



La figura del Testigo Social en el fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública Federal. Análisis del Perfil de los Testigos 2019

Aeli Fabiola Pacheco Monroy*

Recibido: 24 de septiembre de 2019

Aceptado: 09 de diciembre de 2019

Resumen:

Entre los mecanismos de participación ciudadana que involucran a la sociedad civil, el testigo social representa una figura precisa para menguar los riesgos de opacidad dentro de la contratación pública, es un componente que contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. De esta manera, a través de un análisis documental y del perfil de los testigos sociales durante el año 2019, el presente documento argumenta que la potenciación del testigo social es indispensable para la vigilancia de las compras gubernamentales y el presupuesto público, así como para fomentar la cooperación entre el binomio sociedad-gobierno y con ello mejorar los procesos democráticos.

Palabras clave:

Testigo social, Licitación pública, Participación ciudadana, Transparencia, Corrupción.

Abstract:

Among the citizen participation mechanisms that involve civil society, the social witness represents a precise figure to reduce the risks of opacity within public procurement, it is a component that contributes to transparency, accountability and the fight against corruption. In this way, through a documentary analysis and the profile of social witnesses during the year 2019, this document argues that the empowerment of the social witness is essential for the surveillance of government purchases and the public budget, as well as to encourage cooperation between the society-government binomial and thereby improve democratic processes.

Keywords:

Social witness, Public procurement, Citizen participation, Transparency, Corruption.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico < fabiolapachecomonroy@gmail.com >.

1. Introducción

“Una ciudadanía informada es el único depositario verdadero de la voluntad pública”.

Thomas Jefferson

La incorporación de la ciudadanía en la vida pública conforma el binomio sociedad-gobierno como mecanismo de interacción entre ambas partes. La sociedad civil bajo su voluntad de participar en las decisiones vertidas en la esfera pública influye directamente en la vida política que nos compete a todos, al ser “animales políticos” de acuerdo con la visión aristotélica. Bajo el enfoque de la Gobernanza, se realza la calidad de esta interrelación entre los diferentes actores (órdenes de gobierno, organizaciones empresariales y sociedad civil) instaurándose un gobierno en redes; al concientizarse de que los gobiernos no son los únicos que enfrentan las grandes problemáticas sociales, la gestión con la sociedad civil se vuelve una red indispensable para afrontar las necesidades colectivas.

Para asegurar la legalidad y transparencia en la gestión pública, el gobierno ha implementado mecanismos de participación ciudadana. A través de la vía institucional, ha invitado a la sociedad civil a intervenir en los asuntos públicos como observadores ciudadanos, con la finalidad de monitorear y vigilar el quehacer gubernamental y con ello sumar esfuerzos en la lucha contra la corrupción y el fomento a la rendición cuentas. La administración pública en el desempeño de sus funciones requiere que las dependencias y entidades que la conforman adquieran diversos bienes y servicios regulados por un conjunto de normas legales que orienten la práctica y vigilancia de las labores en materia de adquisiciones y contrataciones públicas.

En este marco, las personas físicas o morales que toman parte en los procedimientos de contratación ejercidos por las dependencias y entidades públicas, se denominan “testigos sociales” y son quienes de acuerdo con lo que estipula la Secretaría de la Función Pública (SFP), participan en las licitaciones públicas y sus excepciones (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), para asegurar las mejores condiciones y que los procedimientos de contratación se realicen conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez referidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La estrategia de utilizar un testigo social se encamina a prevenir, detectar y si fuere el caso denunciar aquellas prácticas de corrupción que puedan suscitarse en el proceso de compras gubernamentales, así como evitar la impunidad en el manejo de los recursos, que es uno de

los grandes desafíos debido a que las contrataciones son parte esencial de los presupuestos de las dependencias y entidades que impactan en el ejercicio del gasto público.

Bajo ese panorama, la presente investigación tiene como objetivo analizar la figura del testigo social en la materia de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, al amparo en lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su reglamento, así como el análisis de su perfil en el año 2019. Lo anterior, bajo la interrogante de ¿cuál es la importancia de su actuación en los procesos de licitación?, partiendo del supuesto de que su figura favorece a la transparencia en la Administración Pública Federal.

Para conseguir lo anterior, se examinarán los componentes normativos que le dan las atribuciones y razón de ser al testigo social concretamente en el caso mexicano, analizando como preámbulo el contexto internacional en torno al combate a la corrupción y su asistencia en los procesos de licitación pública como parte de la colaboración con el gobierno. Posteriormente se presenta un análisis del perfil del testigo social, componente cuantitativo, que pone al descubierto sus características sociodemográficas en lo individual, el cual permitirá observar aspectos relevantes en su conformación de género, profesión y grado académico. Finalmente, se exponen las conclusiones a manera de propuesta sobre el argumento desarrollado y sus alcances como mecanismo a favor de la transparencia. Para ello, la metodología empleada fue la revisión jurídico-administrativa; revisión teórica de autores que abordan puntualmente el tema y finalmente la indagación estadística y recomendaciones a la figura, que permita continuar con el desarrollo de análisis en futuras investigaciones.

