representantes sociales” cual si fuera intrínseco a la participación ciudadana. Sin embargo, no existe un señalamiento teórico concreto que requiera que la participación ciudadana deba ser gratuita (rasgo que no tiene que ver con el propósito de incidencia, por ejemplo).

²³² El servicio de auditoría externa consiste del examen de la gestión de alguna unidad administrativa, conforme a los requerimientos y criterios establecidos por algún órgano de vigilancia (y a petición de éste). Del análisis de los testimonios se conoció que algunos Testigos Sociales también se han desempeñado como Auditores Externos en la administración pública, por lo que su ejem-

dimensionar desde la perspectiva de la administración pública, no desde la sociedad, la intervención del Testigo Social conforme al postulado de *incidencia*.

Una de las distinciones principales es el carácter del Testigo Social como representante de la sociedad, y no un mero “agente externo contratado” por el gobierno. Esta situación faculta y a la vez obliga al Testigo Social (a diferencia de un auditor externo) a opinar libremente sobre los procedimientos de contrataciones.

Si bien los testimonios analizados permiten observar que la gran mayoría de los Testigos Sociales hace uso de esta oportunidad para manifestar su opinión sobre los procedimientos, existen pocos casos en los que la participación del representante social no se ve reflejada en este aspecto. Es decir, existen documentos que son esencialmente narrativos, sin que aporten comentarios de parte del observador. Inclusive, el análisis de testimonios emitidos por la misma persona confirma que en estos casos se emiten las mismas opiniones generales, sin mayor profundización en los detalles del procedimiento en particular. Esta forma de incidencia es, desde luego, desaprovechada en estos casos²³³.

Volviendo a la experiencia reflejada en las entrevistas, los Testigos Sociales señalaron como rasgo característico del mecanismo que el efecto de las observaciones y recomendaciones emitidas, en el caso del Testigo Social, no necesariamente genera efectos inmediatos y obligatorios para el procedimiento. En cambio, consignaron que los resultados de una auditoría externa tienden a ser vinculantes.

Debe recordarse que en el análisis de la figura como mecanismo de participación ciudadana hemos mencionado la posibilidad de que en ella se configure una interfaz mandataria, es decir, que el hecho de

plo fue acertado para distinguir al Testigo Social de otros servicios que resultaran familiares a los entrevistados.

²³³ Se observó también que, además de ser estos los menores casos en la muestra analizada, muchos de los testimonios corresponden al período antes de la reforma legal de 2009, y no se detectaron participaciones posteriores de estas personas en atestiguamientos.

que el Testigo Social intervenga puede resultar en la generación de cambios en los procesos de toma de decisiones por parte de las autoridades. Esta matriz de intervención, en los testimonios analizados, se muestra sobre todo en el momento de la planeación.

Por lo que hace a otra clase de recomendaciones, referidas al tiempo en que se desarrollan efectivamente los procedimientos de contrataciones, el impacto efectivo de las mismas no es tan visible como en la etapa de planeación. Es frecuente, incluso, que estas observaciones se formulen para futuras ocasiones; en este sentido, la ausencia de obligatoriedad expresa de las recomendaciones del Testigo Social no permite verificar que las mismas impacten eficazmente la realización posterior de estos eventos de contratación.

Complementa esta observación el hecho de que en algunos testimonios sobre procedimientos llevados a cabo en la misma dependencia(o en ámbitos similares) se reportan subsecuentemente las mismas recomendaciones a lo largo de los años. Por ejemplo, en el caso de la debida planeación en el Sector Salud, o cuando se trata de adquisiciones diferentes a las ordinarias, así como en contrataciones de obra pública en el Sector Energía.

En otro aspecto de interés, los entrevistados hicieron hincapié en las diferencias entre el Testigo Social y la Auditoría Externa. Para esta última, se comprende la similitud con el servidor público, en tanto que suple su función en la vigilancia de la gestión pública. Por otro lado, el diseño de la figura del Testigo Social permite que las facultades de las autoridades pervivan en todo momento. Es por ello que el representante social se considera un colaborador de ésta. A este respecto, las respuestas dadas en las entrevistas son correspondientes a las características que se presentan en los documentos testimoniales.

De hecho, una observación que es frecuente en los testimonios se refiere a la ausencia reiterada de los Órganos Internos de Control correspondientes en los procedimientos de contrataciones públicas. Esta presencia, que reforzaría el apoyo a la labor del Testigo Social (en especial en la prevención y atención de irregularidades) muestra

de qué manera los representantes sociales se respaldan en los canales institucionales existentes para que sus observaciones prosperen como correcciones y mejoras (lo cual no es posible en todos los casos). En cambio, cuando se presta un servicio de auditoría externa, se puede presumir una colaboración estrecha entre las autoridades de vigilancia que, precisamente, han solicitado este examen.

Como se puede observar en las respuestas, los entrevistados identificaron diferencias sustanciales entre la participación del Testigo Social y la prestación de servicios de auditoría externa²³⁴. Por otra parte, los testimonios vienen a mostrar de qué manera, durante el ejercicio de sus atribuciones, el Testigo Social desempeña un papel evidentemente distinto al del auditor. En este papel, a efecto de que llegue a hacer realidad sus recomendaciones y propuestas, el representante legal depende sobre todo de que los canales y medios institucionales respalden su actuar.

*EL TESTIGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
LA VISIÓN DE CONJUNTO DE LOS PARTICIPANTES*

En el capítulo anterior se definió un concepto de participación ciudadana que consiste en lo siguiente:

Participación ciudadana es el ejercicio de los derechos de las personas con fines de incidencia, es decir, la transformación de la acción pública a través de la movilización de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de las necesidades colectivas.

²³⁴ Es de mencionarse que el proceso de selección de auditores externos que realiza anualmente la Secretaría de la Función Pública reviste un rigor específico, similar al de los Testigos Sociales. Año con año se organiza una invitación restringida en la que se eligen auditores previamente incorporados en un registro. El hecho de la existencia de un registro o la designación de una autoridad puede entonces ocurrir en diferentes procesos como una necesidad administrativa de control de los colaboradores de la gestión pública, para garantizar la calidad de estas tareas.

En general, la conceptualización de la participación ciudadana por parte de los entrevistados es un tanto más simple que lo ya enunciado, reflejando una comprensión básica, frente a un entendimiento amplio del fenómeno.

Como se ha señalado anteriormente, el elemento de incidencia (“objetivo de incidencia en asuntos públicos de gobierno o transformación de la acción pública”) es una de las características fundamentales de la participación ciudadana, a diferencia de otras conceptualizaciones como participación comunitaria o social. Asimismo, el elemento de interés público (“asuntos de interés público o intereses particulares agregados”) es indispensable para distinguir la participación ciudadana de otros tipos de influencia sobre las decisiones y/o acciones del gobierno, como pueden ser los grupos representativos de intereses económicos como los sindicatos, alianzas de empresarios e inversionistas y los colegios de profesionistas.

Por otra parte, si bien se asocia claramente al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana, se evidencia cierta dificultad por parte de los entrevistados para identificar otros mecanismos de participación ciudadana. Esto, cabe apuntarlo, acontece más entre las personas físicas que entre los representantes de personas colectivas.

Esta situación se puede interpretar desde dos perspectivas: los participantes no están considerablemente relacionados con actividades de participación ciudadana en general y casualmente empataron su actividad profesional con las funciones del Testigo Social; o existe una dificultad real en asociar al Testigo Social con otros mecanismos de participación ciudadana, dadas sus características específicas definidas en su esquema de operación.

Estas características específicas del Testigo Social plantean retos en cuanto a algunas características propias de modelos ideales de participación ciudadana y sus mecanismos, en dos cuestiones principalmente.

En primer lugar, en cuanto al nivel de especialización de los participantes, ¿quiénes pueden ser estos representantes de la sociedad que se desempeñan como Testigos Sociales? Como mecanismo de-

mocrático de participación ciudadana, cualquier persona o grupo debería tener la posibilidad de representar a la sociedad en asuntos de interés público. El Testigo Social, sin embargo, requiere (por su diseño institucional) un cierto nivel de conocimientos y especialización en materia de contrataciones públicas. En este sentido, sólo aquellas personas u organizaciones que cuenten con esta experiencia pueden participar en este mecanismo²³⁵.

Que el Testigo Social deba tener cierta experiencia o formación profesional viene a ser un elemento distintivo de la figura, en especial observada como mecanismo de participación ciudadana. En este sentido, ninguno de los entrevistados hizo referencia a esta cuestión. Por su parte, los testimonios analizados dan cuenta de algunas de las implicaciones de este rasgo distintivo, especialmente en la forma en la que se elaboran y presentan los informes que los Testigos Sociales rinden a la sociedad civil con motivo de su participación.

Por poner un ejemplo, en los testimonios se pueden encontrar aquéllos que narran de manera sucinta y objetiva, sin encontrar algún comentario por parte del observador. Esto refleja la comprensión del testimonio a manera de informe técnico, y no ya propiamente como una expresión ciudadana en base a aspectos de transparencia, rendición de cuentas y mejora de la gestión pública.

En algunos otros casos, se pueden encontrar “relatos” breves que culminan en observaciones demasiado generales. Algunas de ellas: “el proceso fue importante” o “todo se realizó conforme a las disposiciones en la materia” o “conforme a las bases de la licitación”. Estos testimonios incluso aparecen descuidados, no sólo ortográficamente sino hasta en la propia secuencia lógica en la exposición de las ideas.

Otro fenómeno visible en algunos testimonios es el empleo extenso de lenguaje técnico propio de una determinada formación profesional. Si bien esto revela la importancia de las aportaciones del Tes-

²³⁵ Esta cuestión, debe recordarse, fue de interés desde el momento del diseño institucional de la figura, en la cual era necesario garantizar no sólo la operación futura del mecanismo sino incluso la calidad en el perfil profesional de los participantes, conforme a la metodología anteriormente probada en los pactos de integridad, véase el apartado 1.5.

tigo Social, no necesariamente se refleja hacia un conocimiento útil socialmente, susceptible de difundirse y apropiarse por la población en general. Por el contrario existen casos notables de buenas prácticas en las que se concilia la experiencia técnica y la tendencia al uso de un “lenguaje ciudadano” que facilite la comprensión de la compleja materia de adquisiciones y obras públicas.

Respecto de este último punto, existen prácticas organizacionales (y de algunos pocos Testigos Sociales en lo individual) consistentes en reflejar los antecedentes de la contratación: caracterización de los bienes u obras concernientes a la licitación, circunstancias políticas y sociales que rodean al procedimiento, así como también acerca de la evolución tecnológica que da como resultado la necesidad de adquirir determinados bienes o servicios.

Una práctica similar, igualmente benéfica, se observa en aquellos testimonios que desentrañan conceptos de las leyes como “ofertas subsecuentes de descuento” e incluso los más básicos como “licitación pública” y “sistema binario” en un apartado de definiciones. Esto sin duda contribuye a la posibilidad de comprensión de los textos y debe examinarse a la luz de la teoría del capital social, como se sugiere desde el diseño de esta investigación y en el CAPÍTULO 2.

La cuestión de la especialidad profesional que implica el mecanismo de Testigo Social, por último, puede ser comparada con el caso de los Consejos Técnicos o Consejos Consultivos (“ciudadanos” o mixtos) donde participan expertos de diversas materias para opinar o decidir sobre determinados asuntos de interés público, con el objetivo de influir en la acción del gobierno²³⁶. Si bien estos mecanismos cumplen en general con las condiciones para considerarse participación ciudadana, queda pendiente la cuestión de si la restricción en términos de conocimientos y experiencia en una determinada mate-

²³⁶ Este tipo de mecanismos no sólo son muy recurridos en México, sino en otras latitudes y se caracterizan precisamente por la integración de personas con conocimiento suficiente para opinar en rubros técnicos.

Véase Núria Font, *op. cit.*, nota 156, p.19

ría, limita la posibilidad de que cualquier ciudadano participe a través de este mecanismo, lo que puede considerarse fuera del concepto de participación ciudadana²³⁷.

En segundo lugar, resurge la cuestión de la contraprestación prevista en la ley para el Testigo Social con motivo de su participación. Esto, como hemos anticipado, se enfrenta a algunas concepciones “clásicas” o idealizadas de la participación ciudadana. El panorama de mecanismos disponibles en México lo confirma: no existe otro mecanismo de participación ciudadana que contemple esta característica, a excepción del que analizamos.

Si bien esta circunstancia no aleja al Testigo Social del concepto de participación ciudadana en estricto sentido, la figura sí requiere de una explicación pormenorizada sobre su funcionamiento y una justificación respecto de sus efectos sociales que permitan obviar esta característica particular. Observando detenidamente el origen, el tipo de intervención y los efectos de la participación del Testigo Social se puede concluir enfáticamente que su intervención es socialmente útil.

En algunas respuestas posteriores, la mayoría de los entrevistados hacen referencia a la importancia del nivel de especialización del participante, necesario para poder cumplir con las funciones del Testigo Social. El argumento parece razonable considerando el interés público de asegurar el uso adecuado de los recursos públicos en las contrataciones públicas, ya que no basta con observar o presenciar los procedimientos, sino que se requiere una comprensión suficiente de los mismos para poder incidir efectivamente en las decisiones.

Más allá del nivel de especialización, sin embargo, se encuentra la carga de trabajo que implica el seguimiento a un procedimiento de contratación: investigación previa y durante el procedimiento, generación de propuestas y producción del testimonio, entre otras actividades. El nivel de detalle que se observa en algunos testimonios en la realización de estas tareas es otro argumento que justifica que la par-

²³⁷ Más que una cuestión propiamente conceptual, es esta una inquietud teórica respecto de la participación ciudadana, en términos de la equidad o el acceso igual de los ciudadanos hacia estos mecanismos.

ticipación ciudadana sea remunerada, considerando la inversión de recursos que todas estas actividades suponen para el Testigo Social.

Los testimonios también evidencian que las designaciones ocurren no sólo conforme a la formación profesional del representante social, sino considerando la experiencia previa en otros procedimientos. Es así que, al analizar los documentos generados por un participante en lo particular, es previsible que traten de la misma materia. Ello redundará en una mejor calidad de sus recomendaciones, así como en la posibilidad de dar seguimiento a las mismas²³⁸.

El origen de la participación (intervención de ciudadanos con formación profesional específica) no es lo que justifica la remuneración. El tipo de intervención, por el contrario, justifica la remuneración en razón del trabajo que requiere la realización de la labor del atestiguo. Por tanto, aquí tampoco está implicada la especialización como una precondition restrictiva a la participación: más bien, esto garantiza que la contraprestación corresponda a la realización de un trabajo profesional de calidad que atienda a los intereses que motiven la existencia de la institución. Finalmente, el interés general de realizar adecuadamente los procedimientos de contrataciones públicas se contrapone a un interés privado que podría representar el buscar obtener la contraprestación.

Otra cuestión por analizar, empero, es saber si se justifica el gasto público consistente en las contraprestaciones del Testigo Social, lo cual se analizará conforme a la siguiente pregunta guía e hipótesis, es decir, el impacto de la participación del Testigo Social en la gestión pública.

*PREGUNTA GUÍA 2. ¿CUÁL HA SIDO LA INCIDENCIA DEL
TESTIGO SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA?*

²³⁸ Este es un comentario que ha rescatado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el análisis del Testigo Social como “mejor práctica” en el combate a la corrupción en el sector recursos hidráulicos; véase United Nations Development Programme, *Fighting corruption in the water sector: Methods, Tools and Good Practices*, PNUD: 2011, p. 49.

El segundo aspecto que se analizó es el impacto del Testigo Social en la gestión pública. Asumimos en primera instancia que el Testigo Social está diseñado para incidir en la transformación de la acción pública, es decir, influye en las decisiones respecto a las contrataciones públicas.

Esta incidencia se puede llevar a cabo en tres aspectos relacionados directamente con las funciones del Testigo Social:

- Dar testimonio (producir información) de lo acontecido durante el desarrollo de los procedimientos de contrataciones públicas en cuanto a legalidad y transparencia.
- Participar a través de la emisión de propuestas y recomendaciones, durante y después de la conclusión de los procedimientos (colaborar con la mejora de los procesos de gestión de la administración pública).
- Denunciar, en su caso, las irregularidades que se susciten (activar sistemas de control).

Esta última, sin duda, es una de las funciones más importantes que dieron origen a la figura bajo el argumento de ser un instrumento de combate a la corrupción. Además, se debe recordar el contexto de surgimiento de la figura en el ámbito internacional (expuesto en el CAPÍTULO 1) que vincula participación ciudadana y combate a la corrupción (caracterizada ésta como abuso del poder público con fines privados). En ese sentido, ¿qué tanto el Testigo Social ha incidido en términos del combate a la corrupción? El desarrollo del siguiente apartado analiza la incidencia del Testigo Social en estos aspectos, desde la perspectiva de los propios actores.

El Testigo Social en la lucha contra la corrupción

5) Además del Testigo Social, ¿identifica alguna especie de “estrategia amplia e integral” que incluya diversas acciones o iniciativas por parte del Gobierno Federal para el combate a la corrupción?

En primer lugar, se preguntó a los entrevistados si identifican alguna estrategia “amplia o integral” de combate a la corrupción por parte del Gobierno Federal que incluya diversas iniciativas o acciones además del Testigo Social. Una consideración inicial a este respecto es que, las respuestas de los entrevistados varían considerablemente; los testimonios, por su parte, generan la percepción uniforme de que este tema pasa inadvertido en la mayoría de los casos.

Algunos de los entrevistados mencionaron el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción como un elemento central y estratégico en esta materia. No obstante, estas respuestas son las minoritarias; la mayoría refieren al Programa indirectamente mediante las acciones de la Secretaría de la Función Pública.

Entre las acciones o iniciativas que se mencionan en algunas respuestas se encuentran: códigos de conducta, usuario simulado, declaraciones patrimoniales, contraloría social, legislación de control y transparencia (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), convenciones internacionales anticorrupción, Órganos Internos de Control, denuncias y quejas, así como los mecanismos de auditoría.

En general, los entrevistados no identifican una estrategia amplia e integral por parte del Gobierno Federal para el combate a la corrupción; si bien reconocen que se llevan a cabo acciones, no las distinguen claramente en su contenido y origen, ni detectan una articulación entre ellas. Los testimonios, por su parte, si bien suelen identificar la figura con sus fundamentos legales, tampoco mencionan la articulación de acciones anticorrupción en el marco de los programas federales o del Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, la experiencia del Testigo Social no refleja en sí una vinculación con la estrategia de combate a la corrupción del gobierno federal. Esto, contrario a la expectativa generada por los antecedentes de la figura, que apuntan a comprender al Testigo Social como una de las más importantes ac-

ciones de las autoridades mexicanas para cumplir con la *OCDE-ABC*, la *OEA-CIC* y la *ONU-CCC*, articulada en planes y programas de política pública generales.

6) ¿Considera que es suficiente el esquema de operación (atribuciones y funciones) del Testigo Social para inhibir la corrupción en los procedimientos de contrataciones públicas? ¿Por qué? ¿Existen deficiencias significativas en su esquema de operación en este sentido?

De acuerdo a la experiencia de los entrevistados, en la práctica el esquema de operación del Testigo Social (atribuciones y funciones) puede presentar algunas deficiencias para detectar irregularidades y de esta manera inhibir la corrupción en los procedimientos de contrataciones. Los comentarios van en distintos sentidos. En un caso se indica la necesidad de ampliar la participación del Testigo Social antes de que se defina por parte de la institución sobre lo que se requiere licitar, así como considerar la intervención del Testigo Social en la ejecución contractual.

Los documentos que consignan el atestiguamiento también dan razones para apoyar la opinión de que el Testigo Social debe participar incluso antes de que se decida realizar una adquisición u obra pública en particular. Al respecto, se pueden mencionar los casos de licitaciones desiertas y canceladas como reflejo de una planeación deficiente desde la decisión sobre la necesidad de los bienes u obras a contratar y sus características particulares, así como también, sobre las modalidades de contratación idóneas (tal es el caso de algunas licitaciones programadas bajo la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento²³⁹).

²³⁹ De acuerdo con el artículo 2, fracción VIII, de la LA esta modalidad de licitación (con enorme complejidad técnica) consiste en la posibilidad de que los licitantes “con posterioridad a la presentación y apertura del sobre cerrado que contenga su propuesta económica”, que por lo general representa una propuesta final, “realicen una o más ofertas subsecuentes de descuentos que mejoren el precio ofertado en forma inicial”. Esto, por supuesto no implica la posibilidad de variar las

En algunos casos, incluso, se advierten deficiencias procedimentales, como la falta de solicitud de suficiencia presupuestal por parte de las áreas técnicas correspondientes (misma que debiera estar autorizada previo a la emisión de una convocatoria). Desvíos como el citado, sin embargo, son actos previos al procedimiento, por lo que quedan estrictamente fuera del ámbito de acción del Testigo Social.

Una forma de ampliar este rango de acción del Testigo Social acontece cuando participa en las “mesas de acompañamiento preventivo” que organiza la SFP previo a la preparación del procedimiento, así como otras reuniones con servidores públicos que al efecto se programen. Aquí el Testigo Social ha tenido una nutrida participación, como se muestra en los testimonios, especialmente para el caso de licitaciones canceladas o declaradas desiertas²⁴⁰.

La probable concertación para la obtención de beneficios ilegítimos entre los concursantes y los servidores públicos, en opinión de los entrevistados, es una de las principales limitantes del Testigo Social, hecho que se corrobora en los testimonios. Como es evidente, no corresponde al representante social investigar a los participantes en las licitaciones públicas, ni atestiguar actos diferentes a los que forman propiamente el procedimiento de contratación²⁴¹.

El análisis detallado de las convocatorias y la participación decidida en el momento de las etapas de planeación de las contrataciones, empero, han permitido que algunos Testigos Sociales iden-

especificaciones o características originalmente contenidas en la propuesta técnica ya presentada.

²⁴⁰ Aquí se evidencia la utilidad del precepto legal que establece la necesidad de que el Testigo Social continúe atestiguanando procesos licitatorios subsecuentes, en el caso de que alguno se declare desierto. Se puede afirmar que la nueva convocatoria se formulará incorporando la experiencia de todos los actores en el proceso anterior. Sin embargo, esto no subvierte los graves problemas económicos y administrativos que implica declarar desierto un procedimiento, como advierten los Testigos Sociales en algunos de sus testimonios.

²⁴¹ Otros ejemplos incluyen la participación en los actos de personas ajenas al mismo, que, interviniendo como “observadores”, claramente representaban a otras empresas o intereses económicos, en opinión del Testigo Social. En contraparte, existe un testimonio que manifiesta la práctica en PEMEX de incorporar participantes externos en el marco de la “Iniciativa para la Adopción de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo”. En este caso, el testimonio alude a esta participación, luego que se excluyera al Testigo Social del acto de firma del contrato, por recomendación del nuevo participante.

tifiquen procedimientos viciados de origen, con elementos que parecen favorecer a un determinado participante. Aquí también se menciona cómo el Testigo Social recomienda corregir estos desvíos haciendo uso de sus atribuciones, argumentando a favor de la libre concurrencia o las mejores condiciones para las adquisiciones del Estado conforme a las disposiciones aplicables, particularmente conforme a los principios sobre la contratación pública que establece el artículo 134 constitucional²⁴².

La participación del Testigo Social en el combate a la corrupción resulta importante por razón de que el representante social tiene la posibilidad de observar el proceso de manera integral. Esto ha sido destacado por las organizaciones (en los testimonios) que intervienen en estos procesos, como una ventaja de la que carecen otros instrumentos de control. Así, dentro de su ámbito de aplicación, la pericia del Testigo Social le permite atender estas inquietudes sobre la probable comisión de irregularidades²⁴³.

En este sentido, los entrevistados confirmaron que la posibilidad de inhibir actos de corrupción depende de la capacidad y experiencia del Testigo Social para interactuar con los entes públicos y los concursantes. No obstante, como expresaron los entrevistados la colusión de empresas participantes es siempre un factor latente que limitaría la posibilidad de inhibir la corrupción con la intervención del Testigo Social, como en el caso de la concertación previa entre actores públicos y privados.

La probable comisión de irregularidades, como dan cuenta los testimonios, puede evidenciarse en actitudes poco transparentes de parte de los concursantes y las autoridades o, incluso, hostilidad en contra del Tes-

²⁴² Igualmente sucede, cuando algunos representantes enfatizan el cuidado en las licitaciones realizadas bajo cobertura de tratados internacionales, en los que se advierte la debida sujeción a estas normas por la posibilidad de incurrir en violaciones graves y costosas de parte del Estado por un procedimiento mal llevado.

²⁴³ Algunas organizaciones, empero, a pesar de esta conciencia, no logran identificar tajantemente los desvíos, y los presentan incluso como actos “sospechosos”, sin abundar en su caracterización definitiva, hasta en tanto se tenga la certeza de que se ha neutralizado el riesgo de que los eventuales actos corruptos se actualicen por la adopción de medidas propuestas por el Testigo Social.

tigo Social. Algunos entrevistados mencionaron conocer casos en los que se ha negado la entrada del representante social a una oficina pública.

Entre otros hechos documentados, mencionaremos los casos en que las autoridades han condicionado el uso de la voz a los Testigos Sociales, restringiendo su participación a aspectos relacionados con “su ámbito de acción”, llegando incluso a negarles tajantemente el uso de la palabra durante los actos (hasta la conclusión de los mismos). En otras ocasiones, se ha dado testimonio de cómo los Testigos Sociales tienen dificultades para acceder a alguna de las fases del proceso de contratación, siendo más común que se les excluya de eventos como la evaluación de las propuestas, bajo el argumento de que su participación “es innecesaria” (basta también que no se informe de la realización de estos actos hasta la emisión del fallo). Esta circunstancia era más frecuente antes de la expedición de los Reglamentos a las Leyes en el año 2010, en los que se especificaron los actos en los que deben participar los Testigos Sociales (67 R-LA/55 R-LO).

Los Testigos Sociales, según se aprecia en los testimonios y a pesar de las circunstancias descritas, no se apresuran a realizar alguna acusación o denuncia. Por el contrario, analizan debidamente las circunstancias en torno a los casos poco claros. Así, por ejemplo, se ha mencionado recurrentemente en casos de prestación de servicios de empresas navieras (PEMEX Exploración y Producción) que las convocatorias deben precisar aquello que requiere la paraestatal, en lugar de solicitar solamente lo que está disponible en el mercado. Aquí, varias recomendaciones se han ido adoptando por la empresa no sólo para favorecer la libre competencia, sino para asegurar una mejor satisfacción de sus necesidades.

Debe apuntarse entonces que la labor razonada del Testigo Social respecto de las irregularidades permite distinguir aquellos casos oscuros en los que es posible hablar de corrupción de aquellos otros en los que simplemente la planeación no ha sido la más adecuada.

El caso de las juntas de aclaraciones es muy pertinente para hablar de estos presuntos desvíos. Los testimonios permiten entender

que en la mayoría de los casos, cuando resulta imposible para la convocante atender a los cuestionamientos, no necesariamente se trata de un acto de opacidad tanto como de una incapacidad técnica de parte de los servidores públicos presentes para subsanar estas deficiencias²⁴⁴. Esta es una circunstancia recurrente en las contrataciones con alta complejidad técnica o bien aquéllas que se refieren a innovaciones en bienes y servicios (que suelen ser, precisamente, las que acompaña el Testigo Social).

En este sentido, uno de los factores vitales para la labor del Testigo Social es el acceso a la información, como identificaron los entrevistados. Se mencionó, por tanto como deficiencia el hecho de que el Testigo Social está supeditado a la entrega de la información que proporcione el área convocante, misma que en ocasiones no es suficiente o se entrega de forma tardía.

En los testimonios, por su parte, se evidencia el comportamiento de las autoridades en este sentido, así como sus consecuencias: la entrega oportuna de datos favorece la actuación del Testigo Social, tanto como que el hecho de la omisión de éstos o su entrega tardía, obstaculizan la formulación de recomendaciones pertinentes en tiempo y forma. De esta manera el aspecto destacado en el diseño institucional sobre el derecho particular de acceso a la información propio de la figura del Testigo Social (el cual incluye el acceso a información clasificada) queda demostrado en los hechos.

Por lo anterior, de las entrevistas y los testimonios, se puede observar un esquema de operación adecuado en cuanto a funciones y atribuciones del Testigo Social pero que puede ser fortalecido para incrementar la posibilidad de inhibir actos de corrupción en los procedimientos de contrataciones. Esto, como primer ámbito de incidencia, deberá ser considerado como un impacto evidente de la figura a favor de la mejora de la gestión.

²⁴⁴ Sobre todo en el sector petrolero, algunos Testigos Sociales hacen hincapié en la necesidad de contar con servidores públicos del área requirente de los bienes o las obras, a fin de agilizar estos procesos.

7) En los procedimientos que ha atestado, ¿ha detectado alguna irregularidad? Especifique cómo procedió.

La experiencia de los entrevistados sobre la detección de irregularidades y atención de las mismas por parte de los responsables de los procedimientos de contrataciones, nos permite observar que en la mayoría de los casos donde éstas han sido detectadas, han sido atendidas y solventadas. De las respuestas también se puede identificar que existen irregularidades consideradas como “graves” e irregularidades consideradas como deficiencias (principalmente sobre aspectos técnicos) en los procedimientos.

En este sentido, pocos son los testimonios que denuncian de manera tajante la comisión de actos de corrupción (especialmente porque son pocas las irregularidades de esta especie que son detectables, en realidad). Lo común, sobre todo en los casos de las organizaciones, es que se hagan constar las desviaciones y sobresaltos en el procedimiento, recurriendo a la fórmula de “denuncia a través del testimonio”. No se observa, empero, un señalamiento puntual a las autoridades de vigilancia en este sentido; lo cual puede estar relacionado con un entendimiento estricto del papel del Testigo Social como observador.

Debe hacerse notar que algunos Testigos Sociales en lo individual, frente a las organizaciones, únicamente dan seguimiento a las conductas impropias cuando las mismas afectan directamente el desempeño de su labor. Por ejemplo, los casos citados anteriormente, en los que se llegan a restringir o negar definitivamente las intervenciones del representante social.

La denuncia no es limitada en todos los casos; en algunos testimonios, las observaciones del Testigo Social suelen venir acompañadas de estudios técnicos y jurídicos que les justifican para hacer aún más evidente lo inapropiado de esas conductas. Esto con la intención de contribuir a la labor investigativa de los Órganos Internos de Control, al tiempo que se explicitan las recomendaciones a la propia unidad administrativa que ha realizado el proceso (en

consideración de la realización de futuros procedimientos similares, probablemente).

Ahora bien, incluso en los casos más explícitos, una vez hechos estos señalamientos lo ordinario es que el Testigo Social cese toda acción una vez que se realice la denuncia (a través del informe previo o de los testimonios). Las entrevistas confirmaron esta forma de proceder, excepto por un par de casos de Testigos Sociales que afirmaron “llevar hasta sus últimas consecuencias” las denuncias de presuntos actos de corrupción. Debe recordarse, empero, que contrario a las recomendaciones y observaciones, las denuncias conforme al diseño institucional no deben ser objeto de seguimiento por parte de los Testigos Sociales (mismas que competen, naturalmente, a las instancias de control y vigilancia). Esto destaca la institucionalidad con la que se asume por parte de los actores el papel como Testigo Social, por lo general.

*El Testigo Social en la lucha contra la corrupción:
la perspectiva de los participantes*

De acuerdo a la percepción de los entrevistados, el Testigo Social es un instrumento de combate a la corrupción en los procedimientos de contratación que actúa de manera aislada a otras acciones o iniciativas de combate a la corrupción. Aunque la naturaleza del Testigo Social (como representante de la sociedad) sea distinta a la de otras acciones o iniciativas, la función de contribuir en el combate a la corrupción es una labor compartida, por lo que puede resultar conveniente fortalecer su articulación en la práctica, en términos de una estrategia amplia e integral por parte del gobierno federal.

Ahora bien, los testimonios evidencian claramente el papel fundamental del Testigo Social en la *prevención* de actos de corrupción, particularmente con la intervención en la planeación de los procedimientos, como lo es el examen de la convocatoria y las mesas de acompañamiento previos a la emisión de la misma.

Estos mismos documentos, sin embargo, no permiten evidenciar para el caso de las irregularidades encontradas *durante* los procedimientos que de hecho la figura *combata* o permita la debida persecución de estas acciones. Por el contrario, muchas veces la forma de operación del mecanismo, limitada a la denuncia, impide observar resultados concretos que deriven de esta clase de observaciones. Debe valorarse, por tanto, la debida dimensión de la figura en el sentido de sus contribuciones al combate a la corrupción, para evitar un sobredimensionamiento de sus cualidades y potenciales. Esto no disminuye el valor de las aportaciones del mecanismo, que pueden tener efectos disuasivos e inhibidores en materia de corrupción.

El Testigo Social como favorecedor de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental

8) ¿Qué entiende usted por transparencia? ¿por rendición de cuentas?

Una de las funciones principales del Testigo Social es dar testimonio de lo acontecido en el procedimiento de contratación en tres aspectos esenciales: legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Por ello, resulta importante conocer desde la perspectiva de los entrevistados a qué se refieren los conceptos de transparencia y rendición de cuentas antes de preguntar cómo el Testigo Social incide en este sentido.

Respecto al concepto de transparencia, los entrevistados proponen una serie de términos relacionados tales como claridad, visibilidad, apertura, limpieza y simetría de información. Cabe señalar que la gran mayoría refiere las decisiones y actos del gobierno como el objeto de la transparencia, es decir que todo lo relacionado con la gestión pública debiese tener esta cualidad. En este sentido, existe una noción bastante clara sobre este concepto.

Los testimonios ofrecen evidencia respecto del acceso a la información que solicitan los representantes sociales, así como de aque-

los casos en los que incitan a que las autoridades brinden información precisa (por ejemplo, en las juntas de aclaraciones). Estas conductas son una forma indirecta de incidencia, al lograr que la convocante actúe de manera transparente. Esto, en particular, cuando se enfatizan como necesarias las recomendaciones descritas en los testimonios, por ejemplo: realizar las suficientes juntas de aclaraciones, responder a todas las cuestiones exhaustivamente, entre otras observaciones de este tipo.

Respecto del combate a la corrupción, la transparencia es identificada por algunos Testigos Sociales como requisito de un procedimiento que asegure la libre concurrencia y genere confianza sobre la adjudicación por realizarse. En el mismo sentido se alude a la buena organización de los procedimientos por parte de las dependencias y entidades, pues la pulcritud de los expedientes y la buena atención de los servidores públicos se clasifican en los testimonios como “buenas prácticas a favor de la transparencia”. Por el contrario, algunos Testigos Sociales no mencionan como tal la transparencia, pero sí hacen referencia a conductas “opacas”, en los casos opuestos (por ejemplo, cuando no se tiene a la vista la información o se niega la participación en algún acto).

En otros casos, si bien no se refiere directamente el concepto durante la narración o en las recomendaciones, es común que los testimonios incluyan un apartado de conclusiones sobre transparencia, donde se sentencia si hubo o no esta cualidad durante el procedimiento. Aquí se mencionan, incluso las leyes de la materia, como la LFTAIPG²⁴⁵. De esta manera, los testimonios permiten conocer una tendencia indirecta a la transparencia, o bien su caracterización en las recomendaciones o al menos su evaluación global, pero siempre ligada a la tarea y propósitos de la intervención del Testigo Social.

²⁴⁵ En los testimonios no se observa, sin embargo, referencias directas a la información clasificada y confidencial. La secrecía debida es una de las condiciones para el acceso a esta clase de información, como se observó en el apartado 2.2.3.2. Incluso, en el caso de las disposiciones especiales para PEMEX. Véase el apartado 2.5.1.

En el caso de la rendición de cuentas, podemos encontrar en algunas respuestas de los entrevistados diversos elementos relacionados directamente con el concepto como son: obligación, responsabilidad, información, justificación, resultados, uso de recursos públicos y evaluación. Desde una perspectiva más amplia del concepto, todos estos elementos forman parte de la rendición de cuentas pero no agotan todas las condiciones para que se lleve a cabo de manera efectiva.

Ahora bien, desde el punto de vista de la ciencia política existe una conceptualización más acabada sobre la noción de “rendición de cuentas”. Andreas Schedler precisa, por ejemplo que:

[E]n esencia, en el ámbito político, afirmamos que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)²⁴⁶.

Como se observa, el elemento de la sanción resulta fundamental para una rendición de cuentas efectiva. En este sentido, entonces, los entrevistados tienen una noción bastante cercana al concepto de rendición de cuentas.

En los testimonios es evidente que este término no suele aparecer en los textos. Cuando se identifica, empero, el uso es acertado. El concepto de rendición de cuentas, por lo que se observa, es más familiar para los representantes de Testigos Sociales en lo colectivo, pues no sólo se consigna en la introducción o en el apartado metodológico del informe, sino incluso en las recomendaciones y conclusiones. En cuanto a los Testigos Sociales en lo individual, al menos uno de ellos suele referir en todos los casos entre sus obser-

²⁴⁶ Andreas Schedler, ¿Qué es la Rendición de Cuentas?, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México: 2008, p. 12.

vaciones finales consideraciones en torno a la rendición de cuentas en los procedimientos.

Contrario a lo encontrado en materia de transparencia, referente a una utilización indirecta del término, en el caso de la rendición de cuentas no es evidente que los Testigos Sociales tiendan a sugerir o recomendar que se sigan los pasos necesarios para responsabilizar y sancionar la comisión de irregularidades. Así, cuando se considera el concepto ofrecido de rendición de cuentas, los testimonios no muestran su aplicación en toda su extensión para el caso de la figura del Testigo Social.

En materia de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, el vínculo entre las autoridades de control y vigilancia con los Testigos Sociales parece débil. Esto se evidencia, como ya hemos referido, en la reiterada ausencia física de los representantes del Órgano Interno de Control. Asimismo, existe poca respuesta de la autoridad ante las denuncias y aún menor seguimiento a estas causas (como se consigna en la mayoría de los testimonios que hacen notar irregularidades).

A este respecto, debemos hacer notar una idea reciente propuesta por la Red por la Rendición de Cuentas, una articulación de instituciones académicas, científicas, gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil²⁴⁷, donde más que observar la conducta esperada del gobierno, el concepto de rendición de cuentas aparece como una serie de actitudes deseables de la ciudadanía. En este sentido, los tres verbos fundamentales son conocer (relacionado con la información), entender (relacionados con la justificación de parte de las autoridades) e incidir (sobre la idea de responsabilizar)²⁴⁸.

El Testigo Social, en esta propuesta de rendición de cuentas, tiene mucho para aportar porque comprende los tres momentos de la rendición de cuentas desde el punto de vista de los ciudadanos. Lo an-

²⁴⁷ Se sugiere consultar el sitio electrónico de la Red por la Rendición de Cuentas en www.rendiciondecuentas.org.mx, recuperado el 16 de noviembre de 2011.

²⁴⁸ En la misma dirección citada en la nota 247, obsérvese la construcción de los dosieres o estudios de la Red, que se estructuran sobre estos tres verbos.

terior, pues permite *conocer* y *entender* los procedimientos de contrataciones (durante el atestiguiamiento y en la elaboración del testimonio), pero también se encamina a incidir (al transformar la acción pública en la que interviene y lograr la responsabilidad de los servidores públicos respecto de la función gubernamental en las contrataciones públicas).

9) ¿De qué manera el Testigo Social fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, específicamente en los procedimientos de contrataciones públicas? ¿Existe alguna manera de fortalecer aún más estos aspectos en los procedimientos de contrataciones públicas?

En esta pregunta los entrevistados mencionan de qué forma el Testigo Social incide en la transparencia y rendición de cuentas de los procedimientos de contrataciones. Respecto a la transparencia, en opinión de los entrevistados, el Testigo Social la favorece principalmente mediante la emisión del testimonio donde describe el desarrollo de los procedimientos de contrataciones. Asimismo, otros de ellos mencionaron que el Testigo Social favorece la transparencia contribuyendo a la legalidad de los procedimientos.

En los hechos, como se ha mencionado, existe una labor permanente de los Testigos Sociales para lograr no sólo que la autoridad proporcione información cuando es debido, sino que la misma se otorgue conforme a las necesidades y requerimientos del propio representante social y de los concursantes. Existen incluso mejores prácticas de los Testigos Sociales que se dirigen a ampliar el acceso a la información pública, por ejemplo, proveyendo en los testimonios información sobre los estudios de mercado, sobre las características de los bienes, servicios y obras objeto de las contrataciones e, incluso, mostrando la forma de operación interna de las dependencias y entidades, para un mayor conocimiento de la ciudadanía.

En general, de los testimonios se aprecia que la transparencia se vincula, en opinión de los Testigos Sociales, con otros aspectos cru-

ciales de la figura: el combate a la corrupción, el favorecimiento de la libre concurrencia económica y el aseguramiento de que los recursos públicos se ejerzan de la manera más conveniente para el Estado. Los entrevistados se manifestaron en este sentido, resaltando principalmente el tema de la libre concurrencia.

Respecto de la rendición de cuentas, debe anotarse también una ventaja evidente del modelo del Testigo Social, consistente en su papel como verificador de la legalidad en los procedimientos. Esto conlleva la aplicación no sólo de las leyes de adquisiciones y obras públicas, sino a su vez de otras normas secundarias como las de presupuesto y responsabilidad hacendaria, las propias de transparencia y hasta las de contabilidad pública. Aportando a esta idea, los entrevistados en su mayoría opinaron también que la rendición de cuentas, se ve favorecida indirectamente por el Testigo Social.

La emisión del testimonio, mencionaron, da a conocer los hechos tal y como sucedieron; sin embargo, algunos aclararon que “estrictamente no se lleva a cabo la rendición de cuentas sobre el procedimiento ya que, consideran, esta es una acción posterior a la intervención del Testigo Social”; es decir, existe la idea de que la rendición de cuentas es un acto posterior a los procedimientos, por lo que no en todos los casos el Testigo Social debería de favorecer esta característica, pues excedería su ámbito de influencia.

Desde el concepto más amplio que hemos referido, la rendición de cuentas de un acto de gobierno se puede llevar a cabo en tres momentos: previo al acto, durante el acto y posterior al acto. En el caso del Testigo Social, la experiencia de algunos entrevistados nos plantea la posibilidad de que su intervención favorezca una rendición de cuentas exclusivamente *durante* el procedimiento de contratación, al señalar las deficiencias o irregularidades del mismo²⁴⁹.

²⁴⁹ En este sentido, debe recordarse la formulación original del testigo social en los pactos de integridad como un interventor anticlimático frente a las desviaciones en los procedimientos de contrataciones públicas.

Véase el apartado 1.5.

Lo señalado, por fortuna, no es común a todos los Testigos Sociales. La mayoría de los representantes sociales, incluso, asumen con responsabilidad la necesidad de transparentar y dar cuentas sobre el desempeño propio, respecto de las funciones de interés público que les son encomendadas.

Así, por ejemplo, no existe un solo testimonio que no refiera, aunque sea sólo sintéticamente, todos los actos en los que participó²⁵⁰, así como aquellos en los que se ausentó el Testigo Social o bien se vio impedido de atestiguar por cualquier razón. Sobre este mismo tema, existen testimonios que enlistan las recomendaciones y observaciones realizadas en el proceso, así como que ofrecen en anexos los documentos que dirigieron en su momento a las autoridades.

Más aún, existen mejores prácticas en las que todo lo argumentado se acompaña de documentación de soporte, tanto de lo generado por el Testigo Social como de aquello que ha tenido a la vista. En este sentido, puede afirmarse que la debida rendición de cuentas como parte de la tarea que desempeñan los representantes sociales no sólo satisface sino que supera la expectativa social de informar, justificar y responsabilizarse sobre la tarea que desarrolla.

*El Testigo Social en la transparencia y rendición de
cuentas de la gestión pública: la perspectiva
de los participantes*

Para poder exigir transparencia y una efectiva rendición de cuentas gubernamental primeramente se requiere conocer los conceptos así como sus alcances e implicaciones. La perspectiva de los entrevistados nos permite observar un entendimiento básico sobre estos conceptos, pero suficiente para cumplir con estas funciones.

²⁵⁰ A este respecto, retómese el comentario sobre el “informe modelo” propuesto por la SFP. Véase el ANEXO 2 y el apartado 2.2.3.5.

De la experiencia de los entrevistados podemos señalar que el Testigo Social favorece la transparencia de los procedimientos de contrataciones. En cuanto a la rendición de cuentas, no es contundente que el Testigo Social sea un mecanismo de exigibilidad en este sentido. Sin embargo, sí se encuentra inserto en el ciclo de la rendición de cuentas y su aporte como figura favorecedora de la transparencia es invaluable. En este sentido el testimonio es un documento esencial para cualquier acto de evaluación al procedimiento, como parte del ciclo de la rendición de cuentas.

En lo que hace al componente de sanción requerido en las definiciones actuales de rendición de cuentas ni las entrevistas ni los testimonios permiten concluir que la participación del Testigo Social se traduzca en sanciones respecto de irregularidades. Tampoco existen, por otra parte, indicadores claros que permitan llegar a estas conclusiones, pues se desconoce a la fecha el número de procedimientos administrativos y penales que se han originado con motivo de la intervención de estos representantes sociales.

Finalmente, es de destacar que el Testigo Social por sí mismo es transparente y rinde cuentas sobre la función social que le es encomendada, de lo observado en los contenidos y formas de construcción de los testimonios, sin que esto lo refirieran directamente los entrevistados.

Impacto en su ámbito de aplicación: antes y después del Testigo Social

10) Considerando la situación anterior a la figura del Testigo Social, ¿qué ha cambiado en la actualidad en los procedimientos de contrataciones gubernamentales? ¿Es significativo este cambio?

Para hacer un balance de los cambios que ha generado la intervención del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones se preguntó a los entrevistados si perciben un cambio significativo en la actualidad respecto a esta materia. Todos coincidieron en que el

Testigo Social ha generado cambios positivos en los procedimientos de contrataciones. Entre los cambios identificados se mencionan los siguientes: mayor transparencia y legalidad de los procedimientos, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades para los participantes, eficiencia y simplificación de los procedimientos.

Los testimonios no necesariamente complementan la opinión vertida por los Testigos Sociales, especialmente por su carácter casuístico, delimitado a la situación concreta. Existen algunas menciones insistentes sobre la importancia de la figura, como se nota en la siguiente cita, que se postula como una “recomendación y conclusión” dirigida a “la sociedad”:

A la Sociedad:

A estar pendiente del desarrollo de licitaciones similares a la presente que permite capitalizar recursos que no gravan el Erario Público y que permiten su máximo aprovechamiento en beneficio de la Sociedad, asimismo, el vigilar la correcta aplicación de los recursos obtenidos.