Antes de explorar al testigo social, es preciso ahondar en algunos conceptos relacionados con el presente trabajo. Esto implica a la Administración Pública como punto medular entre el gobierno y la sociedad: “La administración pública -caracterizada como la actividad del Estado- tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad” (Guerrero, 2007:6-7). La acción es lo sustancial, ya lo discutían Marx “Es la actividad organizadora del Estado” y Lorenz Von Stein “Es la actividad del Estado,” (Guerrero, 2007). Bajo la perspectiva de la Gobernanza, la administración pública adopta continuamente diversas medidas que garantizan el bienestar social de las generaciones futuras, la forma de gobernar va transformándose a través de los principios de transparencia, participación ciudadana, eficiencia y lucha contra la corrupción.

Por otro lado, la conceptualización y el desarrollo de la transparencia es disonante ya que “la podemos encontrar como política pública, estrategia de negocios, dictado político, máxima de filosofía moral o hasta método de superación personal. Su utilización no respeta fronteras

disciplinarias” (Guerrero Gutiérrez en López Ayón, 2017:277). Para propósito de este trabajo se entenderá taxativamente como transparencia gubernamental, que es la que da publicidad a la información del Estado y se edifica por prácticas que hacen visible el ejercicio de la función gubernativa a través de “un flujo de información oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral” (LTAIPRC, 2016, artículo 5, fracción IV).

En cuanto a la participación ciudadana, es un mecanismo democrático de injerencia de la sociedad en los asuntos públicos, está relacionada con “el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana” (Serrano, 2015:96). Cabe resaltar que el medio para que pueda desarrollarse lo propicia el gobierno en sus distintos órdenes, para el nivel federal, el testigo social se constituye como un mecanismo de participación ciudadana en la contratación de las adquisiciones públicas.

La democracia directa es una forma de gobierno en la que la ciudadanía es parte activa en el quehacer gubernamental para velar por el interés colectivo, con el paso del tiempo los canales de participación institucional se fueron aperturando y atrajeron a una sociedad cada vez más vigilante y crítica sobre los asuntos públicos, por lo que se fueron creando las condiciones legales necesarias para que su intervención estuviera regulada.

La suma de todos estos esfuerzos ha sido evitar la impunidad y fortalecer medidas de prevención y combate a la corrupción, en este tenor, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 tiene como objetivo erradicarla en el sector público. Para atender las causales de este fenómeno el Programa Nacional de Combate a la Corrupción, a la Impunidad y la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 propone embestir la impunidad administrativa mediante la promoción de la eficacia de la gestión pública, la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la Administración Pública Federal. En el sentir de la población en México, el fenómeno de la corrupción ha tomado mayor relevancia, a nivel nacional más de la mitad de la población mayor de edad (56.7%) consideró que este fenómeno fue uno de los problemas más importantes que enfrentó la entidad federativa donde radicaba, solo por detrás de la inseguridad y la delincuencia (INEGI,2017)¹.

¹ La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental tiene una periodicidad bienal, por lo que los datos referidos corresponden al año 2017.

2. La figura del testigo social y el caso mexicano

Esta figura se desarrolló en el contexto internacional de la lucha contra el fenómeno de la corrupción, que tuvo auge a partir de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2003 y cuyo objetivo fue el de “promover la adopción de medidas para prevenir y combatir de forma eficaz y eficiente la corrupción a nivel nacional e internacional, así como promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los recursos públicos” (López, 2004:16).

En México, también se sumaron esfuerzos al formar parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1997 y de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) durante el año 2009.

En el marco de la estrategia anticorrupción en el año 2000, se instauró la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción impulsada por la extinta Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Sin embargo, fue hasta el año 2015 que se promulgó la reforma constitucional a favor del Sistema Nacional Anticorrupción cuyo fin de acuerdo con el artículo 6 es “establecer, articular y evaluar la política en la materia y fungir como instancia de coordinación entre las instituciones de los diversos órdenes de gobierno para que las autoridades competentes prevengan, detecten y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, en la fiscalización y control de recursos públicos” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016).

Del mismo modo, se concretó la Fiscalía Especializada en Delitos relacionados con Hechos de Corrupción como órgano autónomo, con el objeto de “investigar y perseguir los delitos relacionados y los cometidos por un servidor público federal en el desempeño de su empleo, cargo o comisión” (Diario Oficial de la Federación, 2016) y se reformó el Código Penal para instaurar las sanciones penales para los servidores públicos y particulares que realicen actos de corrupción.