En otros documentos, es posible identificar menciones similares, que se dirigen a hacer notar que la participación en los procedimientos de contrataciones, mediante el Testigo Social, es un parteaguas en los procesos de toma de decisiones del Gobierno Federal. Por ello, también es frecuente encontrar alusiones a la democracia o a valores relacionados con la mejora de la gestión (y por supuesto la transparencia y la rendición de cuentas que ya se analizaron).

Ahora bien, la visibilidad del impacto del Testigo Social se hace manifiesta en algunos testimonios (los menos) donde es posible mencionar, por ejemplo, una cuestión aludida con frecuencia en la presentación de la figura, en el sentido de que la misma “genera ahorros” en las contrataciones públicas. Es indispensable revisar con detenimiento esta afirmación, pues lo que los testimonios documentan

es, sobre todo, ahorros puntuales con respecto de los precios máximos de referencia que proponen las propias dependencias y entidades para cada procedimiento en particular²⁵¹.

Si bien es innegable que esto representa un avance (imputable, como se hace notar, a las mejoras en la planeación de los procedimientos), una evaluación global resulta difícil de realizarse, especialmente porque requeriría de un estudio exhaustivo de esta sola característica en cada una de las contrataciones en las que ha participado el Testigo Social²⁵².

A este respecto, es importante resaltar asimismo la manera en que el Testigo Social se ha insertado en algunos aspectos particulares de la gestión pública. En este sentido, esta investigación ha avanzado (en su componente de análisis cuantitativo) en la construcción de algunos datos que dan el punto de partida para realizar un estudio más profundo sobre la cobertura de la figura.

Sobre la cobertura, se tiene el dato del número de designaciones, conforme a lo presentado por la SFP en su Quinto Informe de Labores. La exploración hecha para esta investigación, permite contrastar estos datos con los de las contrataciones efectivamente realizadas por las dependencias y entidades (como éstas mismas las reportan). La síntesis de este ejercicio, se puede observar en el ANEXO 13, donde se comparan estos datos²⁵³.

²⁵¹ O bien, de acuerdo con el estudio de mercado.

²⁵² Debe mencionarse que no existen estudios sobre el particular, que permitan conocer un monto global que represente numéricamente esta forma de incidencia. Tampoco existen datos compatibles entre sí, a efecto de realizar comparaciones, en su caso.

²⁵³ La discrepancia entre el número de designaciones y el de contrataciones efectivas puede explicarse por tres razones:

- a) En licitaciones declaradas desiertas, el Testigo Social continúa atestiguando la secuela, muchas veces mediante otro contrato.
- b) En caso de licitaciones que se prolongan de un ejercicio fiscal al siguiente, puede realizarse un contrato adicional para las contraprestaciones correspondientes al otro año.
- c) Algunas de las designaciones se realizan para procedimientos que no se ejecutan o se cancelan, antes de la formalización del contrato del Testigo Social.

El efecto de las causas a) y b) es aumentar el número de contratos; mientras que la causa c) disminuye el número de contratos (en casos extremos, incluso se reporta en ceros). También se debe considerar que la discrepancia en algunos casos (como el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes) se debe a la inexistencia de los datos; para ello, véanse las notas sobre el análisis cuantitativo, al final de la Tabla A.

A pesar de ello, se puede observar que las cifras son, en general, muy similares y reflejan la cobertura de la figura en los diferentes ámbitos temáticos de la Administración Pública Federal. El ramo presupuestario de Energía es, en este sentido, el más notable. De 407 designaciones reportadas por la Secretaría de la Función Pública entre 2008 y 2010, 278 corresponden a entidades del sector (PEMEX 21 designaciones; PEMEX Exploración y Producción (PEMEX PEP), 203; PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PEMEX PGPB), 3; PEMEX Refinación, 12; Comisión Federal de Electricidad (CFE), 38 y una para la Compañía Mexicana de Exploraciones), representando el 68% del universo total de designaciones²⁵⁴.

Otro ramo de interés es el de Salud. En este caso, de las 407 designaciones ya citadas, se tienen 77 para este rubro (Secretaría de Salud, 4; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), 18; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 54 y una para el Hospital General “Dr. Manuel Gea González”)²⁵⁵, haciendo en total el 19% del total de las designaciones. Es decir, en la suma de los dos sectores citados se logra un 87% del total de las designaciones en el período entre 2008 y 2010.

Por último, no deben dejar de mencionarse otros ámbitos de la gestión en los que también participan Testigos Sociales, como el de Comunicaciones y Transportes (16 designaciones/3 contrataciones), Hacienda (12 designaciones/14 contrataciones), Medio Ambiente (6 designaciones/5 contrataciones) y Turismo (5 designaciones/1 contratación).

Independientemente de una consecuencia tangible (como los aludidos “ahorros”, que suelen ser casuísticos), si se puede afirmar que el Testigo Social tiene una participación destacada en ciertos sectores

²⁵⁴ Tan sólo las de PEMEX Exploración y Producción representan el 49.8% de las designaciones. En cuanto a las contrataciones, PEMEX reporta 23, PEMEX PEP 193, PEMEX PGPB 3, Pemex Refinación 23 y CFE 37, de acuerdo con los datos ofrecidos por estas entidades.

²⁵⁵ En cuanto a las contrataciones de este rubro, se reportan 2 para la Secretaría de Salud, 24 para el ISSSTE, 58 para el IMSS y una para el Hospital General “Dr. Manuel Gea González”. En total, entre los rubros de energía y de salud se hace un 94.5% de las contrataciones reportadas.

que concentran fuertes volúmenes de inversión pública. En los siguientes apartados se hará referencia al monto presupuestario, ahondando en los resultados de la investigación cuantitativa.

Los anteriores resultados deben compararse, como parte del análisis, con la impresión general que reflejan los Testigos Sociales en las entrevistas, en el sentido de que se percibe un efecto positivo de la intervención del Testigo Social. Esto sobre todo relacionado con factores como lo son las regulaciones normativas mejoradas en la materia, la aceptación paulatina de la transparencia como un atributo de la gestión pública por parte de los servidores públicos, y la cultura de legalidad que comienza a permear en el quehacer público y en la sociedad, en especial en aquellos sectores donde el Testigo Social tiene amplia presencia.

Se observa entonces que la formación profesional de los participantes en la figura (por ejemplo, los del área de ingeniería y los de la contaduría pública) significa un apoyo técnico de primera importancia, pues aportan de su experiencia para robustecer los contenidos de todo acto que atestiguan. Las aportaciones son favorables en cuanto a la mejora de la calidad de productos y servicios contratados, ampliando incluso la posibilidad de contratar otros bienes distintos a los originalmente planeados (o en mejores condiciones).

Uno de los rubros indicados frecuentemente en este sentido, dentro de los testimonios, son las solicitudes de los representantes sociales sobre los estudios de mercado que deben existir previo a la emisión de una convocatoria. En algunos casos, se menciona la dificultad para encontrar estos documentos. En otras ocasiones, se evidencia que los mismos son insuficientes, como en este grupo de observaciones:

- El estudio señala sólo la existencia de “tres proveedores” sin relacionar si se trata de distribuidores o fabricantes, lo que impactaría en el precio;

- Los estudios de mercado no son exhaustivos para mostrar la existencia de alternativas de compras;
- El análisis previo no incluye la identificación del origen nacional de los bienes, entre otras consideraciones de importancia²⁵⁶.

La insuficiente planeación, visible en aspectos como un pobre estudio de mercado implica un creciente uso de recursos públicos para subsanar deficiencias. Por ejemplo, la necesidad de frecuentes y largas juntas de aclaraciones para resolver las inquietudes de los concursantes. Esto acontece, sobre todo, en contrataciones con cierta complejidad técnica como en el Sector Energía.

A razón de ello, podríamos decir que la presencia del Testigo Social en los procesos de planeación de las contrataciones tiene incidencia en la mayoría de los casos. Por ello, se justifica la observación de algunos representantes en el sentido de que no son invitados o comienzan su participación después de este momento, lo cual impacta en la buena emisión de una convocatoria²⁵⁷.

Este es el panorama más general sobre la situación de las contrataciones públicas antes y después de la figura; sin embargo, no es ésta la cuestión principal de incidencia. Como se ve en los múltiples ejemplos citados la principal virtud de la figura (en palabras de uno de los Testigos Sociales) es volver público “lo que debe ser público”²⁵⁸, cuando antes existía opacidad completa en este ámbito.

²⁵⁶ En otros testimonios se apunta la responsabilidad de la empresa contratada para la elaboración de esta clase de estudios, señalando el impacto de estas fallas en el desarrollo ulterior del procedimiento.

²⁵⁷ Inclusive, se tiene el caso en el que las observaciones de un Testigo Social se incorporan como aclaraciones, toda vez que no pudo formularlas a tiempo por la premura de la emisión de la Convocatoria y su incorporación tardía en el proceso por parte de la propia dependencia. Esta práctica, empero, se ha disminuido con la disposición puntual de los Reglamentos (67 R-LA/56 R-LO) sobre la necesidad de solicitar a la SFP la participación del Testigo Social con la debida anticipación (cuestión que anteriormente no se hallaba regulada).

²⁵⁸ A este respecto, la exigencia de empatar “el ciclo de la participación ciudadana” con el de las políticas públicas, desde hace varios años, se relaciona principalmente con el objetivo de rescatar la naturaleza pública de la gestión pública, como se explica en: Luis F. Aguilar “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en: POSTData Septiembre de 2002. p. 110.

11) ¿Persiste la necesidad del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones? ¿Por qué?

Si bien el Testigo Social se ha insertado exitosamente en los rubros de la gestión antes mencionados, se consideró pertinente preguntar si esta nutrida participación ha agotado la función de los representantes sociales a lo largo de los años. En realidad, existe una percepción de los entrevistados en cuanto a que el papel del Testigo Social sigue siendo necesario como un actor fundamental en los procedimientos. Particularmente, se expresaron en el sentido de garantizar el correcto funcionamiento de los procedimientos de contrataciones en aspectos tales como: mejores regulaciones normativas, cultura de la transparencia y cultura de legalidad.

Por tanto, a la pregunta sobre si el Testigo Social es una figura imprescindible para asegurar un uso adecuado de los recursos públicos, la opinión de los entrevistados es unánime: el Testigo Social es una figura necesaria para asegurar que los procedimientos de contrataciones se lleven a cabo con legalidad, transparencia y eficiencia. Los argumentos son de diversa índole: el Órgano Interno de Control se fortalece con la presencia del Testigo Social; es una figura reconocida a nivel mundial; es una garantía de transparencia; la ley es imperfecta; es un instrumento adicional; se han implementado otras formas de control pero no han funcionado en el caso de las contrataciones, etc.

Más allá de estos aspectos prácticos, sin embargo, el papel del Testigo Social como un favorecedor de la confianza al interior de los procedimientos es otro aspecto relevante, que también apuntaron algunos entrevistados. Los testimonios confirman esta afirmación, al dar cuenta de la manera en que los licitantes acuden con el Testigo Social en algunas ocasiones para manifestar sus opiniones u observaciones sobre los procedimientos. De parte de los servidores públicos, también se ha consignado en los testimonios esa buena colaboración que se origina sobre todo cuando los procedimientos tienen un grado de dificultad mayor en el que se requiere una atención especial de parte del representante social.

Por tanto, la necesidad de mantener la participación del Testigo Social se fundamenta en estas sinergias positivas que favorece la intervención de un tercero, pero también se justifica en razón del rezago aún existente en las dependencias y entidades en cuanto a la operación cotidiana de procedimientos de contrataciones públicas estandarizados y de alta calidad que garanticen en sí mismos transparencia, eficiencia y eficacia.

La importancia de estas intervenciones se consolida en vista de los “montos vigilados”, (es decir, las cantidades de recursos públicos que importan cada una de estas contrataciones públicas) respecto del monto total de las erogaciones por concepto de adquisiciones u obras públicas. De conformidad con el Quinto Informe de Labores de la SFP, entre 2008 y 2010 solamente, este monto asciende a \$844,970,516,068.74²⁵⁹. Respectivamente, en adquisiciones el monto asciende a \$500,267,722,309.45 y en obras públicas a \$344,702,793,759.29.

Como se había mencionado, la participación de los Testigos Sociales se concentra en ciertos ámbitos definidos de la administración pública. En este sentido, resulta de interés tomar algunos segmentos de la TABLA A, para referir el comportamiento de los “montos vigilados” en algunos de estos sectores.

Primeramente, en el ramo presupuestario de Energía, en las páginas siguientes se muestran la TABLA E y la TABLA F, las cuales relacionan los montos erogados anualmente por concepto de adquisiciones u obras públicas con los montos de las contrataciones en las que participaron Testigos Sociales, para cada uno de los entes públicos del ramo y, en general, para el Sector. Este es un caso interesante no sólo porque la participación de Testigos Sociales es constante durante el período, sino también porque la mayoría de las entidades²⁶⁰ suelen

²⁵⁹ Este monto, se presume, está calculado sobre los precios máximos de referencia que justifican la solicitud de designación que las dependencias y entidades realizan para cada contratación pública en la que se requiere la intervención de un Testigo Social.

²⁶⁰ A excepción de III Servicios, S.A. y Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A., empresas mucho más pequeñas en este sector.

requerir la participación de Testigos Sociales en sus procedimientos de contrataciones.

Conforme a lo explicado en el apartado 2.5.1., también es relevante que sea PEMEX PEP la empresa con el mayor volumen presupuestal “vigilado” (además de ser la de mayores designaciones y contrataciones), tanto en adquisiciones como en obras públicas, en razón de que muchas de sus contrataciones tienen que ver con operaciones productivas, es decir, que por naturaleza no son del ámbito de la LA o de la LO, sino del régimen particular de PEMEX²⁶¹.

De la misma manera, se tiene un comportamiento reiterado en cuanto a “montos vigilados” en CFE, tanto para el rubro de adquisiciones como para el de obras públicas. Exclusivamente para adquisiciones, en PEMEX se observa un patrón similar.

En el segundo lugar del número de contrataciones y designaciones, como expusimos, se encuentra el sector Salud del gobierno federal. Las siguientes páginas muestran, en la TABLA G y la TABLA H, el comportamiento de los “montos vigilados”, particularmente en las entidades más relevantes de este rubro: el IMSS y el ISSSTE.

En este sector, empero, es necesario aclarar que el comportamiento de recurrencia sólo se genera en materia de adquisiciones. La participación de Testigos Sociales en procedimientos de obras públicas no es común, y de hecho en este rubro se incluye a una entidad que ha reportado sólo una participación de Testigos Sociales.

Un hecho llamativo de la tabla en materia de adquisiciones es que se reportan, en varias ocasiones, “montos vigilados”, muy superiores a lo ejercido anualmente en este rubro. Esto se explica por la participación de los Testigos Sociales en importantes contrataciones de adquisiciones plurianuales (como vacunas y servicios integrales de diálisis, por ejemplo). Los testimonios permitieron corroborar en muchos ca-

²⁶¹ Ahora bien, es necesario señalar que el “monto vigilado” en materia de adquisiciones ha decrecido con el paso de los años, lo cual puede obedecer a muy distintas razones (incluyendo los procedimientos no realizados y los declarados desiertos).

sos la aparente incongruencia de estas cifras²⁶², informando también que en algunos de estos procedimientos intervienen no sólo una, sino varias de las dependencias del sector (mediante la figura de la consolidación, referida más adelante)²⁶³.

Por lo anterior, la importancia de la participación del Testigo Social en esta clase de procedimientos debe considerarse en su contexto particular, mismo que involucra las peculiaridades de cada procedimiento de contratación. Esto, en relación al estudio aún necesario de los alcances, caso por caso, que ha logrado la figura, mismos que no son objeto del presente estudio.

²⁶² En general, esta anotación también es válida para otros rubros, como se verá y se observa más en adquisiciones que en obras públicas.

²⁶³ En vista de lo anterior, el “monto vigilado” anualmente para el sector es fluctuante, pero se puede decir, en general, que llega a representar hasta en un 127% (2009) del monto ejercido anualmente. En el mismo año, podemos mencionar que el monto de contrataciones en los que intervino el Testigo Social representa el 612% de lo ejercido en el año por el IMSS y el 25% de lo ejercido en el mismo período por el ISSSTE.

Tabla E. Sector Energía: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social ("Montos vigilados") 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
PEMEX Petroquímica	<i>Monto erogado</i>	\$ 3,564,336,019.00	\$ 3,989,485,609.00	\$ 4,970,068,479.00	\$ 4,377,951,345.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 472,465,850.29	\$ 0.00
PEMEX Refinación	<i>Monto erogado</i>	\$ 16,569,939,971.00	\$ 18,633,328,204.00	\$ 21,988,991,388.00	\$ 19,845,102,730.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 4,267,407,466.77	\$ 0.00	\$ 1,063,728,098.17	\$ 0.00
PEMEX Corporativo	<i>Monto erogado</i>	\$ 6,202,554,029.00	\$ 6,478,008,248.00	\$ 3,973,751,421.00	\$ 848,915,346.30
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 1,262,348,157.20	\$ 930,474,974.45	\$ 1,122,510,774.29	\$ 127,575,316.88
PEMEX PEP	<i>Monto erogado</i>	\$ 9,258,998,990.00	\$ 11,587,052,291.00	\$ 269,303,283,183.00	\$ 15,650,878,019.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 4,069,946,867.43	\$ 61,764,669,532.61	\$ 6,158,149,841.70	\$ 7,117,375,455.64
PEMEX PGPB	<i>Monto erogado</i>	\$ 869,218,800.00	\$ 1,773,419,700.00	\$ 1,446,842,700.00	\$ 1,056,270,600.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 279,446,241.31	\$ 132,046,019.95	\$ 7,429,410,919.54	\$ 0.00
CFE	<i>Monto erogado</i>	\$ 89,928,500,000.00	\$ 122,825,600,000.00	\$ 107,749,300,000.00	\$ 129,354,600,000.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 183,819,942,854.00	\$ 816,230,551.75	\$ 22,984,785,025.84	\$ 5,636,321,776.82
Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A.	<i>Monto erogado</i>	\$ 2,206,154,000.00	\$ 2,754,041,000.00	\$ 4,319,544,000.00	\$ 3,458,979,000.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 821,680,786.92
III Servicios, S.A.	<i>Monto erogado</i>	\$ 78,739,500.00	\$ 80,821,900.00	\$ 76,038,000.00	\$ 74,603,600.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 1,289,834.11	\$ 0.00	\$ 0.00
TOTAL DE LO EJERCIDO EN EL SECTOR ENERGÍA		\$ 128,770,857,698.00	\$ 168,227,677,322.00	\$ 414,006,786,260.00	\$ 174,850,899,325.30
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 193,699,091,586.71	\$ 63,644,710,912.87	\$ 39,231,050,509.83	\$ 13,702,953,336.26

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Tabla F. Sector Energía: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social ("Montos vigilados") 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
PEMEX Petroquímica	<i>Monto erogado</i>	\$ 612,901,440.00	\$ 662,997,362.00	\$ 870,050,350.00	\$ 1,528,295,189.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
PEMEX Refinación	<i>Monto erogado</i>	\$ 9,849,107,511.00	\$ 7,959,607,560.00	\$ 16,283,844,004.00	\$ 21,499,115,552.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 923,474,705.83	\$ 8,172,248,735.76	\$ 7,926,082,222.00
PEMEX Corporativo	<i>Monto erogado</i>	\$ 6,555,860,097.90	\$ 290,538,572.39	\$ 194,590,486.19	\$ 66,871,095.53
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 4,245,354,019.64	\$ 3,125,610,740.00
PEMEX PEP	<i>Monto erogado</i>	\$ 4,826,708,601.00	\$ 6,933,054,202.00	\$ 658,685,485,494.00	\$ 205,928,406,103.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 133,348,753.80	\$ 44,889,426,593.32	\$ 1,136,190,600.00	\$ 7,502,933,439.81
PEMEX PGPB	<i>Monto erogado</i>	\$ 420,840,500.00	\$ 133,198,900.00	\$ 1,136,190,600.00	\$ 1,844,770,800.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 3,265,500,000.00	\$ 0.00
CFE	<i>Monto erogado</i>	\$ 2,614,500,000.00	\$ 2,626,400,000.00	\$ 3,265,600,000.00	\$ 2,923,000,000.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 8,390,600,310.00	\$ 0.00	\$ 1,683,118,960.29	\$ 2,324,292,265.58
Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A.	<i>Monto erogado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
III Servicios, S.A.	<i>Monto erogado</i>	\$ 85,906,500.00	\$ 87,514,700.00	\$ 125,279,800.00	\$ 300,623,800.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR ENERGÍA		\$ 24,965,824,649.90	\$ 18,693,311,296.39	\$ 680,561,040,734.19	\$ 234,091,082,539.53
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 8,523,949,063.80	\$ 45,812,901,299.15	\$ 18,745,060,632.89	\$ 20,878,918,667.39

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Tabla G. Sector Salud: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social ("Montos vigilados") 2007-2010

		2007	2008	2009	2010
Secretaría de Salud	<i>Monto erogado</i>	\$ 9,035,378.11	\$ 24,451,928.73	\$ 62,919,348.45	\$ 78,152,950.68
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 1,205,204,562.50	\$ 1,012,158,849.00
IMSS	<i>Monto erogado</i>	\$ 1,385,865,454.00	\$ 1,651,010,790.00	\$ 2,478,805,734.00	\$ 3,497,930,049.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 1,101,108,827.72	\$ 394,416,701.47	\$ 15,171,996,516.30	\$ 15,450,191,570.95
ISSSTE	<i>Monto erogado</i>	\$ 13,506,051,993.67	\$ 11,838,678,660.04	\$ 12,640,637,173.57	\$ 12,889,147,588.47
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 3,195,520,612.42	\$ 14,936,533,204.41
Hospital General Dr. Manuel Gea G.	<i>Monto erogado</i>	\$ 234,134,851.00	\$ 229,813,152.00	\$ 228,079,831.00	\$ 255,489,172.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR SALUD		\$ 15,135,087,676.78	\$ 13,743,954,530.77	\$ 15,410,442,087.02	\$ 16,720,719,760.15
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 1,101,108,827.72	\$ 394,416,701.47	\$ 19,572,721,691.22	\$ 31,398,883,624.36

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Tabla H. Sector Salud: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social("Montos vigilados") 2009-2010

		2009	2010
Secretaría de Salud	<i>Monto erogado</i>	\$ 421,205,260.02	\$ 431,037,758.33
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00
IMSS	<i>Monto erogado</i>	\$ 0.00	\$ 568,527,469.77
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 1,116,355,462.23
ISSSTE	<i>Monto erogado</i>	\$ 52,034,256.28	\$ 12,866,805.37
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00
Hospital General Dr. Manuel Gea G.	<i>Monto erogado</i>	\$ 268,358,709.00	\$ 161,496,472.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 269,012,329.86	\$ 0.00
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR SALUD		\$ 741,598,225.30	\$ 1,173,928,505.47
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 269,012,329.86	\$ 1,116,355,462.23

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

La participación del Testigo Social en otros ámbitos de la administración pública no es uniforme, como sí lo es en los casos ya citados. En otros ramos se puede identificar la participación consecutiva de representantes sociales, aunque sea sólo en una o dos ocasiones al año. Este es el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la que el Testigo Social ha participado en 2007, 2008 y 2010 en contrataciones con montos variables, relacionadas con grandes compras, como el servicio para la expedición de pasaportes o la adquisición de seguros multianuales para diplomáticos (véase la TABLA I).

En el caso del sector Comunicaciones y Transportes, las participaciones esporádicas en diferentes entidades han permitido la presencia del Testigo Social en asuntos relacionados con carreteras, puertos y aeropuertos²⁶⁴. De la misma manera, en el ramo de Seguridad, la Secretaría de Seguridad Pública llevó a cabo procedimientos con la

²⁶⁴ Lamentablemente no se puede afirmar alguna tendencia por la ausencia de datos sobre la dependencia cabeza del sector, conforme a la solicitud de acceso a la información pública con folio INFOMEX número 0000900186111. Asimismo, véanse los rubros correspondientes en la TABLA A, ANEXO 10.

participación de Testigos Sociales cada año entre 2008 y 2010. Por el contrario, en el mismo sector, la Procuraduría General de la República reporta una designación solamente, de acuerdo con el Quinto Informe de Labores de la SFP²⁶⁵. En el extremo opuesto, existen dependencias que han tenido relación ocasional con la figura; es el caso del rubro de Gobernación, en el que sólo la cabeza de sector ha tenido una participación del representante social en el año 2009.

El caso del sector Turismo también resulta de interés pues se observa en la TABLA K que la Secretaría del ramo sólo ha realizado un procedimiento con la participación del Testigo Social²⁶⁶. En el caso del CPTM, en el mismo rubro, se tienen 4 designaciones de acuerdo con la SFP, que correspondieron a procedimientos no realizados, como se muestra en la TABLA J. Estos datos llaman la atención por evidenciar que, no en todos los casos, las dependencias cabeza de sector son las que ejercen la mayor parte de recursos públicos y, en consecuencia, tampoco son los entes más susceptibles a incorporar al Testigo Social en sus procedimientos de contrataciones.

En este sentido, conviene analizar el comportamiento de las entidades del sector Desarrollo Rural (sobre el que se tenía una gran expectativa por el volumen de recursos que ejerce) muestra que la participación esporádica de los Testigos Sociales sólo cubre una entidad aislada del sector (Financiera Rural) mientras que en otras de presupuestos similares (CONAPESCA e INIFAP), incluyendo la dependencia cabeza del ramo, no se ha incorporado al Testigo Social en sus contrataciones. Un caso similar es el que reporta el sector Medio Ambiente, aunque no tan dramático, en virtud de que la entidad con erogaciones más voluminosas (CONAGUA) sí realiza procedimientos con la intervención de Testigos Sociales, como se observa en la TABLA L.

²⁶⁵ Véase la TABLA M. Debe mencionarse que no se cuenta con el monto vigilado en virtud de que los datos no fueron proporcionados por la dependencia, conforme a la solicitud de acceso a la información pública con folio INFOMEX número 0001700115811.

²⁶⁶ El mismo, se refería a recursos operados por un fideicomiso público, por lo que el monto (\$744,326,159.59) es incongruente con el reporte de lo ejercido por la Secretaría en materia de obras públicas (\$0.00).

Tabla I. Secretaría de Relaciones Exteriores, Montos erogados anualmente en materia de Adquisiciones y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“Montos vigilados”) 2007-2010

Secretaría de Relaciones Exteriores	2007	2008	2009	2010
<i>Monto erogado</i>	\$ 1,519,668,592.89	\$ 973,255,474.36	\$ 1,101,513,358.03	\$ 1,264,595,299.99
<i>Monto vigilado</i>	\$ 470,434,639.81	\$ 137,276,832.00	\$ 0.00	\$ 1,060,094,966.00

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los “montos vigilados”, véanse las notas a la TABLA A.

Tabla J. Sector Turismo: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“Montos vigilados”) 2009-2010

		2009	2010
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	<i>Monto erogado</i>	\$2,096,750,813.79	\$1,568,997,583.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$0.00	\$0.00
Secretaría de Turismo	<i>Monto erogado</i>	\$196,213,274.89	\$221,378,092.24
	<i>Monto vigilado</i>	\$0.00	\$0.00
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR TURISMO		\$741,598,225.30	\$1,173,928,505.47
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$269,012,329.86	\$1,116,355,462.23

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los “montos vigilados”, véanse las notas a la TABLA A.

Tabla K. Sector Turismo: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“Montos vigilados”) 2009

		2009
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	<i>Monto erogado</i>	\$ 2,096,750,813.79
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00
Secretaría de Turismo	<i>Monto erogado</i>	\$ 196,213,274.89
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 744,326,159.59
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR TURISMO		\$ 0.00
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 744,326,159.59

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los “montos vigilados”, véanse las notas a la TABLA A.

Tabla L. Sector Medio Ambiente: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social ("Montos vigilados") 2009-2010

		2009	2010
Comisión Nacional Forestal	<i>Monto erogado</i>	\$ 900,284,764.78	\$ 792,892,244.30
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 208,704,038.33
Comisión Nacional del Agua	<i>Monto erogado</i>	\$ 5,791,029,793.97	\$ 4,905,593,673.64
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 9,389,217,950.00	\$ 662,452,802.53
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR MEDIO AMBIENTE		\$ 7,324,569,308.96	\$ 6,696,314,654.87
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 9,389,217,950.00	\$ 871,156,840.86

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Tabla M. Sector Seguridad Pública: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social ("Montos vigilados") 2008-2010

		2008	2009	2010
Secretaría de Seguridad Pública	<i>Monto erogado</i>	\$ 6,898,062,694.00	\$ 973,255,474.36	\$ 1,101,513,358.03
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 3,220,000,000.00	\$ 137,276,832.00	\$ 0.00
Procuraduría General de la República	<i>Monto erogado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
	<i>Monto vigilado</i>	\$ 0.00	\$ 0.00	\$ 0.00
TOTAL DE LO EJERCICIO EN EL SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA		\$ 6,898,062,694.00	\$ 12,464,015,813.00	\$ 11,249,785,974.00
MONTO TOTAL VIGILADO EN EL SECTOR		\$ 3,220,000,000.00	\$ 599,000,000.00	\$ 0.00

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Estas últimas observaciones se realizan respecto del alcance de la incidencia del Testigo Social como medida transversal en la Administración Pública Federal. Al respecto puede afirmarse que el Testigo Social no tiene presencia en la totalidad de las dependencias y entidades. En contraparte, sí existen espacios de incidencia bien definidos²⁶⁷.

²⁶⁷ En vaga semejanza al concepto de "islas de integridad" que refería el diseño del Testigo Social en los pactos de integridad. Véase el apartado 1.5.

*La incidencia del Testigo Social en la gestión pública:
la visión de conjunto de los participantes*

El Testigo Social, conforme a su diseño institucional, contiene espacios concretos para la incidencia de la sociedad civil en materia de contrataciones públicas, derivadas de sus atribuciones, como la emisión de testimonios, así como la de generar propuestas y recomendaciones o, en su caso, la denuncia de irregularidades. Los entrevistados, por su parte, identifican aspectos más concretos de incidencia de la figura, de los cuales destacan dos:

- 1) El Testigo Social ha permitido detectar, denunciar y corregir irregularidades y deficiencias *durante* los procedimientos de contrataciones públicas.
- 2) La figura ha contribuido a mejorar la eficiencia de los procedimientos, agilizando el desarrollo de los mismos; así como a asegurar la calidad y precio de los bienes, servicios u obras contratadas.

De los testimonios, asimismo, se desprende que el Testigo Social ha favorecido la transparencia de los procedimientos tanto para la sociedad en general, como para las empresas participantes directamente. Lo anterior ha fomentado un clima de confianza atribuible a la inserción de un tercero, representante de la sociedad civil, con funciones propias y diferentes de las del resto de los actores. La incidencia en este sentido se relaciona con el logro de una mayor certeza jurídica, consistente en la garantía del cumplimiento estricto de las normas y leyes en la materia. En este sentido es que se observa que el intenso potencial de incidencia del Testigo Social tiene un reflejo evidente en la práctica.

Esto dirige la atención hacia la determinación del espectro real de incidencia en que este impacto se hace visible. En este sentido, el análisis de los datos proporcionados por las dependencias para el análisis cuantitativo manifiesta una cobertura amplia de Testigos Sociales en

el sector Energía y el de Salud. En estos mismos rubros, el monto de las contrataciones públicas que se efectúan es igualmente relevante.

Otros ámbitos de la gestión pública, empero, no se ven beneficiados por una participación frecuente del Testigo Social. En lo que hace al monto de las contrataciones, empero, este sigue siendo importante.

PREGUNTA GUÍA 3. ¿ES EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL EL IDÓNEO PARA FAVORECER LA LEGALIDAD, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LOS PROCESOS DE COMPRAS GUBERNAMENTALES?

El tercer aspecto que se analizó, como parte del ejercicio de sistematización de la experiencia de incidencia del Testigo Social, fueron los alcances de la figura, respecto de su diseño institucional, como se analizó en el CAPÍTULO 2. Si bien el esquema de operación define una serie de funciones y atribuciones muy específicas, la matriz de incidencia que genera este mismo diseño institucional ha originado en la práctica que aparezcan más áreas de oportunidad que el Testigo Social debe atender durante su intervención. Asimismo, en los hechos puede acontecer que algunas de las atribuciones formales no se realicen a plenitud o que encuentren obstáculos y limitantes. En este apartado se analiza, sobre todo desde la perspectiva de los participantes entrevistados, el diseño institucional del mecanismo de Testigo Social identificando fortalezas, debilidades, alcances reales y ámbitos de aplicación potenciales, entre otros.

Alcances reales de la figura, conforme a su esquema de operación

12) En su experiencia como Testigo Social, ¿ha realizado o conoce que se haya llevado a cabo alguna de las siguientes actividades? [Se citan las actividades]

En primer lugar, se enlistó una serie de actividades establecidas en el marco normativo del Testigo Social y se les preguntó a los entrevistados si conocían o habían realizado algunas de ellas. Respecto a atribuciones definidas para la Secretaría de la Función Pública, se preguntó si los Testigos Sociales conocían de casos de designaciones extraordinarias en contrataciones que tuvieran un impacto en programas sustantivos de las dependencias o entidades, o bien, las que solicitaran las propias dependencias y entidades cuando no se superaran los montos de contratación establecidos en las leyes respectivas²⁶⁸. En la mayoría de los casos, los entrevistados no mencionaron conocer alguna designación de este tipo. Algunos de ellos sólo mencionaron saber que la Secretaría de la Función Pública tenía dicha atribución. Respecto de la facultad de las dependencias y entidades en cuanto a solicitar designaciones extraordinarias, la mitad de los entrevistados dijeron desconocer esta hipótesis legal.

De acuerdo con información de la propia Secretaría, en el período entre 2008 y 2010, las designaciones extraordinarias se relacionaron a casos de procedimientos de invitaciones restringidas. En total, se reportan seis de éstas en el período (2 por año). Es de destacar que la propia SFP solicita por esta vía la presencia de Testigos Sociales en el procedimiento para la “Designación de Firmas de Auditores Externos”, anualmente.

La respuesta a la solicitud de acceso a la información dirigida a esta dependencia, refleja que esta práctica viene sucediendo desde 2007. Aunque no se obtuvieron datos sobre los “montos vigilados” para 2006 y 2007, sí se registran erogaciones para el pago de prestaciones al Testigo Social para este concepto, como se muestra en la TABLA N.

²⁶⁸ Véase el apartado 2.2.3.1.

Tabla N. Secretaría de la Función Pública, Montos erogados anualmente en materia de Adquisiciones, monto pagado como contraprestación a Testigos Sociales y monto de las contrataciones realizadas con participación del Testigo Social ("Montos Vigilados") 2006-2010

Secretaría de la Función Pública	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Monto erogado</i>	\$ 444,808,442.00	\$ 318,317,079.00	\$ 425,906,305.00	\$ 452,916,452.00	\$ 516,816,027.00
<i>Monto de contraprestaciones</i>	\$ 914,250.00	\$ 40,250.00	\$ 116,150.00	\$ 234,600.00	\$ 46,400.00
<i>Monto vigilado</i>	ND	ND	\$ 20,000,000.00	\$ 67,000,000.00	\$ 25,000,000.00

*ND. No disponible

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

En todos los casos, la designación del Testigo Social se realizó por la propia SFP en razón al impacto de la contratación en el programa sustantivo de auditoría externa de la dependencia. Como se observa en uno de los testimonios sobre este tema, la participación del Testigo Social permitió incidir en aspectos relevantes como lograr que se incorporara en la invitación restringida a universidades públicas y centros de investigación (conforme a la ley) y favorecer un mecanismo de evaluación de las propuestas que lograra la contratación de firmas con capacidad de respuesta conforme al área geográfica en la que se realizarían los trabajos.

Además del caso ya referido, se identifican pocas designaciones extraordinarias en los testimonios analizados. Esto, independientemente de las razones que las justifiquen o bien de la dependencia o entidad que las promueva. Es de mencionarse que resulta difícil determinar el origen de la designación, pues cuando se hace referencia a la designación del Testigo Social se identifica solamente el oficio que al efecto emite la SFP.

También se preguntó a los entrevistados si conocían de la realización de procedimientos para la evaluación de su desempeño como Testigos Sociales, en términos de lo previsto por la LA, la LO y sus Reglamentos. En pocas respuestas se manifestó desconocer la realización de alguna especie de evaluación. En las menciones se señalaba conocer sólo una valoración general de la actuación del Testigo Social; que las dependencias o entidades entregan un reporte de la actuación del Testigo Social a la Secretaría de la Función Pública²⁶⁹; que en el caso de PEMEX, sí se lleva a cabo una evaluación del Testigo Social²⁷⁰; que se está diseñando tal evaluación por parte de la Secretaría de la Función Pública; que se han llevado a cabo evaluaciones res-

²⁶⁹ Esta práctica, de documentarse, resultaría de interés pues el diseño normativo no solicita una evaluación como tal, sino que se refiere a la posibilidad de solicitar una opinión de las dependencias cuando se realice la evaluación. Véase el apartado 2.2.2.4

²⁷⁰ Este aspecto no queda claro de lo establecido por el régimen vigente para PEMEX, como se estableció en el numeral 2.5.1

pecto a los testimonios emitidos por los Testigos Sociales, entre otros. Conforme a su naturaleza, los testimonios no aportan información sobre la realización de evaluaciones a los representantes sociales²⁷¹.

Respecto a atribuciones definidas para las dependencias y entidades convocantes, se preguntó acerca de la obligación de publicar en el portal electrónico de la institución el testimonio en el plazo establecido (es decir, de 10 días hábiles)²⁷². La gran mayoría de los entrevistados, no sólo conocían esta obligación por parte de las dependencias y entidades convocantes, sino que afirmaron que se cumplía en lo general²⁷³. El análisis de testimonios no permitió verificar con exactitud este hecho; sin embargo, sí se puede comentar sobre la dificultad que representa acceder a los testimonios emitidos en virtud de que la obligación legal contempla su publicación por tres meses, exclusivamente.

Son excepciones a este caso los portales electrónicos del IMSS así como los de PEMEX y sus organismos subsidiarios²⁷⁴, los cuáles concentran los testimonios históricamente, como una mejor práctica. Por su parte, la más reciente versión de *Compranet* ya incorpora, junto con el padrón de Testigos Sociales los testimonios emitidos por éstos desde finales del año 2010. Asimismo, existe también una práctica visible en los Testigos Sociales en lo colectivo quienes compilan los testimonios emitidos por sus representantes en sus portales electrónicos²⁷⁵.

²⁷¹ Cabe señalar que este aspecto no se tiene documentado de otra forma como parte de esta investigación.

²⁷² Véase el apartado 2.2.3.5.

²⁷³ Sin embargo, los Testigos Sociales refirieron que no en todos los casos se verificó este hecho por ellos mismos.

²⁷⁴ A este respecto, se pueden visitar los sitios del IMSS en <http://compras.imss.gob.mx/?P=tsociales> y el de PEMEX en <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=10&catID=1574&contentID=1616>

²⁷⁵ En este caso, podemos mencionar el sitio de Transparencia Mexicana en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/> (histórico 2006-2011), el del Instituto Mexicano de Auditoría Técnica en http://imat-ac.org.mx/imatac-testigos_sociales.html (para el período entre 2007 y 2010) y el de ONG CCRC en http://www.contraloriaciudadana.org.mx/atestiguamientos_federales/programa_atestiguamiento_federal.html (histórico 2008-2011).

Por lo que hace a las funciones y atribuciones propias del Testigo Social, se enlistaron cuatro de ellas para ser consultadas con los entrevistados. En todos los casos, se mencionó conocer y llevar a cabo las funciones y atribuciones citadas. Sin embargo, se señalaron algunos comentarios que es relevante analizar. La primera función mencionada fue la consistente en “proponer a las dependencias, entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios”, es decir (conforme a lo expuesto en el CAPÍTULO 2) uno de los espacios de incidencia más relevantes para el Testigo Social²⁷⁶.

Al respecto, los comentarios vertidos por algunos de los entrevistados refieren que existe una consideración categórica de que el Testigo Social debe intervenir “conforme a las atribuciones legales”, entendiéndose esto [exclusivamente] *durante* el tiempo del procedimiento para el que fueron designados. También mencionaron que las propuestas vienen a ser un valor agregado del testimonio, no un objetivo en sí mismo. Por último, algunos de los entrevistados comentaron sobre el hecho de que formular propuestas más allá del procedimiento quedaría fuera de las atribuciones del Testigo Social, de conformidad con sus facultades legales.

Sobre este último comentario, debe destacarse la comprensión de esta posibilidad como un riesgo de ilicitud en el actuar del Testigo Social, postura que no compartimos en razón de que las causas para la pérdida del registro no consideran esta hipótesis en particular²⁷⁷. Los testimonios, a este respecto, confirman que las propuestas siempre se limitan al propio procedimiento, aunque en ocasiones se alude a la conveniencia de que las mismas se tomen en cuenta para procedimientos futuros.

La segunda de las funciones sobre las que se inquirió es la relacionada a “dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se

²⁷⁶ Véase el apartado 2.2.3.5.

²⁷⁷ Véase el apartado 2.2.2.1.

recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones”. También en este caso el texto legal no apunta una determinada temporalidad para el seguimiento. El único momento definido es el del atestiguamiento, que inicia con la designación y culmina con la emisión del testimonio, una vez realizada la firma del contrato. Es de señalar que esto no implica (en términos del diseño institucional) que el seguimiento deba restringirse al ámbito temporal del atestiguamiento.

Al respecto, los comentarios vertidos por algunos entrevistados señalaron que “para el seguimiento de las acciones más allá del proceso licitatorio no se cuenta con el tiempo y recursos” así como que resulta “difícil dar seguimiento a las recomendaciones una vez concluido el procedimiento”. Los testimonios apoyan esta visión, en el sentido de que no refieren una intención de los representantes sociales de dar seguimiento a las propuestas que formulan. Esto ocurre también (como ya se comentó) en el caso de la denuncia de irregularidades, pues el seguimiento más amplio no se encuentra favorecido claramente en el diseño institucional.

Ahora bien, cuando un Testigo Social continúa participando en procedimientos similares, se puede hablar de un seguimiento indirecto a las recomendaciones que ya se habían propuesto (como se refirió también en cuanto a la participación recurrente de Testigos Sociales en procedimientos de la misma clase o materia). En este sentido, los testimonios dan cuenta del seguimiento a la implementación de medidas sugeridas con anterioridad en cuanto al diseño de convocatorias. De ahí, entonces, que sea posible realizar un seguimiento “extemporáneo” al tiempo del atestiguamiento, pero no existe la indicación formal en uno u otro sentido, por lo que esto ocurre espontáneamente.

La tercera pregunta sobre los deberes de los Testigos Sociales corresponde a la asistencia y acreditación de los cursos de capacitación que determine la Secretaría de la Función Pública para actualizar sus conocimientos en la aplicación de las leyes y los Tratados en materia de adquisiciones y obras públicas. Los entrevistados mencionaron conocer y atender a estos deberes puntualmente. Debe mencionarse, empero,

que no existe una estadística pública sobre la realización de estos cursos y su asistencia, que forman parte del procedimiento de evaluación²⁷⁸.

Por último, en cuanto a los deberes del Testigo Social, se preguntó sobre los casos en los que un procedimiento de contratación se declara desierto, donde el representante social designado continúa participando en los subsecuentes procedimientos que la dependencia o entidad determine llevar a cabo para realizar la contratación. En este caso, los entrevistados declararon conocer esta disposición y en algunos casos informaron haber estado en esta situación. A este respecto, además de los comentarios que ya hemos hecho sobre el particular, agregaremos que existen testimonios que refieren procedimientos licitatorios desiertos que derivan, incluso, en invitaciones restringidas, a las cuales sigue concurriendo el Testigo Social²⁷⁹, ampliando el espectro original de la participación hasta esa modalidad de contratación sin que estuviera previsto.

El conjunto de preguntas que se hicieron a los Testigos Sociales enseguida tiene que ver con la denuncia de irregularidades, complementando la información que ya hemos analizado en cuanto a la incidencia de la figura en el combate a la corrupción. Los reactivos se formularon sobre tres funciones del Testigo Social, a saber:

- La presentación de informes previos a la Secretaría de la Función Pública, a las dependencias y entidades contratantes y al correspondiente Órgano Interno de Control, cuando se detecten irregularidades *durante* el procedimiento, manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente.

²⁷⁸ Sobra decir que este aspecto no se ve reflejado de manera alguna en los testimonios analizados.

²⁷⁹ Algunos Testigos Sociales opinaron que entre los riesgos de declarar desierta la licitación está la posibilidad que se decida realizar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas o bien, una adjudicación directa excluyendo con ello la participación del Testigo Social. Esto, a pesar de las disposiciones del artículo 67, segundo párrafo del R-LA, de las que se deducen que el representante social participará en cualquier *procedimiento* que corresponda.

- En caso de que el Testigo Social detecte irregularidades *al finalizar* los procedimientos de contratación, deberá remitir su testimonio al área de quejas del Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Atender y responder en forma oportuna y expedita cualquier requerimiento de información que, respecto del procedimiento de contratación que atestigua, les sea formulado por la Secretaría de la Función Pública o por los Órganos Internos de Control.

Al respecto, todos los entrevistados mencionaron conocer estos procedimientos, sin embargo, sólo algunos señalaron haber realizado acciones en este sentido. Algunos comentarios que surgieron en relación a la observación y denuncia de irregularidades son: “se debe distinguir entre aquellas irregularidades que sean motivo de un informe previo, y aquellas que puedan ser solventadas directamente con los responsables del procedimiento”; “sólo se hacen denuncias vía testimonio, nunca vía Órgano Interno de Control”; “no se denuncia por la grave responsabilidad que representa y la dificultad para integrar evidencia”; “los informes previos no son convenientes”.

Como ya analizamos en cuanto al combate a la corrupción, los testimonios corroboran lo expresado por los entrevistados. En el primer caso, se observa que muy pocos representantes sociales hacen uso de la herramienta del informe previo, por lo que incluso este documento es sustituido en ocasiones por un comunicado formal que, sin esta denominación, cumple con los mismos propósitos. A esto, debe mencionarse que la SFP ha promovido recientemente (como parte del “Modelo de Actuación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Contratación, Mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”) una propuesta para la formulación del informe previo, que se muestra en el ANEXO 14²⁸⁰.