Todas estas acciones pretenden hacerle frente al fenómeno que se permea en la vida pública y que fractura el estado de derecho, la confianza en las instituciones y la certeza en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos. Para ello, se han asignado a los organismos públicos funciones de combate a la corrupción a través de las Contralorías Internas y la mejora de la gestión. Igualmente se ha incentivado a la ciudadanía a participar en la detección de actos ilícitos dentro del quehacer gubernamental.

2.1 Antecedentes del testigo social

Bajo este escenario de colaboración la figura del testigo social surge como parte de la solución al complejo fenómeno de la corrupción, mediante su testimonio de lo ocurrido en los procesos de contratación y la formulación de recomendaciones para fortalecer la imparcialidad de estos. Su principal antecedente son los pactos de integridad creados en 1996 por Transparencia Internacional, mismos que se consideraron como una herramienta que contribuyera “al propósito de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil de combatir la corrupción en el ámbito de la contratación pública. Se trata de un proceso que incluye un acuerdo entre un gobierno o una entidad gubernamental y todos los oferentes que se presentan a la licitación de un contrato público”. (Transparencia Internacional, 2009).

Así, los pactos de integridad son un acuerdo de voluntades en el que los resultados del ejercicio son de beneficio para ambas partes debido a que forja un ambiente de sana competencia tanto para los licitantes como para el gobierno que obtiene beneficios cuando se reducen los altos costos que se producen en las contrataciones. Entre sus elementos básicos Robles (2018) distingue que:

- Son un proceso entre el gobierno y los licitantes.
- Se establecerán derechos y obligaciones en relación con la contratación.
- Los licitantes se encuentran obligados a proporcionar información sobre la contratación.
- Si se violan los términos del contrato se dará paso a la aplicación de sanciones para cualquiera de las partes que haya incurrido en las mismas.

Los pactos se difundieron en 20 países alrededor del mundo y en su momento constituyeron una novedosa iniciativa de gestión pública que contribuía a la rendición de cuentas dentro de la contratación pública, incorporando la figura de un “observador independiente” que su función principal era supervisar el concurso, la adjudicación al licitante y la contratación del proveedor, ofreciendo un mayor control al proceso organizativo.

En México, los pactos de integridad se implementaron en 2001 con la colaboración de los gobiernos de los órdenes federal y local; la experiencia resultó positiva y se extendió a los rubros de infraestructura, bienes y servicios.

El testigo social en México se afianzó a través de su participación en las contrataciones. Formalmente tuvo su antecedente legal con el “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos

que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” anunciado en el año 2004; cinco años después el 28 de mayo de 2009 se publicó en el DOF 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” con el objeto de reglamentar la aplicación del artículo 134 de la CPEUM en materia de las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios.

Es así que el carácter institucional del testigo social se encuentra amparado en la normatividad concerniente a las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios del sector público y su participación en las contrataciones “será sin perjuicio del ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y fiscalización que tienen conferidas la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control y la Auditoría Superior de la Federación” (RLAASSP, 2010, pág. 43 artículo 67).

Los testigos son personas físicas (que poseen experiencia comprobable de tres años en la materia), morales u organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro; que cuenten con el registro correspondiente en el padrón público, y que a solicitud de las dependencias, entidades o de la SFP podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que se lleven a cabo en la Administración Pública Federal (Instituto Mexicano de Contadores Públicos (año), 2018). Por su parte, Murrieta (2002) los define como “la persona con experiencia y conocimiento de la materia sustantiva relacionada con la licitación pública y calidad moral que actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad, apegado a derecho y transparente” (Murrieta, 2002, págs. 18-21).

En el caso de las entidades federativas, los municipios y los entes públicos podrán sujetarse a la participación de los testigos sociales siempre que contraten adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas con recursos de carácter federal conforme a los convenios establecidos con el Ejecutivo federal (LAASSP, artículo I, fracción VI, 2014).

2.2 Mecanismo de participación y alcance de los testigos sociales

Los testigos sociales participan en las licitaciones públicas, vigilando el procedimiento desde la publicación de la convocatoria hasta la firma del contrato “cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal” (LAASSP,

artículo 26 ter, 2014) y también cuando rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente, actualmente Unidad de Medida y Actualización (UMA) (LOPS-RM, artículo 27 BIS, 2016). De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) también podrán ser partícipes en montos menores de licitaciones y sus excepciones cuando así lo determine la SFP, siempre que la contratación tenga un impacto significativo en los programas de carácter sustantivo de la dependencia o entidad.

Para su designación las instituciones deberán presentar a la SFP la solicitud con veinte días hábiles de anticipación a la fecha programada, una vez recibida la solicitud, la Secretaría notificará al testigo designado, a la dependencia o entidad solicitante y esta a su vez a los licitantes, lo anterior con previa opinión del Comité de Testigos Sociales que funge como órgano de asesoría y consulta.