²⁸⁰ Véase el apartado 2.2.3.5. En este caso se observa un modelo que aporta la necesidad de

Por cuanto a la remisión de los testimonios a los órganos de vigilancia, los entrevistados no fueron muy claros sobre el envío de los mismos tanto a la SFP como a los Órganos Internos de Control e, incluso, a la Comisión de Vigilancia del Congreso de la Unión. En el análisis de estos documentos, empero, se advirtió que por lo general se remite el informe sólo a la dependencias o entidades concernidas, así como a la propia SFP y excepcionalmente al Órgano Interno de Control que corresponda. Esto último, cuando se identifica que el contenido del testimonio, en los hechos o recomendaciones, interesa a estos órganos de vigilancia. No se observa, empero, que el testimonio se envíe a la Comisión de Vigilancia del Congreso de la Unión, como es posible hacerlo también de acuerdo con las leyes.

En el último reactivo, relacionado con la atención de requerimientos de información en el caso de irregularidades, en opinión de los entrevistados, ésta es más bien excepcional, por lo que no se refleja en los testimonios necesariamente. Sin embargo, referimos aquí algunos de los comentarios derivados de estas preguntas, por ejemplo, sobre la conveniencia de la denuncia frente a la atención directa de probables irregularidades (como ya hemos comentado), los cuales sí son visibles en el proceder de los Testigos Sociales, en sus informes finales. En todos los casos se observa que la denuncia no es una de las herramientas más utilizadas en razón de que el proceder de los Testigos Sociales en torno a presuntas irregularidades es más bien cauto y tendiente a su corrección inmediata durante el tiempo de su intervención

Alcances reales de la figura: la perspectiva de los participantes

El marco normativo del Testigo Social establece una serie de funciones y atribuciones tanto a la Secretaría de la Función Pública, a las

fundar en los textos de la ley la recomendación u observación que se realiza mediante el informe previo, para cumplir en toda su extensión el propósito de dicho documento.

dependencias y entidades convocantes, así como a los propios Testigos Sociales. Las preguntas analizadas en los párrafos anteriores se dirigieron a mostrar con una mayor precisión en qué medida los alcances potenciales de la figura se han desarrollado en la realidad práctica de los procedimientos de contrataciones públicas.

Desde la perspectiva de los entrevistados, no siempre existe un conocimiento detallado sobre la operación general del mecanismo en la Administración Pública Federal y, por lo tanto, de los alcances y áreas de influencia de la figura del Testigo Social. Por ejemplo, se hace notar el desconocimiento sobre la atribución de las dependencias y entidades para solicitar la participación del Testigo Social en procedimientos de contrataciones que no superan el umbral presupuestario definido por las leyes.

Por su parte, no existe una opinión uniforme y precisa en cuanto a los alcances de las funciones de los propios Testigos Sociales, cuando se hace referencia a algunas particularidades de sus atribuciones conferidas por las leyes. En la mayoría de los casos los entrevistados sólo refieren estrictamente la intervención del Testigo Social como un observador durante los procedimientos de contratación, siendo ésta su función más básica.

En virtud de esto, no existe en todos los casos un énfasis en la formulación de recomendaciones y en el seguimiento de las mismas. Algunos de los entrevistados, incluso afirman que estas funciones del Testigo Social se deben realizar para procedimientos particulares durante el tiempo del atestiguamiento, exclusivamente (por oposición a la realización de observaciones globales- que impacten incluso los procedimientos de contrataciones públicas en general- y cuyo seguimiento se realice independientemente de la existencia de un atestiguamiento en curso).

En el caso de los procedimientos de atención de irregularidades, los comentarios de los entrevistados permiten dar cuenta que en la práctica se busca solventar las deficiencias mediante acciones que no entorpezcan el procedimiento, esperando que no persista la inobser-

vancia de los servidores públicos con respecto a las recomendaciones emitidas por el Testigo Social.

En el mismo sentido, los testimonios confirman los modos de proceder de los representantes sociales en el tema de la denuncia, atribución que no suele ejercerse con ligereza. Sin embargo, debe considerarse que esta función es precisamente uno de los espacios de incidencia de más alta relevancia, por su papel en la activación de los sistemas de control y vigilancia de la administración pública.

Ámbito de incidencia previsto en los Lineamientos de 2004

13) ¿Considera usted relevante que puedan participar Testigos Sociales en contrataciones por iniciativa propia?

Los Lineamientos de 2004 contemplaban la posibilidad de que los representantes sociales intervinieran *motu proprio* en procedimientos de contratación pública con derecho a voz y con el deber de las dependencias y entidades de brindar todas las facilidades para garantizar su participación (aunque sin contraprestación). Esta disposición vuelve a ser relevante, a pesar de no haber sido incorporada en el régimen de la figura actualizado en 2009 y 2010, toda vez que el dictamen de la reforma legal en la Cámara de Diputados (de mayo de 2009) afirmaba:

Igualmente, y con el propósito de promover en mayor medida la participación social y la transparencia en los procedimientos de contratación que realiza la Administración Pública Federal, se establece un artículo transitorio, que sería el Cuarto, en el que se prevé la obligación de la Secretaría de la Función Pública para realizar una evaluación anual que le permita determinar el incremento de la cobertura de participación de los Testigos Sociales, así como para instrumentar medidas a efecto de ampliar dicha cobertura en un plazo de diez años.

En efecto, la regulación vigente, en el artículo CUARTO transitorio del Decreto de expedición de la reforma, establece:

CUARTO. La Secretaría de la Función Pública realizará cada año una evaluación para determinar el incremento de la cobertura de participación de los Testigos Sociales a que se refieren los artículos 26 Ter de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 27 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Asimismo, esa Secretaría instrumentará medidas con el propósito de ampliar dicha cobertura para garantizar, en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la cobertura total de Testigos Sociales en la contratación pública.

Ahora bien, desde la entrada en vigor de este régimen, se observa el siguiente comportamiento en cuanto al registro de actores y el número de designaciones:

Tabla O. Número de Testigos Sociales registrados y número de designaciones, 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Testigos Sociales registrados	5	15	23	29	34	39
Personas físicas	3	12	19	24	29	34
Personas morales (organizaciones)	2	3	4	5	5	5
Designaciones de testigos	5	32	43	194	127	123

Fuente: Secretaría de la Función Pública²⁸¹

Es decir, entre 2005 y 2008 se observa un crecimiento sostenido en el número de personas físicas y colectivas que obtuvieron el registro. Por lo que hace a las designaciones, existe un incremento modesto entre 2005 y 2007 pero un tope máximo en su número en 2008. Por

²⁸¹ Conforme a información oficial suministrada por la Secretaría de la Función Pública en la solicitud de acceso a la información pública con el folio INFOMEX número 0002700046611.

otra parte, en los años 2009 y 2010 aumentó el registro en 10 actores, mientras que el número de personas colectivas se mantiene igual desde el año 2008. El número de designaciones, por su parte, cayó de 2008 a 2009, y se mantuvo esta tendencia para 2010.

En opinión de uno de los entrevistados, esto se debe a un desempeño adecuado de la SFP, en cuanto al registro de personas que cumplan en todos sus términos con la normatividad y las expectativas de calidad en la intervención propias de la figura. Asimismo, se hizo referencia a que un número limitado de designaciones permitiría atender verdaderos casos relevantes.

Conforme a lo expuesto párrafos arriba, empero, cabe preguntarse de qué manera al retomar las disposiciones de los Lineamientos de 2004, como la intervención *motu proprio* de los Testigos Sociales, haría alcanzable el objetivo planteado por el legislador en cuanto a una cobertura más amplia de la figura. En este sentido se formuló a los entrevistados la pregunta que se analiza.

Poco más de la mitad de los participantes no está de acuerdo en que esta disposición vuelva a entrar en vigor. Las razones se exponen a continuación: “no considera que se presenten casos en donde el Testigo Social sin remuneración desee participar”; “la intervención de los Testigos Sociales debe estar sujeta al procedimiento de designación”; “esta situación también abriría la posibilidad de que intereses particulares de los Testigos Sociales afecten su participación”; “si al Testigo Social no le designan o no le pagan, entonces no tiene razón para estar presente en los procedimientos”; “como se designan y hay pago, implica compromiso”; “es conveniente y necesaria la intervención de un Comité que de conformidad con el perfil de cada Testigo Social decida en qué procedimientos deben participar”; “la iniciativa propia puede provocar distorsiones en las funciones del Testigo Social”; “se requiere el apoyo institucional de la Secretaría de la Función Pública a través del procedimiento de designación”.

No obstante, un considerable número de entrevistados opina por otra parte que sí debe existir la posibilidad de que los Testigos Socia-

les participen por iniciativa propia, aunque con ciertas reservas. El argumento general de los entrevistados que coinciden con esta postura es que participar por iniciativa propia puede generar distorsiones en las funciones del Testigo Social; por ello, se refirió, sería necesario establecer un mecanismo coordinado por la Secretaría de la Función Pública con criterios claros para gestionar las participaciones del Testigo Social *motu proprio*.

Una interesante observación en este sentido, fue la propuesta que hicieron un par de Testigos Sociales en el sentido de que, de validarse este tipo de intervenciones, las mismas constituirían la oportunidad de realizar intervenciones esporádicas *pro bono*²⁸² en áreas aún no cubiertas por la figura en razón de los montos o las tendencias en cuanto a designaciones extraordinarias. Asimismo se comentó que, en razón de la contraprestación recibida en aquellos procedimientos en los que media una designación, esta sería una forma de no hacer gravosa para la administración pública la participación de Testigos Sociales en procedimientos de menor cuantía.

14) ¿Debería el Testigo Social participar durante la ejecución de los contratos? ¿En qué casos? ¿Por qué motivos?

Asimismo, algunas disposiciones de los Lineamientos de 2004 consideraban la posibilidad de que por solicitud de la dependencia o entidad, o bien, por iniciativa del propio Testigo Social, se pudiera participar con derecho a voz durante el período de cumplimiento del contrato.

Al respecto, la mayoría de los entrevistados consideran relevante que el Testigo Social participe durante la ejecución del contrato siempre y cuando se justifique su intervención (con criterios como la importancia de la adquisición u obra, el alcance o el impacto social de las mismas, el monto y origen de los recursos, o bien por la naturaleza del propio procedimiento - por ejemplo, cuando hubiera sospecha

²⁸² Es decir, una participación profesional a título gratuito en virtud del interés público.

de irregularidades o cuando se desarrollara un procedimiento con dificultades evidentes). La observación general consiste en lograr que la participación del Testigo Social no se confunda con las funciones de supervisión por parte de la autoridad. Otros entrevistados enfatizaron que no debe mediar el pago de contraprestaciones, para evitar que se inserten intereses individuales.

Estas posturas serían coincidentes con lo observado en los testimonios, en el sentido de que en algunas ocasiones sería deseable que el Testigo Social fuese capaz de continuar con su labor de verificación de las condiciones de legalidad durante la provisión de los bienes o servicios o bien, en la ejecución de las obras públicas. Esto, en el sentido de lograr una intervención integral y eficiente en cuanto a resultados, en la misma tónica de incorporar al Testigo Social durante los procedimientos previos a la determinación de la necesidad de realizar un proceso de contratación concreto.

Por otro lado, algunos de los entrevistados claramente no están de acuerdo con esta situación señalando que “después de la firma del contrato ya son acciones de carácter administrativo, implicaría más gasto y procesos de control que no están asignados al Testigo Social”; “el contrato es un instrumento legal que vincula a dos partes y en él se especifican los términos y condiciones así como derechos y obligaciones”; y finalmente porque “intervendría en funciones de otras instancias”.

Como se observa, las indicaciones en contra de esta propuesta se refieren a los mecanismos de control ya existentes en los procedimientos de ejecución de los contratos, así como la existencia del contrato mismo, documento en el cual se establecen los deberes de las partes una vez formalizada una relación. En este sentido, debe recordarse como enfatizó uno de los entrevistados, que la función del Testigo Social no es reemplazar las atribuciones y facultades de los participantes ya existentes en esta clase de procedimientos, sino complementarlas.

Por otra parte, algunos entrevistados señalaron como área de oportunidad la intervención en la verificación de que los aspectos contratados se cumplan a cabalidad, sobre todo cuando exista inquietud

de que alguna disposición contratada pudiera generar problemas a futuro²⁸³. En este sentido el aporte consistiría en que se informara a la ciudadanía sobre la forma en que se conducen estos actos administrativos, además de la posibilidad de formular recomendaciones sobre la ejecución del contrato.

Conforme a la opinión de otro de los entrevistados, esta modificación al diseño institucional permitiría incluso confrontar las recomendaciones y propuestas del Testigo Social durante el procedimiento de contratación con el impacto de las mismas (sea que se implementen o no). Esto aportaría, en consecuencia, a la rendición de cuentas de los propios Testigos Sociales.

En los testimonios, por último, sí se observó un caso en el que el Testigo Social realizó el seguimiento parcial a la ejecución del contrato²⁸⁴. Cabe mencionar que esta participación estaba establecida desde la formulación de la convocatoria para los participantes, misma que mencionaba la intervención del Testigo Social hasta la entrega formal de los bienes y la realización del primer pago por parte de la dependencia. Ello, aunado a otras actividades (como lo fueron una conferencia de prensa y un evento de “Análisis de la Propuesta Ganadora”) que tenían como objetivo consolidar la transparencia en el procedimiento, exclusivamente. En general, se observa un proceso más acabado en cuanto a rendición de cuentas.

*Ámbito de incidencia previsto en los Lineamientos originales:
la perspectiva de los participantes*

²⁸³ En el caso de obras públicas, por ejemplo, uno de los entrevistados señaló la indicación anómala de los precios unitarios, que por lo general se impugnan durante la ejecución de la obra, en perjuicio de la administración pública (aumentando desde luego el costo final de la obra).

²⁸⁴ De hecho, este caso representa dos hechos excepcionales hoy no contemplados en el diseño institucional del Testigo Social: la participación en una licitación pública para el otorgamiento de una concesión carretera y el seguimiento parcial de la ejecución del contrato. Cabe destacar que este procedimiento se realizó conforme a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal entonces vigente.

La intervención *motu proprio* es quizá una de las características principales de la participación ciudadana en un modelo ideal, donde los efectos de las “virtudes públicas” que se le imputan estarían relacionadas desde el origen con otros rasgos como la intervención gratuita de los interesados²⁸⁵. En este sentido, los participantes en la figura del Testigo Social estaban autorizados a solicitar su intervención *motu proprio* y gratuita, conforme a los Lineamientos de 2004. Hoy día, empero, no todos los representantes sociales opinan favorablemente en este sentido, al considerar aspectos como la designación una de las fortalezas de la figura, además de la inquietud de otros sobre la posibilidad de desviación de los intereses que motivan la participación de los representantes sociales, de existir esta previsión.

Para el caso de la participación del Testigo Social durante la ejecución de los contratos adjudicados, conforme a lo previsto en los referidos Lineamientos, existe una percepción más uniforme en cuanto a la viabilidad de esta medida. La oposición en todo caso se refiere al riesgo de suplantación de funciones propias de la autoridad. Este asunto, sin embargo, no debiera ser una preocupación primaria, en virtud del bien delimitado esquema operativo del Testigo Social en cuanto a sus posibilidades de intervención y espacios de incidencia.

En este entendido, existe una opinión tendiente a la incorporación de esta posibilidad bajo lineamientos que justifiquen la participación debidamente. Por lo demás, es posible prever, como mostró uno de los testimonios, que esto tendría más virtudes que desventajas.

Implicaciones en la relación sociedad-gobierno del Testigo Social

15) ¿Considera que el Testigo Social permite a la ciudadanía influir en los asuntos de gobierno (públicos) más allá de los procedimientos de contrataciones? De ser el caso, ¿de qué manera?

²⁸⁵ Sobre este punto para esta investigación sólo hemos retomado el aspecto de la intervención “con intereses particulares, no individuales”, sin otra indicación en este sentido. Véanse los comentarios finales del apartado 2.3.

Desde una perspectiva más amplia, como mecanismo de participación ciudadana el Testigo Social representa un punto de contacto que habilita las relaciones entre sociedad y gobierno. La perspectiva de interfaces, propia del análisis de esta clase de mecanismos, nos permite comprender que en este caso acontece la información en sus dos vías (del gobierno a la sociedad y viceversa) y que incluso existen momentos en los que se transfieren deberes a la sociedad, se vincula de alguna manera al gobierno o bien existe incluso una cogestión sobre la base de responsabilidades compartidas (es decir, existen interfaces informativas y políticas)²⁸⁶.

Esto puede significar que, más allá del ámbito de incidencia perfectamente determinado en materia de contrataciones públicas, el Testigo Social también haya permitido modificar las formas de interacción entre autoridades y ciudadanos como consecuencia de su práctica recurrente, sin que esto se perciba en alteraciones en el diseño institucional.

Respecto de esta última cuestión concreta, la mayoría de los entrevistados coincidieron en que el ámbito de influencia del Testigo Social se acota esencialmente a los procedimientos de contratación. Aquellos que mencionaron cierta influencia del Testigo Social más allá del procedimiento de contratación señalaron que al mejorar las condiciones de contratación, se favorece la competitividad; el conocimiento que se genera en un procedimiento puede servir de referencia para otros procedimientos que tengan características similares; y finalmente, que las dependencias y entidades, así como los Órganos Internos de Control, puedan utilizar las recomendaciones y observaciones presentadas por el Testigo Social para otras acciones de gobierno y administración.

Como se observa, sí existen algunos señalamientos favorables sobre una incidencia de la figura más allá de las contrataciones públicas. Algunas no resultan tan ajenas, empero, a este tema como la materia de competencia económica, que si bien no se señala como un objetivo

²⁸⁶ Véase el apartado 2.4.

de la participación del Testigo Social, los testimonios sí reflejan incidencia a favor de la libre competencia, sobre la base de igualdad de condiciones para la participación de los actores empresariales.

Por último, es de destacar (siguiendo el argumento sobre la interfaz cogestiva, como se explicó en el apartado 2.4) la forma en que se configura un espacio de incidencia consistente en la orientación de la acción pública en materia de control y vigilancia, mediante la emisión de observaciones, recomendaciones y denuncias por parte del Testigo Social. En este sentido, debe reconocerse esta práctica favorecida por el diseño institucional, consistente en fortalecer el ejercicio de las atribuciones de la autoridad con la generación de información útil y valiosa en el ulterior trámite de estos procedimientos.

De la misma manera podemos apuntar (conforme a los testimonios y algunas entrevistas), finalmente, un aspecto menos llamativo en cuanto a este eje de análisis. Éste consiste en el cambio de la forma en que se relacionan autoridades y ciudadanos por la existencia de canales institucionales establecidos para la realización de acciones positivas de prevención y corrección de deficiencias, en atención a probables irregularidades durante los procedimientos de contrataciones públicas.

16) ¿Qué ventajas ofrece el esquema de operación del Testigo Social para ampliar y fortalecer la relación sociedad - gobierno?

El Testigo Social, como mecanismo de participación ciudadana institucionalizado, está definido por un esquema de operación en el que se establecen funciones, alcances, atribuciones, obligaciones, procedimientos, ámbito de aplicación, condiciones y excepciones.

El presente reactivo entonces, se dirige a recuperar aquellas prácticas que, como consecuencia del diseño institucional, reportan ventajas en la relación entre sociedad y gobierno con motivo de la operación del mecanismo del Testigo Social. También se tiene como objetivo la búsqueda de un paradigma relacional que pudiera funcionar en cir-

cunstances similares. En este sentido, los entrevistados identificaron en varios casos como ventaja al conjunto o la totalidad del esquema de operación, es decir, cada una de las normas que, de manera articulada, permiten la interacción entre autoridades y ciudadanos.

A esto, algunos de los entrevistados mencionaron que el esquema podría trasladarse de manera integral a otras áreas de gobierno que se verían beneficiadas con la participación de la ciudadanía en condiciones como:

- a) Un nivel de especialización y de experiencia dados, que se exija de los participantes.
- b) La existencia de un comité compuesto por representantes del sector privado y público para la determinación de los representantes sociales que intervienen (el Comité de Testigos Sociales).
- c) La existencia de canales institucionales adecuadamente definidos para ejecutar la figura.
- d) La emisión de los testimonios²⁸⁷.

Como se podrá apreciar, los rubros señalados muestran una percepción de los Testigos Sociales sobre la utilidad de uno u otro elemento del diseño institucional de la figura. Los testimonios, por su parte, permiten verificar la eficacia de estos rubros en la práctica.

Así por ejemplo, la funcionalidad del esquema operativo es patente en cuanto a que el mismo es por lo general suficiente para lograr una adecuada interacción entre servidores públicos y representantes sociales. Es decir, no existen elementos visibles que interrumpan o dificulten la relación; por el contrario, se nota (salvo pocas excepciones) un fluido espacio de intercambio de ideas y de retroalimentación con motivo de su inserción funcional en los procedimientos.

17) Respecto al esquema de operación actual, el contrato de servicios formaliza la relación sociedad –gobierno (a través del Testigo

²⁸⁷ Cabe apuntar, empero, que los entrevistados no señalaron puntualmente cuáles serían los ámbitos de la gestión pública susceptibles de incorporar el Testigo Social, por lo menos en este reactivo.

Social), sin embargo, asemeja al Testigo Social con cualquier otro proveedor de servicios, ¿considera que es el mejor instrumento para formalizar la participación del Testigo Social?

Uno de los aspectos distintivos del esquema de operación del Testigo Social es que, una vez realizada por la SFP la designación, se formaliza su participación mediante un contrato de servicios con la dependencia o entidad convocante al procedimiento de contratación. Esta relación jurídica se opera, en consecuencia, en términos del propio contrato, la LA y otras disposiciones aplicables²⁸⁸; sin embargo, hemos visto que el Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana que incorpora contraprestaciones para los participantes en relación con el volumen y el tipo de trabajo que requiere su intervención en los procedimientos de contrataciones públicas.

Por lo anterior, se preguntó a los entrevistados si consideran que el contrato de servicios es el mejor instrumento para formalizar la participación del Testigo Social, en consideración de su naturaleza. Las opiniones en este sentido no fueron uniformes: una parte de los entrevistados considera que el contrato de servicios es un instrumento idóneo, otros consideran que la participación de los Testigos Sociales requeriría de un contrato específico. La diferencia, apuntaron estos últimos, consiste en que no se puede equiparar a los representantes sociales con cualquier otro proveedor de la administración pública; asimismo, se señaló que el contrato debiera reconocer la naturaleza y las funciones del Testigo Social sin que la existencia de una relación formal signifique limitar de alguna forma la libertad de opinión y actuación. Por último, se hizo mención que resulta necesario unificar criterios por parte de las dependencias y entidades en cuanto al diseño y funcionamiento del esquema contractual (por ejemplo, para contabilizar las horas de trabajo).

En relación con este último punto, así como respecto de la naturaleza de la figura, estimamos que las leyes contienen disposiciones su-

²⁸⁸ Véase el apartado 2.2.3.2.

ficientes que, en su aplicación estricta, dan lugar a un modelo contractual bien determinado. Subsiste, sin embargo, la inquietud de los Testigos Sociales en cuanto al trato equiparado con otros proveedores de la administración pública, pero sobre todo, la falta de criterios homogéneos para la contratación. En este punto, retomamos la propuesta del “Modelo de Actuación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Contratación, Mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal” de la SFP respecto de un esquema de contrato para Testigos Sociales, que se ofrece en el ANEXO 15.

Otro de los señalamientos frecuentes de los entrevistados tiene que ver con la determinación legal de que la dependencia o entidad que requiere la participación del Testigo Social sea la misma que le contrate y le pague la contraprestación. En opinión de algunos entrevistados, sería mejor que los representantes sociales no sean contratados por la convocante. Como alternativas se mencionaron: la existencia de un mecanismo independiente (un fondo o fideicomiso, por ejemplo) donde las empresas concursantes aporten recursos económicos para pagar las contraprestaciones a los Testigos Sociales²⁸⁹ o bien, que sea la propia Secretaría de la Función Pública la que realice la contratación y el pago.

Los testimonios no permiten dar cuenta de alguna deficiencia o irregularidad que derive de la forma de operación vigente, de lo que se deduce que esta opinión está más relacionada a una formalidad en la que el sujeto observado tenga alguna injerencia sobre el observador. La existencia de una autoridad concentrada en cuanto a la designación, contratación y pago de contraprestaciones, por otra parte, solucionaría el tópico de la falta de información y su dispersión actuales (a las que se enfrentó el componente de análisis cualitativo de esta investigación). Asimismo, permitiría solventar un problema que se origina cuando existen organismos sin personalidad jurídica o

²⁸⁹ Volviendo quizás a la aportación conjunta empresas-gobierno, propia del modelo de pactos de integridad, por ejemplo; véase el apartado 1.5.

atribuciones (órganos desconcentrados, por ejemplo), para lograr la contratación del representante social (marcadamente esto se aprecia en los casos del sector Turismo o Seguridad Pública, véase el apartado 3.3.2.5 sobre la cobertura de los Testigos Sociales).

18) ¿Cuáles considera son los principales obstáculos o limitantes que existen en esta relación sociedad - gobierno a través del Testigo Social (en general)? ¿Específicamente en los procesos en los que ha participado?

Uno de los aspectos más relevantes que motivan un ejercicio de sistematización como el que nos ocupa consiste en poder identificar los obstáculos o limitantes propios de una experiencia concreta. En cuanto al Testigo Social, las limitantes identificadas por parte de los entrevistados, son de diversa índole, coincidiendo en algunos aspectos en varias ocasiones. Esto nos permite enlistar los obstáculos o limitantes identificados por los entrevistados, de acuerdo a las siguientes categorías:

- Perceptivo-Culturales: resistencia al cambio por parte de los servidores públicos; las personas morales generan mayor presencia en las dependencias y entidades que las personas físicas.
- Administrativos: los viáticos son cubiertos por el Testigo Social, de manera anterior al pago de los servicios; contabilización de horas de trabajo de gabinete; no se firma el contrato oportunamente, existen retrasos y complicaciones para aclaraciones; la entidad que convoca al procedimiento realiza la contratación y el pago²⁹⁰.
- Técnicos: en ocasiones el Testigo Social requiere acercarse con algún experto para conocer su opinión; más capacitación

²⁹⁰ Véanse los comentarios a la pregunta anterior.

a los Testigos Sociales para cumplir mejor sus funciones; no se evalúa la participación del Testigo Social; no todos los Testigos Sociales tienen conocimientos técnicos sobre los bienes/servicios a adquirir.

- Institucionales: desconocimiento de la figura por parte de los servidores públicos, participación esporádica del Testigo Social; las convocantes no tienen a tiempo la información relevante o no la entregan argumentando confidencialidad; falta de solvencia en las juntas de aclaraciones; capacitación deficiente de los responsables de los procedimientos en las dependencias y entidades, así como el desconocimiento de las empresas sobre las funciones del Testigo Social.

Los testimonios dan cuenta de algunos elementos que permiten corroborar la percepción de los Testigos Sociales, especialmente en la categoría perceptivo-cultural. Así, por ejemplo, la resistencia al cambio no se refleja necesariamente en una actitud desafiante de parte de los servidores públicos (estos casos son los menos, como se ha mencionado ya). Sin embargo, la insistencia en las recomendaciones específicas y la dificultad que se evidencia para incorporar algunas de éstas permiten apreciar una cierta resistencia.

En el aspecto relativo a un trato diferenciado entre los representantes sociales personas físicas en comparación con el que reciben las personas colectivas, los testimonios permiten comprender que, en todo caso, las dificultades señaladas en el párrafo anterior se soportan por igual por ambos tipos de Testigos Sociales. Ahora bien, de la muestra, sí se observa recurrencia en la designación de Testigos Sociales en lo colectivo para ciertas áreas de la gestión. Esto en la práctica podría facilitar la interacción con las dependencias y entidades, sin representar una ventaja evidente.

En el aspecto administrativo, ya hemos comentado de qué manera los testimonios dan cuenta de que una inadecuada secuencia para la contratación del representante social reduce incluso la posibilidad

de incidencia en aspectos claves como la preparación de los procedimientos de contratación. No se observa, definitivamente, alguna indicación sobre el pago de viáticos y otro tipo de desembolsos por parte de los Testigos Sociales, como consecuencia de su participación; empero, debe recordarse que la LA sí refiere una ministración para viáticos que deberá incluirse, en su caso, como parte de las cláusulas en el contrato del Testigo Social²⁹¹.

Los testimonios, por su parte, también reflejan cuando el Testigo Social se allega de nuevos elementos para fortalecer su opinión sobre los procedimientos; así sucede, por ejemplo, en cuanto a la averiguación de antecedentes sobre los bienes, servicios u obras a contratar. En este sentido, incluso en los testimonios se ha documentado la dificultad para comprender un asunto novedoso pero al mismo tiempo el empeño de algunos representantes sociales por lograr clarificar el tema, en el sentido de la función social del testimonio.

Por último, los testimonios permiten equilibrar la opinión sobre las deficiencias clasificadas como “Institucionales”, en virtud de que si bien existen los casos de resistencia abierta y falta de conocimiento por parte de los servidores públicos, estas reticencias no siempre devienen en un obstáculo para el desempeño de las funciones del Testigo Social. Es decir, la posibilidad de incidencia no se restringe de hecho por estas aludidas “limitantes”; incluso se puede decir que dan la oportunidad de corregir conductas equívocas por parte de los servidores públicos en este sentido.

Como se puede observar, en la práctica los Testigos Sociales detectan obstáculos o limitantes en su participación. Sin embargo, al identificarse debilidades o deficiencias del esquema de operación se pueden encontrar a su vez áreas de oportunidad que fortalezcan el desempeño y las funciones del Testigo Social. Esto requerirá, por supuesto, de un estudio profundo de la conveniencia de actuar o no (y en qué sentido) para atender a cada una de las múltiples áreas de oportunidad ya men-

²⁹¹ Véase el apartado 2.2.3.2

cionadas y que se refieren a categorías desde lo perceptivo-cultural hasta la operación de las instituciones, en sentido estricto.

Implicaciones en la relación sociedad-gobierno de la operación del Testigo Social: la perspectiva de los participantes

Como mecanismo de participación ciudadana innovador, el Testigo Social representa una nueva forma de relacionar sociedad y gobierno. Por su naturaleza, el Testigo Social genera un modelo que podría ser exitoso en otras áreas de la gestión por su acabado diseño normativo y su exigencia de una participación ciudadana profesional y especializada, entre otros elementos destacados.

Desde esta perspectiva, el Testigo Social combina las virtudes de la participación ciudadana con elementos innovadores, como la existencia de contraprestaciones y el requisito de la especialización profesional para los participantes. Estos últimos elementos son, de acuerdo con varios entrevistados, la principal ventaja del esquema de operación del Testigo Social que puede utilizarse para fortalecer y ampliar la relación entre autoridades y ciudadanos, es decir, los factores útiles a considerar para la implementación o adecuación de otros mecanismos de participación ciudadana, incluso.

De la propia experiencia de participación, sin embargo, se reconoce la existencia de áreas de oportunidad para fortalecer el esquema de operación del Testigo Social, tendientes a favorecer el mejor desempeño en sus funciones. En este sentido, el perfeccionamiento y evolución de cualquier mecanismo de participación ciudadana puede resultar la mejor forma de contrarrestar el dilema que implica su institucionalización o su espontaneidad, así como elementos como su gratuidad, propios de una idealización de la participación ciudadana. En este sentido, la premisa básica es mantener su propósito de incidencia para favorecer el interés público, en todo momento. La actualización constante del mecanismo, asimismo, evita

la generación de inercias inconvenientes que se pueden acumular con el paso del tiempo.

Sustentabilidad del modelo del Testigo Social

19) Conforme a su esquema de operación actual, ¿considera que el Testigo Social es un mecanismo sustentable, es decir, que puede mantenerse operando eficientemente en la administración pública en el largo plazo? ¿Por qué? ¿En términos de eficiencia (costo/beneficio), se justifican los recursos públicos asignados a la operación del mecanismo?

Anteriormente se preguntó a los Testigos Sociales si consideraban que el mecanismo se ha vuelto indispensable para asegurar un uso adecuado de los recursos públicos que ejerce el gobierno a través de las contrataciones; la respuesta afirmativa fue unánime. Algunos Testigos Sociales apuntaron el hecho de que incluso si los resultados de la intervención no fueran del todo visibles o revolucionarios, sí se justifica la permanencia de la figura por su función de transparentar un elemento tradicionalmente opaco de la gestión pública.

Es claro que existe una necesidad de la sociedad de asegurar un uso adecuado de los recursos públicos que ejerce el gobierno a través de las contrataciones, sin embargo, esto mismo es una cuestión que implica el diseño adecuado de una política pública sobre criterios de eficacia y eficiencia, es decir, que los mecanismos que se ofrezcan para colaborar en el control de la gestión pública sean asimismo útiles para sus propósitos y sustentables. Por ello, cabe preguntarse si el Testigo Social (tal como está definido actualmente su esquema de operación) es la mejor propuesta para satisfacer dicha necesidad.

Como pudimos observar en el análisis del impacto de la figura, el Testigo Social ha incidido positivamente en la gestión pública, específicamente en su ámbito de aplicación que son las contrataciones

públicas. La incidencia efectiva está directamente relacionada con los beneficios que, en opinión de los entrevistados, aporta la intervención del Testigo Social en distintos aspectos:

- Beneficios económicos: generando economías a las convocantes; favoreciendo la libre concurrencia de empresas participantes.
- Beneficios institucionales: aportando conocimiento y experiencia en la materia; así como agilizando los procedimientos, entre otros.
- Beneficios sociales: asegurando la calidad de los bienes, servicios u obras contratadas; transparentando y exigiendo la legalidad de los actos relativos al procedimiento y produciendo un testimonio abierto a la sociedad que le provee de información clara y precisa sobre el desempeño de la gestión pública.

Respecto de los beneficios económicos, hemos afirmado que los mismos deberán demostrarse caso por caso y que no siempre pueden imputarse directamente al Testigo Social, sino en la medida en que éste favorece la legalidad y la transparencia, entre otros. La aportación principal, en este sentido, consiste en mejorar la planeación y lograr una ejecución impecable de los procedimientos de contrataciones públicas.

En cuando a los beneficios institucionales, estos son más tangibles y comprobables en la experiencia de incidencia que consta en los testimonios, como ya hemos referido en diferentes ejemplos, particularmente con relación a la mejora de la gestión pública y el combate a la corrupción.

Los beneficios sociales se encuentran definitivamente implícitos en las disposiciones de orden público e interés general que componen el mecanismo operativo de la figura. Como hemos podido constatar en esta sistematización de la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales, muchos de estos postulados pueden verificarse en

la práctica, especialmente la serie de prácticas favorables en materia de transparencia y las acciones sucesivas de transformación de la relación entre sociedad y gobierno.

En este sentido, tanto los testimonios como las entrevistas soportan la perspectiva de los Testigos Sociales manifiesta en la respuesta unánime, de que la figura es un mecanismo sustentable en cuanto a sus resultados, que no sólo puede sino que requiere mantenerse operando en la administración pública en el largo plazo.

En suma, los entrevistados están de acuerdo en que el Testigo Social es un mecanismo eficiente ya que los beneficios que aporta son mayores al costo por los recursos públicos que le son asignados. Debe decirse que no todos los entrevistados estuvieron de acuerdo con este último argumento, en razón de que para algunos, existe la impresión de que “no en todos los casos se justifican los recursos asignados al Testigo Social” (es decir, las contraprestaciones); esto, en contraparte de quienes afirman que “los costos del Testigo Social son bajos, en relación con sus beneficios” o incluso, en relación con alternativas de similares efectos, como la realización de auditorías externas (como ya se ha referido anteriormente).

En este punto, cabe examinar el comportamiento de los montos erogados por concepto de contraprestaciones al Testigo Social de acuerdo con el análisis cuantitativo llevado a cabo y que se muestra en la TABLA A. Por principio de cuentas, el sector Energía, siendo el más importante en cuanto a la participación de Testigos Sociales refleja estas proporciones con claridad:

Tabla P. Sector Energía: Montos totales erogados por concepto de Adquisiciones, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y "montos vigilados" por éstos entre 2007 y 2010

	2007	2008	2009	2010
A) MONTO EROGADO ANUALMENTE	\$ 128,770,857,698.00	\$ 168,227,677,322.00	\$ 414,006,786,260.00	\$ 174,850,899,325.30
B) MONTO PAGADO ANUALMENTE POR CONTRA-PRESTACIONES	\$ 6,758,591.00	\$ 22,006,694.92	\$ 17,310,006.22	\$ 8,484,568.00
C) MONTO VIGILADO	\$ 193,699,091,586.71	\$ 63,644,710,912.87	\$ 39,231,050,509.83	\$ 13,702,953,336.26
% B) respecto de A)	0.0052 %	0.0131 %	0.0042 %	0.0049 %
% B) respecto de C)	0.0035 %	0.0346 %	0.0441 %	0.0619 %

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Tabla Q. Sector Energía: Montos totales erogados por concepto de Obras Públicas, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y "montos vigilados" por éstos entre 2007 y 2010

	2007	2008	2009	2010
A) MONTO EROGADO ANUALMENTE	\$ 24,965,824,649.90	\$ 18,693,311,296.39	\$ 680,561,040,734.19	\$ 234,091,082,539.53
B) MONTO PAGADO ANUALMENTE POR CONTRA-PRESTACIONES	\$ 1,320,000.00	\$ 17,010,531.00	\$ 8,238,000.00	\$ 5,506,326.00
C) MONTO VIGILADO	\$ 8,523,949,063.80	\$ 45,812,901,299.15	\$ 18,745,060,632.89	\$ 20,878,918,667.39
% B) respecto de A)	0.0053 %	0.0910 %	0.0012 %	0.0024 %
% B) respecto de C)	0.0155 %	0.0371 %	0.0439 %	0.0263 %

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Respecto de las aparentes discrepancias entre los montos ejercidos y los "montos vigilados", véanse las notas a la TABLA A.

Como se aprecia, a pesar de que los montos anuales invertidos en contraprestaciones parecerían elevados aisladamente (entre \$6,758,591.00 y \$22,006,694.92 para adquisiciones y entre

\$1,320,000.00 y \$17,010,531.00 para obras públicas), en comparación con el monto vigilado y, en general, con el total de erogaciones de este sector, la proporción es ínfima.

Otro caso que puede ilustrar este tema es el del Sector Seguridad Pública. Aquí se tuvo la participación de Testigos Sociales para los años entre 2008 y 2010, mostrando las siguientes proporciones:

Tabla R. Sector Seguridad Pública. : Montos totales erogados por concepto de Adquisiciones, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y “montos vigilados” por éstos entre 2008 y 2010

	2008	2009	2010
A) MONTO EROGADO ANUALMENTE	\$6,898,062,694.00	\$12,464,015,813.00	\$11,249,785,974.00
B) MONTO PAGADO ANUALMENTE POR CONTRA- PRESTACIONES	\$611,800.00	\$4,411,400.00	\$2,723,680.00
C) MONTO VIGILADO	\$3,220,000,000.00	\$599,000,000.00	\$424,640,662.07
% B) respecto de A)	0.0089	0.0354	0.0242
% B) respecto de C)	0.0190	0.7365	0.6414

Fuente: Elaboración propia, conforme a las solicitudes de acceso a la información pública citadas en el ANEXO 9 y la metodología explicada en el apartado 3.2.2.2.1.

Como se ve, incluso en dependencias que no tienen un uso extensivo del Testigo Social, la proporción entre el monto de las contraprestaciones y los “montos vigilados” es reducida; máxime, cuando se compara con el total efectivamente erogado al año por el mismo ente público.

Otro ejemplo para el caso de dependencias con la participación esporádica del Testigo Social es el de la Secretaría de Gobernación que en el año 2009 realizó una contratación por un monto aproximado de 300 millones de pesos, pagando como contraprestación al representante social \$1,380,000.00, es decir, un 9.12% del monto adjudicado. Esto, en proporción con los más de 3 mil millones de pesos erogados por la dependencia en ese período significa apenas el 0.04% del total.

En conclusión, si los montos erogados por concepto de contraprestaciones se comparan con los montos de las contrataciones públicas realizadas con la participación de Testigos Sociales, así como con el presupuesto total de las dependencias, es posible determinar

su justa dimensión. Se hace esta reflexión en relación al uso de estos montos en fuentes periodísticas con el fin de llamar la atención sobre las elevadas cantidades desembolsadas por dependencias y entidades de la administración pública federal en relación a los pagos hechos a Testigos Sociales, a efecto de justificar la “simulación” que se le imputa a la figura²⁹².

Además de lo referido, debe mencionarse que el argumento de la sustentabilidad de la figura, en voz de los propios Testigos Sociales no es incondicional. Para mantener esta justificación, opinan algunos, debe garantizarse la autonomía, mejorar su desempeño y fortalecer consecutivamente la figura. En términos de eficiencia, aseguran los entrevistados, el Testigo Social debe aportar (y seguir aportando) beneficios reales tanto a los concursantes en los procedimientos como a las instituciones de gobierno y, en general, a la sociedad como su representante.

Ampliación del ámbito de aplicación y replicabilidad

20) En el ámbito de las contrataciones públicas, ¿debe extenderse el Testigo Social a otros procedimientos como: adjudicación directa / invitación a cuando menos tres personas / compras por menores cantidades?

En materia de contrataciones públicas, el Testigo Social se enfoca principalmente a las licitaciones públicas que alcanzan los montos predefinidos por las leyes correspondientes y que hacen obligatoria la intervención de estos representantes sociales. Ahora bien, la normatividad también considera la posibilidad de designar Testigos Sociales

²⁹² Cfr. Nancy Flores, “Testigos sociales: la simulación”, Contralínea, noviembre de 2008.

En este artículo sobre la simple base del monto pagado por concepto de contraprestaciones se cita lo mismo a académicos que a representantes de organizaciones de la sociedad civil para desacreditar la figura, sin que medie un estudio serio y sistemático sobre la misma.

excepcionalmente, cuando no se alcancen dichos montos, incluyendo otras modalidades de contratación distintas a la licitación²⁹³.

En el entendido de que el Testigo Social asegura un uso adecuado de recursos públicos que ejerce el gobierno a través de las contrataciones, es relevante considerar la pertinencia de extender su ámbito de aplicación. De acuerdo con las cifras apreciables en la Tabla A, los “montos vigilados” no representan, en muchos de los casos, una proporción significativa del monto total erogado por las dependencias por concepto de contrataciones públicas (adquisiciones, servicios y obras públicas).

Volviendo al caso de la contratación recurrente de la SFP del Testigo Social para la invitación restringida en materia de firmas de auditores externos, se observa que para los años 2008, 2009 y 2010, esta adquisición representó, respectivamente, 4.7%, 14.79% y 4.84% de lo erogado anualmente por concepto de adquisiciones. Es decir, a pesar de la recurrencia de la contratación, entre un 85% y un 95% del monto total de adquisiciones de este ente público no fue “vigilado” con la participación de un representante social.

El caso opuesto se advierte en el sector Salud, donde ya hemos mencionado que el monto de lo vigilado supera con creces en algunas ocasiones el total erogado anualmente. Sin embargo, como también mencionamos, estas contrataciones con intervención del Testigo Social implican estos montos en razón de ser contratos plurianuales así como por la participación de más de una dependencia o entidad en virtud del esquema de consolidación de compras.

Sobre este último punto, debe mencionarse que éste es un ámbito de incidencia de gran relevancia para el Testigo Social. Las adquisiciones consolidadas están previstas en el artículo 17 de la LA, en estos términos:

Artículo 17. La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrenda-

²⁹³ Véase las notas 139 y 132.

mientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.

De hecho, se observa que esta estrategia ha sido coordinada no sólo por la SFP y la Secretaría de Economía, sino también por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los testimonios permiten corroborar esta afirmación, por ejemplo, en el caso de la contratación consolidada de seguros de vida y de gastos médicos mayores o de servicios de transporte para rubros administrativos como el de educación pública.

Las adquisiciones consolidadas, sin duda implican la fusión de dos buenas prácticas que promueven ahorros para la administración pública, cuando se realizan (como sucede generalmente) con la participación del Testigo Social. Ahora bien, esto impacta significativamente el tema que referimos en este apartado, respecto de los “montos vigilados”, pues la adquisiciones consolidadas representan montos que desde luego se distribuyen entre diferentes dependencias y entidades y que suelen ser plurianuales, pero que en las estadísticas aparecen como un monto uniforme atribuible a un solo ente público para efectos de solicitar la intervención de un Testigo Social.

En virtud de lo anterior, las adquisiciones consolidadas representaron en 2009 un 21.73% y en 2010 un 102.38% de lo erogado efectivamente por concepto de adquisiciones por la SHCP en dichos períodos. La interpretación de estas cifras debe considerar, empero, que estos montos se erogan después (en la proporción que corresponda) por cada una de las dependencias o entidades participantes en la contratación consolidada²⁹⁴.

²⁹⁴ En el caso extremo, la contratación consolidada en el caso de la Secretaría de Educación Pública representó el 6298% de lo reportado como erogación anual por concepto de adquisiciones. Esta contratación, por supuesto, se refería a un servicio plurianual para decenas de entidades del sector.

Para finalizar estos comentarios, apuntaremos el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual ha solicitado la intervención del Testigo Social para sus adquisiciones más relevantes cada año. En este caso, el monto vigilado representó en 2007, 2008 y 2010, el 30.96%, el 14.10% y hasta el 83.83% de su monto de erogaciones anuales, respectivamente.

Por el examen de casos ya citados, puede decirse que existen grandes rubros de las contrataciones públicas aún no cubiertas por el Testigo Social, en razón de que su espectro actual se encarga de contrataciones de gran cuantía, plurianuales y adquisiciones consolidadas. Esto, en contraposición con lo establecido en la reforma de 2009, que preveía una cobertura total de los procedimientos de contrataciones públicas, en todas sus modalidades.

En virtud de lo anterior, retomamos la expresión de la mayor parte de los entrevistados, quienes coinciden en que el Testigo Social debe participar en las modalidades de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas en las contrataciones públicas federales. Quienes opinaron lo contrario, apuntaron que “en el caso de adjudicación directa, el procedimiento es muy corto por lo que el Testigo Social no es necesario. Tampoco en invitación restringida [*sic*]”; “en el caso de adjudicación directa se presuponen actos lícitos y bien integrados, corresponde a la auditoría [vigilarlos] no al Testigo Social. Para la invitación restringida, sólo cuando se trate de montos mayores o compras significativas”.

Para el caso de las adquisiciones de menor cuantía, fue una observación general que el monto de las contraprestaciones al Testigo Social, podría ajustarse a efecto de que la participación del representante social no resulte onerosa. En general, la mayoría de los entrevistados considera necesario también que se justifique especialmente la pertinencia de la intervención en estos casos (en términos similares a los de las designaciones extraordinarias que actualmente realiza la SFP: por la relevancia, el impacto o el objeto de contratación). Asimismo se consideró que en ningún caso la participación del Testigo

Social debería representar un costo mayor para la administración pública que los que proporcionalmente hoy reporta en materia de contrataciones públicas, como se detalló en el apartado anterior.