Una vez que se designa al testigo social, se lleva a cabo la contratación que es de carácter abierto por la dependencia o entidad solicitante, identificando el procedimiento de contratación que se realizará, la cantidad mínima y máxima de horas de servicio a contratar como parte de los trabajos de gabinete, es decir de los documentos que generen durante el proceso.

Cabe resaltar que el precio unitario por hora de servicio se establecerá atendiendo al monto de presupuesto asignado a la contratación, por lo que la hora de servicio de acuerdo con lo reportado por la Secretaría de la Función Pública en su oficio No. UNCP/309/BMACP/0721/2014 equivale a 38 salarios mínimos vigentes en el anterior D.F.; a esa cantidad se le suma el porcentaje correspondiente a la categorización del monto de contratación, posteriormente, a la cantidad que se obtenga se le multiplicará por el número de horas que haya dedicado el testigo, finalmente al resultado obtenido se le adicionará el Impuesto al Valor Agregado y ese será el monto de la contraprestación a pagar.

Continuando con el razonamiento, resulta singular que a la contraprestación erogada por los servicios del testigo se le multiplicarán el número de horas que haya realizado, no obstante que hay un límite de horas a contratar, este queda a juicio de las dependencias y entidades contratantes, lo que resulta subjetivo, ya que si existe un tabulador sobre los montos de contratación tendría que generarse uno sobre el total de horas de horas de servicio, pues de lo contrario se están distribuyendo recursos públicos a consideración personal, lo que estaría confrontado con los principios constitucionales de economía y transparencia en el ejercicio del gasto público.

En el ejercicio de sus funciones los testigos deberán conducirse con independencia, imparcialidad, de manera objetiva, honesta y ética en los eventos relacionados con los procedimientos de contratación que atestigüen:

- La revisión del Proyecto y de la convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización;
- Sesión del Comité, interviniendo como invitados;
- Visita al sitio en el que se prestarán los servicios;
- Juntas de aclaraciones;
- Acto de presentación y apertura de proposiciones;
- Reuniones durante la evaluación de las proposiciones y revisión del proyecto de fallo;
- Acto de fallo;
- Formalización del contrato;
- Reuniones de trabajo relacionadas con el procedimiento de contratación a las que convoquen las dependencias y entidades, y
- Cualquier otro que se realice durante el procedimiento de contratación en el que sea necesaria su participación.

Tal como lo refiere la normatividad, el testigo está presente en todas las etapas de los procedimientos de contratación, por lo que al acreditar la experiencia solicitada y los cursos de capacitación se encuentra tácitamente facultado para proponer en sus informes observaciones y recomendaciones que mejoren la calidad de las contrataciones y detecten oportunamente irregularidades. Analizando los testimonios realizados por los testigos sociales vigentes en la página de SFP se muestra que la mayoría de ellos incide más en los sectores energéticos y de salud y coinciden en la objetividad con la que se ejecutaron los procedimientos, mas no en la eficacia, pues algunos no cumplieron cabalmente en tiempo con la programación de sus actividades.

Entre sus principales actividades a realizar, la Ley de Adquisiciones en su artículo 26 Ter fracción IV a la letra menciona:

- Proponer a las dependencias, entidades y a la SFP mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios;
- Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y
- Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los diez días naturales siguientes a su participación en la página de Internet de la dependencia o entidad que corresponda.

Su participación en el proceso concluye con tres aspectos: la firma del contrato, la emisión del fallo que declare desierto el procedimiento o la cancelación del mismo. Al final emitirá su testimonio de carácter público que será difundido durante tres meses en la página electrónica de la institución involucrada, en el que se describirán los hechos, las observaciones y las conclusiones sobre el apego jurídico que se tuvo durante el proceso y la imparcialidad con la que se llevó a cabo.

Pese al seguimiento y el atestiguamiento de todos los actos que se realizan durante el procedimiento, el testimonio carece de efectos jurídicos, es decir en ningún momento interfiere con la contratación y por ende no garantiza una contundente inhibición de los actos de corrupción, en otras palabras, el informe puede no presentar irregularidades, esto no eximiría a los servidores públicos involucrados de alguna falta administrativa, sin embargo el testigo podría pasar por alto algún acto u omisión de forma intencionada, pero al no tener efecto jurídico su testimonio, él quedaría liberado de cualquier responsabilidad.

No obstante, los testigos sociales son evaluados por la SFP principalmente por los siguientes elementos (RLAASSP, artículo 69, 2010).

- Se tomarán en consideración los informes parciales y testimonio de su participación.
- Está la posibilidad de realizar encuestas entre los licitantes sobre la percepción que tuvieron sobre la participación de los testigos, este punto resulta importante porque se estaría midiendo hasta cierto punto la calidad de desempeño con la que desarrollaron sus funciones fomentando así una mayor transparencia del proceso.
- También se encuentra la posibilidad de solicitar a las dependencias, entidades y los Órganos Internos de Control correspondientes información de aquellos procedimientos que fueron atestiguados.