Esta fue ocasión, también, para expresar la opinión de los Testigos Sociales en cuanto a los montos que establecen la LA y la LO como umbral para solicitar la designación de un representante social en un procedimiento de contratación pública. Algunos entrevistados mencionaron que se requiere disminuir los montos presupuestales, especialmente en materia de obras públicas, ya que actualmente son muy altos (y restringen la participación de los testigos sociales). En contraposición, otro entrevistado dijo que sólo de esta manera se garantiza parcialmente que las designaciones ocurran para procedimientos realmente significativos. En el mismo sentido, otro Testigo Social apuntó que en contrataciones por menores cantidades respecto al monto establecido actualmente por las leyes “el Testigo Social sería oneroso”, en cuyo caso “valdría la pena la intervención del Testigo Social sin remuneración, en función de las horas [efectivamente] pagadas en otros procedimientos de contratación que haya sido designado”. Esta última propuesta, como se ve, retoma la posibilidad de la participación *pro bono* de los Testigos Sociales para lograr una mayor cobertura (referida con anterioridad en cuanto a la participación *motu proprio*).

21) ¿Considera usted que el esquema de operación del Testigo Social podría replicarse en otros ámbitos de la administración pública? ¿En cuáles?

Respecto a la cuestión de replicar el Testigo Social en otros ámbitos de la administración pública, en general los entrevistados están de acuerdo en que esto se puede llevar a cabo. Los otros ámbitos que se mencionan son:

- Proyectos de prestación de servicios, conforme a la legislación especial que al efecto se establezca;

- Contratación de recursos humanos (Servicio Profesional de Carrera);
- Contratación de deuda pública;
- Verificación de compromisos de campaña de los representantes electos;
- Otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias para explotación o uso de bienes o servicios públicos;
- Negociaciones entre sindicatos y empresas públicas;
- Ejecución de contratos;
- Procesos de planeación;
- Análisis de las partidas presupuestales;
- Definición de catálogos en el sector Salud, por ejemplo, el Cuadro Básico de Medicamentos.

Los ámbitos de la administración pública mencionados por los entrevistados dan una idea del potencial de replicación que tiene la figura del Testigo Social, para extender su alcance e incidencia en la gestión pública. Como se observa del listado de propuestas, algunas de ellas se retoman incluso en la formulación del mecanismo en el Estado de México, que sí considera la intervención de Testigos Sociales en asociaciones público-privadas y en el otorgamiento de concesiones carreteras²⁹⁵.

*Ampliación y replicación del Testigo Social:
la perspectiva de los participantes*

La participación del Testigo Social se enfoca principalmente a las licitaciones públicas conforme al diseño institucional de la figura. En opinión de los entrevistados, es necesario ampliar la participación generalizada del Testigo Social a las otras modalidades

²⁹⁵ Véase el apartado 2.5.2.

de contratación como es la adjudicación directa y la invitación restringida²⁹⁶.

En el caso de las contrataciones por licitación de montos presupuestales menores a las cantidades establecidas en la normatividad, los entrevistados coinciden en que el criterio podría ser más flexible, de manera que el Testigo Social tenga una participación más extendida. En resumen, existe la opinión de que el Testigo Social debe ampliar su espectro de incidencia, a fin de potenciar sus resultados.

Respecto a otros ámbitos de la administración pública, el esquema de operación del Testigo Social puede replicarse poniendo énfasis en que el perfil de los participantes debe cumplir con un alto nivel de especialización en la materia en la cual se inserta el mecanismo. De igual forma, la especialización es la principal condición que en opinión de los entrevistados debe estar presente para incluir a más personas y organizaciones como Testigos Sociales.

Creación de redes y formación de capital social

En este apartado, antes del análisis de las preguntas, es necesario mencionar que los primeros tres reactivos se formularon exclusivamente a los representantes de Testigos Sociales en lo colectivo, con el objetivo de conocer las particularidades de las interacciones de esta clase de actores. Las tres preguntas finales se hicieron a los representantes sociales en lo individual, respectivamente. La diferencia en el diseño obedeció a la intención de adecuar las preguntas a cada contexto particular de incidencia.

22-a1). Dirigida a Testigos Sociales en lo colectivo: ¿De qué manera la participación como Testigo Social fortalece a su organización?

²⁹⁶ Véanse las notas 139 y 242.

Enfocando el análisis respecto a los alcances del Testigo Social hacia los propios participantes, se consideró relevante preguntar a los integrantes de organizaciones registradas de qué manera con esta participación se ha fortalecido su organización. Las respuestas fueron las siguientes:

- El Testigo Social es uno de los principales programas de trabajo en la organización.
- El Testigo Social crea más experiencia y más conciencia, fortaleciendo las convicciones así como la transparencia dentro de la organización.
- Al ser los representantes en su mayoría profesionistas retirados, pueden aportar su experiencia en beneficio de la sociedad y obtener una remuneración por su aportación.
- Otorga la oportunidad de retribuir a la sociedad y tener reconocimiento social.
- Se ha incrementado el número de asociados.

Como se puede observar, la participación como Testigo Social ha fortalecido en la mayoría de los casos a las organizaciones registradas ya sea técnica, operativa, económica o incluso motivacionalmente para sus asociados. Esto se observa por igual en los testimonios, aunque muchas veces esto impide que el representante, como individuo, tenga una opinión o una voz propia mucho más categórica en el momento de determinar recomendaciones y propuestas. Esto, frente a las posturas mucho más contundentes de los Testigos Sociales en lo individual.

22-a2). Dirigida a Testigos Sociales en lo colectivo: ¿Ha cambiado el Testigo Social su manera de actuar como organización?, ¿ha cambiado su forma de relacionarse con el gobierno?

También se planteó la cuestión sobre si la participación como Testigo Social por parte de las organizaciones registradas ha cambiado

su forma de actuar, específicamente en la forma de relacionarse con el gobierno. Al respecto los entrevistados comentaron:

- Se han establecido vínculos con distintas áreas de la SFP para extender la participación en otros mecanismos.
- Se ha posicionado y fortalecido la imagen de la organización, lo que ha facilitado la relación de los Testigos Sociales con los responsables de los procedimientos de contratación.
- Se ha ampliado la relación con gobierno que antes estaba acotada a la realización de auditorías externas.
- No ha cambiado, la organización siempre ha tenido contacto con el gobierno en aspectos de consultoría técnica.
- Con el acercamiento de la organización con las autoridades (SFP, Auditoría Superior de la Federación, dependencias y entidades), se ha generado más presencia e incidencia.
- Ha habido una mejor comprensión de los procesos que vive el gobierno internamente.

En general, se menciona un mayor acercamiento con el gobierno y mayor presencia por parte de las organizaciones participantes, aunque esto no impacta definitivamente en los contenidos de los testimonios (aunque sí en los métodos de intervención, que logran una mayor eficacia en la atención de situaciones *durante* el procedimiento). Es decir, los impactos y mejoras que puede reportar la acción estandarizada de los actores colectivos podría facilitar la incidencia de los representantes y controlar situaciones que no necesariamente se reflejan hacia los testimonios.

En información adicional, la investigación documental realizada con motivo de los primeros capítulos de este estudio arrojó que los Testigos Sociales en lo colectivo han consignado estos procedimientos estandarizados por escrito, a manera de lineamientos internos. En este sentido, se cuenta con los siguientes instrumentos:

Tabla S. Metodologías estándar para el atestiguamiento que utilizan los Testigos Sociales en lo colectivo

TESTIGO SOCIAL COLECTIVO	METODOLOGÍA ESTÁNDAR
Transparencia Mexicana	Metodología para el monitoreo de contrataciones.
Academia de Ingeniería, A.C.	Procedimiento y Reglas de Operación Interna para la Gestión de los Contratos de Servicio de Testigos Sociales.
Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C.	Manual de Normatividad para Auditoría Técnica a Obra.*
Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.	Manual de Normatividad para Auditoría Técnica a Obra.*
ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.	Manual del Programa de Atestiguamiento de Contrataciones Gubernamentales.

*Este documento fue proporcionado durante la entrevista al equipo de investigación.

Como ya se había referido, los testimonios refieren esta clase de normas internas para la generación de testimonios, articulando una buena práctica. En este sentido, cobra mayor importancia el multicitado “Modelo de Actuación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Contratación, Mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal” propuesto por la SFP, como un documento que puede igualmente discutirse y adoptarse conjuntamente para optimizar el desempeño de los participantes en la figura.

22-a3). Dirigida a Testigos Sociales en lo colectivo: *Como Testigo Social, ¿ha habido acercamiento entre los participantes registrados para intercambio de información o experiencias? En su caso particular, ¿qué tipo de acercamiento ha habido? ¿con quiénes? ¿Estos acercamientos se han consolidado en una especie de “red” de intercambio y asociación entre las mismas?*

Como parte de los alcances de la figura se preguntó a los entrevistados si han tenido acercamiento con otros Testigos Sociales para intercambio de información y experiencias. Las respuestas son variadas, pero en general los intercambios de información y experiencias han sido escasos y muy esporádicos. En algunos casos, el acercamiento con otros Testigos Sociales en lo colectivo se ha dado de manera informal, o bien entre representantes de las organizaciones cuando coinciden en temática o ámbito de trabajo.

De lo expresado, se desprende que no existe como tal una red de intercambio de información y experiencias de los Testigos Sociales. Como se vio en los apartados 2.3. y 2.4, la agregación de intereses en torno de la participación ciudadana es una consecuencia deseable que fortalece la posibilidad de incidencia de la sociedad civil. A partir de esta premisa se tenía una amplia expectativa sobre la observación de este fenómeno en la figura del Testigo Social.

Debe destacarse, empero, que esta pregunta formulada al interior de los actores colectivos permitió conocer que el intercambio de información sí ocurre de manera nutrida al interior de las organizaciones. De ahí que se confirme la expectativa de que este intercambio a nivel de todos los participantes como Testigos Sociales podría resultar benéfico. Los testimonios y entrevistas permiten corroborar que las prácticas de diseminación y construcción de capital social al interior de los actores colectivos tienen como consecuencia la producción de elementos visibles, como el intercambio permanente de recomendaciones y formas de actuar entre los representantes de las personas colectivas.

A este respecto, uno de los entrevistados resaltó la necesidad de favorecer esta interacción, pero sobre la base de acuerdos mínimos para realizar los intercambios de manera exitosa. De acuerdo con esta opinión, deberían seguirse las líneas exitosas del trabajo colaborativo al interior de las organizaciones que se desempeñan como Testigos Sociales. El intercambio generalizado de experiencias, entonces, debería realizarse con fines específicos y con temporalidad definida, de acuerdo con el entrevistado.

Esto tendría como consecuencia, incluso, la generación de mecanismos colectivos para la acción concertada de los representantes en casos difíciles o novedosos, por ejemplo. Algunos de los entrevistados confirmaron esta inquietud por realizar un intercambio eficiente y eficaz de experiencias, cuando comentaron que los acercamientos que han tenido con otros actores del mecanismo tienen que ver con aspectos técnicos principalmente.

Debe destacarse, en torno a estas propuestas y comentarios, que de ninguna manera (en opinión de los entrevistados) debería favorecerse un grupo de discusión cerrado o exclusivo, que diera origen a dictámenes incontrovertibles o incluso a decisiones que busquen favorecer a los Testigos Sociales como si se tratase de un gremio laboral o profesional (con los efectos perniciosos de un cartel económico, se apuntó). A este respecto, la temática del intercambio de información (se deduce) debe tratar principalmente sobre la experiencia de trabajo en las dependencias y entidades, dificultades y obstáculos (como los previamente identificados) pero de manera muy puntual sobre la figura y su esquema operativo.

Como se observa, los participantes no proponen un esquema indiscriminado de intercambio de datos, informal o desorganizado, sino uno con propósitos definidos que atiende adecuadamente el planteamiento de Putnam sobre el capital social, sus objetivos y sus finalidades²⁹⁷, siguiendo la experiencia de los propios Testigos Sociales al interior de sus organizaciones.

Analizadas las preguntas formuladas a los representantes de Testigos Sociales en lo colectivo, el análisis continúa con los tres reactivos preguntados a los Testigos Sociales en lo individual para finalizar con la discusión general de este apartado.

22-b1). Dirigida a Testigos Sociales en lo individual: Como Testigo Social, ¿forma usted parte de un grupo de profesionales, for-

²⁹⁷ Véase el final del apartado 2.3. sobre los fenómenos de participación ciudadana y la teoría del capital social.

mal o informal, en el que se comparta la experiencia de participación en la figura?

En el caso de los Testigos Sociales en lo individual, interesaba saber primeramente si con motivo de la figura se había originado la necesidad de agregar intereses en torno de algún grupo, formal o informal. Aquí se encontró el interesante fenómeno de que algunos de los Testigos Sociales en lo individual participan asimismo de un Testigo Social en lo colectivo, o bien, aspiran a formar parte de una de las organizaciones con este registro. Esto último se verificó asimismo con lo expuesto en los testimonios.

Entre las razones para que esto ocurra se mencionaron la mayor posibilidad de participar en más procedimientos, no sólo en la especialidad propia, sino en la de la organización. En este orden de ideas, se destacó que las organizaciones capacitan y proveen de herramientas para el mejor desempeño de la labor de sus representantes. Por tanto, las organizaciones hacen posible una mejor participación a través de la capacitación de los participantes en el mecanismo. Debe anotarse, empero, que la participación de un Testigo Social en lo individual como representante de una organización, a partir de lo visto en los testimonios, implica la transformación de la forma de participar del representante social (alineado ahora a la visión y formas de proceder de la persona colectiva)²⁹⁸.

De esta manera, sí acontece la colaboración entre Testigos Sociales en lo individual y en lo colectivo, si bien no se advierte de manera evidente, porque sucede en la medida en que los primeros pasan a formar parte de las organizaciones. Entre los Testigos Sociales que no tienen relación con alguna organización no se actualizan estos intercambios, limitando las bondades expuestas del intercambio de información. En pocos casos sí se refirieron algunas colaboraciones

²⁹⁸ Esto no impacta significativamente, empero, en el posterior desempeño del Testigo Social en lo individual, en el sentido de restringir su libertad de opinión. Por el contrario, los testimonios se enriquecen con el instrumental provisto por la organización con la que el Testigo Social colabora.

puntuales con otros Testigos Sociales e incluso iniciativas personales para realizar reuniones o grupos de trabajo en los que se puedan intercambiar experiencias.

22-b2). Dirigida a Testigos Sociales en lo individual: Además del testimonio, ¿qué otro tipo de información socialmente útil genera o podría generar el Testigo Social que puede compartirse en redes de organizaciones y directamente a la sociedad?

En la exploración preliminar de la materia, como consta en los primeros capítulos de este estudio, se recolectó evidencia de que algunos Testigos Sociales en lo colectivo sí han generado información socialmente útil, comenzando por la difusión de sus testimonios de manera ordenada en sus portales electrónicos. Por tanto, resultó razonable averiguar si los Testigos Sociales en lo individual realizaban prácticas similares, empezando por la identificación de esta “información socialmente útil” como subproducto de su intervención en los procedimientos de contrataciones públicas.

Al respecto, hubo escasas respuestas por parte de los entrevistados; entre los comentarios se mencionaron los siguientes:

- Difusión de mejores prácticas, utilizando como ejemplo la participación del Testigo Social.
- Lograr la difusión del testimonio de manera más amplia con su publicación en periódicos o revistas, por ejemplo.
- Incluir un apartado sobre los beneficios sociales del objeto de compra (aquí se retoma la buena práctica en algunos testimonios, de describir a detalle el contexto para la realización de las contrataciones, e incluso la investigación exhaustiva sobre los bienes, servicios u obras a contratar).
- Elaborar análisis sobre la figura del Testigo Social para difusión.
- Edición de memorias de los cursos y seminarios.

La mayoría de estos comentarios se formularon, más que como prácticas concretas, a manera de sugerencias o propuestas para lograr una mejor difusión de los contenidos de los testimonios, o bien mejorar la calidad de sus contenidos. Se encuentra así, por ejemplo, la sugerencia para la inclusión de un apartado sobre los beneficios sociales que conlleva la realización de un procedimiento de contratación concreto, así como la posibilidad de incorporar una referencia sobre el contexto de la contratación, con relación a los programas de trabajo y políticas públicas de las dependencias y entidades.

22-b3). Dirigida a Testigos Sociales en lo individual: ¿Ha motivado su participación como Testigo Social que se involucre en otras formas de participación ciudadana en lo individual o a través de organizaciones?

Por último, se preguntó a los Testigos Sociales que no forman parte de alguna organización registrada si su intervención como representantes sociales ha motivado su involucramiento en otras formas de participación ciudadana en lo individual o de forma colectiva. Esta pregunta complementa lo observado en la exploración preliminar sobre los Testigos Sociales en lo colectivo, en el sentido de que no es éste su único objeto social, sino un elemento complementario dentro de las líneas de acción de la organización. Las respuestas están divididas: algunos entrevistados sí se han involucrado (o por lo menos lo han intentado) en otras formas de participación ciudadana, otros no lo han hecho. Incluso en los casos que se dice haberlo hecho, se refieren situaciones espontáneas, aisladas o hasta anecdóticas²⁹⁹.

No se observa, empero, que la participación ciudadana que se realiza en el marco de la figura del Testigo Social se siga necesariamente

²⁹⁹ Uno de los entrevistados refiere de qué manera, delante de autoridades diferentes de las federales en materia de contrataciones públicas, la simple mención de ser Testigo Social confiere un reconocimiento público que logra el involucramiento espontáneo de la persona con este registro en la “mejor conducción” de un procedimiento disímulo, como la consignación de personas ante un juzgado cívico o ante el Ministerio Público.

de otro tipo de acción de interés público, por lo que se evidencia otra desventaja de la no agregación de actores con motivo de la participación en una figura de incidencia.

*Creación de redes y formación de capital social:
la perspectiva de los participantes*

Las organizaciones que participan como Testigos Sociales reportan que se han fortalecido al interior con motivo de la figura, al grado de que el atestiguamiento de contrataciones sea uno de sus programas principales. Asimismo, se ha logrado incrementar la membresía de las organizaciones, favoreciendo la participación de personas en retiro que aportan su experiencia al entorno organizacional. En este sentido, se ha consolidado una intervención homogénea de esta clase de actores, reflejada en recomendaciones y propuestas de mejora que derivan de la aplicación de metodologías estandarizadas, por ejemplo.

Los Testigos Sociales en lo colectivo también reportan una mejora en la coordinación con los entes públicos en general, y en particular con los relacionados a la materia de contrataciones públicas. Si bien estas sinergias no se reportan directamente hacia los testimonios (en términos de un trato diferenciado), debe valorarse esta observación en términos de que la participación ciudadana colectiva aporta beneficios a partir de la agregación de intereses alrededor de un mecanismo.

En este sentido, puede contrastarse esta “virtud pública” obtenida por los actores colectivos en virtud de la baja intervención de los Testigos Sociales en lo individual en otras formas de incidencia. En dicho caso se observa que la agregación de intereses no sólo es favorable a la representación de causas “particulares, no individuales”, sino que potencia la acción colectiva en nuevos ámbitos de incidencia.

Cabe mencionar que algunos Testigos Sociales en lo individual han incursionado en las organizaciones de la sociedad civil que se

desempeñan como representantes sociales. Esto impacta en la adopción de las mejores prácticas organizacionales entre aquéllos que se incorporan. No obstante, los Testigos Sociales en lo individual, aún en estos casos, tienden a formular recomendaciones y propuestas de manera más contundente, conforme a una propuesta e interés relacionado con su área de especialidad y trayectoria profesional. Es decir, aparece una relación favorable entre la experiencia previa del actor individual que se suma a la práctica colectiva.

En todos los casos, empero, se genera un flujo de información de importancia que, al interior de las organizaciones, encuentra los canales y las vías para su adecuada distribución y consolidación. Es decir, el *capital social de enlace*, conforme al esquema de Putnam funciona naturalmente al interior de estas agrupaciones. No acontece así, empero, entre los Testigos Sociales en lo individual, quienes no generan esta clase de provechos por razón de que no suelen colaborar con otros actores sociales (en lo individual o en lo colectivo).

A pesar de la evidencia de generación de capital social de enlace al interior de las organizaciones y, espontáneamente entre éstos y los actores en lo individual, no se ha generado una red de intercambio de información entre la totalidad de representantes sociales (ni en lo individual ni en lo colectivo). No obstante, esto abre una oportunidad única de generar un mecanismo de intercambio con objetivos claros y bien establecidos, en relación completa con el concepto de capital social.

No obstante, fue referido por los participantes que se debe mantener el enfoque en soportar intereses particulares, no individuales. En este sentido, se enfatizó que no se debe priorizar la formación de un gremio o asociación profesional, tanto como un mecanismo de colaboración con efectos reales de trabajo conjunto conforme a los rubros de interés público que atiende la figura.

Finalmente, con relación al capital social, es menester examinar la formación de *capital social de puente*, es decir, la transferencia de información valiosa hacia grupos heterogéneos (en este caso, hacia la

sociedad civil en general). Conforme a la investigación documental para la integración de los capítulos 1 y 2 se observó que la abundancia de reportes periodísticos (y la consiguiente atención de la opinión pública con respecto a la figura) ocurrió sobre todo en el período entre 2005 y 2008. En este sentido, la función de transparencia del Testigo Social hacia la sociedad se dio indirectamente con mayor énfasis en ese mismo ciclo.

Actualmente, como se ha mostrado en este propio estudio, no es sencillo dar seguimiento al actuar del Testigo Social, por la dispersión de fuentes, su multiplicidad y heterogeneidad. En este sentido, a propósito del capital social de puente, debe examinarse nuevamente de qué manera se cumple con la función social de transparentar los procedimientos de contrataciones públicas, es decir, de “hacer público lo que debiera ser público”.

En este sentido, los Testigos Sociales, identificaron algunos aspectos susceptibles de difundirse a la sociedad civil, entre ellos, las mejores prácticas (que son a la vez generadoras de capital social de enlace y de puente), los beneficios sociales de las compras gubernamentales y, por último, las memorias de cursos y seminarios sobre la figura. Incluso, algunos identificaron la necesidad de difundir de manera masiva los testimonios, a través de medios de comunicación.

A pesar de la existencia de prácticas entre los Testigos Sociales en lo colectivo, como la concentración de sus testimonios en portales electrónicos, no se genera más información socialmente útil. Ésta podría ser de relevancia, principalmente, para dar a conocer a la sociedad en general de qué manera se conducen los procedimientos de contrataciones públicas. Subsiste, asimismo, la oportunidad de hacer posible la formulación de recomendaciones y propuestas de mejora globales que hagan referencia al marco jurídico de las compras gubernamentales (conforme al diseño institucional). Estos aspectos, sin duda, darían lugar al fortalecimiento del capital social de puente generado con motivo de la figura del Testigo Social.

*Los alcances de la figura del Testigo Social:
la visión de conjunto de los participantes*

La exploración de la hipótesis relacionada con la pregunta guía número 3 comenzó con la revisión de las actividades que se derivan del marco normativo del Testigo Social. Es este sentido, se pudo observar que, en opinión de los entrevistados, no se han ejercido de manera amplia y reiterada las funciones y atribuciones que se asignan tanto a la Secretaría de la Función Pública, como a las dependencias y entidades, así como al propio Testigo Social. En cuanto a los entes públicos, llaman la atención especialmente los resultados acerca del conocimiento sobre el desempeño de labores como las designaciones extraordinarias y la evaluación de los Testigos Sociales. En referencia a éstos últimos, son de gran relevancia las consideraciones grupales sobre su papel en torno a la formulación de recomendaciones y propuestas, el seguimiento de las mismas e incluso su atribución para denunciar.

Esto no representa una limitación intrínseca al diseño institucional, sino más bien la oportunidad para que los propios actores asuman las atribuciones que les señala el marco jurídico a efecto de potencializar el alcance de la figura. En particular, en términos de cobertura, alcance, así como de “virtudes públicas” relacionadas al mecanismo, aún existen muchas vetas a explotar en beneficio de la utilidad pública del mecanismo. A su favor tiene la sustentabilidad que se le atribuye así como un acabado esquema operativo y un eficiente desempeño de aquellas funciones que sí acontecen en la realidad cotidiana.

Retomando algunas de las inquietudes de los entrevistados, mencionaremos la falta de acuerdo sobre la posibilidad de la participación del Testigo Social por iniciativa propia. Esto, frente al acuerdo generalizado sobre la necesidad de la participación del Testigo Social durante la ejecución del contrato, como se corroboró en los testimonios. En todos los casos, se observa una fuerte insistencia sobre el

apego a la norma y la importancia de que existan lineamientos para el adecuado desempeño de los representantes sociales³⁰⁰.

El fortalecimiento constante de la figura es otra de las inquietudes frecuentes de los entrevistados, frente a las áreas de oportunidad detectadas. Esto, particularmente en relación con las implicaciones que la participación del Testigo Social ha representado en la relación entre sociedad y gobierno, donde el mecanismo ha demostrado consistencia y funcionalidad como para extenderse a otras modalidades de contratación, así como a otros ámbitos de la administración pública. Aquí subsiste la oportunidad de aumentar el número de participantes en esta figura para alcanzar, entre otros, los propósitos de una máxima cobertura del mecanismo en procedimientos de interés público.

Por último, cabe mencionar la oportunidad que representa la creación de redes y la generación de capital social para consolidar desde la base (que son los propios participantes) la figura del Testigo Social como un mecanismo innovador y efectivo de participación ciudadana. Esto, con relación a la baja práctica documentada de estas conductas especialmente en aquellos Testigos Sociales en lo individual, quienes no tienen o tienen poca relación con los Testigos Sociales en lo colectivo y sus representantes.

El cuestionario que sirvió de guía para la sistematización de la experiencia de incidencia del Testigo Social que hemos presentado abarcó también una última pregunta abierta, donde los participantes pudieron verter más comentarios sobre los temas no previstos en los ejes de análisis. A fin de ofrecer estos contenidos para el conocimiento público, los mismos se sintetizan en el ANEXO 16.

Hecha la presentación de los datos recolectados como consecuencia del diseño metodológico de esta investigación, el capítulo final tratará algunas conclusiones globales de los contenidos de los CAPÍTULO 1 al CAPÍTULO 3, así como algunas propuestas retomadas de los propios Testigos Sociales y del propio equipo de investigación.

³⁰⁰ No sería obstáculo para esto, empero, retomar normas que ya no se encuentran vigentes pero que se encontraban referidas en los Lineamientos de 2004.

REFLEXIONES FINALES: CONTEXTO, FIGURA, Y EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DEL TESTIGO SOCIAL

EL TESTIGO SOCIAL: SU CONTEXTO

EL TESTIGO SOCIAL Y LA LUCHA MUNDIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

A finales del siglo XX, los tratados internacionales reflejaron un importante clamor de la comunidad global en contra de la corrupción, como un fenómeno preocupante que atañe por igual a toda clase de países, independientemente de su contexto sociopolítico o económico. Estos instrumentos jurídicos tales como la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (*OCDE-ABC*), la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la OEA (*OEA-CIC*) y la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas (*ONU-CCC*), conforme a su naturaleza, dirigen su atención a los deberes que tienen los Estados suscriptores, a través de sus gobiernos, para favorecer esta “lucha mundial contra la corrupción”.

La identificación del papel primordial de la sociedad civil en esta cruzada global es uno de los resultados más destacados de estos esfuerzos internacionales para comprender y atender cabalmente el problema de la corrupción. En consecuencia, se ha insistido y recomendado que tanto los ciudadanos como el sector privado intervengan en la formulación de alternativas, en colaboración con sus autoridades, para el logro de los fines y objetivos que se proponen en las convenciones internacionales contra la corrupción.

La conceptualización de la corrupción como el “abuso de autoridad con fines privados”, sin duda, es otro elemento trascendente en este marco jurídico internacional, en virtud de que orienta a los gobiernos a examinar sus mecanismos y esquemas de control interno como una de las medidas esenciales para avanzar en esta lucha. La

definición de ámbitos prioritarios de la gestión pública que resultaban de alto riesgo para la comisión de conductas corruptas se volvió entonces un interés principal para los gobiernos y las instituciones multilaterales que hospedan estas iniciativas mundiales.

En este sentido, se hizo visible que la materia de compras gubernamentales es uno de los ámbitos más susceptibles a la corrupción en el sector público. Lo anterior, en virtud de que este segmento representa, en promedio, entre un 10 y un 20 por ciento del producto interno bruto de cada país, así como al menos un 50% del gasto público, según estimaciones recientes de organismos internacionales. Pero no sólo eso, sino que las contrataciones públicas son una de las áreas en las que, por excepción, se relaciona el sector privado y el público con un propósito económico.

La participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, la definición de ésta como abuso de poder con fines privados y el énfasis en la materia de compras gubernamentales son elementos trascendentes del contexto que da pie al surgimiento del Testigo Social en los términos en que se encuentra establecido actualmente en las leyes federales sobre adquisiciones y obras públicas en nuestro país.

La figura del Testigo Social, por tanto, ha sido reconocida por organizaciones como el PNUD y la OCDE como una práctica que agrega valor en el contexto de internacional del combate a la corrupción.

EL TESTIGO SOCIAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Las convenciones internacionales brindan el marco analítico para la comprensión de la corrupción como un fenómeno global. Este esquema regulatorio no es un conjunto estático. Estos instrumentos han generado mecanismos de seguimiento, en el seno de organismos internacionales, que documentan las acciones tomadas por los Estados parte una vez que ratifican sus contenidos.

En este sentido, tanto el Grupo de Trabajos sobre la OCDE-ABC, como el Mecanismo de Seguimiento de la OEA-CIC y el muy reciente Mecanismo de Examen de la Aplicación de la ONU-CCC permiten conocer de qué manera los gobiernos adaptan los postulados desarrollados en las convenciones en medidas de política pública (como el Testigo Social) aplicables a su realidad particular.

Los resultados de la aplicación de los mecanismos de seguimiento permiten observar cómo, en el caso latinoamericano en particular, la incorporación de la sociedad civil (directa o indirectamente) en métodos de control de la gestión pública es una práctica uniforme. Esto, en razón de la necesidad de generar espacios de confianza menos proclives a la realización de conductas impropias, especialmente en lo que a contrataciones públicas se refiere.

El caso mexicano viene a ser particular en este contexto, pues la implementación de los pactos de integridad, a cargo de Transparencia Mexicana, recoge en primer término la inquietud de atraer la atención de la ciudadanía hacia el tema de contrataciones públicas mediante la introducción de una propuesta que se estaba ejecutando exitosamente en otros países. El traslado de este modelo de intervención, sin embargo, requirió de ajustes adicionales dada la circunstancia del país que implicaba no sólo una opacidad implícita en los procedimientos gubernamentales sino, de hecho, una falta de garantías mínimas para la intervención de los ciudadanos en estas cuestiones de interés público.

De esta suerte, los pactos de integridad consideraban el uso de herramientas de monitoreo, que tenían como objetivo incorporar a la ciudadanía en los procedimientos de compras gubernamentales y generar, al mismo tiempo, un espacio de transparencia que favoreciera la difusión entre la población sobre la forma en que se seguían estos importantes procesos. El testigo social, en este esquema, no sólo interviene para verificar el cumplimiento de los compromisos éticos de los empresarios y los servidores públicos (acordados en el documento contractual), sino para observar con detenimiento el desarrollo del procedimiento en sí.

La metodología para la realización de estos pactos de integridad requirió entonces de la intervención de profesionales que, conforme a parámetros de legalidad, transparencia y rendición de cuentas, estén presentes durante el desarrollo de los procedimientos, con la intención de recomendar, sugerir o hacer observaciones sobre el desempeño de los actores conforme a la ley. Este diseño concreto es el que consideramos como el antecedente directo de la figura del Testigo Social que reseñamos en este estudio.

El Testigo Social se inserta en el contexto mundial del combate a la corrupción, el cual incluye no sólo las convenciones internacionales contra la corrupción, sino también el abanico de las prácticas y acciones desarrolladas por los países en este sentido. Particularmente, el Testigo Social se distingue por ser una figura que ha evolucionado paulatinamente, un modelo transformado sucesivamente conforme a las necesidades e inquietudes del gobierno y de la sociedad civil. En este entendido, el Testigo Social no es una práctica consolidada definitivamente, sino un mecanismo en construcción y evolución constante. La inserción del mecanismo al marco jurídico nacional, a finales del año 2004 y su posterior reforma e incorporación en las leyes federales sobre adquisiciones y obras públicas, en el año 2009 son los momentos clave de estas transformaciones.

EL TESTIGO SOCIAL: LA FIGURA

LA FIGURA DEL TESTIGO SOCIAL EN EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

El Acuerdo del Secretario de la Función Pública del 16 de diciembre de 2004 incorpora al Testigo Social como una figura que favorece el combate a la corrupción como eje de política pública del gobierno mexicano, conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, en el mismo período. En este momento, la figura queda definida en referencia a las perso-

nas físicas u “organizaciones no gubernamentales” que, obteniendo el registro por parte de la Secretaría de la Función Pública, participen “con derecho a voz en las contrataciones [públicas] (...) emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas”, *motu proprio* o a solicitud de la SFP.

El Acuerdo establece las bases mínimas para la intervención de los Testigos Sociales, consistentes en garantizar el uso de la voz y el acceso a la información ante las dependencias y entidades. Por su parte, el objeto de la intervención y el deber del Testigo Social consisten en generar un documento público que exprese su opinión sobre la forma en la que se conducen estos procedimientos en la Administración Pública Federal, conforme a parámetros de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

El modelo ha requerido precisarse en cuanto a sus alcances, así como a los derechos y deberes de los Testigos Sociales, conforme a los resultados de la práctica. En consecuencia, el 28 de mayo de 2009 se publicó el Decreto por el que se modifican la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionadas con las Mismas para incorporar al Testigo Social entre sus preceptos. Esta importante modificación al marco jurídico, junto con la reglamentación de estos cuerpos normativos en el año 2010, dieron lugar al actual diseño institucional del Testigo Social.

De este diseño destacan como actores: en primer lugar, la SFP como instancia coordinadora y administrativa de la figura; asimismo, la existencia de un Comité de Testigos Sociales como órgano consultivo de la Secretaría en la materia; por su parte, las dependencias y entidades tienen a su cargo atribuciones relevantes como la solicitud y contratación de los Testigos Sociales; por último, no debe dejar de mencionarse a los propios Testigos Sociales cuyos derechos y deberes son precisamente el cúmulo de las disposiciones que se han incorporado en las leyes y reglamentos de la materia con motivo de la institucionalización de la figura.

El diseño institucional vigente del Testigo Social contempla algunos presupuestos indispensables para la operación de la figura. Ellos son: el registro y Padrón de Testigos Sociales; el establecimiento de contraprestaciones y la evaluación de los Testigos Sociales. El énfasis de la normatividad, en este sentido, está en que los Testigos Sociales no pueden sustituir a las autoridades en sus atribuciones, particularmente a la SFP, a los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades, así como a la Auditoría Superior de la Federación.

Por último, dentro del diseño institucional destaca la detallada regulación sobre los procedimientos para el atestiguamiento, la emisión de testimonios y la denuncia de irregularidades, en tanto que son las atribuciones principales de los Testigos Sociales. Las variables de análisis del testimonio son los principios que orientan en general la participación del Testigo Social, siendo éstas la legalidad, la transparencia y la imparcialidad de los procedimientos de contrataciones públicas.

En este sentido, el Testigo Social tiene conferidos derechos y deberes para cumplir con sus objetivos, de entre los que destacan: el acceso a la información sobre los procedimientos (incluyendo la información reservada y confidencial); la formulación de propuestas de mejora y recomendaciones; así como dar seguimiento a las propuestas que postule.

En este sentido, el diseño institucional del Testigo Social favorece:

La debida profesionalización y solvencia técnica y moral del Testigo Social (mediante el registro y evaluación que realizan la SFP y el Comité de Testigos Sociales).

La relación institucional entre los Testigos Sociales y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (estableciendo los procedimientos de designación, contratación y denuncia).

La existencia de un ámbito de acción, junto con deberes y derechos claramente establecidos (en la existencia de procedimientos determinados para el atestiguamiento).

La definición precisa de las características que permiten la operación cotidiana de la figura del Testigo Social adquiere un grado mayor de importancia en tanto que permite la creación de espacios de incidencia para la sociedad civil, desde la perspectiva de la participación ciudadana.

EL TESTIGO SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

De acuerdo con diferentes aportaciones teóricas desde la ciencia política, la ciudadanía se encuentra en el primer plano de acción en los actuales regímenes democráticos. Esto implica que los miembros de una sociedad se involucran activamente, en ejercicio de sus derechos, en toda clase de conductas relacionadas con temas de interés público. En este sentido, la intervención de los ciudadanos no puede entenderse restringida a los procesos electorales. Actualmente, el ciudadano interviene también en el control del ejercicio de la función gubernamental.

Estos actos de intervención (o de participación) deben distinguirse claramente de acuerdo con sus finalidades. Destaca así que la “participación ciudadana”, frente a otros conceptos, tiene por finalidad “la transformación de la acción pública”, es decir, tiene por objeto la *incidencia*. Ella tiene cabida “en ejercicio de los derechos ciudadanos”, conforme al marco normativo del sistema político. Por último, la articulación de la acción ciudadana se ordena en torno a “intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de las necesidades colectivas”.

En este sentido, el Testigo Social satisface los elementos necesarios para ser considerado un fenómeno de participación ciudadana. En cuanto al ejercicio de derechos, el Testigo Social promueve la participación directa en la determinación de los asuntos públicos, cual se establece en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Esto, a pesar de que en nuestro país no exista un derecho constitucional a la participación, como sí lo hay en

otros países, destacadamente en Brasil y en Colombia. En el contexto de las convenciones internacionales contra la corrupción, asimismo, existen derechos particulares a la participación ciudadana en este esfuerzo global, como se hizo mención anteriormente.

El registro de Testigos Sociales considera como requisito contar con cierta formación profesional para participar. No obstante, es preciso determinar que la participación ciudadana se refiere a la posibilidad de que *cualquier* ciudadano pueda intervenir, sin que esto implique que *todos* los ciudadanos deban hacerlo. De esta manera, aunque naturalmente restrictivo, la figura no es de manera alguna excluyente, por lo que no se puede considerar que por ese simple hecho existan limitantes a la participación.

En cuanto al propósito de incidencia al que alude la participación ciudadana, como se mencionó párrafos arriba, resulta evidente que el diseño institucional de la figura crea espacios para la incidencia de la sociedad civil, reflejando derechos y deberes claros del Testigo Social; por ejemplo, para formular propuestas de mejora y darles seguimiento. La incidencia es una cuestión fáctica, empero, por lo que esta inquietud justifica la sistematización de la experiencia que propuso este estudio.

Finalmente, en lo que respecta a la orientación del Testigo Social hacia la consecución de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de una necesidad colectiva, ésta última se relaciona con la debida conducción de los procedimientos de contrataciones conforme a la legalidad, así como con las prácticas democráticas de transparencia e imparcialidad que tiene por objeto favorecer la intervención del Testigo Social.

El hecho de que el Testigo Social reciba una contraprestación por el desempeño de sus atribuciones es un elemento controversial del diseño institucional, pues esta característica le distingue de otros fenómenos de participación institucionalizada, por ejemplo, de los consejos ciudadanos (cuyos miembros participan, por lo general, con carácter honorario). Sin embargo, el examen de las prácticas interna-

cionales en materia de combate a la corrupción permite corroborar que los esquemas de incentivos no son ajenos al diseño de mecanismos con este objeto.

El Testigo Social, desde luego, no es un fenómeno ordinario de participación ciudadana, pero sí clasifica como tal en virtud de las características propias de su diseño institucional. La experiencia de incidencia del Testigo Social favorece esta percepción, como se concluye más adelante.

EL TESTIGO SOCIAL COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los mecanismos de participación ciudadana son las vías institucionales definidas que habilitan el ejercicio de los derechos de los miembros de una comunidad con propósitos de incidencia. La existencia de mecanismos implica no sólo el reconocimiento de las autoridades de estas formas de intervención, sino también las formas de interacción que se desarrollan precisamente entre sociedad y gobierno.

La consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana facilita el análisis de estas interacciones, conforme al diseño institucional de la figura. En este sentido, el análisis de las “interfaces socioestatales” propuesto por Ernesto Isunza, permite reconocer que existe en el Testigo Social un intercambio intenso de información desde las autoridades hacia el representante social y viceversa; es decir, acontece la *comunicación* formal entre sociedad y gobierno en virtud del Testigo Social.

Más interesante es el análisis de estas “interfaces” en su variable política, es decir, en cuanto a la capacidad que tiene uno u otro actor de sujetar la conducta del otro, en virtud del diseño de este mecanismo de participación ciudadana. En este sentido, es posible identificar que, por una parte, el gobierno transfiere al Testigo Social el deber de producir información relacionada con el procedimiento (sin suplantar la generación de datos por los propios entes oficiales), así como

las responsabilidades relacionadas con el manejo de información pública gubernamental con motivo de su intervención.

El deber de las autoridades de apropiarse las recomendaciones y propuestas formuladas con motivo de la participación del Testigo Social no se encuentra establecido como tal. Sin embargo, a la atribución de formular recomendaciones y propuestas se le suma la función de darles seguimiento. Esto hace referencia directa a la expectativa sobre la aplicación de éstas en el actuar de la autoridad. Al actualizarse la responsabilidad mutua de sociedad civil y gobierno con motivo de la figura del Testigo Social, es posible hablar de una interfaz cogestiva al interior de este mecanismo.

La matriz de incidencia que se identificó en el diseño institucional del Testigo Social se confirma mediante el análisis de la figura como mecanismo, especialmente en cuanto a las interfaces para la interacción entre sociedad y gobierno.

El método analítico propuesto por la OCDE clasifica los mecanismos de participación en tres clases: información, consulta y participación activa. El Testigo Social se inserta en esta última categoría, en razón de que favorece no sólo la transparencia (información) o la emisión de opiniones ciudadanas (consulta) sino que formalmente implica la intervención de la ciudadanía en los procesos ordinarios de la gestión pública. En este sentido, el Testigo Social se ubica a la vanguardia entre otras prácticas de participación ciudadana reconocidas por la OCDE en América Latina, como las medidas de transparencia en Chile y Brasil.

El Testigo Social, en este sentido, no es sólo un fenómeno de participación ciudadana particular, por razón de los requisitos de participación y el pago de contraprestaciones; es de hecho un mecanismo de participación ciudadana que propone un paradigma especial para relacionar sociedad y gobierno en cuanto a la transparencia y el combate a la corrupción en materia de contrataciones públicas.

El régimen de contrataciones públicas vigente para Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, no constituye una hipóte-

sis de excepción a la participación de Testigos Sociales en este ámbito de las compras gubernamentales. Por demás, las disposiciones administrativas internas de estas entidades hacen posible que los representantes sociales intervengan conforme a los casos y montos que se estipulan, básicamente, en contrataciones que exceden el monto de los 100 millones de dólares.

Se advirtió también el desarrollo de modelos para la intervención del Testigo Social en algunos gobiernos locales, como en el estado de México, el Estado de Sinaloa e, incluso, en un par de municipios (Toluca y Puebla). Estos diseños, empero, se encuentran actualmente en su etapa de implementación y consolidación.

EL TESTIGO SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE INCIDENCIA

LOS TESTIGOS SOCIALES Y LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A partir de este párrafo las reflexiones se derivan de la sistematización de la experiencia de incidencia del Testigo Social (CAPÍTULO 3) en voz de los propios actores conforme a las entrevistas, información cuantitativa y el análisis cualitativo de los testimonios. Desde este punto también se da cuenta de propuestas que derivan de las conclusiones que se obtienen.

La pregunta guía 1 se adentró a conocer, desde la experiencia de los Testigos Sociales, si la hipótesis planteada en el CAPÍTULO 2 sobre la participación ciudadana era verificable en la realidad. Primeramente, en cuanto al concepto de participación ciudadana se identifica la intervención de la sociedad civil dirigida a la gestión pública, si bien no propiamente en torno a la idea precisa de incidencia. La identificación de mecanismos de participación ciudadana resultó difícil para los participantes.

Por otra parte, la consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana resultó en una respuesta mayoritaria a

favor. La minoría manifestó su inquietud porque el mecanismo resulte de la designación, y no de la elección popular; a esto, reiteramos que el Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana porque moviliza intereses particulares, no individuales, sobre asuntos de interés públicos independientemente del origen de su participación.

En los testimonios, algunos Testigos Sociales suelen reconocer la naturaleza del mecanismo mientras otros enfatizan su participación en virtud de la designación de la SFP. En general, sin embargo, se hace una patente distinción entre la función del Testigo Social frente a la de los servidores públicos que ejecutan directamente los procedimientos. Esto orienta a la conclusión de que el mecanismo de participación ciudadana establecido en la normatividad funciona de manera adecuada.

- Propuesta. Difundir entre los propios Testigos Sociales la noción de la figura como un mecanismo de participación ciudadana. Ello permitirá que esta consideración tenga lugar en los testimonios que se emiten con motivo de su participación, a fin de socializar las particularidades del mismo.

La falta de identidad del Testigo Social como un fenómeno de participación ciudadana bien puede deberse a la falta de relación con el concepto o bien, a su intervención técnico-profesional en el marco de la figura. Si bien este es un elemento característico de este mecanismo (e incluso un requisito esencial para su buen funcionamiento), no debe oponerse el desempeño profesional del Testigo Social con sus cualidades como fenómeno de participación ciudadana.

En algunos testimonios se observaron ejemplos que no toman en cuenta la función social de la información que se genera con la emisión de los mismos, semejando más un informe técnico que un informe a la sociedad. Cuando esto acontece, se distancia el actuar de los Testigos Sociales de la propia ciudadanía a la que representan y pertenecen. Por el contrario, existen buenas prácticas en las que se privilegia el lenguaje ciudadano y la explicación de conceptos técnicos en

atención a la utilidad social de la información. Es decir, si el Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana debe comprender prácticas y productos eminentemente ciudadanos.

- Propuesta: Que los testimonios no sólo den cuenta del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana, sino que atiendan a las inquietudes de la ciudadanía por conocer cómo trabajan sus autoridades, en términos claros y comprensibles, así como una comunicación que privilegie el lenguaje ciudadano.

En la práctica, al comparar el Testigo Social con otra clase de intervenciones en la gestión pública, como el de una auditoría externa, los representantes sociales dan cuenta de elementos que distinguen claramente a la figura como mecanismo de participación ciudadana. Primeramente, se observa la cualidad de emitir opiniones libres sobre el procedimiento, en el momento y lugar que éste ocurre. Esto tiene por efecto la generación inmediata de las recomendaciones y propuestas que formula el Testigo Social, frente a otras intervenciones cuyas observaciones se producen una vez concluidos los procesos.

En virtud de lo expuesto, fue posible identificar que un momento de incidencia principal del Testigo Social es el proceso de planeación de los procedimientos de contrataciones públicas, particularmente la revisión y emisión de la convocatoria. Es en este espacio donde, de manera específica, existen las condiciones más favorables para dar forma a la acción pública que se está produciendo puesto que se establecen aquí las reglas bajo las cuales operará el procedimiento.

Esto no implica, por supuesto, que el Testigo Social no incida en otras fases del proceso. Sin embargo, la fase inicial es muy relevante sobre todo cuando la experiencia del actor social se puede comunicar a la dependencia o entidad correspondiente, a fin de transformar la acción pública. No acontece así con otros aspectos procedimentales que, a pesar de su reiteración, siguen ocurriendo en cada procedimiento que se atestigua.

Finalmente, al distinguir al Testigo Social con otras intervenciones en la administración pública se enfatizó nuevamente que la figura no pretende sustituir a la autoridad en sus funciones, como sí llega a suceder parcialmente cuando se subcontrata un servicio como el de auditoría externa. El Testigo Social, por tanto, es un fenómeno de cogestión y responsabilidad compartida con la gestión pública, pues no sustituye el papel de las autoridades en la materia de contrataciones públicas. En este sentido, se resaltó la importancia de que los Órganos Internos de Control respalden y acompañen la labor del Testigo Social, pues es frecuente su ausencia en los procedimientos de contrataciones.

☛ Propuesta: Fortalecer la posibilidad de incidencia del Testigo Social durante la ejecución de los procedimientos de contratación pública, y no sólo en su planeación. Puede establecerse algún mecanismo de vinculatoriedad mínima, por ejemplo, el deber de la dependencia o entidad de atender a las recomendaciones y propuestas del Testigo Social por escrito.

☛ Propuesta: Aprovechar el potencial de incidencia de la figura y fomentar la labor de cogestión y responsabilidad compartida que deben realizar los Testigos Sociales con los Órganos Internos de Control, comenzando por hacer más frecuente la presencia de éstos en los procedimientos de contrataciones. Lo anterior, no sólo para el caso de presentarse irregularidades, sino para la debida y oportuna atención de las áreas de riesgo que se identifiquen tanto por la autoridad como por el representante social.

Al comparar al Testigo Social con otras formas de intervención sin propósito de incidencia (como la prestación de servicios) en la gestión pública se enfatizan los espacios en los cuales el Testigo Social puede transformar la acción pública, marcadamente, la fase de planeación de procedimientos de contrataciones.

Del contraste entre el Testigo Social y la auditoría externa, por último, se identificó que el rasgo convergente era la contratación realizada por la dependencia o entidad, en ambos casos. Esto lleva a desentrañar el problema de las contraprestaciones pagadas al Testigo Social desde otra perspectiva, más allá de la simple consideración de que éste es un “rasgo peculiar” del mecanismo de participación ciudadana, o bien, que los sistemas de incentivos son regulares entre los mecanismos de participación ciudadana para el combate a la corrupción.

Los testimonios dan cuenta de la manera en que el desempeño de la función atribuida al Testigo Social requiere del desempeño de actividades profesionales de manera constante durante el procedimiento. En general, se evidencia el estudio profundo de los temas, que acompaña la formulación de recomendaciones y propuestas. Cabe mencionar aquí que no es debido a la incorporación de profesionistas en la figura que se origina la contraprestación, sino que en razón del volumen del trabajo que implica esta tarea, es que efectivamente se pagan contraprestaciones (de ahí la fórmula de cálculo por hora que prevé la normatividad).

- Propuesta: Para atender a las confusiones sobre la naturaleza de la contraprestación que perciben los Testigos Sociales, puede hacerse esta aclaración formal por parte de la Secretaría de la Función Pública cuando se alude a las cifras de contraprestaciones para iniciar polémicas sobre la función del Testigo Social (sobre todo en la prensa). Contribuiría a esta labor de transparencia hacer público el tabulador vigente, autorizado en el año 2005, en *Compranet*, junto con el Padrón de Testigos Sociales.

En conclusión, sobre la pregunta guía 1, el Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana tanto por su diseño institucional como por el funcionamiento del mecanismo en la práctica, lo cual acredita su propósito de incidencia en los hechos. Si bien existen cuestionamien-

tos sobre su representatividad (por no ser resultado de una elección), aunado al tema de las contraprestaciones, la “ciudadanización” de un mecanismo no debe ocurrir conforme a la fórmula tradicional de hacer elegir “representantes ciudadanos honorarios” en torno de un consejo consultivo, por ejemplo. Este fenómeno, visible en otros mecanismos de participación ciudadana en el país reemplaza desde luego al elemento toral de la incidencia que caracteriza a este fenómeno.

En este sentido, la naturaleza del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana es clara. Si acaso, requiere “ciudadanizar” sus productos y procedimientos para hacerlos asequibles al público en general, mediante la producción de información socialmente útil con lenguaje ciudadano, por ejemplo.

LOS TESTIGOS SOCIALES Y SU EXPERIENCIA EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

La segunda pregunta guía se dirigía a explorar la incidencia directa del Testigo Social en la gestión pública en relación con sus funciones de dar testimonio, formular propuestas y recomendaciones (y darles seguimiento), así como denunciar la existencia de irregularidades. Al efecto, se examinaron estas atribuciones en cuando a la problemática de la corrupción, en alusión al contexto internacional de la figura, conforme al CAPÍTULO 1.

En primer lugar, conviene destacar que los Testigos Sociales no identifican en todos los casos una estrategia “amplia e integral” del Gobierno Federal en materia de combate a la corrupción. Las menciones al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción fueron mínimas, o bien, indirectas (con relación a las acciones concretas que forman parte de este Programa). Entre otras acciones, los Testigos Sociales tienen familiaridad con la noción de contraloría social como instrumento de combate a la corrupción. Los testimonios, por su parte, no reflejan la comprensión de la figura como parte de la estrategia en el combate a la corrupción.

- Propuesta: Enfatizar el papel del Testigo Social como instrumento de combate a la corrupción, en un contexto amplio e integral, entre los Testigos Sociales y que éstos a su vez lo socialicen, principalmente, mediante los testimonios. Se deberá tomar en consideración, también, el contexto internacional en el que se inscribe la figura.

Concretamente, sobre la utilidad del esquema actual de operación del Testigo Social para el combate a la corrupción, los Testigos Sociales encuentran insuficiencias relacionadas con el espectro de acción y alcance de su participación. Aspectos como la compra de bienes concretos, dispuestos en los programas anuales de adquisiciones o la determinación de la modalidad de adjudicación (entre las diferentes clases de licitación pública, así como la invitación restringida y la adjudicación directa) forman parte de los procesos de planeación global de las dependencias y entidades, en las cuales no participa el Testigo Social.

Sin embargo, esto impacta en la posibilidad de detectar oportunamente prácticas irregulares o determinaciones poco favorables a la libre concurrencia, por ejemplo. Asimismo, la realización exitosa de los procedimientos (en relación con los declarados desiertos o cancelados) también depende de esa planeación original. El Testigo Social ha podido participar incidentalmente en los Comités de Bienes de las dependencias y entidades y otros actos previos, sobre todo cuando es requerido para participar nuevamente en un procedimiento declarado desierto; en estos casos se ha mejorado la intervención en la planeación, incidiendo con ello en la generación de situaciones de menor riesgo en cuanto a corrupción.

Una buena práctica que se resalta aquí es la organización de mesas de acompañamiento preventivo, organizadas por la SFP. Estos son nuevos espacios para la incidencia de los Testigos Sociales, con resultados alentadores, aunque es una política pública ahora vigente que no atiende a una obligación legal específica.

- Propuesta: Fortalecer los procedimientos de planeación anual global de las dependencias y entidades incorporando la participación de Testigos Sociales que puedan aportar de su experiencia en el atestiguamiento para la realización de futuras contrataciones.
- Propuesta: Incorporar permanentemente Testigos Sociales en las mesas de acompañamiento preventivo y hacer posible la institucionalización de éstas como un programa necesario en materia de contrataciones públicas del gobierno federal.

La atención de los Testigos Sociales a los probables actos de corrupción depende en gran parte de la pericia de los representantes sociales, lo cual justifica desde otra perspectiva la necesidad de la calificación profesional para participar en el mecanismo.

Por demás, el espacio de incidencia referido a la verificación del cumplimiento de la normatividad durante el atestiguamiento es de gran relevancia por su utilización indirecta para lograr acciones de largo impacto. Dispositivos como el artículo 134 constitucional abren la puerta a la formulación de una multiplicidad de recomendaciones y propuestas de mejora relacionadas con el objetivo genérico de procurar las mejores condiciones de compra para el Estado.

Al tiempo que lo anterior ha sido un logro considerable por parte del Testigo Social, existen aún espacios de opacidad en los que los representantes sociales no pueden intervenir, como lo es la concertación entre servidores públicos y agentes privados para la realización de actos de corrupción (que evidentemente no ocurre en actos públicos). En este sentido, resulta claro que no corresponde al Testigo Social investigar esta clase de conductas, toda vez que existen órganos de gobierno a cargo de esta función.

Los Testigos Sociales han detectado, en ocasiones, conductas que sugieren la realización de actos de corrupción, como en el caso de la hostilidad al Testigo Social. En este sentido, se ha llegado a limitar incluso el uso de la voz del representante social, y en casos

extremos se le ha excluido de los actos públicos del procedimiento de contrataciones.

- Propuesta: Reforzar entre los concursantes y los servidores públicos la difusión sobre el papel del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones públicas, enfatizando sus derechos y deberes en su ámbito de acción. La autoridad administrativa en este rubro (la SFP) podría priorizar esta clase de mensajes especialmente en las dependencias y entidades en las que no es común la participación del Testigo Social.

En todos los casos, se observa que los Testigos Sociales no asumen con ligereza su función de denuncia, lo cual privilegia la atención de las irregularidades y desvíos en el momento y lugar de su ocurrencia. Esto es, se da preferencia al efecto de atención *in situ* que favorece el diseño institucional del Testigo Social. Por otra parte, este trabajo minucioso ha permitido también distinguir claramente entre errores de procedimiento a cargo de los servidores públicos (que sí se pueden solventar durante el procedimiento) y deliberados actos de corrupción.

En su mayoría, las observaciones sobre procedimientos con irregularidades se informan en el testimonio y no se advierte que se les dé un seguimiento puntual, una vez finalizada la participación del representante social. Por lo general sólo se siguen los casos cuando las conductas obstaculizan la labor del Testigo Social; particularmente entre los representantes personas físicas. Por otra parte, no existe una estadística sobre procedimientos administrativos y penales iniciados con motivo de la participación de los Testigos Sociales.

La participación de los Testigos Sociales para la denuncia de probables actos de corrupción refleja un actuar serio y responsable, conforme a las funciones que la normatividad establece para el Testigo Social. Existe una actitud cauta que resulta en la preocupación constante de que no se rebase el ámbito de acción establecido en el diseño institucional, sobre todo frente a las autoridades de control y vigilancia.

En este sentido, no se puede afirmar que el Testigo Social es una solución o herramienta omnicomprendensiva del fenómeno de la corrupción, ni su solución definitiva. La efectividad de la figura en este rubro requiere la colaboración de los servidores públicos competentes en la investigación, persecución y sanción de conductas irregulares.

- Propuesta: Fortalecer la relación entre los Testigos Sociales y las autoridades de control y vigilancia en las dependencias y entidades, específicamente en la detección de irregularidades. Lo anterior, a fin de favorecer la debida investigación y sanción de situaciones anómalas, potencializando el papel del Testigo Social en el combate a la corrupción.
- Propuesta: Determinar y hacer pública la estadística sobre denuncias hechas por los Testigos Sociales, el estado que guardan los procedimientos administrativos y penales, así como sus resultados. Esto, tanto para permitir el seguimiento de parte de los Testigos Sociales como para generar información socialmente útil sobre el papel de los representantes sociales en los procedimientos de contrataciones públicas.

EL TESTIGO SOCIAL, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

El segundo bloque de reactivos para la pregunta guía 2 se refirió a la incidencia concreta del Testigo Social en materia de transparencia y rendición de cuentas. La noción de transparencia es más clara para los Testigos Sociales que la de rendición de cuentas; esto produce resultados directos e indirectos más visibles en la primera categoría que en la segunda.

En materia de transparencia, se observa una labor constante de los Testigos Sociales por lograr que los procedimientos de contrataciones sean abiertos. En particular con relación a la generación de información, el Testigo Social favorece la provisión de datos certeros que beneficia no sólo su labor, sino también a los concursantes.

Mediante el testimonio, el Testigo Social también favorece la transparencia, al retomar y difundir los aspectos más relevantes del procedimiento, en su consideración. De esta manera se obtiene una opinión socialmente útil, una auténtica fuente original de información sobre la gestión pública.

Existen aquí mejores prácticas que corresponden con informar antecedentes precisos respecto de la contratación (aspectos históricos y socioeconómicos, por ejemplo) o la explicación profusa sobre los bienes y servicios a adquirir. En este sentido, se identificó también como mejor práctica la propuesta de un modelo de intervención que incluye un esquema de testimonio, presentado a los Testigos Sociales a mediados del año 2011 por la SFP.

Los Testigos Sociales refieren también la transparencia como un elemento virtuoso que favorece el combate a la corrupción, la libre competencia económica y el que los recursos públicos se ejerzan de la manera más conveniente para el Estado. Por tanto, existe un compromiso evidente de los representantes sociales por favorecer esta característica de la función pública.

- ☛ Propuesta: Enfatizar el papel del testimonio en cuanto a la transparencia, resaltando la oportunidad para generar una nueva fuente de información sobre la gestión pública que haga accesible a la ciudadanía los aspectos más intrincados de la administración en materia de contrataciones públicas.

- ☛ Propuesta: Discutir y aprobar, abiertamente entre los Testigos Sociales y la SFP la adopción del modelo de actuación del Testigo Social y particularmente el esquema de testimonio presentado por la dependencia, para homogeneizar el contenido de estos documentos a favor de la transparencia.

En cuanto a la rendición de cuentas, el concepto se identifica con la propia transparencia (información) e incluso con la justi-

ficación del actuar de los servidores públicos. Sin embargo, pocos representantes sociales identifican este concepto con relación a la responsabilidad, es decir, a la posibilidad de sancionar conductas impropias, como se dijo en cuanto al combate a la corrupción.

Algunas opiniones manifestaron, incluso, que el Testigo Social no participa en el ciclo de la rendición de cuentas, toda vez que su papel consiste en atender la ejecución de la política pública en materia de contrataciones (y no su evaluación). Sin embargo, la experiencia de incidencia sí permite ver de qué manera contribuye el Testigo Social a la generación de información que, en su caso, podría aportar evidencias hacia la responsabilidad de servidores públicos en casos de irregularidades, por ejemplo. Es decir, si bien no corresponde al Testigo Social liderar el ciclo de la rendición de cuentas, necesariamente participa de él y podría tener un papel más activo en el mismo.

- Propuesta: Difundir entre los Testigos Sociales el concepto de rendición de cuentas, identificando el papel que desempeñan en este ciclo, a efecto de que asuman sus atribuciones en esta materia, para alcanzar un impacto favorable.

- Propuesta: Que los testimonios incluyan necesariamente un apartado sobre rendición de cuentas, en consideración de conceptos como el promovido recientemente en la Red por la Rendición de Cuentas en torno a los verbos: entender, conocer e incidir.

En lo que respecta al desempeño de sus atribuciones, por otra parte, los Testigos Sociales rinden cuentas ante la sociedad mediante la emisión de testimonios prolijos que explican y justifican cada una de sus intervenciones. Incluso, existen mejores prácticas como acompañar documentos de soporte a sus dichos para fortalecer su argumento. Es decir, si bien no se refleja el concepto en sus términos si existe una actitud de los actores tendiente a este concepto.

El bloque final de respuestas sobre la segunda pregunta guía se refiere a otros aspectos que los Testigos Sociales identifican como transformaciones visibles en la gestión pública como consecuencia del funcionamiento del mecanismo. Existe una impresión generalizada acerca de la importancia del mecanismo, especialmente en cuanto a su papel social, que incluso se evidencia en los testimonios.

En concreto, los Testigos Sociales identifican como aspectos de incidencia: el logro de una mayor transparencia; la consolidación de la legalidad en los procedimientos y la consecuente seguridad y certeza jurídica de los concursantes, así como la eficiencia y simplificación de los procedimientos. Existe, por último, la consideración de que la figura “genera ahorros” para la administración pública.

Estas consideraciones no pueden tomarse en cuenta uniformemente porque no acontecen en todos los ejemplos. En particular, en relación con la generación de ahorros queda claro que esto puede acontecer caso por caso pero sólo en relación con la propuesta previamente calculada sobre el costo de una contratación en particular (es decir, no resulta de un análisis histórico, por ejemplo, sino sólo del examen de la circunstancia concreta).

- Propuesta: Realizar los estudios necesarios para determinar, caso por caso, las economías que se generan a favor de la Administración Pública Federal en procedimientos con la participación de Testigos Sociales, así como la imputabilidad de éstas respecto de las recomendaciones y propuestas formuladas por el propio Testigo Social.

El presente estudio en su componente de análisis cuantitativo, por su parte, proporcionó algunos elementos básicos para ahondar en el conocimiento del impacto del Testigo Social en la gestión pública. De esta manera, por ejemplo, se identificaron discrepancias entre el número de designaciones reportadas por la SFP y el número de con-

trataciones efectivas de Testigos Sociales. Del análisis de testimonios se concluye que estas diferencias se relacionan con circunstancias como las licitaciones declaradas desiertas, las licitaciones canceladas y el hecho de los procedimientos que se prolongan al ejercicio fiscal siguiente, entre otras.

- Propuesta: Que sea de conocimiento público el número de designaciones hechas por la SFP anualmente, relacionándolas con el nombre del Testigo Social y los datos sobre el procedimiento que se realizará. Asimismo, vincularlas con las contrataciones realizadas por las dependencias y entidades para determinar, en su caso, las causas por las que existen discrepancias entre el número de designaciones y contrataciones.

En virtud del análisis cuantitativo, se determinó que existen ámbitos de la gestión de compras gubernamentales federal en los que se concentra la participación de Testigos Sociales. En este sentido, se observa que el Sector Energía y el Sector Salud tienen, en ese orden, los mayores índices de designaciones y contrataciones en el período comprendido entre 2005 y 2010. Enseguida, existen otros rubros de la gestión que suelen requerir la presencia de Testigos Sociales, aunque en una proporción mucho menor, como el de Comunicaciones y Transportes, Hacienda, Medio Ambiente y Turismo.

Es en estos sectores, sobre todo en Energía y Salud, en los que se puede afirmar con mayor certeza que la participación reiterada del Testigo Social ha incidido a favor de un mejor desempeño de la gestión pública. De la misma manera, existe aquí el material suficiente (los testimonios) para ratificar este dicho desde la experiencia de los Testigos Sociales (por ejemplo, con relación a la compra de bienes en mejores condiciones, la adopción de prácticas de transparencia o la debida planeación de los procedimientos).

En razón de lo anterior los Testigos Sociales expresaron de forma unánime que el Testigo Social sigue siendo una figura necesaria en

los procedimientos de contrataciones. Es decir, los efectos positivos de su participación no se agotan con su simple incorporación en los procedimientos. La reiteración de su participación tiene un efecto en la transformación de la gestión pública y asegura, en cada ocasión que se atestigua, el correcto desarrollo de las contrataciones públicas.

Conviene reiterar aquí que el Testigo Social es un mecanismo adaptado a la circunstancia particular del país. En este sentido, aunque el contexto nacional ha cambiado a lo largo de los años, se observa aún entre los representantes sociales gran inquietud por la opacidad prevaleciente en materia de contrataciones públicas. Expresiones como “la ley es imperfecta” y “otras formas de control (...) no han funcionado”, para hacer referencia a la necesidad de la figura, evidencian esta preocupación.

De una manera positiva, se pueden considerar también los montos que importan las contrataciones realizadas con la participación de un Testigo Social, que son denominados “montos vigilados” en este estudio. Esto, en virtud de que los espacios de transparencia y desfavorables a la corrupción que crea la figura conciernen elevadas cantidades de recursos públicos. En particular, se observa que el Testigo Social participa en contrataciones multianuales y compras consolidadas, por lo que expande sus efectos en el tiempo y hacia más rubros de la gestión.

Los “montos vigilados” permiten conocer que en Petróleos Mexicanos se atestiguan procedimientos por importantes cantidades, especialmente en PEMEX Producción y Exploración; esto, por supuesto, de conformidad con el régimen especial de esta paraestatal en lo referente a actividades productivas. Incluso, PEMEX Corporativo y la Comisión Federal de Electricidad tienen cada año montos semejantes bajo el escrutinio de los Testigos Sociales.

En el caso del Sector Salud, la importancia de la participación del Testigo Social se observa en la importante proporción de los “montos vigilados” en relación con lo anualmente erogado por las dependencias y entidades del Sector. Los montos que importan las adquisiciones consolidadas y plurianuales en este rubro de la gestión, incluso,

llegan a exceder lo erogado efectivamente en un año por los diferentes entes públicos examinados.

En las dependencias y entidades que requieren esporádicamente la participación de Testigos Sociales en sus procedimientos de contrataciones también se observa que los “montos vigilados” llegan a representar proporciones significativas de las erogaciones anuales. En muchos casos estos volúmenes tan importantes son ejercidos por entidades paraestatales, significativamente.

El análisis cuantitativo ha permitido advertir, por otra parte, que existen dependencias y entidades en un mismo sector (por ejemplo, el de Desarrollo Rural), que no han requerido la participación del Testigo Social a pesar de contar con significativos montos erogados por concepto de contrataciones públicas. En lo general se aprecia, empero, que el diseño institucional del Testigo Social, en lo que hace a los criterios de designación, ha permitido que los representantes sociales intervengan en procedimientos y sectores relevantes en cuanto a las contrataciones públicas de nuestro país.

De esta manera, el último segmento de la segunda pregunta guía permitió encontrar que existen aportaciones importantes del Testigo Social a la transformación de la función pública en materia de contrataciones públicas. Sin embargo, estos avances deben entenderse en razón de la cobertura de la figura en el amplio espectro de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En este sentido, existen rubros de la gestión pública en los que efectivamente se puede hablar de un “antes” y un “después” del mecanismo de Testigo Social. El efecto principal de esta intervención es, por su parte, hacer visible las contrataciones públicas: un aspecto históricamente opaco.

ALCANCES DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL TESTIGO SOCIAL

La pregunta guía 3 permitió explorar en la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales para determinar si el diseño institucional de

la figura se aplica a cabalidad y si existen áreas de oportunidad en el esquema de operación actual y, en su caso, aspectos a considerar para expandir el ámbito de influencia de este mecanismo de participación ciudadana. Esta sección del estudio, desde luego, identificó obstáculos y limitantes, fortalezas y debilidades del Testigo Social.

Primeramente, en cuanto a las atribuciones particulares de cada uno de los actores en el mecanismo, es de señalarse que los Testigos Sociales no conocen en todos los casos las atribuciones formales de las dependencias y entidades en la materia. En lo relacionado a las designaciones extraordinarias, particularmente, sólo se refiere el conocimiento de estos casos de manera distante.

Los testimonios y cifras, por su parte, permiten verificar que esta clase de designaciones, hechas conforme a las consideraciones de la propia SFP o a bien solicitud de las dependencias y entidades son un hecho poco frecuente, pero que sí se realiza.

- Propuesta: Difundir tanto en las dependencias y entidades como entre los Testigos Sociales las atribuciones de las primeras para solicitar la designación de representantes sociales en procedimientos de contrataciones significativos.

- Propuesta: Que los testimonios incluyan entre los antecedentes de la contratación, la naturaleza del procedimiento y de la solicitud de la participación del Testigo Social (por la SFP o bien por dependencias y entidades) para hacer visibles las buenas prácticas de dependencias y entidades que solicitan designaciones extraordinarias.

- Propuesta: Generar información útil que permita a la SFP determinar los casos relevantes en los que se hace necesaria la designación extraordinaria de Testigos Sociales en razón de que su participación aportaría valor agregado a procedimientos de alto impacto social.

En cuanto a la evaluación sobre el desempeño de los Testigos Sociales dispuesta por la normatividad también existe poca información entre los representantes sociales, especialmente en relación a quién la realiza, de qué forma debe conducirla y con qué periodicidad se realiza. Más allá de lo dispuesto por las Leyes y sus Reglamentos, empero, este estudio tampoco encontró resultados concluyentes sobre las características del procedimiento de evaluación a la función de los Testigos Sociales.

- Propuesta: Hacer transparente el proceso de evaluación del desempeño de los Testigos Sociales, en todos sus componentes dispuestos por las normas jurídicas, a efecto de contribuir al ciclo de rendición de cuentas de los actores sociales. Esto debe incluir, por tanto: la asistencia a los cursos de capacitación que organiza la SFP, los comentarios de las dependencias, entidades y concursantes sobre el desempeño del Testigo Social y, por supuesto, información sobre los procedimientos administrativos seguidos y sanciones aplicadas a los representantes sociales. Esta información puede empatarse con los contenidos del Padrón de Testigos Sociales.

- Propuesta: Incorporar al esquema de evaluación la observación, por parte de terceros, sobre el desempeño de la figura, mediante el análisis de testimonios y otros datos de incidencia, a efecto de complementar la evaluación realizada por la SFP y de que se realicen nuevas propuestas y aportaciones sobre el funcionamiento del mecanismo.

Por lo que hace a la publicación de los testimonios por parte de los entes públicos en el plazo de diez días hábiles establecido por la Ley, los Testigos Sociales afirmaron que esta es una atribución cumplida a cabalidad por las autoridades. Sin embargo, se observó también que el término para la difusión del mismo, establecido por la normati-

dad (tres meses), es muy reducido y no aporta a la realización de un análisis integral sobre la labor de los Testigos Sociales en el tiempo.

En este punto se identificaron mejores prácticas como el uso de portales electrónicos de PEMEX y sus organismos subsidiarios así como el del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismos que compendian históricamente los testimonios emitidos para estas entidades. También se observa una práctica similar por parte de los Testigos Sociales en lo colectivo. En este sentido, el sistema electrónico *Compranet* incorporó recientemente al Padrón de Testigos Sociales esta característica, para los testimonios emitidos desde finales del año 2010.

☛ Propuesta: La difusión del testimonio debe ser permanente, conforme a las mejores prácticas. En este sentido, se propone la adopción de una o más de estas propuestas:

Que la normatividad establezca el deber de las dependencias y entidades de conservar permanentemente los testimonios emitidos en sus portales electrónicos, siguiendo las mejores prácticas recuperadas.

Los Testigos Sociales pueden publicar de manera sistemática los testimonios en un sitio paralelo, como lo hacen algunas de las organizaciones que participan en el mecanismo, para contar con un acervo disponible de manera permanente.

Completar el acervo de testimonios en el Padrón de Testigos Sociales disponible en *Compranet*.

En este segmento de preguntas también se incluyeron algunas cuestiones relacionadas con las atribuciones del Testigo Social conforme al marco jurídico vigente. En este sentido, se observó que la función de proponer mejoras en materia de transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de contratación la conocen y la realizan todos los actores sociales.

No existe, por otra parte, un criterio uniforme sobre el alcance y contenido de estas propuestas de mejoras. Para la mayoría de los entrevistados éstas deben realizarse exclusivamente durante el procedimiento. Lo mismo sucede entonces con el seguimiento de las recomendaciones, facultad igualmente reconocida por la mayoría de los representantes sociales, aunque no ejercida a cabalidad en todos los casos.

Existe aquí una interpretación, conforme al marco legal en el sentido de que tanto las propuestas de mejora como su seguimiento pueden hacerse fuera del período del atestiguamiento (mismo que sí cuenta con una temporalidad definida). Los Testigos Sociales mencionaron que realizar el seguimiento, sobre todo, resulta gravoso por la falta de recursos. En este caso, las dependencias y entidades que solicitan la participación de Testigos Sociales, especialmente la SFP, podrían contribuir a realizar el seguimiento.

- Propuesta. Que las dependencias y entidades que requieran la participación del Testigo Social (sobre todo aquéllas que lo hacen de manera recurrente) tengan a su cargo la labor de sistematizar las recomendaciones y propuestas del Testigo Social. Asimismo, que se comprometan públicamente a atenderlas, con el seguimiento de los Testigos Sociales.

No obstante lo expuesto, se observó que sí se realiza el seguimiento indirecto de las recomendaciones cuando los representantes sociales atestiguan nuevos procedimientos en la misma dependencia o entidad, así como cuando participan en la secuela de los procedimientos declarados desiertos, por ejemplo. Esto implica que no existe un obstáculo legal para la formulación y seguimiento de propuestas de mejora y recomendaciones más allá del atestiguamiento concreto de un procedimiento.

En el caso de detección de irregularidades, los procedimientos establecidos por la normatividad requieren del Testigo Social, en su

caso: la presentación de informes previos, la consignación de las irregularidades en el testimonio (y su envío a las autoridades de control y vigilancia), así como la atención de requerimientos de información de las autoridades investigadoras. Los Testigos Sociales afirmaron conocer estas disposiciones unánimemente, pero sólo algunos de ellos han hecho uso de las mismas.

En cuanto a la denuncia, principalmente, se corroboró que resulta indispensable integrar adecuadamente los elementos de la misma distinguiendo los errores procedimentales de los actos ilícitos deliberados, por ejemplo. De hecho, se apreció también la transición de las formas establecidas en la normatividad, como el informe previo, hacia otro tipo de comunicación escrita con el mismo propósito, sin causa aparente.

La remisión de los testimonios en caso de irregularidades al Órgano Interno de Control pudo verificarse en el texto de estos documentos, muchas veces con un señalamiento explícito. Sin embargo, no hubo evidencia sobre el envío de testimonios a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- Propuesta: Enfatizar la importancia de la función de denuncia de los Testigos Sociales, privilegiando la conducción de estos procedimientos conforme a la Ley (especialmente en cuanto a la emisión de informes previos y el envío de los testimonios, con indicaciones precisas, a los Órganos Internos de Control y a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión).

- Propuesta: Favorecer la emisión de informes previos debidamente integrados, como se ha propuesto en el modelo de intervención formulado por la SFP a mediados de 2011.

El primer bloque de reactivos para la pregunta guía 3 permitió verificar el funcionamiento de espacios de incidencia en la práctica, por parte

de los Testigos Sociales, así como el óptimo desempeño de otros actores que participan en la figura. Existen aún áreas de oportunidad en las que se puede difundir y homogeneizar el conocimiento sobre algunas funciones; por parte de las autoridades, la designación extraordinaria y la evaluación, por ejemplo. En los Testigos Sociales, es necesario precisar el contenido y alcances de las propuestas de mejora y su seguimiento, así como sobre la labor de denuncia, principalmente.

RETOMAR PARA AMPLIAR: LOS LINEAMIENTOS DE 2004

Entre los motivos de las reformas legales del año 2009, que incorporaron al Testigo Social en las leyes federales sobre contratación pública, se adujo por el Congreso de la Unión la necesidad de lograr una “cobertura total” de la figura en la Administración Pública Federal. Esto se refleja en el artículo CUARTO transitorio del Decreto publicado el 28 de mayo de 2009, el cual atribuye a la SFP realizar un estudio anual para determinar el incremento de la cobertura de la figura para alcanzar la meta planteada en el año 2019.

El análisis de las cifras sobre el número de actores registrados así como el número de designaciones (realizadas conforme al esquema operativo vigente) revela en cambio que no se han incrementado significativamente ninguno de estos indicadores. Sobre este punto, se preguntó a los Testigos Sociales si la intervención *motu proprio* de representantes sociales contribuiría a alcanzar esta meta. Esto, en consideración de que los Lineamientos de 2004 preveían la participación gratuita de los Testigos Sociales en atestiguamientos, cuando la iniciativa la formulara el propio representante social.

No existió una opinión uniforme sobre el tema, pero sí algunas voces en contra de esta propuesta. En su mayoría, se refirió que ante la falta de contraprestaciones no existe un incentivo para realizar la labor y se reiteró la importancia de la designación hecha por la SFP con opinión del Comité de Testigos Sociales. Incluso las expresiones a favor

incluyen la mención de que esta intervención debe ser de alguna manera regulada, para mantener el orden en la operación del mecanismo.

Otros actores propusieron que la participación *motu proprio* se realice *pro bono*, por los participantes, a efecto de que no resulte gravosa para el Estado. Esta es una propuesta relevante para que los actores sociales, especialmente los colectivos, incidan favorablemente sin generar un costo adicional para el Estado, ampliando naturalmente el alcance del mecanismo.

- Propuesta: Diseñar un mecanismo operativo mediante el cual los Testigos Sociales puedan contribuir a una mayor cobertura de la figura, con la participación *motu proprio* previa opinión del Comité de Testigos Sociales y mediante designación de la SFP (a manera de una designación extraordinaria a solicitud del actor social).

- Propuesta: En caso de aprobarse la participación *motu proprio*, ésta deberá realizarse sin el pago de contraprestación. Inclusive, los Testigos Sociales podrían realizar una de estas participaciones en razón de un determinado número de procedimientos para los que se les designe por la SFP (especialmente los actores colectivos).

La participación del Testigo Social durante la ejecución del contrato era otro aspecto previsto en los Lineamientos de 2004. Los Testigos Sociales opinaron mayoritariamente que retomar esta disposición sería conveniente. Las opiniones en contrario se refirieron a que esta atribución corresponde a las autoridades, principalmente. En este sentido quienes apoyaron la propuesta se manifestaron por la existencia de una regulación clara para que, en su caso, se intervenga en la ejecución de contratos. Lo anterior, en consideración a la importancia o el riesgo identificados durante el procedimiento atestado.

- Propuesta: Diseñar un mecanismo operativo que permita la participación del Testigo Social durante la ejecución de los con-

tratos. Si bien el objetivo principal de esta propuesta es lograr la intervención del Testigo Social contra la corrupción y en la mejora de la gestión pública, también se haría posible el seguimiento de propuestas de los propios representantes sociales, durante el procedimiento de contratación (lo cual contribuiría a la rendición de cuentas de los Testigos Sociales).

En general, la propuesta de ampliar el ámbito de incidencia del Testigo Social retomando algunas disposiciones de los Lineamientos del año 2004 tuvo una respuesta favorable entre los representantes sociales. Para ambas propuestas, empero, se hizo hincapié en la existencia de un marco normativo para hacer posible su realización. Esto aporta a la conclusión de que el diseño institucional del Testigo Social favorece y garantiza su incidencia como mecanismo de participación ciudadana.

LA RELACIÓN SOCIEDAD-GOBIERNO EN EL TESTIGO SOCIAL

El diseño institucional del Testigo Social permite identificar con claridad las interacciones formales entre sociedad y gobierno en el marco de la figura. Este segmento de preguntas se dirigió, entonces, a descubrir aspectos espontáneos que pudieron acontecer en esta relación con motivo de la interacción cotidiana en el mecanismo.

En cuanto a la influencia del Testigo Social en los asuntos públicos, más allá de los procedimientos de contrataciones, los representantes sociales identificaron áreas de incidencia indirecta como el impacto del mecanismo en la libre concurrencia y el favorecimiento de la competitividad. En un aspecto más relacionado a la figura, se comentó sobre la integración de información favorable al ejercicio de la competencia de las autoridades de control y vigilancia de la gestión pública, mediante el testimonio.

En general, destaca de esta relación entre sociedad y gobierno el hecho de que existan vías institucionales tan acabadas para hacer

posible las interacciones. En este sentido, los Testigos Sociales rescataron algunos elementos de este esquema institucional como los más favorables; entre ellos se encuentran el nivel de especialización de los participantes, la existencia del Comité de Testigos Sociales y la existencia de canales para la transferencia de información.

Sobre este último rubro conviene destacar como mejor práctica el reciente lanzamiento de un portal electrónico del IMSS, el cual proporcionará información en tiempo real para consulta directa de los representantes sociales, sin que medie la entrega por mensajería de las notificaciones o se deban examinar alguna información de los expedientes de la institución en sus oficinas. Esta plataforma sólo puede entenderse en razón del derecho de acceso a la información clasificada que tiene atribuido el Testigo Social conforme a la normatividad que le rige.

- Propuesta: Una vez examinado el funcionamiento del Portal del IMSS para Testigos Sociales, proponer su adopción en otras dependencias y entidades que suelen requerir la participación de Testigos Sociales en sus procedimientos de contrataciones.

Es posible observar en la experiencia de incidencia del Testigo Social un fluido intercambio entre los servidores públicos y los representantes sociales de modo que, si bien existen algunos obstáculos, estos no obstruyen definitivamente la tarea de los Testigos Sociales. Las limitantes referidas en este estudio tienen que ver con aspectos de cuatro clases: perceptivo-culturales, administrativas, técnicas e institucionales.

De las limitantes citadas, destacan las administrativas, que reflejan algunos elementos que entorpecen el adecuado desempeño de las funciones del Testigo Social. Entre ellas, las dificultades que el propio Testigo Social enfrenta con las áreas competentes para su contratación, que suelen dificultar su oportuna intervención en los procedimientos.

☛ Propuesta: Al igual que se sugiere adoptar el modelo de actuación del Testigo Social propuesto por la SFP, se debe difundir el contrato tipo propuesto, para dar celeridad a la intervención de los representantes sociales.

Las limitantes perceptivo-culturales tienen que ver con aspectos como la resistencia al cambio de los servidores públicos, sin que las mismas representen un obstáculo insalvable, en virtud de que el diseño institucional del Testigo Social vence incluso las reticencias de quien desconoce la figura. En sentido similar existen obstáculos institucionales, los cuales pueden ser remediados en la práctica con la atribución del Testigo Social de formular recomendaciones, así como darles seguimiento.

Por último, las deficiencias técnicas percibidas por los Testigos Sociales en sus funciones significan que los representantes sociales no tienen en todos los casos la información técnica suficiente para participar en los procedimientos, a pesar de su formación profesional. Esto, se dijo, está relacionado a que la capacitación que se recibe no se deriva de un proceso sistemático de evaluación de la labor de los Testigos Sociales.

☛ Propuesta: Implementar la evaluación del desempeño de los Testigos Sociales para que, de sus resultados, sea posible diseñar una estrategia eficaz de capacitación que atienda a las necesidades técnicas de los Testigos Sociales.

Cada una de las limitantes que se detallan en el texto merece atención como áreas de oportunidad susceptibles de mejoras, en el diseño institucional de la figura. En particular, ejemplificamos el caso de la contratación que se realiza por las dependencias o entidades solicitantes. Aquí se preguntó sobre la idoneidad de esta figura jurídica para relacionar formalmente a los participantes con las autoridades, más allá de la razón de la contraprestación que se les otorga a los Testigos Sociales.

En este sentido, algunos comentarios validaron el contrato como la forma de relacionar al Testigo Social con la administración pública, pero unos más precisaron que se requiere un instrumento específico. Ya hemos citado la existencia de un contrato tipo en el modelo de actuación del Testigo Social, lo cual podría ser una práctica benéfica en este sentido. Sin embargo, debe mencionarse aquí que la caracterización del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana hace viable que la relación entre sociedad y gobierno se formalice mediante otras figuras jurídicas disponibles, que también permiten la transferencia de recursos públicos para la realización conjunta de acciones conforme a los planes y programas de gobierno.

- Propuesta: Retomar la figura del “convenio de concertación” establecida en la Ley de Planeación (asimismo en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, para los Testigos Sociales en los colectivo) como la vía jurídica que permita formalizar la relación entre sociedad y gobierno con motivo del mecanismo del Testigo Social. Esto, conforme a las precisiones hechas en el contrato tipo propuesto por la SFP e incluyendo los requisitos actualmente establecidos por la normatividad para tal efecto.

En cuanto a la administración de estos instrumentos, retomamos otra de las aportaciones de los entrevistados, que hizo referencia a la necesidad de distinguir al ente público solicitante de la participación del Testigo Social de aquél otro que lo contrata. Esto, conforme a la inquietud de que el representante social tenga una doble relación como proveedor y participante, ante la dependencia o entidad que corresponda.

- Propuesta: Examinar el procedimiento para la contratación de los Testigos Sociales, a fin de determinar la conveniencia de que éste lo realice la propia SFP, en lugar de las dependencias o entidades solicitantes de su participación

• Propuesta: Como alternativa a la propuesta anterior, constituir un fondo o fideicomiso público que administre la contratación y contraprestaciones relacionadas con los Testigos Sociales y que centralice los aspectos administrativos de la figura (probablemente mediante el Comité de Testigos Sociales).

EL TESTIGO SOCIAL: UN MECANISMO SUSTENTABLE Y REPLICABLE

Los Testigos Sociales manifestaron que la figura se ha vuelto necesaria en los procedimientos de contrataciones, en virtud de sus aportaciones y funciones a favor de la transparencia y en el combate a la corrupción. En particular, se identificó al Testigo Social como una herramienta indispensable para el adecuado desarrollo de los procedimientos de contrataciones públicas.

En esta virtud, resultaba necesario examinar la opinión de los actores sobre la eficacia de la figura respecto de sus objetivos. En este sentido se identificaron beneficios económicos, institucionales y sociales de la intervención. Respecto de los primeros este estudio no puede concluir definitivamente, en razón de que resulta necesario examinar la cuestión con detenimiento.

• Propuesta: Realizar el análisis particular de la incidencia del Testigo Social en cuanto a su impacto económico, revisando caso por caso el impacto de la participación del representante social en la generación de economías a favor del Estado.

En cuanto a los beneficios institucionales, éstos se relacionan directamente con los ámbitos de incidencia que se han mostrado en este estudio, en particular en lo relacionado con la legalidad de los procedimientos y los aportes en el combate a la corrupción y a favor de la transparencia.

El beneficio a la sociedad de la figura, que justificaría su vigencia y permanencia, ha sido constatado tanto en la experiencia vertida en

las entrevistas como en los testimonios. La mejora en la calidad de las contrataciones e, incluso, de los bienes que se adquieren así como la publicidad de los procedimientos de contrataciones públicas son dos aspectos que benefician no sólo una dinámica interna de la administración pública, sino que representan aportaciones al mejor manejo de los recursos públicos frente a la ciudadanía en general.

En monto de las contraprestaciones pagadas a los Testigos Sociales con respecto de sus funciones ha sido cuestionado, sobre todo en la prensa, por ser aparentemente elevado. Sin embargo, este estudio aporta al conocimiento de esta cuestión, al confrontar lo erogado en pagos a los Testigos Sociales con los montos adjudicados en las contrataciones públicas en las que participa, así como respecto de los montos totales erogados por las dependencias y entidades por concepto de contrataciones públicas.

En este caso es viable concluir que los montos por contraprestaciones son mínimos, en cuanto hace al valor social de la incidencia y en comparación con los otros datos de la gestión. Es decir, para dimensionar adecuadamente el costo de la figura, debe compararse en su contexto, nunca aisladamente. Este último aspecto redundando en la consideración del Testigo Social como un mecanismo sustentable.

En cuanto al ámbito de incidencia del Testigo Social, los diferentes componentes de este estudio permitieron conocer que el principal espacio de acción para la figura son las licitaciones públicas, en especial las relacionadas con contrataciones plurianuales y compras consolidadas. Sin embargo, esto deja a la gran mayoría de procedimientos ordinarios fuera del alcance del mecanismo. Esto, en consideración con el postulado de “cobertura total” que se estableció en las reformas legales del año 2009.

En este sentido, los Testigos Sociales se expresaron a favor de ampliar la cobertura de la figura a diversos ámbitos dentro de las contrataciones públicas, siempre y cuando se establezcan las reglas suficientes para que esto acontezca de forma ordenada.

☛ Propuesta: Flexibilizar los montos previstos en la normatividad en virtud de los cuáles es obligatoria la participación del Testigo Social en procedimientos de contrataciones. En particular, el de obras públicas. Esto puede realizarse mediante el esquema de designaciones extraordinarias, particularmente en obras públicas, atendiendo al impacto social o económico de las mismas.

☛ Propuesta: Que el Testigo Social intervenga con mayor frecuencia en invitaciones restringidas, conforme a criterios para determinar la relevancia de las mismas que al efecto emita la SFP siempre que se justifique la designación extraordinaria. En este caso se enfatizó que, para procedimientos de menor cuantía, se deben ajustar los montos de las contraprestaciones que se paguen al Testigo Social. Inclusive, se retomó aquí la propuesta para la participación *pro bono* en algunos de estos procedimientos.

Finalmente, en consideración de los elementos del Testigo Social como esquema para las relaciones sociedad y gobierno, así como sus beneficios, se propuso replicar el mecanismo hacia otros ámbitos de la gestión pública. Esto, por supuesto, sin obviar que el Testigo Social en su ámbito natural sigue siendo un mecanismo en plena consolidación.

☛ Propuesta: Que la figura del Testigo Social, con los ajustes pertinentes, pueda replicarse en los siguientes ámbitos:

- Proyectos de prestación de servicios, en el caso en que se disponga una ley especial para regularlos.
- Contratación de recursos humanos en la Administración Pública Federal (en especial, en el subsistema de Ingreso del Servicio Profesional de Carrera).
- Otorgamiento de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias, para la explotación de bienes o la provisión de servicios públicos.

- Contratación de deuda pública.
- Procesos de planeación de la administración pública y presupuestación.
- Verificación del cumplimiento de compromisos de campaña de los representantes electos.
- Negociaciones entre sindicatos y empresas públicas.
- Definición de catálogos en el Sector Salud, por ejemplo, el Cuadro Básico de Medicamentos de las instituciones públicas.

En todos los casos, se deberá ajustar el perfil profesional de los participantes, para lograr resultados como los visibles hasta ahora en materia de contrataciones públicas.

El Testigo Social, entonces, fue identificado como un mecanismo sustentable pero además, replicable, conforme a los espacios de incidencia que favorece su diseño institucional.

EL TESTIGO SOCIAL Y LA FORMACIÓN DE CAPITAL SOCIAL

Las organizaciones que participan como Testigos Sociales reportan que se han fortalecido al interior con motivo de su participación en la ejecución de la figura, al grado de que el atestiguamiento de contrataciones sea uno de sus programas principales. El Testigo Social también favorece en estos espacios la participación de personas en retiro que aportan su experiencia al entorno organizacional. Las organizaciones, han consolidado una intervención homogénea visible en testimonios, recomendaciones y propuestas de mejora que se derivan de la aplicación de metodologías estandarizadas.