- Finalmente se considerarán los resultados de los exámenes que se apliquen durante los cursos de capacitación.

La evaluación se realiza periódicamente cada año o en cualquier momento que se requiera siempre y cuando existan elementos necesarios para su justificación. Asimismo, su registro como testigos puede ser cancelado tal como se establece en el artículo 70 de RLAASSP, cuando:

- Dejen de cumplir con alguno de los requisitos previstos en la Ley.
- Se conduzcan con parcialidad o sin objetividad.
- Utilice indebidamente la información a la que hayan accedido por encomienda de su encargo.
- Induzcan a la dependencia o entidad para favorecer a un licitante sobre la adjudicación de algún contrato.
- Se abstengan de comunicar las irregularidades que hubieren detectado.
- Incumplan cualquiera de las funciones establecidas en la legislación correspondiente.
- Sean sancionados conforme a la Ley.

No obstante, la participación de los testigos en los procesos de contratación se pretende sea de mayor alcance, así lo sugirió la propuesta de la Senadora Indira de Jesús Rosales San Román quien plantea se reformen, deroguen y adicionen ciertas disposiciones vertidas tanto en las leyes de Obras Públicas, Adquisiciones y Arrendamientos, así como la de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad; la proposición indica que se emita un testimonio final con observaciones y que en caso de contener irregularidades puedan ser de conocimiento de la Auditoría interna y/o Unidad de Responsabilidades de la entidad.

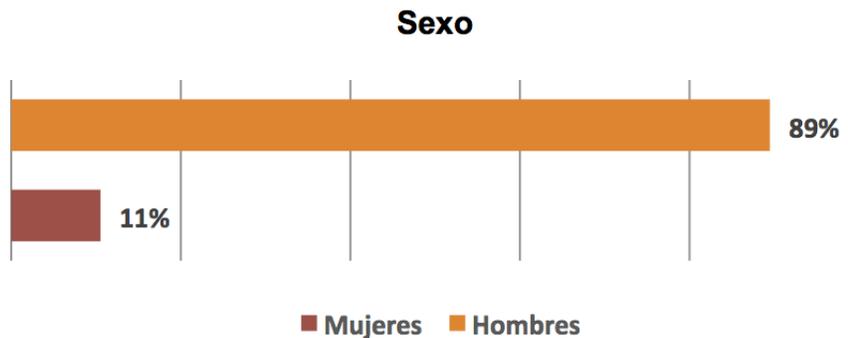
Asimismo, se planteó la participación de los testigos en los contratos de licitación con monto superior a los tres millones de días de salario mínimo para la Ciudad de México, monto inferior al actualmente establecido de cinco millones; así como en los casos en el que el impacto de la contratación interfiera directamente en los programas sustantivos de las dependencias. Por último, propone la publicación de la investigación de mercado, así como de los tres proveedores finalistas. (Senado de la República, 2019).

3. Perfil de los testigos sociales 2019

Al indagar en el padrón público de testigos sociales publicado en el sitio web de la Secretaría de la Función Pública se observó que existe un total de 45 testigos sociales registrados, se compone por 38 personas físicas y 7 personas morales respectivamente, cabe mencionar que no existen los numerales de registro 9 y 34.

En relación con sus características, estas resultan de utilidad para conocer qué tipo de perfiles (hombres, mujeres, profesión, grado,) son los que operan como testigos sociales. Los datos aportan ciertas peculiaridades que podrían desarrollar estrategias de mejora. El análisis se representa a través de las siguientes figuras:

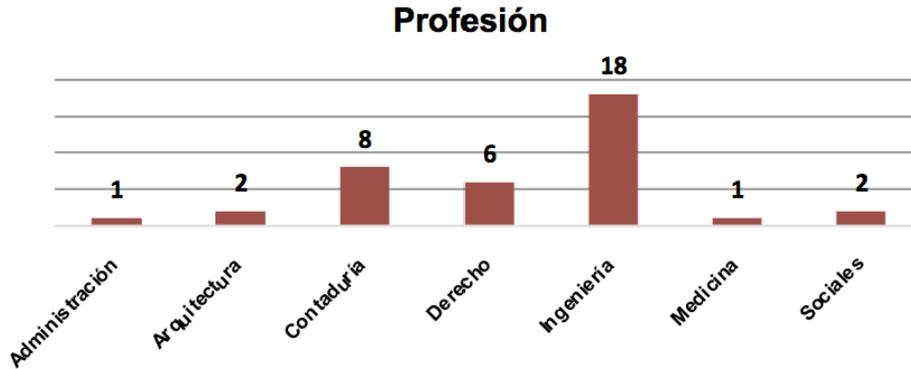
Gráfica 1. Testigos Sociales en México, (sexo) 2019



Fuente: Elaboración propia con base en el padrón público de Testigos Sociales.

De los testigos sociales al año 2019, 89% son hombres y el 11% restante mujeres, lo cual denota que siguen prevaleciendo la tendencia de inequidad laboral por sexo, ya que la mayoría de los testigos son hombres, (fenómeno que ocurre similarmente en la administración pública estatal en donde “2 de cada 10 servidores públicos en puestos directivos son mujeres” (INEGI, 2017).

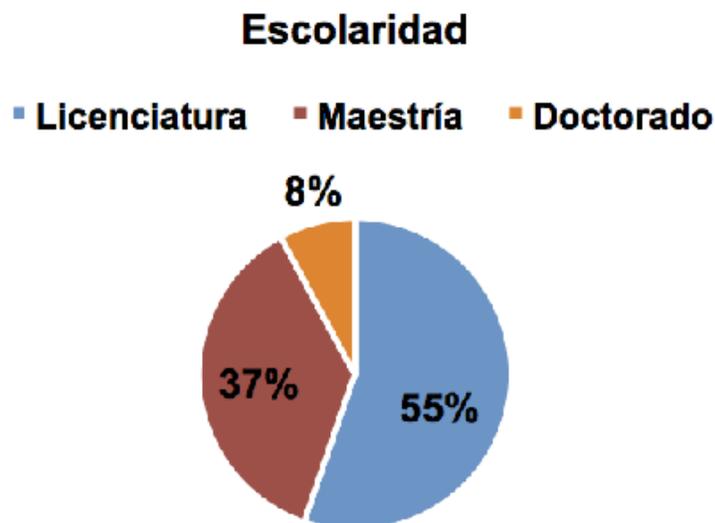
Gráfica 2. Profesión de los testigos sociales



Fuente: Elaboración propia con base en el padrón público de Testigos Sociales.

Respecto a su profesión, la más notoria es Ingeniería seguida de Contaduría y Derecho, en contraste con Administración, Medicina y alguna profesión relacionada con las Ciencias Sociales. Lo anterior, podría tener sustento en que un número considerable de licitaciones se lleva a cabo en el sector energético, en el cual se requiere conocimiento más preciso sobre obra pública, ingeniería de costos y conocimientos de peritaje profesional o auditoría técnica los cuales se encuentran intrínsecamente relacionados con el perfil de Ingeniería.

Gráfica 3. Escolaridad de los testigos sociales



Fuente: Elaboración propia con base en el padrón público de Testigos Sociales.

Cabe destacar que independientemente de las especialidades y diplomados obtenidos, la mayoría de los testigos cuenta con Licenciatura (55%) y sólo el 8% posee estudios Doctorales, lo cual refleja que los testigos sociales requieren de un nivel superior de estudios o especialidad a diferencia de la población en general, que, de acuerdo con el último trimestre del 2018, logró un promedio nacional de escolaridad de 10.1 años lo cual equivale a un año de nivel preparatoria. (El Financiero, 2019).

Finalmente tanto la Ley de Adquisiciones como su reglamento no precisan con exactitud el grado de estudios requerido, a la letra la ley en su artículo 26 Ter fracción III señala: “Presentar 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” (LAASSP, 2014) únicamente refieren la acreditación mediante constancias originales, por lo que el Comité de Testigos integrado por servidores públicos de la SFP y representantes de la sociedad civil que opinan esencialmente sobre la participación de estos en los procedimientos de contratación, considera los elementos del perfil profesional como la especialización, el grado académico y la experiencia para la designación. Sin embargo, valdría la pena reflexionar sobre la implementación de un símil del servicio de carrera para la profesionalización de los testigos sociales independientemente de que no sean servidores públicos, pues inciden directamente en la gestión pública y abogan por la transparencia en las funciones que desempeñan. Igualmente sería de considerar el lenguaje que se utiliza en los informes, ya que, si bien los tecnicismos aportan los conocimientos y experiencia de expertos en el tema, no necesariamente suministran una información útil para la población en general ya que se requiere el uso de lenguaje ciudadano que facilite la comprensión de las compras gubernamentales.

4. Perspectivas y áreas de oportunidad de los testigos sociales

Luego del análisis realizado, se vislumbran áreas de oportunidad y condicionantes para el fortalecimiento del testigo social. Por ejemplo, la contratación pública tendría que mantenerse ajena a contextos políticos o burocráticos que condicionen la necesidad de adquirir ciertos bienes o servicios. Otro riesgo que se percibe es que no todas las adquisiciones pueden ser vigiladas en su proceso de contratación, pues la figura del testigo social es el único mecanismo existente de participación ciudadana en las compras gubernamentales y además no es aplicable en todas las licitaciones, pese a que su funcionamiento es de gran utilidad social ya que asegura el buen uso de los recursos públicos.