- Propuesta: Debatir e integrar aspectos relevantes de las metodologías de intervención de los diferentes actores sociales, junto con la propuesta de Modelo de Actuación propuesto por la SFP, para generar un documento metodológico para la mejor

participación de los Testigos Sociales y su adopción en la práctica cotidiana.

Los Testigos Sociales en lo colectivo han conseguido coordinarse de mejor manera con los entes públicos. Si bien estas sinergias no representan una diferencia de trato, esta mejor coordinación confirma que la participación ciudadana colectiva se beneficia de la agregación de intereses. Esto contrasta con la incipiente intervención de los Testigos Sociales en lo individual en otros mecanismos de incidencia.

- Propuesta: Estudiar y sistematizar el funcionamiento interno de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el Testigo Social en relación con temas afines como la participación ciudadana, el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Propuesta: Promover la inserción de organizaciones de la sociedad civil como Testigos Sociales, favoreciendo la incorporación de éstas por sobre el registro de personas en lo individual. Esto, para fortalecer la prevalencia de intereses particulares, no individuales como motivo que orienta la participación ciudadana en la figura, así como las implicaciones en la formación de capital social que tiene la participación colectiva de los Testigos Sociales.

Algunos Testigos Sociales en lo individual han incursionado en las organizaciones, lo cual impacta en la adopción de las prácticas organizacionales. No obstante, los Testigos Sociales en lo individual, mantienen una visión particular, conforme a su área de especialidad y trayectoria profesional. Es decir, aparece una relación favorable entre la experiencia previa del actor individual que se suma a la práctica colectiva.

La figura del Testigo Social genera, entre sus participantes, un cúmulo de información de importancia sobre la participación de cada uno de los representantes sociales en los procedimientos de contra-

taciones gubernamentales. Al interior de las organizaciones, estos datos encuentran canales y vías para su adecuada distribución y consolidación, es decir, se genera *capital social de enlace*.

Entre los Testigos Sociales en lo individual, no se observó este fenómeno sino en algunas circunstancias aisladas. Asimismo, no se ha generado una red de intercambio de información entre la totalidad de representantes sociales. No obstante, esto abre una oportunidad única de generar una red de intercambio con objetivos claros y bien establecidos, en relación completa con el concepto de capital social.

- ☛ Propuesta: Generar mecanismos formales para el intercambio de información entre los Testigos Sociales (redes de intercambio electrónico, mesas de trabajo específicas, comités para la atención de aspectos contingentes como la reforma de leyes o bien la atención de problemáticas específicas). Este mecanismo debe excluir, preferentemente, la representación de los Testigos Sociales como un gremio o agrupación de profesionales, lo cual resultaría en demérito de este esfuerzo.

Finalmente, en torno a la generación de capital social de puente, es decir, la difusión de prácticas hacia ciudadanos o grupos diferentes a los que participan en el Testigo Social, no se observa un énfasis en este sentido. De hecho, la atención de la opinión pública hacia la figura se ha desvanecido con el tiempo, excepto cuando se le relaciona con algún escándalo de corrupción que llegue a acontecer.

En este sentido, los Testigos Sociales, conforme a las atribuciones que les confiere la normatividad, pueden generar estudios y análisis transversales, con el objeto de generar recomendaciones y propuestas de mejora globales en materia de contrataciones públicas. No debe obviarse, entonces, este potencial de incidencia conforme al diseño actual de la figura.

Sin embargo, más allá de esta posibilidad de incidencia, debe considerarse la importancia de realizar estudios generales como una

fuerza de información que haría visible frente a la ciudadanía la forma en que se conducen actualmente los procedimientos en materia de contrataciones públicas, como una aportación adicional en materia de transparencia.

- Propuesta: Realizar estudios globales sobre la materia de contrataciones públicas generados de la experiencia de incidencia del Testigo Social. En ellos, generar propuestas, identificar mejores prácticas y colaborar con los entes públicos para lograr la transformación de estos rubros de la gestión.

- Propuesta: A partir de los resultados de este estudio, así como de otros análisis más detallados (por ejemplo, la sistematización de recomendaciones y propuestas en los testimonios), incorporar a nuevos actores que puedan aportar estudios globales sobre la figura y, en general, sobre el tema de contrataciones públicas para ampliar el espectro de incidencia.

APUNTES FINALES

El Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana en la gestión de las contrataciones públicas, con un diseño institucional que favorece la incidencia de la sociedad civil en la adecuada construcción de la acción pública en la materia. Sus funciones principales, garantizadas en el marco normativo como espacio de incidencia, son:

- a) Participar en todas las etapas de los procedimientos, con derecho a voz.
- b) Formular propuestas en materia de transparencia, rendición de cuentas y disposiciones legales en materia de contrataciones públicas.
- c) Dar seguimiento a las acciones que resulten de sus recomendaciones.
- d) Denunciar probables irregularidades.

El atestiguamiento (inciso a)) se realiza, conforme a las Leyes y los Reglamentos, desde los actos preparatorios de la licitación hasta la firma del contrato. En este estudio se observó, empero, que las atribuciones marcadas con los incisos b) a la d) bien pueden realizarse *permanentemente*. Esta consideración es importante en tanto al potencial del Testigo Social para la formulación de propuestas y recomendaciones globales sobre la materia de contrataciones públicas.

El Testigo Social en el combate a la corrupción, así como en la mejora de la gestión pública, es un auxiliar indispensable en el contexto actual de la materia en México. Su papel, sin embargo, es el de una herramienta en estas tareas, que corresponden originariamente a las autoridades y subsidiariamente a la ciudadanía. En este sentido, es un mecanismo de cogestión que opera sobre la base de la corresponsabilidad.

Además de sus aportaciones concretas en cuanto a la eficiencia y eficacia de los procedimientos de contrataciones, el Testigo Social tiene dos finalidades que se han satisfecho exitosamente con la participación de la sociedad civil en la gestión pública:

- 1) Transparentar la función pública en materia de contrataciones gubernamentales, siendo éste un ámbito de alta prevalencia de opacidad y de grave riesgo en materia de corrupción, incluso en el orden global.
- 2) Generar un ambiente de confianza entre los participantes y las autoridades, que se replica hacia el resto de la ciudadanía cuando se observa y se participa a favor de la conducción de los procedimientos de manera ordenada y con apego a la legalidad.

En el objetivo de contribuir a la exploración de esta interesante figura, el presente estudio logró captar la voz de los Testigos Sociales en relación con su propia experiencia de incidencia. Se hace necesario, empero, integrar a esta perspectiva la visión de los servidores públicos e, incluso, la de los concursantes y demás participantes en los procedi-

mientos de contrataciones públicas. El estudio integral de la figura es entonces un asunto en agenda.

De la misma forma, esta investigación ha avanzado en la generación de información sobre el desempeño y alcance de la figura del Testigo Social. Sin embargo, estas fuentes originadas son susceptibles de mejorarse y aprovecharse para la realización de otros estudios, mediante la generación de indicadores que permitan una sistematización del impacto de este mecanismo.

El estudio del Testigo Social, en este sentido, así como la figura misma, tienen aún un largo camino por delante, que seguramente resultará fructífero a los ojos de la ciudadanía que puede observar en este mecanismo un peculiar método de incidencia cuyas formas podrían impactar por igual otros aspectos relevantes de la administración pública, además de las contrataciones públicas.

Diciembre de 2011

RELACIÓN DE FUENTES DE CONSULTA

LIBROS Y CAPÍTULOS DE LIBROS

- Alberto J. Olvera (coordinador) (1999) *La Sociedad Civil: De la teoría a la realidad*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 362 pp.
- Alicia Ziccardi (coordinadora) (2003) “Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local” en: *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México: UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, 272 pp.
- Andreas Schedler (2008). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Serie de Cuadernos de Transparencia No. 3, 46 pp.
- Armando Ávila, Maximino Mafla y Omar Montilla (2004) *Institucionalidad de la Veeduría*, Colombia: Universidad Libre de Colombia (Seccional Cali), Grupo de Investigación en Participación Ciudadana y Desarrollo de Mecanismos contra la Corrupción, 362 pp.
- Diego Palma (1992) *La Sistematización como Estrategia de Conocimiento en la Educación Popular*, El Estado de la Cuestión en América Latina, Santiago de Chile: Papeles del CEAAL, No. 3, CEAAL, 31 pp.
- Ernesto Isunza (2006) “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas” en: Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS, 648 pp.
- Evelina Dagnino “Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?” en: Ernesto Isunza y Alberto Olvera (coordinadores) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS, 648 pp.
- Fabio E. Velásquez (1997) *La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil*, Colombia: Universidad Panamericana, 25 pp.
- Federico Arenoso (2006) *Transparencia y Control Social en las Contrataciones Públicas*, Argentina: Fundación El Poder Ciudadano, 226 pp.
- Gobierno de Perú (2010) *Marco Conceptual de la Sistematización de Experiencias*, Perú: Dirección General de Políticas de Desarrollo Social, Dirección de Investigación y Desarrollo Social, 34 pp.
- Guillermo O’Donnell (1997). *Contrapunto. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* Argentina: Paidós, 360 pp.
- Institute for Development Studies (1998). *Civil society and governance*, Reino Unido: Institute For Development Studies, 18 pp.
- José Luis Tejeda (2003) “Ciudadanía, derechos sociales y multiculturalismo” en: *La democracia y los ciudadanos*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 249 pp.
- Judith Bokser (2002). “Ciudadanía, procesos de globalización y democracia” en: *Democracia y formación ciudadana*, México: Instituto Electoral del Distrito Federal, Dirección Ejecutiva de Capacitación electoral y

- Educación Cívica, 203 pp.
- Michael Wiehen (2007) "Enabling civil society to participate in monitoring and safeguarding public procurement: The Experience of the Partnership for Transparency Fund" en: *Fighting bribery in public procurement in Asia and the Pacific. Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operation*, Indonesia: Asian Development Bank y OCDE, 245 pp.
- Mauricio Merino (2001) *La participación ciudadana en la democracia*, México: Instituto Federal Electoral, cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 4. Cuarta Edición, 58 pp.
- Núria Font (1998), *New Instruments of Citizen Participation*, Barcelona, España: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 26 pp.
- OECD Working Group on Bribery (2001) *Steps taken by State parties to implement and enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Francia: OCDE, 260 pp.
- Oscar Jara (1994) *Para sistematizar experiencias*, Costa Rica: Alforja, 243 pp.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2004) *Guía Metodológica de Sistematización*, Honduras: Programa Especial para la Seguridad Alimentaria PESA en Centroamérica, 62 pp.
- Organization for Economic Co-Operation and Development (2001) *Engaging Citizens in Policy Making Information, Consultation and Public Participation*, Francia: OCDE, 268 pp.
- Raúl Hernández Vega (1993) *Poder y sociedad civil. Ensayos exploratorios*, México: Universidad Veracruzana, 133 pp.
- Rizal Malik (2007) "The role of civil society in monitoring public procurement: The Indonesian experience" en: *Fighting bribery in public procurement in Asia and the Pacific. Proceedings of the 7th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operation*, Indonesia: Asian Development Bank y OCDE, 245 pp.
- Robert E. Putnam (2005). *Avances, políticas públicas y agenda de investigación en la teoría del capital social*. México: Universidad Iberoamericana, 28 pp.
- United Nations Development Programme (UNDP/PNUD) (2001), *Fighting corruption in the water sector: Methods, Tools and Good Practices*. Estados Unidos: UNDP/PNUD, 95 p.

ARTÍCULOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

- Guillermo R. Aureano y Graciela Ducatenzeiler "Corrupción y democracia: consideraciones a partir del caso Argentino", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 64, no. 1, enero-marzo de 2002, pp. 67-98.
- Humberto Murrieta "¿Qué es un testigo social de la transparencia?" en: *Este País*, enero de 2002, pp. 16-21.
- Luis F. Aguilar "Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI", en: *POSTData*, 8, Septiembre de 2002, pp. 83-114.
- Mario Celentani, Juan José Ganuza y José Luis Peydro "Combating corruption

- in international business transactions” en: *Economica*, nueva serie, vol. 71, no. 283, agosto de 2004, pp. 417-448.
- Oscar Jara (2006) “Sistematización de experiencias y corrientes innovadoras del pensamiento latinoamericano. Una aproximación histórica” en: *Revista La Piragua*, No. 23, 2006, pp. 7- 16.
- Wayne Sandholtz y William Koetzle “Accounting for corruption: Economic Structura, Democracy and Trade”, *International Studies Quarterly*, vol. 44, no. 1, marzo de 2000, pp. 31-35

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- 5th. Pillar, *The four pillars of democracy*, <http://india.5thpillar.org/home.html> (junio de 2011).
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Participación Ciudadana: Contexto nacional*, www.diputados.gob.mx/cesop (agosto de 2011).
- Centro para el Desarrollo Internacional, Universidad de Harvard *Government Procurement Summary*, <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/govpro.html> (octubre de 2011).
- Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), *Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública, Julio de 2011*, http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html (octubre de 2011).
- Estados Unidos Mexicanos, *CompraNet*, <http://www.compranet.gob.mx> (agosto de 2011).
- Gobierno del Estado de Sinaloa, *Compranet Sinaloa*, www.sinaloa.com-compranet.gob.mx/ (noviembre de 2011).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/ Organización Mundial de Comercio, *Acuerdo sobre Contratación Pública*, <http://www.jurisint.org/pun/06/sp/doc/C24.pdf> (agosto de 2011).
- Corporación Transparencia por Colombia, *Pactos de Integridad*, <http://www.transparenciacolombia.org.co/HERRAMIENTAS/PactosdeIntegridad/tabid/88/language/es-ES/Default.aspx> (julio de 2011).
- Corte de Cuentas de Italia, *Corte dei Conti*, http://www.cortecont.it/open-cms/opencms/handle404?exporturl=/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_corte_in_intesi.pdf (junio de 2011).
- Federico Nielsen, *Informe del Testigo Social sobre el procedimiento realizado por la CAJA DE SEGURIDAD SOCIAL PARA ABOGADOS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (CASSABA) para seleccionar las empresas administradoras de activos de inversión*, http://www.poderciudadano.org/files/Informe_final_CASSABA.pdf (julio de 2011).
- Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, *Bienvenida*, http://imat-ac.org.mx/imatac-testigos_sociales.html (noviembre de 2011).
- Instituto Mexicano del Seguro Social, *IMSS Portal de Transparencia de Adquisiciones*, <http://compras.imss.gob.mx/?p=tsociales> (septiembre de 2011).
- Observatorio Social del Brasil, *Observatorio Social do Brasil*, <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br> (junio de 2011).

- OCDE, *Folleto sobre Recursos para el Monitoreo en la Fase 3*, <http://www.oecd.org/dataoecd/39/16/44687836.pdf> (octubre de 2011).
- OCDE, *OCDE Anti-Bribery Convention In Mexico October 2011*, <http://www.oecd.org/dataoecd/60/7/48897634.pdf> (octubre de 2011).
- OCDE, *Civil society/private sector*, http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34859_35876035_1_1_1_1,00.html, (julio de 2011).
- OCDE, *OECD iLibrary, Preventing Corruption: Public Procurement*, <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264075061-en/09/03/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/9789264061651-31-en&containerItemId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/9789264075061-en&mimeType=text/html> (octubre de 2011).
- OCDE, *Integrity in public procurement*, http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_34135_41883909_1_1_1_1,00.html (octubre de 2011).
- OCDE *Integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la 'A' a la 'Z'*, <http://www.oecd.org/dataoecd/45/44/38947794.pdf> (junio de 2011).
- OECD Working Group on Bribery, *Annual Report – 2008*, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/44033641.pdf> (julio de 2011).
- OECD Working Group on Bribery, *Mexico: Phase 2 Report on the application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, <http://www.oecd.org/dataoecd/21/24/44033641.pdf> (noviembre de 2011).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen, *Documentos Básicos del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Spanish.pdf (julio de 2011).
- ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., *ONG Contraloría Ciudadana*, http://www.contraloriaciudadana.org.mx/programa_a.html (noviembre de 2011).
- Organización de Estados Americanos - Departamento de Cooperación Jurídica - Secretaría de Asuntos Jurídicos, *Portal Anticorrupción de las Américas*, <http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html> (agosto de 2011).
- Organización de las Naciones Unidas, *Signatarios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (agosto de 2011).
- Organización Mundial del Comercio, *Working Group on Transparency in Government Procurement*, http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gptran_e.htm (octubre de 2011).
- Petróleos Mexicanos, *Testigos Sociales*, <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=10&catID=1574&contentID=1616> (septiembre de 2011).
- Red por la Rendición de Cuentas, *Red por la Rendición de Cuentas*, www.rendiciondecuentas.org.mx, (noviembre de 2011)
- República de Chile, *Dirección ChileCompra*, <http://www.chilecompra.cl> (agosto de 2011).

- República de Ecuador, *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del Ecuador*, <http://www.participacionycontrolsocial.gob.ec>, (junio de 2011).
- Secretaría de la Función Pública, *Designaciones de Testigo Social Período 2005-2007*, http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2011/seguimiento/00027/0002700225411_065.pdf (octubre de 2011).
- Secretaría de la Función Pública, *Designaciones de Testigo Social Período 2008-2011*, http://www.sisi.org.mx/jspsi/documentos/2011/seguimiento/00027/0002700225911_065.pdf (octubre de 2011).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Procesos Legislativos*, <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/ProcsLegs.asp?nIdLey=15293&nIdRef=11&cFechaPub=28/05/2009&cCateg=DECRETO&cTitulo=LEY%20DE%20ADQUISICIONES,%20ARRENDAMIENTOS%20Y%20SERVICIOS%20DEL%20SECTOR%20PUBLICO> (octubre de 2011).
- Transparencia Mexicana, *Pactos de Integridad*, <http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/> (noviembre de 2011).
- Universidad Autónoma del Estado de México, *Testigos Sociales del Estado de México*, <http://www.uaemex.mx/testigosociales/home.html> (noviembre de 2011).

FOROS, CONFERENCIAS Y PARTICIPACIONES

- Aart de Geus, “Conferencia Magistral ‘Desafíos Globales y Regionales en la Lucha contra el Cohecho y la Corrupción’, en el marco de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Foro Virtual sobre Programas Innovadores que favorecen la Transparencia en el Gasto Público gracias al Control Ciudadano, realizado el 9 de junio de 2011.
- Elizabeth Yáñez, Subsecretaria de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública, en la presentación del libro “El cohecho en las adquisiciones del sector público: métodos, actores y medidas para combatirlo” en el marco de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008.
- Foro Virtual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública, realizado entre el 28 y 29 de marzo de 2011.
- Marcelo Stopanovski, participación en la Sesión 3 de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de septiembre de 2008.
- Ramiro Mendoza, participación en la Sesión 3 de la Conferencia Regional Latinoamericana “Compromiso y Cooperación en la Lucha contra la Corrupción y el Cohecho Internacional” realizada los días 29 y 30 de

septiembre de 2008

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., participación en el mesa “Rendición de cuentas, principio ético de la función pública”, durante el Segundo Coloquio “Derecho a Saber” organizado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y la Universidad Veracruzana el 28 de septiembre de 2010.

NOTAS PERIODÍSTICAS

“Contradicciones entre el gobierno y El Poder Ciudadano”, 12 de noviembre de 2005, *Periódico Los Andes*, <http://www.losandes.com.ar/notas/2005/11/12/politica-317018.asp>

“Le cargarán más tareas al testigo ciudadano”, 4 de febrero de 2011, *El Sol de Toluca*, <http://www.oem.com.mx/elsoldetoluca/notas/n1953090.htm>

“Otro amigo de Calderón que se beneficia de PEMEX”, 15 de abril de 2008, *El Siglo de Torreón*, <http://foros.elsiglodetorreon.com.mx/foro.php?foro=4&post=87384>

“Por primera vez, se incluye la figura del Testigo Social en una licitación”, 25 de abril de 2008, *Infocívica*, <http://www.infocivica.org.ar/Main.php?do=newsArticlesView&id=61>

“Testigos sociales: la simulación”, *Contralínea*, 1 noviembre 2008, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>

LEGISLACIÓN NACIONAL

Orden Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Ley de Petróleos Mexicanos

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos

Disposiciones Administrativas sobre Contratación de Petróleos Mexicanos y

sus Organismos Subsidiarios

Lineamientos que establecen los casos y montos para la aprobación de contratos, a que se refiere el inciso K) de la fracción IV del artículo 19 de la Ley de Petróleos Mexicanos, aprobados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos

Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales

Orden Estatal

Código Administrativo del Estado de México

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Administración de Bienes Muebles para el Estado de Sinaloa

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Acuerdo sobre Contrataciones Públicas (Organización Mundial de Comercio)

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas)

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos)

Convención Interamericana contra la Corrupción (Organización de Estados Americanos)

Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (Organización de las Naciones Unidas)

Convención para el Combate del Cohecho Cometido por Servidores Públicos Extranjeros (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Commonwealth de Canadá, *Federal Accountability Act*, 2006.

República de Chile, Ley de Compras Públicas, 2003.

República de Chile, Ley Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (20,500), 2011.

República de Colombia, Constitución de 1991.

República de Colombia, Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Administración Pública).

República de Colombia, Ley 80/1993.

República de Colombia, Ley 134/1994.

República de Colombia, Ley 850/2003.

República de Corea, *Anti-Corruption Act*, 2001.
 República del Ecuador, Constitución de 2008.
 República del Ecuador, Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
 República del Ecuador, Reglamento General de Veedurías Ciudadanas.
 República de Portugal, Decreto Ley 18/2008.
 República de Portugal, Decreto Ley 19/2008.
 República Federativa del Brasil, Constitución de 1988.
 República Federativa del Brasil, Ley 8,666 de 1993 (reglamentaria de la Constitución Federal en materia de licitaciones y contratos de la Administración Pública).
 República Federativa del Brasil, Ley de Responsabilidad Fiscal, 2000.
 República Francesa, Ley del 13 de noviembre de 2007 (sobre la protección contra todo tipo de medidas discriminatorias contra empleados que reporten casos de soborno encontrados durante el ejercicio de sus deberes).

ENTREVISTAS
A Testigos Sociales

PERSONAS FÍSICAS	PERSONAS COLECTIVAS
Gonzalo Toribio Martínez Corbalá	<i>Transparencia Mexicana</i>
Pascual Sánchez Torres	Eduardo Bohórquez y Gabriela Ramírez*
José Antonio Nava Gutiérrez	<i>Academia de Ingeniería, A.C.</i>
Jaime Enrique Espinosa de los Monteros	José Luis Antón Macín Fernando Echeagaray Moreno
Ana Catalina Bohne García	<i>Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C.</i>
David Shields Campbell	Roberto Zavala Chavero Edgar Fernández Gómez
Genaro Ruiz Gómez	<i>Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C.</i>
Jorge Cruz Méndez	Jaime Bargalló Fuentes Enrique Arce Bravo
Jesús Torres y García	<i>ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.</i>
Enrique Alcántara Gómez	Arturo Peñaloza Sánchez
Edwin Allan Simpson Espinosa	
Humberto Santillana Díaz	

Entrevista con Aurora Méndez Motolinía, directora del *Consejo Ciudadano a la Contraloría* del CCC, realizada el 22 de agosto de 2011 en el marco del Seminario Internacional “Hacia una política de rendición de cuentas”.

OTRAS REFERENCIAS

“Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la participación de Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las Dependencias y Organismos Auxiliares de la Administración Pública Estatal”, publicado en la *Gaceta del Estado*, Toluca, Estado de México el 21 de abril del 2008.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley Agraria; la Ley General de Bienes Nacionales; y, el Código Federal de Procedimientos Civiles.”, publicado en la Gaceta Parlamentaria el 12 de octubre de 2009

Consejo de Europa. “Respuesta a la PREGUNTA ESCRITA n. 3947/97 de Johannes SWOBODA al Consejo. Acuerdo de la OCDE para la lucha contra la corrupción y los sobornos”.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas Disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2005.

Jorge Jiménez Alcaraz, correspondencia al Dip. Carlos Manuel Altamirano, 31 de mayo de 2009.

María Mercedes Barnechea García y María de la Luz Morgan Tirado (2007). *El conocimiento desde la práctica y una propuesta de método de sistematización de experiencias*. (Trabajo de investigación presentado para optar al Grado Académico de Magíster en Sociología)Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Graduados. 55 p.

Secretaría de la Función Pública, *Acta de la Primera Reunión Ordinaria del Comité de Designación de Testigos Sociales*, 27 de octubre de 2005.

Secretaría de la Función Pública, “Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2004.

Secretaría de la Función Pública, *Quinto Informe de Labores*, septiembre de 2011.

Solicitudes de acceso a la información pública, véase el ANEXO 9.

LISTA DE ABREVIATURAS
(Véase también la TABLA C)

CAEM	Código Administrativo del Estado de México
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CGU	(en portugués: <i>Contraladoria-Geral da União</i>) Contraloría General de la Unión (Brasil)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca
CPTM	Consejo de Promoción Turística de México
DACs	Disposiciones Administrativas sobre Contratación de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios
INFOEM	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LA	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LO	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MF	Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales
OCDE (<i>OECD</i>)	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en inglés, <i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
<i>OCDE-ABC</i>	(en inglés, <i>Anti-Bribery Convention</i>) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales
OEA	Organización de Estados Americanos
OEA-CIC	Convención Interamericana contra la Corrupción
OMC	Organización Mundial del Comercio

ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-CCC	(en inglés, <i>United Nations Convention Against Corruption</i>) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
ONG CCRC	ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
OSC	Organización de la sociedad civil
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEMEX PGPB	PEMEX Gas y Petroquímica Básica
PEMEX PEP	PEMEX Exploración y Producción
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<i>PTF</i>	(en inglés: <i>Partnership for Transparency Fund</i>) Fundación de la Sociedad por la Transparencia
R-LA	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
R-LO	Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<i>TI</i>	(en inglés, <i>Transparency International</i>) Transparencia Internacional
<i>TI-Indonesia</i>	(en inglés, <i>Transparency International-Indonesia</i>) Transparencia Internacional Indonesia (capítulo nacional)
TM	Transparencia Mexicana
TpC	Transparencia por Colombia
UAEM	Universidad Autónoma del Estado de México
<i>UNCTAD</i>	(<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>) Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

LISTA DE TABLAS

- TABLA A. (ANEXO 10) Resultados del ejercicio de análisis cuantitativo de la investigación que incluye: montos erogados anualmente por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal por concepto de Adquisiciones y Obras Públicas, montos pagados como contraprestación a los Testigos Sociales cada año para los mismos rubros y el “monto vigilado” en cada caso, para los años 2007 a 2010 (agrupados por Sectores).
- TABLA B1. Interfaces informativas, esquema analítico de Ernesto Isunza
- TABLA B2. Interfaces políticas, en el esquema analítico de Ernesto Isunza
- TABLA C. Solicitudes de acceso a la información, enviadas en junio de 2003
- TABLA D. Testigos Sociales entrevistados
- TABLA E. Sector Energía: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2007-2010.
- TABLA F. Sector Energía: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2007-2010
- TABLA G. Sector Salud: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2007-2010
- TABLA H. Sector Salud: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2009-2010
- TABLA I. Secretaría de Relaciones Exteriores: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2007-2010
- TABLA J. Sector Turismo: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2009-2010
- TABLA K. Sector Turismo: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Obras Públicas y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2009
- TABLA L. Sector Medio ambiente: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2009-2010

- TABLA M. Sector Seguridad Pública: Montos erogados anualmente por dependencia o entidad en materia de Adquisiciones y Montos de las contrataciones realizadas con la participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2008-2010
- TABLA N. Secretaría de la Función Pública, Montos erogados anualmente en materia de Adquisiciones, monto pagado como contraprestación a Testigos Sociales y monto de las contrataciones realizadas con participación del Testigo Social (“montos vigilados”) 2006-2010
- TABLA O. Número de Testigos Sociales registrados y número de designaciones, 2005-2010
- TABLA P. Sector Energía: Montos totales erogados por concepto de adquisiciones, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y “montos vigilados” por éstos entre 2007 y 2010
- TABLA Q. Sector Energía: Montos totales erogados por concepto de Obras Públicas, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y “montos vigilados” por éstos entre 2007 y 2010
- TABLA R. Sector Seguridad Pública. : Montos totales erogados por concepto de Adquisiciones, monto erogado por concepto de contraprestaciones a los Testigos Sociales y “montos vigilados” por éstos entre 2008 y 2010
- TABLA S. Metodologías estándar para el atestiguamiento que utilizan los Testigos Sociales en lo colectivo

L I S T A D E A N E X O S

- ANEXO 1. Integración del Comité de Testigos Sociales
- ANEXO 2. Esquema para la elaboración de testimonios de los Testigos Sociales
- ANEXO 3. Designaciones y montos por institución, 2008-2010
- ANEXO 4. Solicitud homogénea para el acceso a la información pública en el ejercicio de análisis cuantitativo (junio de 2011)
- ANEXO 5. Cuestionario para entrevistas a los Testigos Sociales
- ANEXO 6. Muestra de la ficha de entrevista aplicada
- ANEXO 7. Muestra de la ficha sintética de entrevista
- ANEXO 8. Muestra de invitación para la entrevista
- ANEXO 9. Solicitudes de acceso a la información pública formuladas para el ejercicio de análisis cuantitativo
- ANEXO 10. Tabla A
- ANEXO 11. Muestra de Fichas de Análisis de Testimonios
- ANEXO 12. Muestra del Documento de Análisis de las Entrevistas
- ANEXO 13. Cuadro comparativo designaciones/contrataciones
- ANEXO 14. Esquema para la elaboración de los informes previos de los Testigos Sociales
- ANEXO 15. Esquema de contrato para Testigos Sociales
- ANEXO 16. Comentarios generales no incluidos en la sistematización

DOCUMENTOS ANEXOS

ANEXO 1

INTEGRACIÓN DEL COMITÉ DE TESTIGOS SOCIALES¹

PRESIDENTA

Lic. Elizabeth Yáñez Robles
Subsecretaria de Responsabilidades Administrativas
y Contrataciones Públicas
Secretaría de la Función Pública

Lic. Alejandro Luna Ramos
Titular de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas
Secretaría de la Función Pública

Mtro. Joel Salas Suárez
Titular de la Unidad de Políticas de Transparencia
y Cooperación Internacional
Secretaría de la Función Pública

Dr. Javier Dávila Pérez
Titular de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.
Secretaría de la Función Pública

Lic. Rogelio Aldaz Romero
Director General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.
Secretaría de la Función Pública

Ing. Mario López Martínez
Representante de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación

Ing. Melesio Gutiérrez Pérez
Representante del Colegio de Ingenieros Civiles de México, A. C.

Lic. Manuel García García
Representante de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción

Ing. Mauricio Jessurun Solomou
Presidente de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, A.C.

Ing. Edgar Ubbelohde Rosaldo
Representante de la Confederación de Cámaras Industriales
de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública en noviembre de 2011.

ANEXO 2

ESQUEMA PARA LA ELABORACIÓN DE TESTIMONIOS DE LOS TESTIGOS SOCIALES¹ [FECHA DE ELABORACIÓN]

TESTIMONIO SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN [TIPO, CARÁCTER Y NÚMERO DEL PROCEDIMIENTO]

DESTINATARIO:

[TITULAR DEL ÁREA CONTRATANTE DEL PROCEDIMIENTO]

DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA EMISIÓN DEL TESTIMONIO:

En cumplimiento a las funciones que nos han sido conferidas en términos de los artículos [27 BIS fracción IV inciso c) de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 56 de su Reglamento (en caso de que se trate de personas morales deberá adicionarse el artículo 53 último párrafo de dicho Reglamento) o 26 Ter fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 65 fracción VII y 68 de su Reglamento (en caso de que se trate de personas morales deberá adicionarse el artículo 64 último párrafo del referido Reglamento), en mi carácter de testigo social con número de registro [SEÑALAR NÚMERO] en el Padrón Público de Testigos Sociales, emito el presente testimonio correspondiente al procedimiento de contratación [INCLUIR TIPO DE PROCEDIMIENTO (LICITACIÓN PÚBLICA, ADJUDICACIÓN DIRECTA O INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS)] realizado por [SEÑALAR NOMBRE, DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD QUE INSTRUYÓ EL PROCEDIMIENTO], para la contratación de [INCLUIR EL BIEN, SERVICIO U OBRA PÚBLICA MATERIA DE LA CONTRATACIÓN] con número de identificación en CompraNet [INCLUIR NÚMERO].

DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN:

[SEÑALAR CON PRECISIÓN EL FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y LOS ALCANCES DE LA CONTRATACIÓN]

El procedimiento de contratación se realizó con fundamento en los artículos [INCLUIR LOS ARTÍCULOS EN LOS QUE SE SUSTENTO LA CONTRATACIÓN].

DESIGNACIÓN DEL TESTIGO SOCIAL

A través de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública y mediante oficio número [INCLUIR NÚMERO DE OFICIO] de fecha [INCLUIR FECHA] me fue comunicada mi designación como testigo social en el procedimiento de contratación en comento, previa opinión emitida al efecto por el Comité de Testigos Sociales de la Secretaría de la Función Pública.

Con fecha [SEÑALAR FECHA DEL CONTRATO], [SEÑALAR EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD] y el suscrito celebramos contrato abierto de servicios número [INCLUIR NÚMERO], conforme a lo dispuesto por el artículo [54 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas o 65 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, según el caso]; contrato celebrado con el objeto de atestiguar el procedimiento de contratación que nos ocupa.

[EN CASO DE HABERSE CELEBRADO CONVENIOS MODIFICATORIOS U OTROS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS, DEBERÁ SEÑALARSE SU FECHA DE CELEBRACIÓN Y EL OBJETO DE LOS MISMOS].

DESCRIPCIÓN CRONOLÓGICA DE LOS HECHOS RELEVANTES Y SEÑALAMIENTO DE OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:

El suscrito participó en los siguientes actos previos y eventos relacionados con el procedimiento de contratación que nos ocupa:

- a) Revisión de la investigación de mercado y de la estrategia de contratación.

OBSERVACIÓN:

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:

¹ El presente esquema se presentó por la SFP como parte del "Modelo de Actuación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Contratación, Mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal", de fecha 16 de junio de 2011.

- b) Revisión de proyecto de convocatoria y de la convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas o de las solicitudes de cotización.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- c) Sesión del Comité, interviniendo como invitados.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- d) Visita al sitio de los trabajos.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- e) Juntas de aclaraciones.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- f) Acto de presentación y apertura de proposiciones.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- g) Reuniones durante la evaluación de las proposiciones y revisión del proyecto de fallo.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- h) Acto de fallo.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- i) Formalización del contrato.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- j) Reuniones de trabajo relacionadas con el procedimiento de contratación a las que convoquen las dependencias y entidades (incluidas aquéllas realizadas en seguimiento de la asesoría preventiva brindada por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública).
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
- k) Cualquier otro evento que se realice durante el procedimiento de contratación en el que sea necesaria su participación.
OBSERVACIÓN:
RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:
SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS:

[INSTRUCCIONES DE LA MANERA COMO DEBE EFECTUARSE LA DESCRIPCIÓN CRONOLÓGICA:

En cada uno de los incisos deberá señalarse la fecha o período de tiempo en que tuvo lugar la actividad de que se trata.

Asimismo, respecto de cada una de las actividades debe hacerse relación de los aspectos más importantes de ellas.

En caso de haber existido alguna situación relevante (desapego a la legalidad, problemática de otra índole, etcétera) durante alguno de los actos antes mencionados, deberá consignarse de manera

expresa en el punto correspondiente y deberán mencionarse las observaciones, recomendaciones y sugerencias que en su caso hubieran sido propuestas por el testigo social para solucionar las mismas y para mejorar la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad y el precio de las contrataciones, así como las acciones sugeridas a efecto de promover la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción. En el entendido de que igualmente deberá señalarse el seguimiento dado a las acciones que en su caso hubiere recomendado el testigo social sobre el particular.

También deberá hacerse referencia expresa, en su caso, a: a) la presentación de informes previos derivados de la detección de posibles irregularidades –debiendo anexarse copia fotostática del acuse de recibo respectivo-, así como: b) las acciones que hubieran realizado sobre el particular las dependencia y entidades contratantes, la Secretaría de la Función Pública o el Órgano Interno de Control para corregir oportunamente las irregularidades.

Es ampliamente recomendable que cuando las observaciones, recomendaciones y sugerencias atañan a cuestiones de índole jurídica, las mismas se viertan precisando el artículo o artículos de la Ley, Reglamento o disposición administrativa que den sustento a las mismas, así como señalando los motivos por los que consideran que dichos preceptos debían ser aplicados en el caso concreto.

En caso de que el testigo social haya realizado por escrito observaciones, recomendaciones y/o sugerencias, a la dependencia o entidad, estos deberán mencionarse citando su fecha de entrega y anexara al testimonio copia del acuse de recibo de los mismos.

En caso de que la dependencia o entidad haya remitido algún documento en contestación a las observaciones, recomendaciones y sugerencias propuestas, estos deberán mencionarse citando su fecha de entrega y copia fotostática de los mismos se anexara al final del presente documento].

CONCLUSIONES:

[INSTRUCCIONES:

En este apartado básicamente se expondrán las conclusiones del testigo social en relación al apego a las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del procedimiento de contratación, citando al efecto, en su caso, las disposiciones jurídicas que en su opinión no se hubieren acatado y desarrollando los razonamientos por los cuales considera se dio o no estricto cumplimiento a la normatividad aplicable, al igual que los aspectos que por su especialidad considera pudieron haberse desarrollado o atendido de una mejor forma

Finalmente, también deberán consignarse las recomendaciones y sugerencias que se propongan para futuros procedimientos de contratación substanciados por la dependencia o entidad de que se trate y en general las mejoras que recomiende para fortalecer la transparencia, imparcialidad y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia de que se trate.

Lo que me permito hacer de su apreciable conocimiento para los efectos consecuentes.

[FIRMA AUTÓGRAFA DEL TESTIGO O TESTIGOS SOCIALES O DE LA PERSONA FÍSICA DESIGNADA POR LA PERSONA MORAL TESTIGO SOCIAL]

[NOMBRE DEL TESTIGO O TESTIGOS SOCIALES O DE LA PERSONA FÍSICA DESIGNADA POR LA PERSONA MORAL TESTIGO SOCIAL]

[EL DOCUMENTO DEBERÁ ESTAR FOLIADO Y RUBRICADO EN TODAS SUS FOJAS].

[CONSIDERANDO QUE EL TESTIMONIO DEBE DIFUNDIRSE PÚBLICAMENTE EN COMPRANET, EN EL CASO DE TESTIGOS SOCIALES PERSONAS FÍSICAS, NO DEBERÁ INCLUIRSE DOMICILIO, NÚMERO TELEFÓNICO O CUALQUIER OTRO DATO PERSONAL, TODA VEZ QUE ESTOS SON CONFIDENCIALES CONFORME A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 3 FRAC. II Y 18 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

EN CASO DE QUE EL TESTIGO SOCIAL PERSONA FÍSICA PRETENDA INCORPORAR DATOS PERSONALES DEBERÁ MANIFESTAR EXPRESAMENTE SU CONSENTIMIENTO PARA SU DIFUSIÓN EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 19 DE LA CITADA LEY]

ANEXO 3
DESIGNACIONES Y MONTOS DE PROYECTOS DE CONTRATACIÓN,
POR INSTITUCIÓN, 2008-2010¹

INSTITUCIÓN	2008		2009		2010	
	DESIGNACIONES	MONTOS/2	DESIGNACIONES	MONTOS/2	DESIGNACIONES	MONTOS/2
TOTAL	194	346,320	127	315,517	123	183,133
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES						
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3	4,840	4	6,300	2	2,266
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	0	0	0	0	4	2,305
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	0	0	2	973	0	0
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	0	0	2	1,417	1	6,064
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	1	20	2	67	1	25
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1	342	0	0	1	515
SECRETARÍA DE SALUD	1	0	1	1,950	2	2,908
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	3	3,220	2	599	0	0
SECRETARÍA DE TURISMO	0	0	1	800	0	0
ENTIDADES						
PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN	133	159,497	52	131,485	18	26,359
PEMEX GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA	2	16,155	1	41,850	0	0
PEMEX REFINACIÓN	4	24,893	4	20,859	4	5,599
PETRÓLEOS MEXICANOS	12	19,775	5	13,766	4	5,708
AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO	0	0	1	673	2	200
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE MAZATLÁN, S. A. DE C. V.	1	165	0	0	0	0
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S. N. C.	1	0	0	0	0	0
CAMINOS Y FUENTES FEDERALES DE INGRESOS Y SERVICIOS CONEXOS	0	0	1	493	2	905
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	5	95,035	11	17,718	22	45,383
COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	1	0	1	100	0	0
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA	1	855	1	7,391	2	1,400
COMISIÓN NACIONAL FORESTAL	0	0	0	0	2	1,080
COMPAÑÍA MEXICANA DE EXPLORACIONES, S. A. DE C. V.	0	0	1	1,605	0	0
CONSEJO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA	0	0	4	4,149	0	0
FIDEICOMISO PROMEXICO	0	0	0	0	1	500
FINANCIERA RURAL	0	0	0	0	1	169
FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	0	0	0	0	0	0
HOSPITAL GENERAL DR. MANUEL GEA GONZÁLEZ	0	0	1	1,771	0	0
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	1	200	9	13,118	8	10,939
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	13	16,052	8	37,723	33	60,045
INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA	0	0	0	0	1	247
INSTITUTO NACIONAL DE BELLAS ARTES Y LITERATURA	1	318	1	199	1	7
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL	0	0	0	0	0	0
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	7	486	0	0	0	0
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	0	0	0	0	1	639
PRONOSTICOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA	0	0	1	520	0	0
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	0	0	2	1,847	7	8,630
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES	0	0	1	398	0	0
OTROS						
	2	2,820	0	0	0	0
COMISIÓN ESTATAL DE AGUA DEL EDO. DE JALISCO						
COMISIÓN ESTATAL DE AGUA DEL EDO. DE SAN LUIS POTOSÍ	1	1,648	0	0	0	0
GOB. CIUDAD DE MÉXICO, D. F.	0	0	0	0	1	518
GOB. EDO. BAJA CALIFORNIA	0	0	0	0	0	0
GOB. EDO. CHIAPAS	0	0	0	0	1	372
GOB. EDO. SAN LUIS POTOSÍ	0	0	2	636	1	350
GOB. EDO. SONORA	0	0	2	500	0	0
GOB. EDO. TABASCO	0	0	2	111	0	0
GOB. EDO. TAMAULIPAS	0	0	2	6,500	0	0

FUENTE: Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas.

¹ Cifras a junio

² Montos en millones de pesos

¹ Quinto Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública, septiembre de 2011.

C. Titular de la Unidad de Enlace
P R E S E N T E

Me permito, con referencia a los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y la contratación de servicios y obras públicas a cargo de esta Dependencia, solicitar a Usted la siguiente información:

1. El monto total erogado anualmente para la contratación de Testigos Sociales.
2. El monto total erogado anualmente por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como el de obras públicas.
3. El monto total erogado en adquisiciones y obra pública en las que participó el Testigo Social.
4. Relación de personas contratadas como Testigo Social y los procedimientos en los que participó.

NOTA: La información se requiere para los años de 2004 a 2010.

Agradeciendo de antemano su atención y pronta respuesta, quedo de usted.

A T E N T A M E N T E

ANEXO 5

CUESTIONARIO PARA ENTREVISTAS A LOS TESTIGOS SOCIALES

Proyecto: "Sistematización y socialización de la experiencia de incidencia de la sociedad civil a través

de la figura de testigo social"

Cuestionario para Entrevistas

Introducción.

Objeto: Estudio para recopilar las experiencias de los testigos sociales en los distintos procedimientos de contrataciones en los que han participado.

Metodología: Se llevarán a cabo entrevistas con testigos sociales para recabar información de primera mano, sobre la experiencia en la participación como testigo social.

Protocolo de Entrevista: Durante la entrevista se analizan tres aspectos de la experiencia de participación como testigo social: participación ciudadana, impacto (incidencia) en la gestión pública, y alcances de la figura.

La entrevista tiene una duración de 1 hora.

- Si el entrevistado está de acuerdo se grabará la entrevista en audiopara recuperar fielmente la información vertida.
- Si el entrevistado esta de acuerdo, se podrá citar textualmente algunas de sus frases o comentarios vertidos durante la entrevista.
- Si el entrevistado esta de acuerdo, para efectos del reporte de actividades al Indesol, se relacionará directamente la entrevista con su nombre.

Material de apoyo:

- Ficha para entrevista
- Grabadora de audio
- Leyes y Reglamentos (Adquisiciones y Obras Públicas)

- Lineamientos 2004

H1. Participación ciudadana

Tema: Consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana

1. ¿Qué entiende por participación ciudadana? _____

Mencione algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana (Mecanismos como procedimientos definidos).