La función del testigo social trasciende porque es indebido que el testigo induzca en las decisiones que se tomen para la cesión de contratos, por tanto, de forma alterna vela por los derechos de los licitantes para que tengan mayor libertad de participación en las adquisiciones, así como acceso suficiente a la información que se genere. Dicha información se vuelve de carácter público y con ello incide en el ciclo de la rendición de cuentas, al transparentar cada una de las etapas del proceso de contratación. En ese sentido, los relatos efectuados durante el proceso deberían atenderse en el momento si presentasen indicios de corrupción y no asentarse hasta el testimonio final, ya que la labor del testigo es meramente preventiva.

Existen áreas de oportunidad que podrán atenderse a través de la colaboración del binomio gobierno-sociedad, ya que el testigo social no es endógeno, su existencia se encuentra intrínsecamente ligada con el sector gubernamental y no puede existir uno sin el otro, por tanto, debiera ser una práctica a largo plazo, no una moda electoral ni de mejora de la gestión, sino una política pública en aras de la participación ciudadana donde la sociedad alcance una mayor incidencia en la toma de decisiones gubernamentales, para que la acción pública responda a la petición colectiva y no a los intereses individuales.

Resultaría de interés considerar que los testimonios y la percepción de satisfacción por parte de los proveedores sean evaluados en una encuesta que permita conocer la calidad del servicio que prestaron los testigos sociales a la Administración Pública Federal, con la finalidad de recabar información precisa sobre las experiencias para que los resultados puedan ser de utilidad para la formulación de políticas públicas en la materia.

En otra vertiente, por el grado de confianza que se les otorga a los testigos sociales como el manejo de información interna, montos de actuación, contacto con servidores públicos responsables de los procedimientos entre otros, sería de considerar que estuvieran sujetos a la declaración patrimonial y al no conflicto de intereses, pues aunque no manejen información clasificada como confidencial o reservada o bien no sean reconocidos como servidores públicos, tienen conocimiento de funciones sensibles del servicio público, lo cual constituiría un esfuerzo adicional a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en las contrataciones públicas.

Asimismo, podría generarse una mayor participación del Órgano Interno de Control de las dependencias y/o entidades en los procesos de licitación y con ello fortalecer la relación con la figura del testigo social, como una especie de responsabilidad compartida en la que ambos actores brinden vigilancia a los posibles riesgos de manera preventiva y no sancionatoria. Lo anterior a través de facilitar atención y dar seguimiento a las irregularidades remitidas durante el proceso y no al final de los procedimientos de contratación como actualmente se maneja. En cuanto a la parte sancionatoria, el testimonio podría tener los efectos jurídicos correspondien-

tes sobre las contrataciones y no quedar solo a juicio de los servidores públicos designados. Tener testigos en el ejercicio del gasto de sumas copiosas de recursos públicos, más que una invitación por parte del gobierno tendría que ser una obligación de la sociedad, y no sólo limitarse la participación a la licitación pública, también convendría que el testigo social estuviera presente en el proceso de auditoría gubernamental para incrementar su impacto como mecanismo anticorrupción en la administración pública.

5. Conclusiones

La figura del testigo social es completamente un mecanismo de prevención que no puede darse de forma unilateral, se necesita crear una red de cooperación entre el gobierno y la sociedad para que los resultados que se obtengan sean determinantes y coadyuven a erradicar aquellos espacios en los que la corrupción se permea.

El testigo social es producto de una buena práctica que representa el interés de la sociedad por conocer el ejercicio del gasto público. El compromiso ciudadano de participar en los asuntos públicos no es menor en ningún sentido, las instituciones han sentado las bases, la ciudadanía es cada vez más exigente porque el fenómeno de la corrupción está infiltrado en la vida diaria y el hartazgo colectivo por los costos que representa es una problemática que atañe a todos los sectores. Por eso este puente de colaboración entre los dos actores es fundamental para el desarrollo del control y bienestar social.

En el curso de compras gubernamentales², se cuestionó sobre la existencia del testigo social y si era de utilidad que este tipo de mecanismos incurrieran en el quehacer gubernamental, ya que era responsabilidad sí y solo sí del servidor público realizar con honestidad y apego a la ley su trabajo y con ello los responsables del control y vigilancia serían los mismos organismos institucionales, por lo que no habría necesidad de que la sociedad civil fuera vigilante del desempeño institucional; también se debatió sobre la erogación de recursos públicos, pues estaba destinada para un proceso que quizá podría controlarse en su totalidad desde la misma administración pública.

Más allá de este planteamiento que contrasta la figura, el testigo social resulta positivo porque aporta a la participación ciudadana, ya que la sociedad civil incide directamente en los asuntos de gobierno y favorece procesos transparentes que previenen desde el inicio de la convocatoria prácticas corruptas.

² Compras gubernamentales en la Administración Pública Federal, FCPyS, UNAM, 2018.

En relación con el supuesto del que partió la presente investigación, el cual señaló que la figura de testigo social favorece a la transparencia en la Administración Pública Federal, se puede concluir que efectivamente dicha figura es muy importante dentro del sector público y en el marco de la transparencia y la gobernanza, ya que en su ámbito de acción, el reporte sobre las irregularidades en la licitación pública coadyuva a transparentar los procesos de contratación no quedándose solo con la parte presencial.