¿Considera al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana? ¿por qué? _____

¿En qué se diferencia la intervención del TS en la gestión pública respecto a otros servicios, por ejemplo, una "auditoría" externa? _____

H2. Impacto del TS en la gestión pública

Tema: El Testigo social en la lucha contra la corrupción

2. Además del Testigo social, ¿identifica alguna especie de "estrategia amplia e integral" que incluya diversas acciones o iniciativas por parte del gobierno federal para el combate a la corrupción? _____

¿Considera que es suficiente el esquema de operación (atribuciones y funciones) del Testigo Social para inhibir la corrupción en los procedimientos de contrataciones públicas? ¿por qué? ¿existen deficiencias significativas en su esquema de operación en este sentido? _____

En los procedimientos que ha atestado, ¿ha detectado alguna irregularidad? Especificar, cómo procedió. _____

Tema: El Testigo Social como favorecedor de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental

3. ¿Qué entiende usted por transparencia? ¿por rendición de cuentas?(Si el entrevistado no relaciona los conceptos, hay que explicárselos brevemente Transparencia como publicidad de los actos / Rendición de cuentas como proceso de información, justificación y sanción) _____

¿De qué manera el Testigo Social fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, específicamente en los procedimientos de contrataciones públicas? ¿existe alguna manera de fortalecer aún más estos aspectos (T/RC) en los procedimientos de contrataciones públicas? _____

Tema: Impacto en su ámbito de aplicación: antes y después del Testigo Social

4. Considerando la situación anterior a la figura del Testigo Social, ¿qué ha cambiado en la actualidad en los procedimientos de contrataciones gubernamentales (en el orden federal)? ¿es significativo este cambio? _____

¿Persiste la necesidad del Testigo Social en los procedimientos de contrataciones? ¿Por qué? _____

H3. Alcances de la figura

Tema: Alcances reales de la figura, conforme a su esquema de operación

5. En su experiencia como testigo social, ¿ha realizado o conoce que se haya llevado a cabo alguna de las siguientes actividades en el marco del Testigo Social?(En caso de respuesta afirmativa, especificar según sea el caso)

Atribuciones SFP

- Designaciones "especiales" de aquellas contrataciones que tengan un impacto en programas sustantivos de las dependencias o entidades
- Investigación de mercado para determinar el tabulador para el pago de los Testigos Sociales, ¿con qué frecuencia se sabe que se actualiza?
- Evaluación de la actuación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación
- Atribuciones dependencias
- Publicación del testimonio en la Página de Internet en el plazo establecido (10 días naturales)

- Solicitud de testigos sociales por la dependencia o entidad fuera del criterio de designación (monto presupuestal)

Funciones del Testigo Social

- Proponer a las dependencias, entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios(mas allá del proceso licitatorio en si).
- Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones(mas allá del proceso licitatorio en si).
- Acreditar los cursos de capacitación que determine la Secretaría de la Función Pública para actualizar sus conocimientos en la aplicación de la Ley y los Tratados
- Cuando un procedimiento de contratación se declare desierto, el testigo social designado continuará participando en los subsecuentes procedimientos que la dependencia o entidad determine llevar a cabo para realizar la contratación de que se trate.
- Casos especiales. (Siempre y cuando el TS haya detectado alguna irregularidad)
- En caso de que el testigo social detecte irregularidades en los procedimientos de contratación, deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Presentar informes previos a la Secretaría de la Función Pública, a las dependencias y entidades contratantes y al correspondiente órgano interno de control, cuando detecten irregularidades manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente.
- Atender y responder en forma oportuna y expedita cualquier requerimiento de información que, respecto del procedimiento de contratación que atestigua, les sea formulado por la Secretaría de la Función Pública o por los órganos internos de control

Tema: **Ámbito de impacto (incidencia) previsto en los Lineamientos originales (2004)**

Los Lineamientos para la operación del testigo social publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2004, incluían las siguientes disposiciones:

- Participación con derecho a voz de los TS por iniciativa propia, sin limitaciones por parte de la dependencia/entidad (Art. 12)
- La participación "por iniciativa propia" de los TS no será remunerada, sin embargo, las dep/ent darán las facilidades necesarias (Art. 25)

¿Conocía usted estas disposiciones? ¿Juzga conveniente su reincorporación como norma vigente, es decir, considera usted relevante que puedan participar testigos sociales en contrataciones por iniciativa propia?

Los mismos Lineamientos consideraban también que "por solicitud de la dep/ent o por petición del TS, podrá este participar con derecho a voz durante el cumplimiento de contrato, contemplando esta situación en el contrato correspondiente (art. 17). ¿Debería el testigo social participar durante la ejecución de contrato? ¿En qué casos? ¿Por qué motivos?

Tema: **Implicaciones en la relación Sociedad- Gobierno de la operación del Testigo Social**

6. ¿De qué manera el Testigo Social permite a la ciudadanía influir en los asuntos públicos más allá de los procedimientos de contrataciones?

En este sentido, ¿qué ventajas ofrece el esquema de operación del Testigo Social para ampliar y fortalecer la relación sociedad - gobierno?

Respecto al esquema de operación actual, el contrato de servicios formaliza la relación sociedad –gobierno (a través del TS), sin embargo, asemeja al TS con cualquier otro proveedor de servicios, ¿considera que es el mejor instrumento para formalizar la participación del TS?

¿Cuáles considera son los principales obstáculos y limitantes que existen en esta relación sociedad - gobierno a través del testigo social? ¿Específicamente en los procesos en los que ha participado?

Tema: **Sustentabilidad del modelo del Testigo Social**

7. Conforme a su esquema de operación actual, ¿considera que el Testigo Social es un mecanismo sustentable, es decir, que puede mantenerse operando eficientemente en la administración pública en el largo plazo? ¿Por qué? ¿en términos de eficiencia (costo/beneficio), se justifican los recursos públicos asignados al TS? _____

Tema: Ampliación del ámbito de aplicación y replicabilidad

8. En el ámbito de las contrataciones públicas, ¿debe extenderse el Testigo Social a otros procedimientos como: adjudicación directa / invitación a cuando menos tres personas / compras por menores cantidades (sólo si no se menciona anteriormente)? _____

¿Considera usted que el esquema de operación del Testigo Social podría replicarse en otros ámbitos de la administración pública? ¿En cuáles? _____

Respecto al esquema de operación actual del TS, ¿cree conveniente y pertinente que más organizaciones se involucren de esta forma? ¿qué se requeriría ajustar en el esquema de operación actual para ampliar la participación ciudadana a través del TS? _____

Tema: Creación de redes y capital social

****Dirigida a testigos sociales en lo colectivo:**

9. ¿De qué manera la participación como TS fortalece a su organización? _____

¿Ha cambiado el Testigo Social su manera de actuar como organización?, ¿ha cambiado su forma de relacionarse con el gobierno? _____

****Dirigida a: Testigos Sociales en lo colectivo**

10. Como TS, ¿ha habido acercamiento entre los participantes registrados para intercambio de información o experiencias? En su caso particular, ¿qué tipo de acercamiento ha habido? ¿con quienes? ¿Estos acercamientos se han consolidado en una especie de "red" de intercambio y asociación entre las mismas? _____

Además del Informe del Atestiguamiento, ¿qué otro tipo de información socialmente útil genera o podría generar el Testigo Social que puede compartirse en redes y directamente a la sociedad? _____

****Dirigida a: Testigos Sociales en lo individual**

11. Como Testigo Social, ¿forma usted parte de un grupo de profesionales, formal o informal, en el que se comparta la experiencia de participación? _____

¿Ha motivado su participación como Testigo Social que se involucre en otras formas de participación ciudadana en lo individual o a través de organizaciones? _____

ANEXO 6

MUESTRA DE LA FICHA DE ENTREVISTA APLICADA

Ano Catdino Bohne.
Miércoles 27 de julio de 2011
10 am. (No autorizó audio)

Proyecto: "Sistematización y socialización de la experiencia de incidencia de la sociedad civil a través de la figura de testigo social"

Cuestionario para Entrevistas

Introducción.

Objeto: Estudio para recopilar las experiencias de los testigos sociales en los distintos procedimientos de contrataciones en los que han participado.

Metodología: Se llevarán a cabo entrevistas con testigos sociales para recabar información de primera mano, sobre la experiencia en la participación como testigo social.

Protocolo de Entrevista: Durante la entrevista se analizan tres aspectos de la experiencia de participación como testigo social: participación ciudadana, impacto (incidencia) en la gestión pública, y alcances de la figura.

La entrevista tiene una duración de 1 hora.

- Si el entrevistado está de acuerdo se grabará la entrevista en audiopara recuperar fielmente la información vertida.
- Si el entrevistado esta de acuerdo, se podrá citar textualmente algunas de sus frases o comentarios vertidos durante la entrevista.
- Si el entrevistado esta de acuerdo, para efectos del reporte de actividades al Indesol, se relacionará directamente la entrevista con su nombre.

Material de apoyo:

- Ficha para entrevista
- Grabadora de audio
- Leyes y Reglamentos (Adquisiciones y Obras Públicas)
- Lineamientos 2004

H1. Participación ciudadana

Tema: Consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana

1. ¿Qué entiende por participación ciudadana?

Sociedad involucrada en aspectos de Gob. por influir

2. Mencione algunos ejemplos de mecanismos de participación ciudadana (Mecanismos como procedimientos definidos).

Control social, TS

3. ¿Considera al Testigo Social como un mecanismo de participación ciudadana? ¿por qué?

TS. Representante de la Sociedad. ^{mejora.} → combate corrupción
transp. rend de cuente.

ANEXO 7

MUESTRA DE LA FICHA SINTÉTICA DE ENTREVISTA

ONG CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.
Investigación INDESOL- Testigo Social 2011
Fichas de información relevante sobre entrevistas
10

INFORMACIÓN RELEVANTE SOBRE LA ENTREVISTA NÚMERO 7

Entrevistado: C.P. Ana Catalina Bruna Bohne G.
Testigo Social, aspirante a formar parte del IMAT

NOTAS EGM:

- Identifica participación ciudadana como una forma de influir e identifica la contraloría social y el testigo social como mecanismos de participación para el combate a la corrupción.
- Destaca que a diferencia de la auditoría, el TS acompaña a la dependencia durante el procedimiento (colabora)
- Identifica como parte de la política pública contra la corrupción los esfuerzos en torno a las convenciones internacionales y los de las OSCs (declaraciones, capacitaciones, pactos de integridad, códigos de ética, etc.). Ahí entra TS como un éxito de política, pues tiene mejor diseño, por ejemplo, que los observadores ciudadanos y combate corrupción. Sin embargo, aún puede mejorar: **se requiere homogeneizar metodología** y compartir experiencia entre TS (**base de datos de testimonios**, en curso).
- El TS combate incluso lo no documentable, como el direccionamiento de la convocatoria, generando espacios de confianza para los licitantes.
- Identifica correctamente transparencia (poder saber) y r de c (informar resultados de la acción pública). El TS **no favorece rendición de cuentas** porque carece de influencia al final del proceso (sus resultados). Debe favorecerse el **seguimiento**.
- Ventaja institucional: la obligación de proporcionar información (de otro modo no lo hacen los ss pp), a pesar de la resistencia ("no está lista la información"). TS aporta y mejora procedimientos de contratación.
- Indispensable la **profesionalización** en la función de compras gubernamentales, también más capacitación e información para el Testigos Social (no siempre cabe en su área de especialidad)
- Se justifica TS mientras exista corrupción (expectativa a muy largo plazo)
- Experiencia: **compras consolidadas** (transporte SEP/SHCP), necesaria la intervención del TS y SFP para lograr buenos resultados por ser nuevos procedimientos (solicitado por las propias dependencias)
- **Evaluación de TS** si se tiene en PEMEX [papel relevante: caso PEMEX]
- No se suelen formular recomendaciones extra-procedimiento
- Buena experiencia en desiertas, se puede formular mejor convocatoria
- Sólo se hacen denuncias leves vía testimonio, nunca vía OIC. Solicitudes de información, sólo excepcionalmente, respecto de las observaciones (caso boletos de avión).
- No se denuncia por la grave responsabilidad que representa y el esfuerzo por integrar evidencia. Hay mucha corrupción difícil de comprobar.
- No se deben reincorporar TS por propia cuenta, sin remuneración no se participa bien.

ANEXO 8

MUESTRA DE INVITACIÓN PARA LA ENTREVISTA



ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.

México, D.F., 13 de julio de 2011.

C.P. Jaime Enrique Espinosa de los Monteros Cadena
P R E S E N T E

Estimado Contador,

ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., es una organización mexicana de la sociedad civil que promueve activamente tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones, instituciones y procesos del Estado mexicano para vigilar el correcto desempeño de los mismos, sino también para propiciar la transparencia, la rendición de cuentas y fomentar un cambio de actitudes tendientes al fomento de la integridad y la mejora continua. Por esta razón, desde 2008 nos desempeñamos como Testigo Social en los procedimientos de contrataciones del gobierno federal.

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) auspicia anualmente el Programa de Co conversión Social, en el cual se apoyan investigaciones sobre el trabajo de la sociedad civil en colaboración con las autoridades. En esta ocasión, nuestra Organización realizará un proyecto que consiste en recopilar las experiencias de los Testigos Sociales en los procesos de contrataciones públicas. Para ello, se realizará principalmente una serie de entrevistas a Testigos Sociales (personas físicas y representantes de personas morales) así como a otros actores relevantes relacionados con la figura (académicos, organizaciones civiles, servidores públicos)

Como Testigo Social acreditado por la Secretaría de la Función Pública con especialidad en el ramo de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, nos interesa entrevistarnos con Usted en una fecha próxima. Estimamos que la entrevista tiene una duración aproximada de una hora.

Mucho nos agradecería que conociera nuestras oficinas con domicilio en la calle de Sinaloa número 222, colonia Roma Norte en esta ciudad, o bien, podemos realizar esta entrevista en el lugar que Usted señale. Desde luego esperamos su confirmación de lugar, fecha y hora para hacer posible esta conversación.

Si Usted está de acuerdo, se realizará una grabación del audio de la entrevista para poder recuperar toda la información relevante vertida. Asimismo, podrá Usted autorizar a la Organización a citar frases o comentarios propios de manera textual como parte de los resultados de la investigación.

Estamos a sus órdenes para cualquier pregunta o comentario en los teléfonos 52865847 y en los correos electrónicos karvajal_jorge@yahoo.com.mx o serivesa@yahoo.com. Reciba un cordial saludo.

Atentamente,

Sergio Rivera Sánchez
Presidente del Consejo Directivo

"La sociedad organizada en tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación en asuntos de interés público"

www.contraloriaciudadana.org.mx

Sinaloa 222, Despacho 301, Colonia Roma, C.P. 06700, México D. F. Teléfono: (55) 52 86 58 47

ANEXO 9

SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA FORMULADAS PARA EL EJERCICIO DE ANÁLISIS CUANTITATIVO

#	Dependencias/ Entidades	Folio INFOMEX
1	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	0062500011211
2	CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	1111200020411
3	Instituto Mexicano del Seguro Social	0064101396311
4	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	0063700215011
5	PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	0001700115811
6	SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION	0000800054911
7	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	0819700010711
8	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias	0817000005911
9	SECRETARÍA DE SALUD	0001200004211
10	SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	0000900186111
11	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	0908500016511
12	Servicio Postal Mexicano	0933800013411
13	SECRETARÍA DE ECONOMÍA	0001000086911
14	Procuraduría Federal del Consumidor	1031500045111
15	Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las empresas de solidaridad	2010000007711
16	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	1026500064211
17	SECRETARÍA DE TURISMO	0002100030111
18	Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	2135500006311
19	SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	0000700099511
20	Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas	0715000009611
21	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	0002000065911
22	Diconsa, S.A. de C.V.	2015000005611
23	Oportunidades	2000100005911
24	Instituto Nacional de Desarrollo Social	2099900015711
25	SECRETARIA DE GOBERNACION	0000400114411
26	Centro Nacional para la Prevención de Desastres	0413000001711
27	SECRETARIA DE MARINA	0001300036011
28	SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	0001600163611
29	Comisión Nacional del Agua	1610100103011
30	Comisión Nacional Forestal	1616100013911
31	SECRETARIA DE ENERGIA	0001800030211

#	Dependencias/ Entidades	Folio INFOMEX
32	Pemex Exploración y Producción	1857500061211
33	Pemex Gas y Petroquímica Básica	1857700014911
34	Pemex Petroquímica	1857800007911
35	Pemex Refinación	1857600048111
36	Petróleos Mexicanos	1857200081811
37	Comisión Federal de Electricidad	1816400110011
38	P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.	1860000002911
39	SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	0001100258411
40	Instituto Nacional de Antropología e Historia	1115100021611
41	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	1116100015811
42	Consejo Nacional para la Cultura y la Artes	1114100020211
43	Instituto Politécnico Nacional	1117100036811
44	Universidad Pedagógica Nacional	2901000009411
45	Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa, INIFED	1114000005011
46	SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	0002700170111
47	SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO	0000600178411
48	Servicio de Administración Tributaria	0610100124511
49	SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	0001500043111
50	Registro Agrario Nacional	1511100023511
51	Procuraduría Agraria	1510500006811
52	SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	0000500100211
53	SECRETARIA DE SEGURIDAD PUBLICA	0000200091911
54	Policía Federal	0413100042511
55	SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	0001400047111
56	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	1412000003611
57	Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo	1411100051011

INGRESADAS EN EL MES DE SEPTIEMBRE DE 2011

58	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	063000026211
59	Financiera Rural	0656500006711
60	Pronósticos para la Asistencia Pública	0681000007111
61	Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	0681200092011
62	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	0912000032711
63	Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.	0917100005611
64	Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	0945100019611
65	PROMÉXICO	1011000012811
66	Hospital General Dr. Manuel Gea González	1219500021711
67	Compañía Mexicana de Exploraciones	182000005611

ANEXO 10. TABLA A RESULTADOS DEL EJERCICIO DE ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA INVESTIGACIÓN QUE INCLUYE: MONTOS EROGADOS ANUALMENTE POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL POR CONCEPTO DE ADQUISICIONES Y OBRAS PÚBLICAS, MONTOS PAGADOS COMO CONTRAPRESTACIÓN A LOS TESTIGOS SOCIALES CADA AÑO PARA LOS MISMOS RUBROS Y EL “MONTO VIGILADO” EN CADA CASO, PARA LOS AÑOS 2007 A 2010 (AGRUPADOS POR SECTORES).

	Dependencia	Montos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios/Testigo Social				Montos de Obra Pública/Testigo Social			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
TURISMO	CPTM, S.A. de C.V.	\$1,393,944,990.20	\$1,553,976,846.57	\$2,096,750,813.79	\$1,568,997,583.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	SECTUR	\$206,828,540.84	\$277,874,686.28	\$196,213,274.89	\$221,378,092.24	\$8,311,744.80	\$5,223,119.93	\$0.00	\$0.00
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$368,000.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$744,326,159.59	\$0.00
	TOTAL	\$1,600,773,531.04	\$1,831,851,532.85	\$2,292,964,088.68	\$1,790,375,675.24	\$8,311,744.80	\$5,223,119.93	\$0.00	\$0.00
	TS	\$0.00	\$0.00	\$500,000.00	\$500,000.00	\$0.00	\$0.00	\$368,000.00	\$0.00
	VIGILADO	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$744,326,159.59	\$0.00
AMBIENTE	CONAFOR	\$813,221,232.00	\$785,295,270.32	\$900,284,764.78	\$792,892,244.30	\$8,801,222.61	\$20,302,957.07	\$26,839,776.34	\$14,108,266.41
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$185,900.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$208,704,038.33	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	CONAGUA	\$6,680,473,901.88	\$4,894,153,843.40	\$5,791,029,793.97	\$4,905,593,673.64	\$2,739,841,502.37	\$4,894,153,843.40	\$5,791,029,793.97	\$7,613,921,874.85
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$720,000.00	\$388,960.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$9,389,217,950.00	\$662,452,802.53	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	SEMARNAT	\$494,710,876.03	\$608,090,788.13	\$633,254,750.21	\$997,828,736.93	\$8,826,668.72	\$80,975,021.32	\$15,416,428.75	\$150,126,947.62
	TOTAL	\$7,988,406,009.91	\$6,287,539,901.85	\$7,324,569,308.96	\$6,696,314,654.87	\$2,757,469,393.70	\$4,995,431,821.79	\$5,833,285,999.06	\$7,778,157,088.88
	TS	\$0.00	\$0.00	\$720,000.00	\$574,860.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	VIGILADO	\$0.00	\$0.00	\$9,389,217,950.00	\$871,156,840.86	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
SALUD	Secretaría de Salud	\$9,035,378.11	\$24,451,928.73	\$62,919,348.45	\$78,152,950.68	\$99,169,780.78	\$82,007,491.37	\$421,205,260.02	\$431,037,758.33
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,568,320.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$1,205,204,562.50	\$1,012,158,849.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	IMSS	\$1,385,865,454.00	\$1,651,010,790.00	\$2,478,805,734.00	\$3,497,930,049.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$568,527,469.77
	TS.	\$2,250,240.00	\$5,236,750.00	\$8,815,305.00	\$11,823,640.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$774,880.00
	Monto	\$1,101,108,827.72	\$394,416,701.47	\$15,171,996,516.30	\$15,450,191,570.95	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$1,116,355,462.23
	ISSSTE	\$13,506,051,993.67	\$11,838,678,660.04	\$12,640,637,173.57	\$12,889,147,588.47	\$53,586,096.38	\$73,141,954.42	\$52,034,256.28	\$12,866,805.37
	TS.	\$0.00	\$0.00	\$3,544,400.00	\$6,922,880.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$3,195,520,612.42	\$14,936,533,204.41	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	HOSPITAL GENERAL DR. GEA	\$234,134,851.00	\$229,813,152.00	\$228,079,831.00	\$255,489,172.00	\$20,580,687.00	\$101,975,434.00	\$268,358,709.00	\$161,496,472.00
TS.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$212,800.00	\$0.00	
Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$269,012,329.86	\$0.00	
TOTAL	\$15,135,087,676.78	\$13,743,954,530.77	\$15,410,442,087.02	\$16,720,719,760.15	\$173,336,564.16	\$257,124,879.79	\$741,598,225.30	\$1,173,928,505.47	
TS	\$2,250,240.00	\$5,236,750.00	\$12,359,705.00	\$20,314,840.00	\$0.00	\$0.00	\$212,800.00	\$774,880.00	
VIGILADO	\$1,101,108,827.72	\$394,416,701.47	\$19,572,721,691.22	\$31,398,883,624.36	\$0.00	\$0.00	\$269,012,329.86	\$1,116,355,462.23	

ENERGÍA

Dependencia	Montos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios/Testigo Social				Montos de Obra Pública/Testigo Social			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
PEMEX Petroquímica	\$3,564,336,019.00	\$3,989,485,609.00	\$4,970,068,479.00	\$4,377,951,345.00	\$612,901,440.00	\$662,997,362.00	\$870,050,350.00	\$1,528,295,189.00
T.S.	\$0.00	\$100,000.00	\$218,950.22	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Monto	\$0.00	\$0.00	\$472,465,850.29	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
PEMEX Refinación	\$16,569,939,971.00	\$18,633,328,204.00	\$21,988,991,388.00	\$19,845,102,730.00	\$9,849,107,511.00	\$7,959,607,560.00	\$16,283,844,004.00	\$21,499,115,552.00
T.S.	\$1,368,000.00	\$768,000.00	\$908,000.00	\$560,000.00	\$0.00	\$1,248,000.00	\$320,000.00	\$320,000.00
Monto	\$4,267,407,466.77	\$0.00	\$1,063,728,098.17	\$0.00	\$0.00	\$923,474,705.83	\$8,172,248,735.76	\$7,926,082,222.00
PEMEX Corp	\$6,202,554,029.00	\$6,478,008,248.00	\$3,973,751,421.00	\$848,915,346.30	\$6,555,860,097.90	\$290,538,572.39	\$194,590,486.19	\$66,871,095.53
T.S.	\$560,000.00	\$1,770,000.00	\$2,208,000.00	\$1,090,500.00	\$0.00	\$0.00	\$1,030,000.00	\$250,000.00
Monto	\$1,262,348,157.20	\$930,474,974.45	\$1,122,510,774.29	\$127,575,316.88	\$0.00	\$0.00	\$4,245,354,019.64	\$3,125,610,740.00
PEMEX EP	\$9,258,998,990.00	\$11,587,052,291.00	\$269,303,283,183.00	\$15,650,878,019.00	\$4,826,708,601.00	\$6,933,054,202.00	\$658,685,485,494.00	\$205,928,406,103.00
T.S.	\$3,694,591.00	\$18,716,923.42	\$11,683,056.00	\$5,726,068.00	\$600,000.00	\$15,458,531.00	\$5,124,500.00	\$3,596,326.00
Monto	\$4,069,946,867.43	\$61,764,669,532.61	\$6,158,149,841.70	\$7,117,375,455.64	\$133,348,753.80	\$44,889,426,593.32	\$1,378,838,917.20	\$7,502,933,439.81
PEMEX GAS Y PETRO	\$869,218,800.00	\$1,773,419,700.00	\$1,446,842,700.00	\$1,056,270,600.00	\$420,840,500.00	\$133,198,900.00	\$1,136,190,600.00	\$1,844,770,800.00
T.S.	\$260,000.00	\$320,000.00	\$420,000.00	\$0.00	\$0.00	\$304,000.00	\$974,000.00	\$0.00
Monto	\$279,446,241.31	\$132,046,019.95	\$7,429,410,919.54	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$3,265,500,000.00	\$0.00
SENER	\$81,647,945.33	\$84,578,401.00	\$79,939,063.00	\$615,929.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
CFE	\$89,928,500,000.00	\$122,825,600,000.00	\$107,749,300,000.00	\$129,354,600,000.00	\$2,614,500,000.00	\$2,626,400,000.00	\$3,265,600,000.00	\$2,923,000,000.00
T.S.	\$876,000.00	\$287,000.00	\$1,472,000.00	\$1,108,000.00	\$720,000.00	\$0.00	\$789,500.00	\$1,340,000.00
Monto	\$183,819,942,854.00	\$816,230,551.75	\$22,984,785,025.84	\$5,636,321,776.82	\$8,390,600,310.00	\$0.00	\$1,683,118,960.29	\$2,324,292,265.58
CIA MEX DE EXPLORA- CIONES	\$2,206,154,000.00	\$2,754,041,000.00	\$4,319,544,000.00	\$3,458,979,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
T.S.	\$0.00	\$0.00	\$400,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$821,680,786.92	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
III SERVICIOS	\$78,739,500.00	\$80,821,900.00	\$76,038,000.00	\$74,603,600.00	\$85,906,500.00	\$87,514,700.00	\$125,279,800.00	\$300,623,800.00
T.S.	\$0.00	\$44,771.50	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
Monto	\$0.00	\$1,289,834.11	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
TOTAL	\$128,770,857,698.00	\$168,227,677,322.00	\$414,006,786,260.00	\$174,850,899,325.30	\$24,965,824,649.90	\$18,693,311,296.39	\$680,561,040,734.19	\$234,091,082,539.53
TS	\$6,758,591.00	\$22,006,694.92	\$17,310,006.22	\$8,484,568.00	\$1,320,000.00	\$17,010,531.00	\$8,238,000.00	\$5,506,326.00
VIGILADO	\$193,699,091,586.71	\$63,644,710,912.87	\$39,231,050,509.83	\$13,702,953,336.26	\$8,523,949,063.80	\$45,812,901,299.15	\$18,745,060,632.89	\$20,878,918,667.39

	Dependencia	Montos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios/Testigo Social				Montos de Obra Pública/Testigo Social			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
EDUCACIÓN	INAH	\$274,524,604.35	\$509,836,631.79	\$575,405,756.56	\$641,746,745.67	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$128,428.57	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$221,970,326.20	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	INBA	\$418,062.40	\$412,829.10	\$357,918.60	\$572,351.10	\$83,958,426.35	\$247,793,400.00	\$224,163,500.00	\$464,380,871.98
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$227,000.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$271,834,648.75
	SEP	\$15,504,966.00	\$1,282,231,720.00	\$14,189,147.00	\$9,467,425.54	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$624,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$596,277,604.48	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	CONACYT	\$172,553,431.43	\$177,299,659.15	\$218,287,010.34	\$256,631,172.00	\$1,569,559.66	\$1,127,047.13	\$4,611,287.64	\$3,948,895.20
Univer. Pedag. Nacional	\$72,207,328.88	\$83,470,784.79	\$81,414,677.39	\$82,380,537.52	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	
CONACULTA	\$507,692,670.00	\$420,483,730.00	\$499,974,400.00	\$474,591,100.00	\$95,111.33	\$103,444.13	\$209,994.66	\$130,308.45	
	TOTAL	\$1,042,901,063.06	\$2,473,735,354.83	\$1,389,628,909.89	\$1,465,389,331.83	\$85,623,097.34	\$249,023,891.26	\$228,984,782.30	\$468,460,075.63
	TS	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$752,428.57	\$0.00	\$195,500.00	\$0.00	\$227,000.00
	VIGILADO	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$818,247,930.68	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$271,834,648.75
GOBERNACIÓN	FP	\$318,317,079.00	\$425,906,305.00	\$452,916,452.00	\$516,816,027.00	\$29,262,482.00	\$20,487,507.00	\$86,836,469.00	\$43,742,078.00
	T.S.	\$40,250.00	\$116,150.00	\$234,600.00	\$46,400.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$20,000,000.00	\$67,000,000.00	\$25,000,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	SEGOB	\$1,644,748,023.00	\$2,725,490,570.00	\$3,281,953,010.00	\$3,850,773,651.00	\$13,548,803.00	\$14,999,069.00	\$275,095,350.00	\$169,951,512.00
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$1,380,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$299,476,100.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00

	Dependencia	Montos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios/Testigo Social					Montos de Obra Pública/Testigo Social				
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010		
COMUNICACIONES	SCT	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	
	AEROPUERTO CM	\$785,649,939.26	\$1,487,403,223.88	\$985,032,972.31	\$916,753,196.35	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$1,022,000.00	\$560,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$89,180,024.27	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	API MAZATLÁN	\$32,009,600.00	\$49,902,700.00	\$43,666,300.00	\$48,502,900.00	\$71,321,800.00	\$173,240,600.00	\$169,542,000.00	\$189,201,600.00		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$165,000,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	CAPUFE	\$2,030,489,168.68	\$2,149,663,431.94	\$1,967,537,896.63	\$1,836,049,950.32	\$4,227,478,362.07	\$3,321,745,394.78	\$3,167,256,319.34	\$3,116,633,239.82		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$96,000.00	\$102,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$409,690,129.00	\$408,615,023.88	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	SEPOMEX	\$656,546,034.00	\$1,033,048,577.55	\$1,004,581,346.25	\$795,511,507.45	\$13,882,087.74	\$48,924,487.45	\$4,342,396.75	\$36,921,630.55		
ASA	\$522,814,133.92	\$582,692,870.93	\$465,879,893.06	\$517,994,228.36	\$395,710,812.31	\$363,294,701.31	\$209,080,140.25	\$273,180,475.34			
TOTAL	\$4,027,508,875.86	\$5,302,710,804.30	\$4,466,698,408.25	\$4,114,811,782.48	\$4,708,393,062.12	\$3,907,205,183.54	\$3,550,220,856.34	\$3,615,936,945.71			
TS	\$0.00	\$0.00	\$1,118,000.00	\$662,000.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
VIGILADO	\$0.00	\$165,000,000.00	\$409,690,129.00	\$497,795,048.15	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
HACIENDA	SHCP	\$2,617,815,758.00	\$5,288,436,511.00	\$6,329,162,506.00	\$5,922,845,228.00	\$39,215,691.00	\$85,071,988.00	\$71,689,452.00	\$68,161,554.00		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$701,680.00	\$259,297.60	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$1,375,592,203.89	\$6,064,308,728.10	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	SAT	\$1,140,936,652.49	\$1,249,537,501.01	\$1,400,882,982.83	\$1,399,492,012.20	\$5,694,212.06	\$4,812,440.74	\$731,564.24	\$724,807.26		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$761,300.00	\$1,854,614.22	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$188,314,518.00	\$26,027,143.91	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	BANOBRAS	\$822,100,000.00	\$927,469,000.00	\$1,065,714,000.00	\$1,134,664,000.00	\$9,401,000.00	\$22,920,000.00	\$20,920,000.00	\$281,681,000.00		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	SAE	\$277,074,591.00	\$240,762,813.00	\$276,713,773.00	\$254,865,587.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	T.S.	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
	Monto	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00		
TOTAL	\$10,479,130,288.85	\$14,195,137,476.43	\$16,108,969,443.03	\$16,956,947,527.26	\$54,635,885.06	\$119,260,389.23	\$126,761,827.92	\$360,749,254.62			
TS	\$0.00	\$0.00	\$1,659,630.00	\$2,113,911.82	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00			
VIGILADO	\$0.00	\$0.00	\$1,563,906,721.89	\$6,090,335,872.01	\$0.00	\$0.00	\$0.00	\$0.00			

Notas sobre las cifras presentadas en la TABLA A, por ente público (refiérase a las solicitudes de acceso a la información pública enlistadas en el ANEXO 9 y las abreviaturas de la TABLA C):

- CPTM, S.A. de C.V. No hay “montos vigilados” porque no se realizaron los procedimientos. Sin embargo, sí existieron erogaciones por concepto de contraprestaciones al Testigo Social (en total \$500,000.00, equivalentes al 03% del presupuesto anual de adquisiciones de la entidad).
- SECTUR. En el año 2009 se vigiló un monto de \$744,326,159.59 en una contratación de obra pública a cargo de la Secretaría. Esta contratación, empero, fue pagada con fondos de un fideicomiso público. Se aclara entonces que el monto pagado al TS (\$368,000.00) se cargó al mismo fideicomiso. Como se observa, el presupuesto de la Secretaría en ese año es de \$0.00 para obra pública por esta razón.
- CONAGUA. Se dice en la respuesta a la solicitud de acceso a la información que el TS participa en obra pública para la construcción de una planta de tratamiento. Sin embargo, lo que se adjudica es la prestación del servicio de tratamiento de aguas potables por 25 años a un precio de \$9,389,217,950.00 con costo de \$720,000.00 por contraprestación al TS. El monto en esta razón es muy superior al total anual de adquisiciones (\$5,791,029,793.97) reportado por el desconcentrado. Para el año 2010 la respuesta dice que se ha contratado al mismo Testigo Social (C.P. Dablantes Camacho) en tres ocasiones, señalando dos licitaciones públicas y un caso de excepción a la licitación pública. El monto vigilado se calculó sobre la base de información de Compranet para las licitaciones públicas, exclusivamente, por falta de información sobre el otro monto.
- SS. Se informa de tres contrataciones de Testigo Social; con información de Compranet se extrajeron los montos supervisados en el caso de las licitaciones públicas. Dos de éstas son conjuntas (con el IMSS, ISSSTE e ISSFAM), por lo que se reportan montos muy superiores al presupuesto anual de la Secretaría. Una de éstas se declaró desierta, por lo que se reporta el monto de \$0.00. En 2009 no se erogaron montos por concepto de contraprestaciones al Testigo Social, pagándose lo contratado en ese año hasta 2010.
- INBAL. La licitación atestiguada en 2008 se declaró desierta. Su secuela se prorrogó hasta 2010, por lo que el monto vigilado se reporta exclusivamente en ese año, no así las erogaciones efectivamente hechas por concepto de contraprestaciones.
- SEP. Las contraprestaciones por atestiguamientos realizados en el año 2010 se pagaron hasta el ejercicio fiscal 2011. Por tanto, el monto en 2010 aparece en ceros. De las licitaciones observadas en ese mismo año, una de las tres se declaró desierta.
- SFP. La Secretaría no proporcionó “montos vigilados” para las contrataciones atestiguadas en la respuesta a la solicitud de acceso a la información. Se complementó la información de 2008 a 2011 con datos extraídos del Quinto Informe de Labores de la misma Secretaría.
- SEGOB. La Dependencia no informó sobre el “monto vigilado” en la contratación atestiguada. La información del monto se extrajo del testimonio de Transparencia Mexicana.
- SCT. Los datos solicitados, aunque se solicitó la entrega por medio magnético, no fueron entregados en las oficinas de ONG CCRC. En esta razón la Tabla reporta los montos vigilados y las erogaciones por contraprestaciones en ceros, si bien la SFP indica en su Quinto Informe de Labores que se han hecho designaciones para los años 2008 (3), 2009 (4) y 2010 (2).
- SHCP. En 2009 y 2010 solicitó la presencia de Testigos Sociales a la SFP para la compra consolidada del seguro de gastos médicos mayores de la Administración Pública Federal. La respuesta a la solicitud de acceso a la información, empero, no brindó los montos de estas contrataciones, los cuales se extrajeron de Compranet, conforme a los número de licitaciones aportados. Estos “montos vigilados” son cuantiosos, e incluso superiores al gasto reportado en materia de adquisiciones (2010) por tratarse de una compra consolidada cuyo monto se distribuye entre los entes públicos participantes.
- SAT. Este órgano desconcentrado proporcionó información completa exclusivamente para el año 2010. Para 2009 el “monto vigilado” se construyó con datos de Compranet, conforme a las referencias proporcionadas. Debe considerarse que se trata de dos procedimientos: una licitación declarada desierta y una más adjudicada efectivamente.
- SAE. El Testigo Social solicitado en el año 2009 participó en un procedimiento declarado desierto, por lo que no se reporta el “monto vigilado” correspondiente.
- SRE. Sólo se proporcionaron “montos vigilados” para el año 2010. El resto de los años se obtuvieron los montos mínimos de algunas de las convocatorias. También se obtuvieron montos para las licitaciones de 2007 de los testimonios emitidos por Transparencia Mexicana. En 2010, la cifra total corresponde a un contrato relacionado con la organización de la COP-16 (16ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco sobre Cambio Climático, de las Naciones Unidas) por lo que el monto vigilado corresponde al 83% del total de lo realmente erogado por la Secretaría (aunque corresponde a un partida presupuestal que atiende a este propósito específicamente).
- SSP. La Secretaría informa sobre los montos erogados anualmente como contraprestación a los Testigos Sociales. Sin embargo, no proporcionó los “montos vigilados” ni elementos detallados que permitan identificar los contratos en Compranet o el Portal de Obligaciones de Transparencia. Esto, en particular porque algunos de estos contratos fueron finalmente celebrados por órganos desconcentrados de la SSP, incluso por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En tal virtud se expresan los datos ofrecidos en el Quinto Informe de Labores de la SFP, si bien no existe una correlación explicable entre montos vigilados y montos erogados por concepto de contraprestaciones. Por ejemplo, en materia de Adquisiciones, para el año 2010 se pagaron más de dos millones de pesos en contraprestaciones, sin “monto vigilado” que le correspondiera.
- PGR. La búsqueda en los archivos de la dependencia se limitó al año 2010, argumentando la vigencia de los Reglamentos de la LA y la LO, por lo que únicamente se relacionó el monto erogado por concepto de contraprestaciones para ese periodo. En información adicional, se ubicó la licitación correspondiente en Compranet, agregando en consecuencia el monto erogado.
- Sector Energía. En general, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no entregaron la información completa, especialmente en lo que hace a “montos vigilados”. En este caso se extrajeron de Compranet y el Portal de Obligaciones de Transparencia, permitiendo verificar los montos conforme a los fallos de las licitaciones o los contratos.
- PEMEX PPQ. La entidad no informó de los montos vigilados, ni existe forma de relacionarlos a contratos o procesos, para extraer los datos de Compranet o del Portal de Obligaciones de Transparencia. Sólo se reportó,

para el año de 2009 un monto de \$472,465,850.29 en materia de Adquisiciones.

- Pemex Refinación: En materia de Adquisiciones para el año 2008 se tuvieron tres licitaciones declaradas desiertas; por ello, no hay monto vigilado. En el año 2010 se tiene una licitación más que fue declarada desierta en el mismo rubro.

- PEMEX PGPB: para 2007 la dependencia reporta una licitación con monto vigilado de \$279,446,241.31. La licitación de 2008 fue corroborada y se agregó el monto vigilado (que no fue proporcionado) equivalente a \$132,046,019.95.

- Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V. Se canceló la primera licitación en 2009 y se declara desierta la segunda, en el mismo año. La licitación de 2010, por su parte se reporta en \$0.00, pero el testimonio apunta que sí se suscribió contrato por \$821,680,786.92. Al Testigo Social sólo se le pagó por el año 2009 (el .05% del precio final).

- Financiera Rural. La licitación en la que participó el Testigo Social en 2010 fue cancelada, por lo que no se erogaron montos presupuestarios y el "monto vigilado" se reporta en ceros.

- Aeropuerto de la Ciudad de México. En 2009 se declaró desierta la licitación, por lo que se establece el "monto vigilado" en ceros. El monto de la contratación de 2010 se extrajo del testimonio de Transparencia Mexicana, puesto que no se proporcionó en la respuesta a la solicitud de acceso a la información.

- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V. La entidad informa que no contrató Testigo Social durante el año 2008; la información sobre el monto vigilado se extrae del Informe de Labores de la SFP para 2011, que informa (por el contrario) que sí se realizó una designación en este período.

ANEXO 11

MUESTRA DE FICHAS DE ANÁLISIS DE TESTIMONIOS

ONG CONTRALORÍA CIUDADANA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, A.C.
Investigación INDESOL- Testigo Social 2011
Análisis de testimonios

*Fichas elaboradas por Ernesto Gómez Magaña (EGM), Coordinador
Luis Julián Mireles Romero (LMR), Asistente de Investigación y
Luis Enrique Pérez Sosa (LEPS), Asistente de Investigación*

CPC Alejandro Frank Díaz

Testimonios analizados:

Contratación Plurianual de Administración de Personal (desierta)	Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.	27 de noviembre de 2009 (A)
Contratación y Administración de Personal	Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.	Marzo de 2010 (B)

Observaciones generales:

Los testimonios del CPC Frank Díaz contienen una narración sencilla de los hechos, sin embargo, suele utilizar lenguaje técnico propio de la materia de adquisiciones en abundancia. Si bien esto refleja su conocimiento y dominio de los temas, no facilita la comprensión del testimonio. Así, por ejemplo, se dan pocos datos sobre el contexto de la licitación, para que el documento público permita conocer, por ejemplo cuáles son las actividades que realiza el ente público.

Ahora bien, el TS es muy claro siempre en mencionar el objetivo de su participación, en términos de los Lineamientos entonces vigentes, además de señalar siempre que utiliza la metodología para atestiguamientos autorizada por el Colegio de Contadores Públicos y el Instituto Mexicano de la materia, lo cual es excepcional por tratarse de un TS persona física (esto en más común en organizaciones).

Por lo demás, se observa del TS una participación muy activa, lo cual resultó esencial tomando el caso tan complicado de que se tratan los testimonios consultados, donde se implican dos procedimientos fallidos y uno más con un resultado cuestionable. Se observa la franca colaboración del TS con la SFP, en todo momento, lo cual produjo resultados favorables al ente público y por consecuencia al buen uso de recursos públicos.

Observaciones Testimonio A:

- El TS intervino para evitar que se adjudicara directamente el contrato, favoreciendo el carácter excepcional de esta contratación sólo para el caso de los servicios que se requerían de inmediato.

ANEXO 12

MUESTRA DEL DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

Protocolo de Entrevista: Durante la entrevista se analizaron tres aspectos de la experiencia de participación como testigo social: participación ciudadana, impacto (incidencia) en la gestión pública y alcances de la figura.

Se elaboró una guía para la entrevista, con los temas y preguntas definidos de acuerdo a los aspectos relevantes de la figura que se sistematizaron. Las entrevistas tuvieron una duración promedio de 1 hora. Para llevar a cabo la entrevista se requirió del siguiente material de apoyo:

- Guía de preguntas para entrevista
- Grabadora de audio
- Leyes y Reglamentos (Adquisiciones y Obras Públicas)
- Lineamientos 2004

Se llevaron a cabo un total de 20 entrevistas a testigos sociales, 12 de ellas a personas físicas y 8 de ellas a representantes de personas morales, entre los meses de julio y agosto de 2011. En la mayoría de los casos los entrevistados autorizaron la grabación del audio de la entrevista, así como la mención de algunas frases o comentarios específicos. Sólo dos entrevistados no autorizaron la grabación del audio de la entrevista.

A continuación se presenta la información vertida por cada entrevistado de acuerdo a la guía para entrevista elaborada previamente. Para cada pregunta guía se definieron una serie de temas relacionados, que a su vez se desagregaron en preguntas abiertas. El análisis e interpretación de la información se llevó a cabo en tres niveles: análisis por reactivo; análisis por tema; y análisis por aspecto de la figura del testigo social.

H1. El Testigo social y la participación ciudadana

En primer lugar se analizó la relación del Testigo social con la participación ciudadana. Si bien el Testigo social esta catalogado como un mecanismo de participación ciudadana, también presenta una serie de características únicas que no se reconocen comúnmente en los distintos mecanismos de participación ciudadana en México (monitoreo ciudadano, plebiscito, referéndum, comités ciudadanos, consejos ciudadanos, contralorías ciudadanas, iniciativa popular, audiencia pública, etc.). Para ello es importante identificar un concepto de participación ciudadana que abarque las especificidades de la figura, sin renunciar a los aspectos principales de la participación ciudadana. De ahí la relevancia de preguntar a los Testigos sociales como se inserta esta figura en el concepto y el mecanismo de participación ciudadana.

Tema: Consideración del Testigo Social como mecanismo de participación ciudadana

Expectativa: Los actores identifican un concepto de participación ciudadana sobre la base de la incidencia y al Testigo Social como un mecanismo, en virtud de su institucionalidad.

ANEXO 13

CUADRO COMPARATIVO DESIGNACIONES/CONTRATACIONES

Dependencias / Entidades ¹	Designaciones ²	Contratos ³	Dependencias /Entidades	Designaciones	Contratos
SCT	9	0	Aeropuerto		
SEP	4	3	Internacional de la Ciudad de México	3	2
SEGOB	2	1	Administración		
SHCP	3	3	Portuaria Integral	1	0
SFP	4	4	Mazatlán		
SRE	2	3	Bsnco Nacional de		
SS	4	2	Obras y Servicios	1	0
SSP	5	3	Públicos		
SECTUR	1	1	Caminos y Puentes		
PEP	203	193	Federales de Ingresos	3	2
PGPB	3	3	y Servicios Conexos		
PEMEX Refinacióm	12	9	Compañía Mexicana de Exploraciones	1	1
PEMEX	21	23	Fideicomiso		
CFE	38	37	PROMÉXICO	1	1
CONAGUA	4	4	Financiera Rural	1	1
CONAFOR	2	1	Hospital General Dr. Manuel Gea González	1	1
CPTM	4	0	Pronósticos para la		
ISSSTE	18	24	Asistencia Pública	1	0
IMSS	54	58	Servicio de		
INAH	1	1	Administración y	203	0
INBA	3	1	Enajenación de Bienes		
PGR	1	1	Total	421	393
SAT	9	10			

¹ Véanse las abreviaturas utilizadas en la Tabla C

² Con información del Quinto Informe de Labores de la SFP, Septiembre de 2011.

³ Elaboración propia, con datos del ejercicio de análisis cuantitativo. Para la precisión de algunos datos, véanse las notas a la Tabla A.

ANEXO 14

ESQUEMA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS INFORMES PREVIOS DE LOS TESTIGOS SOCIALES

[FECHA DE ELABORACIÓN]

INFORME PREVIO SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN [TIPO, CARÁCTER Y NÚMERO DEL PROCEDIMIENTO]

DESTINATARIOS:

Titular de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas
[TITULAR DEL ÁREA CONTRATANTE DE (SEÑALAR DEPENDENCIA O ENTIDAD)]
Titular del Órgano Interno de Control en [INCLUIR ENTIDAD O DEPENDENCIA A LA QUE PERTENECE]
Presente.-

DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA EMISIÓN DEL INFORME PREVIO:

En cumplimiento a las funciones que me han sido conferidas por los artículos [27 BIS fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 55 fracción IV de su Reglamento (en caso de que se trate de personas morales deberá adicionarse el artículo 53 último párrafo de dicho Reglamento) o 26 Ter fracción IV de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público 65 fracción VII y 67 fracción IV de su Reglamento (en caso de que se trate de personas morales deberá adicionarse el artículo 64 último párrafo del referido Reglamento)], en mi calidad de testigo social con número de registro [INCLUIR NÚMERO] en el Padrón Público de Testigos Sociales, me permito rendir INFORME PREVIO correspondiente al procedimiento de [INCLUIR TIPO DE PROCEDIMIENTO (LICITACIÓN PÚBLICA, ADJUDICACIÓN DIRECTA O INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS)] realizado por [SEÑALAR NOMBRE, DENOMINACIÓN O RAZÓN SOCIAL DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD QUE INSTRUYÓ EL PROCEDIMIENTO], para la contratación de [INCLUIR OBJETO DE LA CONTRATACIÓN] con número de identificación en CompraNet [INCLUIR NÚMERO].

OBSERVACIÓN:

En efecto, durante el acto de [SEÑALAR EL ACTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN EN QUE SE APRECIÓ LA POSIBLE IRREGULARIDAD] se detectó la posible irregularidad consistente en [INDICAR LA IRREGULARIDAD DETECTADA, SEÑALANDO LA DISPOSICIÓN NORMATIVA POSIBLEMENTE INFRINGIDA, ASÍ COMO LOS MOTIVOS POR LOS QUE SE CONSIDERA SE INFRINGE DICHA DISPOSICIÓN].

RECOMENDACIÓN:

Sobre el particular y con la finalidad de que el acto [SEÑALAR EL ACTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN EN QUE SE APRECIÓ LA POSIBLE IRREGULARIDAD] se ajuste en sus términos a la normatividad aplicable, se sugiere: [REFERIR LA RECOMENDACIÓN QUE A JUICIO DEL TESTIGO SOCIAL PERMITIRÍA REGULARIZAR EL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN].

Lo que hago de su apreciable conocimiento para los efectos que se sirvan determinar.

[FIRMA AUTÓGRAFA DEL TESTIGO O TESTIGOS SOCIALES O DE LA PERSONA FÍSICA DESIGNADA POR LA PERSONA MORAL TESTIGO SOCIAL]

[NOMBRE DEL TESTIGO O TESTIGOS SOCIALES O DE LA PERSONA FÍSICA DESIGNADA POR LA PERSONA MORAL TESTIGO SOCIAL]

[EL DOCUMENTO DEBERÁ ESTAR FOLIADO Y RUBRICADO EN TODAS SUS FOJAS]

[CONSIDERANDO QUE ANTE UNA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EL INFORME PREVIO SERÍA OBJETO DE DIFUSIÓN PÚBLICA, EN EL CASO DE TESTIGOS SOCIALES PERSONAS FÍSICAS, NO DEBERÁ INCLUIRSE DOMICILIO, NÚMERO TELEFÓNICO O CUALQUIER OTRO DATO PERSONAL, TODA VEZ QUE ESTOS SON CONFIDENCIALES CONFORME A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 3 FRAC. II Y 18 FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

EN CASO DE QUE EL TESTIGO SOCIAL PERSONA FÍSICA PRETENDA INCORPORAR DATOS PERSONALES DEBERÁ MANIFESTAR EXPRESAMENTE SU CONSENTIMIENTO PARA SU DIFUSIÓN EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 19 DE LA CITADA LEY]

ANEXO 15

ESQUEMA DE CONTRATO PARA TESTIGOS SOCIALES

CONTRATO ABIERTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA PARTICIPACIÓN COMO TESTIGO SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA XXXXXXX NO. XXXXXX (EN CASO DE SER OTRO TIPO DE PROCEDIMIENTO AJUSTAR SEGÚN CORRESPONDA), QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL EJECUTIVO FEDERAL (O LA ENTIDAD) POR CONDUCTO DE (SEÑALAR EL NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD), REPRESENTADA POR (SEÑALAR EL CARGO Y NOMBRE DEL SERVIDOR PÚBLICO CON FACULTADES PARA SUSCRIBIR EL CONTRATO) Y, POR LA OTRA, (SEÑALAR EL NOMBRE DEL TESTIGO SOCIAL) (EN CASO DE SER UNA PERSONA MORAL SEÑALAR EL NOMBRE DEL REPRESENTANTE Y CARÁCTER CON EL QUE SE OSTENTA), A QUIENES EN LO SUCESIVO Y PARA LOS EFECTOS DEL PRESENTE CONTRATO SE LES DENOMINARÁ (SEÑALAR LA DENOMINACIÓN DE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD) Y “EL TESTIGO SOCIAL”, RESPECTIVAMENTE, AL TENOR DE LAS DECLARACIONES Y CLÁUSULAS SIGUIENTES:

DECLARACIONES

I. DE [“LA DEPENDENCIA” O “LA ENTIDAD”]

(PARA DEPENDENCIAS)

1.1.- Que es una Dependencia del Ejecutivo Federal, en términos de los artículos XXX y XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que su representante, quien ocupa el cargo de XXXXXXXXXXXX, tiene facultades suficientes para suscribir el presente contrato, como se desprende del artículo XXXX fracción XXXXXX de su Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el XXXXX de XXXXX de XXXXX.

(PARA ENTIDADES)

1.1 Que es (señalar si es un organismo descentralizado, una empresa de participación estatal o un fideicomiso público) de la Administración Pública Federal, en los términos de los artículos XXX, fracción XXXX y XXX, fracción XXXXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (indicar si es creada mediante decreto o constituida conforme alguna otra disposición, o mediante escritura pública), que su representante, quien ocupa el cargo de XXXXXXXXXXXX, tiene facultades suficientes para suscribir el presente contrato, como se desprende del artículo XXXX fracción XXXXXX de XXXXXXXXXXXX, publicado en el Diario Oficial de la Federación el XXXXX de XXXXX de XXXXX (o en su caso con indicar el instrumento legal mediante el cual se le otorgan facultades.)

1.2.- Que el presente contrato se celebra atendiendo a que el procedimiento de Licitación Pública XXXXXXX No. XXXXXX (en caso de ser otro tipo de procedimiento ajustar según corresponda) para la contratación de (señalar lo que se contrata a través del procedimiento) rebasa el equivalente a XXXXXX millones de días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, (en caso de que no rebase los montos en SMGVDF señalar: tiene un impacto significativo en los programas sustantivos de esta XXXXXXXXXXXX), por lo que a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 26 Ter. primer párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 63 de su Reglamento, (cuando el procedimiento que se atestigua devenga de la Ley de Obra ajustar de la siguiente manera: 27 Bis primer párrafo de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 52 de su Reglamento) se hace necesario contratar los servicios de “EL TESTIGO SOCIAL”, en virtud de la designación hecha por la Secretaría de la Función Pública en adelante la SFP mediante oficio XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

1.3.- Que el presente contrato fue adjudicado mediante el procedimiento de adjudicación directa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, fracción III, 41 fracción I (cuando el importe de la operación no exceda los montos máximos fundamentar en el artículo 42) y 47 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, previo dictamen favorable de fecha XXXX de XXXX de 20XX emitido por el Comité XXXXXXXXXXXX en su XXXXXXXX Reunión XXXXXXXXXXXX.

1.4.- Que el servidor público responsable de coordinar técnica y administrativamente la ejecución, verificación, enlace y demás actividades establecidas en este contrato, así como de liberar los pagos será el (indicar el cargo del servidor público) de [“LA DEPENDENCIA” O “LA ENTIDAD”].

1.5.- Que cuenta con la autorización del XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, para realizar la erogación por concepto de los servicios objeto de este contrato, de conformidad con lo previsto por el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público según se desprende del oficio No. XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX de fecha XXX de XXXXXXXX de 20XX.

1.6.- Que se cuenta con recursos presupuestales y con autorización para ejercerlos en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del presente contrato, como se desprende del (señalar el nombre del documento y datos del mismo tales como No. de folio, fecha de emisión y partida presupuestal)

1.7.- Que para los efectos de este contrato, manifiesta tener como su domicilio el ubicado en la XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Colonia XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Código Postal XXXXXXXX, Delegación XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, en México, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

II. DE “EL TESTIGO SOCIAL”

- II.1.- Que es una XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX (para persona física, indicar datos de nacionalidad, originario de XXX, fecha de nacimiento e información contenida en el acta de nacimiento tales fecha de nacimiento, No. de folia, oficina de registro, libro, partida y lugar de registro) o (persona moral señalar tipo de sociedad o asociación e indicar los datos de la escritura pública mediante el cual acredita su existencia legal).
PERSONA FÍSICA:
- II.2.- Que es una persona física con actividad (señalar la actividad que se establece en su cédula del Registro Federal de Contribuyentes) y que cuenta con el Registro Federal de Causantes No. XXXXXXXXXXXX y clave Única de Registro de Población XXXXXXXXXXXX.
PERSONAS MORALES:
Que una empresa (asociación o sociedad) legalmente constituida y que tiene por objeto social (señalar el que se indica en su acta constitutiva o estatuto) y que cuenta con el Registro Federal de Causantes No. XXXXXXXXXXXX
- II.3.- Que (señalar los datos del instrumento legal mediante el que se acrediten las facultades de su representante), manifestando bajo protesta de decir verdad, que a la fecha de firma de este instrumento, dichas facultades no le han sido revocadas ni modificadas en forma alguna.
(EN EL CASO DE SER PERSONA FÍSICA SE DEBE AJUSTAR EL SIGUIENTE TEXTO)
- II.4.- Que su apoderado bajo protesta de decir verdad manifiesta, que ni él ni ninguno de los socios y accionistas desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni se encuentran inhabilitados para ello, así como que "EL TESTIGO SOCIAL" no se encuentra en alguno de los supuestos del artículo 50 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, ni en el antepenúltimo párrafo del artículo 60 del mismo ordenamiento.
- II.5.- Que cuenta con el registro como Testigo Social número (señalar número) otorgado por la Secretaría de la Función Pública, mediante oficio No. XXXXXXXX
(CUANDO CORRESPONDA POR EL MONTO DE LA CONTRATACIÓN)
- II.6.- Que para los efectos de lo previsto por el artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación, presenta a "XXXXXXXXXX", el acuse que comprueba el inicio del trámite a que alude la regla XXXXXXXX de la Resolución Miscelánea Fiscal para XXXXX, publicada en el Diario Oficial de la Federación el XXX de XXX de 20XX.
- II.7.- Que para los efectos legales relacionados con este contrato, manifiesta tener como su domicilio el ubicado XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX No. XXXXXXXXXXXXX Colonia XXXXXXXXXXXXXXXX, Delegación XXXXXXXXXXXXXXXX, C.P. XXXXXX, en México, XXXXXXXXXXXXX.

CON BASE EN LAS DECLARACIONES QUE ANTECEDEN, LAS PARTES CONTRATANTES CONVIENEN EN OTORGAR LAS SIGUIENTES:

CLÁUSULA S

OBJETO DEL CONTRATO.

- PRIMERA.- *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* encomienda a “EL TESTIGO SOCIAL” y éste se obliga ante la *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* a prestar sus servicios para participar atestigüando los siguientes eventos del procedimiento de Licitación Pública XXXXXXXX No. XXXXXXXX (en caso de ser otro tipo de procedimiento ajustar según corresponda) para la contratación de (señalar lo el objeto de la contratación del procedimiento que se atestigüa):
- Revisión del proyecto de convocatoria y de la convocatoria a la licitación pública. (ajustar de acuerdo al procedimiento de acuerdo a lo siguiente: la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización)
 - Sesión del Comité, interviniendo como invitados; (cuando corresponda)
 - Visita al sitio en el que se prestarán los servicios;
 - Juntas de aclaraciones; (cuando corresponda)
 - Acto de presentación y apertura de proposiciones (o revisión de cotización)
 - Reuniones durante la evaluación de las proposiciones (o cotización)
 - Revisión del proyecto de fallo (ajustar si es AD a dictamen)
 - Acto de fallo;
 - Formalización del contrato;
 - Reuniones de trabajo relacionadas con el procedimiento de contratación a las que convoquen *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*.
 - Cualquier otro que se realice durante el procedimiento de contratación en el que sea necesaria su participación;

“EL TESTIGO SOCIAL”, se compromete a atestigüar durante la prestación de los servicios un máximo de XXX (XXXXX) horas y un mínimo de XXXX (XXXX). *[“LA DEPENDENCIA” o*

“LA ENTIDAD” establecerá los mecanismos que considere pertinentes, a efecto de verificar y comprobar la adecuada prestación de los servicios objeto del presente contrato.

La cantidad mínima y máxima de las horas de servicios a contratar, incluye trabajos de gabinete, entendiéndose por éstos el estudio, análisis o elaboración de documentos, que “EL TESTIGO SOCIAL” realice en lugares distintos a aquéllos en que se llevan a cabo los diferentes actos del procedimiento de contratación.

Para la debida prestación de los servicios [“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]:

- a) Proporcionará a más tardar XX (XXXX) días posteriores a solicitud de “EL TESTIGO SOCIAL”, toda la documentación necesaria que éste requiera y que se relacione con el objeto del presente contrato, incluida la investigación de mercado y la estrategia de contratación que sustente el proyecto de convocatoria.
- b) Entregará al “TESTIGO SOCIAL” la documentación requerida para el análisis de los diversos actos en que interviene con una anticipación de por lo menos XXXXX (XXXX) días previos a la etapa de que se trate.
- c) Informará mediante oficio, correo electrónico o fax con XX (XXXX) días de anticipación, las fechas, los lugares y hora donde se desarrollarán cada una de las etapas del procedimiento de contratación que atestigüa.

PLAZO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS Y VIGENCIA DEL CONTRATO

SEGUNDA.-

El presente contrato observará un plazo de XXXXX (XXXXXX) días naturales, con vigencia del XXXX de XXX al XXX de XXXX de 20XX, sin perjuicio de su posible conclusión anticipada en los casos previstos en su clausulado.

IMPORTE.

TERCERA.-

El importe total del contrato será hasta por la cantidad de \$XXXXXXXXXX (XXXXX PESOS XX/100 M. N.) incluido el Impuesto al Valor Agregado, el cual se encuentra integrado de la siguiente manera:

- a) El importe máximo por los servicios objeto del presente contrato será la cantidad de \$XXXXXXXXXX (XXXXX PESOS XX/100 M. N.) y el importe mínimo de pago será de \$XXXXXXXXXX (XXXXXXXXXX PESOS XX/100 M.N.).
- b) El importe por los gastos de traslado, alimentos y hospedaje que realice el “EL TESTIGO SOCIAL” con motivo de la prestación de servicios será hasta la cantidad de \$XXXXXXXXXX (XXXXX PESOS XX/100 M. N.) (SOLO EN EL CASO DE QUE LOS SERVICIOS SE REALICEN A MÁS DE 70 (SETENTA) KILÓMETROS DE LA LOCALIDAD DONDE RESIDA “EL TESTIGO SOCIAL”)

Si “EL TESTIGO SOCIAL” realiza trabajos por mayor valor del indicado, no tendrá derecho a reclamar pago alguno por ello.

Tratándose de pagos en exceso que haya recibido “EL TESTIGO SOCIAL” se estará a lo previsto por el artículo 51 tercer párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ambas partes manifiestan de común acuerdo que los precios de este contrato son fijos, por lo que bajo ninguna circunstancia el importe de los servicios pactados podrá aumentar durante la vigencia del contrato.

El pago de los servicios quedará condicionado, proporcionalmente, al pago que “EL TESTIGO SOCIAL” deba efectuar en su caso por concepto de penas convencionales.

FORMA DE PAGO.

CUARTA.-

[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”] efectuará el pago de los servicios objeto del contrato en moneda nacional, de acuerdo al número de horas que preste “EL TESTIGO SOCIAL” durante el procedimiento de contratación que atestigüe.

El pago por la prestación de los servicios se realizará en cada una de las etapa a que se refiere la cláusula primera de este contrato y el importe de cada pago será el que resulte de multiplicar la cantidad de \$XXXXXXX (XXXXXXXXXXXXX/100 M.N) que corresponde al precio unitario de las horas, por el número de horas que preste “EL TESTIGO SOCIAL” durante cada una de las referidas etapas considerando el número de horas mínimo y máximo establecido en dicha cláusula.

El pago de los servicios procederá siempre que “EL TESTIGO SOCIAL” entregue a [“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”] el informe parcial de la etapa que corresponda y su testimonio en los términos y condiciones establecidos en este contrato.

(ESTABLECER LA SIGUIENTE FORMA DE PAGO PARA VIÁTICOS CUANDO SE REQUIERA EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 65 DEL REGLAMENTO DE LA LAASSP)

El pago que se realice por los gastos de traslado, alimento y hospedaje que en su caso requiera realizar “EL TESTIGO SOCIAL” para la debida prestación de los servicios, será cubierto solo

en el caso de que éstos se realicen a más de 70 (setenta) kilómetros de la localidad donde reside **“EL TESTIGO SOCIAL”**, conforme a los siguientes montos por evento: **(LA DEPENDENCIA O ENTIDAD REALIZARÁ LA INVESTIGACIÓN DEL COSTO APROXIMADO DE LOS GASTOS)**

TRASLADO	IMPORTE DE PAGO
Transporte vía aérea	
Transporte terrestre	

VIÁTICOS	IMPORTE DE PAGO
Alimentos y Hospedaje	
Por día.	

El importe de pago anterior será cubierto una vez que **“EL TESTIGO SOCIAL”** realice la entrega del informe de gastos de traslado, alimentos y hospedaje al **Administrador** del presente contrato, previa aceptación del mismo por parte de **“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**. **(PARA DEPENDENCIAS APLICA EL SIGUIENTE PÁRRAFO)**

Los pagos a que alude la presente cláusula se realizarán mediante transferencia bancaria electrónica de fondos, a través del Sistema que opera la TESOFE, a la cuenta bancaria de **“EL TESTIGO SOCIAL”**, que es la identificada como cuenta en moneda nacional número **XXXXXXXXXXXXXXXXXX** con Clave Bancaria Estandarizada número **XXXXXXXXXXXX** (**Clabe**), que le lleva la Institución **XXXXXXXXXXXXXXXXXX**, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero **XXXXXXXXXXXX**, previa presentación de la factura o recibo que corresponda.

(PARA ENTIDADES APLICA EL SIGUIENTE PÁRRAFO)

Los pagos a que alude la presente cláusula se realizarán mediante depósitos que realice **LA ENTIDAD”** a **“EL TESTIGO SOCIAL”** a la cuenta No. _____ de la sucursal _____, plaza _____ de _____, que _____ lleva al propio **“EL TESTIGO SOCIAL”** previa presentación de la factura o recibo que corresponda.

Las facturas podrán ser tradicionales (en papel) o electrónicas. Las facturas tradicionales (en papel) invariablemente deberán presentarse para su cobro debidamente requisitadas en la **(señar la unidad administrativa)**, ubicada **(indicar el domicilio)**, **(de ser el caso establecer los horario y días de atención)**.

Las facturas electrónicas invariablemente deberán presentarse para su cobro conteniendo los datos de las disposiciones aplicables a la operación debidamente requisitadas en la dirección electrónica **XXXXXXXXXXXXXXXXXX@XXXXXXXXX.gob.mx** indicando el número de contrato a la que corresponde, nombre de **“EL TESTIGO SOCIAL”**, teléfono y montos de las retenciones correspondientes al Impuesto al Valor Agregado y al Impuesto Sobre la Renta. En el caso de presentación de facturas electrónicas **“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”** podrá, de ser necesario, solicitar a **“EL TESTIGO SOCIAL”** que entregue la impresión del comprobante fiscal digital.

En ambos casos las facturas deberán estar elaboradas a entera satisfacción de la **(señar la unidad administrativa responsable del pago)**, previa verificación de la prestación de servicios objeto de este contrato, así como la aceptación de los mismos y autorización para la liberación del pago por parte del **Administrador** del contrato.

El pago se realizará a los **20** (veinte) días naturales siguientes a la recepción de la factura en **(señar la unidad administrativa que recibe la factura)**. El cómputo de días para realizar el pago de las facturas electrónicas dependerá del momento de la recepción del documento.

En el caso de que se presenten facturas electrónicas las constancias de recepción o constancia de devolución de éstas se enviarán a **“EL TESTIGO SOCIAL”**, a través de la dirección electrónica **XXXXXXXXXX@XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.gob.mx**, a la cuenta de correo electrónico mediante la cual se hayan enviado las mismas, indicando lo que deba corregirse cuando existan errores o diferencias.

Cuando las facturas se presenten en forma tradicional (en papel) las constancias de recepción o constancia de devolución de éstas se entregará en el domicilio en donde éstas se entreguen para su cobro, indicando lo que deba corregirse cuando existan errores o diferencias.

En los supuestos señalados en los dos párrafos anteriores, el cómputo de los días establecidos para que **“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”** realice el pago quedará interrumpido.

(PARA EL CASO DE PERSONAS FÍSICAS CUANDO CORRESPONDA DE ACUERDO CON LA ACTIVIDAD (ART. 127 LISR)

“EL TESTIGO SOCIAL” está de acuerdo en que **“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”** le entregará de los pagos que reciba por la prestación de los servicios objeto del presente contrato.

la cantidad que resulte aplicable en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por lo cual **[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]** le extenderá la constancia de retención correspondiente.

OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES.

QUINTA.-

Para el debido cumplimiento del objeto del presente contrato **“EL TESTIGO SOCIAL”** se obliga a:

(CUANDO EL TESTIGO SOCIAL SEA UNA PERSONA MORAL INCLUIR UN NUMERAL EN EL QUE SE INDIQUE LO SIGUIENTE: informar por escrito a [“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”] a más tardar XX (XXX) días posteriores a la firma del contrato el nombre de la persona que fungirá en su representación, quien deberá de cumplir con todas las obligaciones consignadas en el presente contrato, lo que no libera al “EL TESTIGO SOCIAL” de la responsabilidad derivada de este instrumento y la legislación aplicable.

(PARA PERSONAS FÍSICAS INCLUIR UN NUMERAL EN EL QUE SE SEÑALE LO SIGUIENTE: “EL TESTIGO SOCIAL” realizará los servicios objeto del presente contrato de manera personal, por lo que bajo ninguna circunstancia serán prestados por representante alguno)

- I. Participar en las etapas del procedimiento de Licitación Pública XXXXXXX, No. XXXXXX (en caso de ser otro tipo de procedimiento ajustar según corresponda) descritas en la cláusula primera de este contrato.
- II. Proponer, en su caso a **[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]** de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción en el procedimiento de contratación, así como los aspectos que mejoren:
 - La igualdad de condiciones entre (señalar si se trata licitante o participante),
 - La calidad de las contrataciones.
- III. Presentar informes previos a **“LA DEPENDENCIA o ENTIDAD”**, la SFP y al órgano interno de control de **[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]**, cuando detecten irregularidades manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente.
- IV. La de presentar al **Administrador** del presente contrato en el domicilio descrito en la declaración 1.7, **XXX (XX)** días posteriores a la conclusión de cada una de las etapas del procedimiento que atestigüe un informe parcial de su participación en cada una de éstas, el cual contendrá como mínimo lo siguiente:
 - a) Tipo, carácter y número asignado en CompraNet del procedimiento de contratación que atestigua.
 - b) Etapa del procedimiento.
 - c) Descripción de su participación.
 - d) En su caso señalar la atención que **[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]** ha dado a sus observaciones y recomendaciones sobre la etapa del procedimiento que participa
 - e) En su caso, explicar las deficiencias observadas durante la etapa del procedimiento a que se refiere el informe, así como exponer su visión sobre la problemática que puede generarse de continuar con dichas deficiencias.
- V. Entregar al **Administrador** del presente contrato en el domicilio descrito en la declaración 1.7, dentro del plazo de siete días naturales contados a partir de la firma del contrato derivado del procedimiento contratación que se atestigua en virtud de este instrumento (**ajustar de acuerdo al procedimiento que corresponda**) su testimonio respecto de dicho procedimiento, el cual deberá contener lo siguiente:
 - 1.- Número con el que CompraNet identificó el procedimiento de contratación.
 - 2.- Descripción del objeto del procedimiento de contratación que se realizó.
 - 3.- Descripción cronológica de los hechos relevantes que hubiere identificado durante el procedimiento de contratación.
 - 4.- En su caso, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que propuso durante el procedimiento de contratación.
 - 5.- Conclusiones sobre el apego a las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del procedimiento de contratación.
- VI. Cumplir dentro de las instalaciones a que tenga acceso con motivo de la prestación de los servicios, con las medidas y requisitos de seguridad que le sean solicitados.

APLICAR EL SIGUIENTE NUMERAL CUANDO LA DEPENDENCIA O ENTIDAD REALICE PAGOS POR CONCEPTOS DE GASTOS DE TRASLADO, ALIMENTOS Y HOSPEDAJE CONTRA LA ENTREGA DE INFORMES

- VII. Entregar dentro de los XX (XXX) días posterior a la conclusión de la etapa del procedimiento que atestigüó, un Informe de gastos de traslado, alimentos y hospedaje.
- VIII. Proporcionar a la Contraloría Interna de *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* la información y documentación que posea y que se encuentre relacionada con este contrato, en términos de lo dispuesto por el artículo 107 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

RELACION LABORAL

SEXTA.-Queda expresamente pactado que **“EL TESTIGO SOCIAL”**, en su carácter de empresa *(en caso de que el testigo social sea persona física, debe decir: ...en su carácter de persona física “señalar la actividad descrita en el RFC” cuenta...)* establecida cuenta y trabaja con todos los elementos propios y suficientes para prestar los servicios y cumplir con sus obligaciones legales y contractuales en general y laborales en particular, por lo que todas las obligaciones derivadas del contrato de trabajo que tenga celebrados con terceros estarán a cargo de **“EL TESTIGO SOCIAL”**, quien no tiene el carácter de intermediario y que *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* no adquiere la calidad de patrón directo o sustituto del personal contratado por **“EL TESTIGO SOCIAL”**

OBLIGACIONES DE CONFIDENCIALIDAD.

SÉPTIMA.- Ambas partes convienen en considerar información confidencial a toda aquella relacionada con las actividades propias de *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*, así como la relativa a sus funcionarios, empleados, consejeros, asesores, donatarios y donantes, incluyendo sus consultores. De la misma manera convienen en que la información confidencial a que se refiere esta cláusula puede estar contenida en documentos, fórmulas, cintas magnéticas, programas de computadora, diskettes, discos compactos, accesorios electrónicos o cualquier otro material que tenga información jurídica, operativa, técnica, financiera, de análisis, compilaciones, estudios, gráficas o cualquier otro similar. También será considerada información confidencial, toda información proporcionada y/o generada por *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*, que no sea del dominio público y/o del conocimiento de las autoridades.

OCTAVA.- **“EL TESTIGO SOCIAL”** se obliga a:

- a) Utilizar toda la información a que tenga acceso o generada con motivo de los servicios contratados, únicamente para la prestación de los mismos.
- b) No hacer copias de la información, sin la autorización por escrito de *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*.
- c) No revelar a ningún tercero la información sin la previa autorización por escrito de *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*.
- d) Dar el mismo tratamiento y nivel de confidencialidad a toda aquella documentación e información recopilada, generada, que le haya sido proporcionada o a la que tenga acceso durante o con motivo del objeto de este contrato.
- e) Tener el debido secreto respecto a la información recopilada, generada o que le haya sido proporcionada y a no utilizarla en beneficio propio o de intereses ajenos a *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* y en general al Estado Mexicano.
- f) No divulgar por medio de publicaciones, conferencias, informes o por cualquier otra forma, la información y documentación que obtenga o a la que pudiera tener acceso por virtud de los servicios objeto de este contrato, sin la autorización expresa y por escrito de *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*, toda vez que dichos datos y resultados pertenecen en forma exclusiva al Gobierno Federal *[o “ENTIDAD”]*
- g) Guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que durante su participación en el procedimiento de contratación que atestigüa, tenga acceso a información clasificada con tal carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- h) Una vez concluida la vigencia del presente contrato **“EL TESTIGO SOCIAL”** entregará a *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]* todo el material y copias que contengan la información confidencial recabada o que le haya sido proporcionada.

VIGENCIA DE LA CONFIDENCIALIDAD:

NOVENA.- Las obligaciones de confidencialidad contraídas por **“EL TESTIGO SOCIAL”** en virtud de este contrato subsistirán ininterrumpida y permanentemente con toda fuerza y vigor aún después de terminado o vencido el plazo del presente contrato. En caso de violación o incumplimiento a las obligaciones estipuladas en esta cláusula, **“EL TESTIGO SOCIAL”** conviene en pagar los daños y perjuicios que en su caso ocasione a *[“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”]*.

Las partes convienen que los trabajos que deriven de la prestación de los servicios materia de este contrato, son de la exclusiva propiedad del Gobierno Federal (*o "ENTIDAD"*).

**GARANTÍA.
DÉCIMA.-**

En términos de lo dispuesto por el artículo 48 tercer párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, queda exceptuado "EL TESTIGO SOCIAL", de la presentación de la garantía de cumplimiento.

PENA CONVENCIONAL

**DÉCIMA
PRIMERA.-**

En los términos de lo previsto por los artículos 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, [*"LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"*] deberá aplicar a "EL TESTIGO SOCIAL" penas convencionales por cada (*indicar si serán por hora o día*) de atraso en que incurra en el cumplimiento de la siguiente obligación:

(ESTABLECER LAS QUE CORRESPONDAN DE ACUERDO A LO ESTABLECIDO EN LA CLÁUSULA DE OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES)

1.- La de participar en los horarios, día y lugares que al efecto le señale el **Administrador** del contrato para cada una de las etapas del procedimiento de Licitación Pública XXXXXXX, No. XXXXXX (*en caso de ser otro tipo de procedimiento ajustar según corresponda*) que atestigua.

Las partes convienen que cada una de las penalizaciones ascenderá a una cantidad equivalente al **XX% (XXX por ciento)** calculado sobre el importe que representa el precio unitario de cada hora de prestación de los servicios objeto de éste contrato por cada hora de atraso en el cumplimiento de cada una de las obligaciones.

2.- La de presentar **XXX (XX)** días posteriores a la conclusión de cada una de las etapas del procedimiento que atestigüe un informe parcial de su participación en cada una de éstas, en los términos establecidos en el numeral **XXX** la cláusula (*señalar la cláusula de obligaciones y responsabilidades*).

Las partes convienen que cada una de las penalizaciones ascenderá a una cantidad equivalente al **XX% (XXX por ciento)** calculado sobre el importe que representa el pago total de las horas por la entrega del informe parcial que corresponda, por cada día de atraso en el cumplimiento de cada una de las obligaciones.

3.- La de entregar dentro del plazo de siete días naturales contados a partir de la firma del contrato derivado del procedimiento contratación que se atestigua en virtud de este instrumento (*ajustar de acuerdo al procedimiento que corresponda*) su testimonio respecto de dicho proceso, en los términos establecidos en el numeral **XXX** de la cláusula (*señalar la cláusula de obligaciones y responsabilidades*).

Las partes convienen que cada penalización ascenderá a una cantidad equivalente al **XX% (XXX por ciento)** calculado sobre el importe que representa el pago total de las horas por la entrega de su testimonio por cada día de atraso en el cumplimiento de esta obligación.

El monto máximo de las penas convencionales, será del 20% (veinte por ciento) del monto de los servicios prestados fuera del plazo convenido, de conformidad con lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 96 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Para el pago de las penas convencionales, [*"LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"*] a través del Administrador informará por escrito a "EL TESTIGO SOCIAL" el cálculo de la pena correspondiente, indicando el número de días de atraso, así como la base para su cálculo y el monto de la pena a que se hizo acreedor, debiendo "EL TESTIGO SOCIAL" realizar el pago correspondiente, ya sea a través de cheque a favor de XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX o bien mediante pago en efectivo en (*señalar la unidad administrativa que realizará el cobro*) de [*"LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"*] quien emitirá el recibo correspondiente. Para efectuar este pago, "EL TESTIGO SOCIAL" contará con un plazo que no excederá de **XX (XXX)** días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la notificación. De no realizar el pago dentro de dicho plazo [*"LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"*] lo descontará de la factura de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 95 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

TRANSFERENCIA DE DERECHOS

**DÉCIMA
SEGUNDA.-**

"EL TESTIGO SOCIAL" no podrá transferir en forma parcial ni total en favor de cualesquier otra persona física o moral, los derechos y obligaciones derivados del presente contrato, con excepción de los derechos de cobro por los servicios prestados, en cuyo caso se deberá contar con el consentimiento de [*"LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"*], de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 último párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

(EN EL CASO DE QUE LA DEPENDENCIA O ENTIDAD SE ENCUENTRE INCORPORADA A LAS CADENAS PRODUCTIVAS SE PODRÁ ESTABLECER EL SIGUIENTE PÁRRAFO)
En virtud de que **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** está incorporada al Programa de Cadenas Productivas de Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, manifiesta su conformidad para que **"EL TESTIGO SOCIAL"** pueda transferir sus derechos de cobro a favor de un Intermediario Financiero que esté incorporado a la Cadena Productiva de **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]**, mediante operaciones de Factoraje o Descuento Electrónico.

RESCISIÓN DEL CONTRATO

DÉCIMA

TERCERA.-

["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"] podrá en cualquier momento rescindir administrativamente el presente contrato, sin necesidad de juicio, por una o varias de las siguientes causas imputables a **"EL TESTIGO SOCIAL"**:

- a) Por no prestar los servicios en los términos estipulado en este contrato de manera injustificada en más de una ocasión.
- b) Por impedir el desempeño normal de labores de **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** durante la prestación de los servicios.
- c) Por suspensión injustificada de los servicios.
- d) Por contravenir lo dispuesto en la cláusula (**señalar cláusula de transferencia de derechos**) del presente contrato.
- e) Cuando la autoridad competente lo declare en concurso mercantil o alguna figura análoga, o bien se encuentre en cualquier otra situación que afecte su patrimonio, en tal forma que le impida cumplir con las obligaciones asumidas en este contrato.
- f) Si se comprueba que la manifestación a que se refiere la declaración **II.4** de este contrato se realizó con falsedad.
- g) Cuando se agote el monto máximo de la suma por concepto de la aplicación de penas convencionales.
- h) Por contravenir los términos y condiciones de este contrato o las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y los demás ordenamientos legales que resulten aplicables.

El procedimiento de rescisión a que alude esta cláusula podrá iniciarse en cualquier momento durante la vigencia de este contrato.

Para los efectos de la rescisión administrativa a que se refiere esta cláusula, **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** comunicará por escrito a **"EL TESTIGO SOCIAL"**, la causa o causas en que ésta haya incurrido para que en un término de 5 (cinco) días hábiles exponga lo que a su derecho convenga y aporte, en su caso, las pruebas pertinentes.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior, **"LA DEPENDENCIA o ENTIDAD"** tomando en cuenta los argumentos y pruebas que hubiere hecho valer **"EL TESTIGO SOCIAL"**, determinará de manera fundada y motivada si resulta procedente o no rescindir el contrato y comunicará por escrito a **"EL TESTIGO SOCIAL"** dicha determinación, dentro de los 15 (quince) días hábiles siguientes.

Cuando se rescinda el contrato se formulará el finiquito correspondiente, dentro de los 20 (veinte) días naturales siguientes a la fecha en que se notifique la rescisión, a efecto de hacer constar los pagos que deba efectuar **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** por concepto de los servicios prestados hasta el momento de la rescisión.

Si previamente a la determinación de dar por rescindido administrativamente el contrato, se prestaren los servicios, el procedimiento iniciado quedará sin efecto, previa aceptación y verificación de **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** de que continúa vigente la necesidad de los mismos, aplicando, en su caso, las penas convencionales correspondientes.

Cuando **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** determine no rescindir el contrato, establecerá con **"EL TESTIGO SOCIAL"** otro plazo que le permita subsanar el incumplimiento que hubiere motivado el inicio del procedimiento. El convenio modificatorio que al efecto se celebre deberá atender a las condiciones previstas por el artículo 52, último y penúltimo párrafos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Si es **"EL TESTIGO SOCIAL"** quien decide rescindir el contrato, será necesario que acuda ante la autoridad judicial federal y obtenga la declaración correspondiente, en términos del artículo 98, segundo párrafo del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

SUSPENSIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

DÉCIMA

CUARTA.-

Cuando durante la vigencia del contrato sobrevinieran causas de fuerza mayor o de caso fortuito **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** podrá suspender la prestación del servicio, en cuyo caso únicamente se pagarán aquellos servicios efectivamente devengados.

Si la suspensión obedece a causas imputables a [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**], **“EL TESTIGO SOCIAL”**, previa petición y justificación de su parte, tendrá derecho al pago de los gastos no recuperables que se originen durante el tiempo en que dure esta suspensión, los cuales deberán acreditarse a satisfacción de [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**], ser razonables, estar debidamente comprobados y relacionarse directamente con el contrato, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

“EL TESTIGO SOCIAL” podrá solicitar el pago de gastos no recuperables en un plazo máximo de un mes contado a partir de la fecha de suspensión del servicio.

CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.

DÉCIMA- QUINTA.-

Ninguna de las partes será responsable por daños, demandas o reclamaciones, de cualquier naturaleza, provenientes de caso fortuito o fuerza mayor.

Se entiende por caso fortuito o fuerza mayor: el acontecimiento proveniente de la naturaleza o del hombre caracterizado por ser imprevisible, inevitable, irresistible, insuperable, ajeno a la voluntad de las partes y que imposibilita el cumplimiento de todas o alguna de las obligaciones previstas en el contrato. Sujeto a la satisfacción de las condiciones precedentes, el caso fortuito o fuerza mayor incluirá, en forma enunciativa y no limitativa:

- a) Fenómenos de la naturaleza, tales como tormentas, inundaciones y terremotos;
- b) Incendios;
- c) Guerras, disturbios civiles, motines, insurrecciones y sabotaje;
- d) Huelgas u otras disputas laborales en México; y
- e) Leyes.

PRÓRROGAS Y/O DIFERIMIENTOS.

DÉCIMA- SEXTA.-

La fecha de inicio o de terminación total de los servicios podrá ser prorrogada en los siguientes casos:

- A) Por caso fortuito o fuerza mayor, en este supuesto será necesario que **“EL TESTIGO SOCIAL”** notifique el evento al **Administrador** del contrato y solicite por escrito la prórroga ante [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**] inmediatamente en cuanto alguno de los precitados supuestos se suscite y siempre que dicha solicitud la realice previamente al vencimiento del plazo pactado, acompañando las pruebas que permitan corroborar que dicho evento actualiza los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor. En este supuesto, el **Administrador** del contrato analizará la solicitud así como los razonamientos y documentación comprobatoria que presente **“EL TESTIGO SOCIAL”**, notificándole por escrito si se concede o no la prórroga, en un plazo no mayor de 5 (cinco) días naturales, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud de **“EL TESTIGO SOCIAL”**.
- B) Si el **Administrador** del contrato ordena a **“EL TESTIGO SOCIAL”** la suspensión de la totalidad o parte de los servicios.
- C) Si los servicios no pueden ser realizados o son retrasados debido a cualquier acto u omisión de [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**]. En los casos de los incisos A), B) y C) la prórroga será formalizada mediante la celebración de un convenio entre las partes.
- D) Por causas imputables a **“EL TESTIGO SOCIAL”** que le impidan la terminación de los servicios dentro de los plazos estipulados en el contrato. Para este supuesto será necesario que **“EL TESTIGO SOCIAL”** notifique el evento al **Administrador** del contrato y solicite por escrito la prórroga ante [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**], previamente al vencimiento de la fecha que corresponda. Si éste decide que **“EL TESTIGO SOCIAL”** continúe con la prestación de los servicios, la prórroga solicitada se concederá mediante el convenio respectivo, sin que ello excluya la aplicación de las penas convencionales pactadas por atraso en la fecha de terminación.

TERMINACIÓN ANTICIPADA

DÉCIMA- SÉPTIMA.-

Las partes convienen en que [**“LA DEPENDENCIA” o “LA ENTIDAD”**] podrá dar por terminado anticipadamente el presente contrato, previo aviso que por escrito realice a **“EL TESTIGO SOCIAL”**, con 10 (diez) días naturales de anticipación, con excepción de lo estipulado en la cláusula (**señalar la cláusula de rescisión**), cuando concurran razones de interés general, o bien,

9

cuando por causas justificadas se extinga la necesidad de requerir los servicios originalmente contratados, y se demuestre que de continuar con el cumplimiento de las obligaciones pactadas, se ocasionaría algún daño o perjuicio al Estado o se determine la nulidad de los actos que dieron origen al contrato, con motivo de la resolución de una inconformidad o intervención de oficio emitida por **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]**, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 54 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En dicho supuesto **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** deberá liquidar en su caso a **"EL TESTIGO SOCIAL"** los servicios que hubieran sido aceptados a entera satisfacción de **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]** conforme al contrato y que no se hubieren pagado, así como los gastos no recuperables en que haya incurrido, siempre que éstos sean razonables, estén debidamente comprobados y se relacionen directamente con este instrumento, en términos de lo dispuesto por el artículo 102 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

"EL TESTIGO SOCIAL" podrá solicitar el pago de gastos no recuperables en un plazo máximo de un mes contado a partir de la fecha en que se notifique la terminación anticipada del contrato.

IMPUESTOS

DÉCIMA

OCTAVA.-

Con excepción del Impuesto al Valor Agregado que será cubierto por **["LA DEPENDENCIA" o "LA ENTIDAD"]**, todos los demás impuestos y derechos que se deriven del presente contrato serán cubiertos por **"EL TESTIGO SOCIAL"**, de conformidad con las disposiciones fiscales aplicables.

CALIDAD DE LOS SERVICIOS.

DÉCIMA

NOVENA.-

"EL TESTIGO SOCIAL" se obliga a responder de la calidad de los servicios, obligándose a asumir cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido en los términos señalados en el presente contrato y en el artículo 53 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

JURISDICCIÓN.

VIGÉSIMA.-

Todo lo no previsto expresamente en el presente contrato se regirá por las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, en el Código Civil Federal; y en caso de controversia para su interpretación y cumplimiento, las partes se someten a la jurisdicción de los tribunales federales de la Ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que les pudiera corresponder en razón de su domicilio presente, futuro o por cualquier otra causa.

LEÍDO QUE FUE POR LAS PARTES Y SABEDORAS DE SU CONTENIDO Y ALCANCE LEGAL, SE FIRMA EL PRESENTE CONTRATO EN XXXX EJEMPLARES, AL CALCE Y AL MARGEN EN TODAS SUS FOJAS ÚTILES, EN XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, EL DÍA XXXX DEL XXXX DE 20XX.

POR "LA DEPENDENCIA O ENTIDAD "

POR "EL TESTIGO SOCIAL"

(asentar la profesión, cargo y nombre del servidor público con facultades para suscribir el contrato)

(asentar la profesión, cargo y nombre e indicar el carácter del representante)

ANEXO 16

COMENTARIOS GENERALES NO INCLUIDOS EN LA SISTEMATIZACIÓN

En esta última sección, se incluyeron los comentarios generales vertidos por los entrevistados sobre su experiencia de participación como Testigo Social que no fueron agotados o incluidos en los temas y preguntas de análisis. A continuación se enuncian tales comentarios de manera textual:

- Se requieren más estudios e investigaciones para conocer y mejorar los resultados de la participación del Testigo Social.
- El enfoque de la participación del Testigo Social debe ser bajo la premisa de que el dinero que utilizan las dependencias y entidades debe ser gastado de la mejor forma ya que son recursos públicos.
- Se debe empatar muy bien la experiencia del Testigo Social participante con el tema de la contratación
- No se deben iniciar licitaciones sin antes tener completos los proyectos con bases científicas y tecnológicas, así como un análisis costo/beneficio.
- Resalta la relevancia y pertinencia de este tipo de estudios para comprender mejor el funcionamiento del Testigo Social.
- La relevancia del Testigo Social es tal que existe ya en otros los estados de la República.
- Es una figura noble, que hay que cuidar, estarse preparando. Se depende mucho de la SFP, pero es un tema que se está trabajando para mejorar.
- Es importante mantener la consistencia entre los perfiles de especialización de los Testigo Social y los procedimientos a los que se les designan.
- En algunas ocasiones se requiere la aportación técnica para atestiguar adecuadamente un procedimiento.
- La relevancia del Testigo Social consiste sólo en la evaluación técnica, sino en una evaluación social sobre la justificación de la contratación.
- El Testigo Social no está participando en las inconformidades, el Testigo Social queda casi totalmente excluido por las convocatorias porque su figura no contempla la participación en esos procesos.
- Actuación honorífica del Testigo Social, en acompañamiento con otros Testigo Social para fortalecer la intervención (Disciplinas/experiencias complementarias).
- Fortalecer la presencia del Testigo Social en las entidades y empresas con capacitación y difusión.
- El liderazgo de la SFP debe ser decisivo para fortalecer y ampliar la figura. Se debería contar con un archivo permanente de testimonios de los Testigo Social).
- Se requiere fortalecer la figura del Testigo Social.
- Necesaria la permanencia y fortalecimiento de la figura con mayor presencia que permita impactar de manera más notable para disminuir la corrupción.

El Testigo Social: Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública se terminó de formar en el mes de diciembre de 2011

תְּלִיבֵית

EL TESTIGO SOCIAL

EXPERIENCIA DE INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El Testigo Social es un representante de la sociedad civil que participa en procedimientos de contrataciones públicas del Gobierno Federal para verificar la conducción de los mismos en términos de legalidad y transparencia para favorecer la rendición de cuentas. Aparecida en 2004 por Acuerdo del Secretario de la Función Pública, la figura adquirió una forma institucional particular al incorporarse en las leyes sobre contrataciones públicas federales a partir del año 2009. La experiencia de los Testigos Sociales, en este sentido, ha cobrado relevancia y es digna de estudiarse como fenómeno de actualidad.

El presente estudio, realizado en el marco del Programa de Coinversión Social 2011 del Instituto Nacional de Desarrollo Social, permite poner en contexto la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales a lo largo de este tiempo. Sus opiniones, capturadas de viva voz mediante entrevistas, fueron complementadas con investigación documental y cuantitativa, para poner en contexto los elementos trascendentes sobre cómo esta figura y su diseño institucional se han desarrollado hasta constituir una práctica democrática de alto impacto.

¿Cómo explicar el Testigo Social en el ámbito internacional? ¿Cómo funciona la figura? ¿Es el Testigo Social un mecanismo de participación ciudadana? ¿Cómo han incidido los representantes sociales en la gestión pública? ¿Hasta qué punto su diseño institucional favorece esta incidencia? ¿Estas son algunas de las inquietudes que se han podido despejar con el ejercicio de sistematización de la experiencia de incidencia de los Testigos Sociales que presenta este libro.

SERGIO RIVERA SÁNCHEZ | ERNESTO GÓMEZ MAGAÑA
COORDINADORES



ONG Contraloría Ciudadana para
la Rendición de Cuentas, A.C.
www.contraloriaciudadana.org.mx

Indesol
Instituto Nacional de Desarrollo Social

ISBN 978-607-95335-5-7



9 786079 533557