En cuanto al análisis del perfil de los testigos 2019 se concluye que es fundamental fortalecer la multidisciplinariedad mediante la formación de equipos de trabajo con distintos perfiles profesionales, a fin de que el procesamiento de las adquisiciones resulte más eficiente y tenga una perspectiva integral que facilite la toma de decisiones, además de que se aportaría información valiosa desde las distintas ramas procurando un ahorro de tiempo en los procesos administrativos que para el caso de las compras gubernamentales son bastante lentos.

Finalmente se puede señalar que la participación ciudadana es fundamental para una mejor vigilancia desde la sociedad civil y no desde el monopolio de la información, ya que no es solo proporcionar información del quehacer gubernamental con datos sobre el desempeño institucional, es brindar información empírica acompañada de evaluaciones, respuesta a quejas, medidas de sanción o inicio de procesos jurídicos derivados de irregularidades en las licitaciones.

De esta forma la figura del testigo social se puede permitir orientar la gestión a procesos más democráticos y abrir paso a una nueva cultura gubernamental. En futuras investigaciones será importante continuar con la revisión y el análisis de esta figura que dé cuenta de la incidencia de la sociedad civil en los asuntos públicos, para coadyuvar con la lucha contra la corrupción en el ámbito gubernamental, no como solución al problema sino como un elemento clave de prevención de prácticas corruptas y espacios de opacidad para contribuir a mejores prácticas en la Administración Pública.

6. Fuentes de información

Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones (2016). México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5336635&-fecha=12/03/2014 (Fecha de consulta: 14 de octubre de 2019).

Acuerdo por el que se modifica el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2016). México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424278&fecha=03/02/2016 (Fecha de consulta: 14 de octubre de 2019).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 24-02-2017. México: Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (Fecha de consulta: 14 de octubre de 2019).

Contraloría Ciudadana (2011), "El Testigo Social: incidencia civil en la gestión pública", disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-testigo-social-incidencia-civil-en-la-gestion-publica/> (Fecha de consulta: 17 de octubre de 2019).

Guerrero Orozco, Omar (2007), *Principios de Administración Pública*, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, disponible en: <http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf> (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas a propósito del Día de la Administración Pública, (INEGI, 21-06-2017), Sala de prensa, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saladeprensa/> (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2019).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, Presentación de Resultados, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/> (Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2019).

Instituto Mexicano de Contadores Públicos, (IMCP, 2018), disponible en: <http://imcp.org.mx/areas-de-conocimiento/derecho/el-objetivo-del-presente-escrito-es-mostrar-un-resumen-de-lo-que-son-los-testigos-sociales-del-registro-y-cuotas-de-estos-de-su-designacion-de-la-participacion-de-los-mismos-en-las-contrataciones> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, disponible en: http://www.infodf.org.mx/LTAIPRC-2017/Ley_Transparencia_CDMX_Reformada.pdf (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

López Ayón, Sergio (2017), *La Transparencia Gubernamental*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Murrieta, Humberto (2002), “¿Qué es un testigo social?”, *Este País*, disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2012/08/4-%C2%BFQu%C3%A9-es-ser-un-testigo-social-de-la-Transparencia.pdf> (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (ONUDC, 2004), disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf (Fecha de consulta: 19 de noviembre de 2019).

Oficio circular SACN/300/148/2003, Difusión de Lineamientos de la OCDE, (SFP, 2003), disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/adquisiciones/ocde090107.pdf> (Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019).

Pacto mundial. Global Compact, disponible en: www.pactomundial.org. <http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=8&MS=19&MN=2> (Fecha de consulta: 30 de octubre de 2019).

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/118225/REGLAMENTO__DE_LAASSP.pdf (Fecha de consulta: 14 de octubre de 2019).

Rivera Sánchez, Héctor y Gómez Magaña, Ernesto (2011), “El Testigo Social. Experiencia de la Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública”, México: Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuenta, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/EI_Testigo_Social.pdf (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019).

Robles, Elizabeth (2008), “Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública”, *Revista de Administración Pública*, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/viewFile/19933/17881> (Fecha de consulta: 2 de diciembre de 2019).

Sandoval, Irma Eréndira (2008). *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*, Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, disponible en: http://www.cevat.org.mx/retaip/documentos/material_apoyo/ensayo/Ensayo3.pdf (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019).

Secretaría de la Función Pública. Listado de Testigos Sociales, (SFP, 2018), disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> (Fecha de consulta 10 de octubre de 2019).

Serrano Rodríguez, Azucena (2011). “La Participación Ciudadana en México”, *Revista de Estudios Políticos*, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf> (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2019).

Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, (2018), “El Testigo Social en los Procedimientos de Contratación Pública”, México: Secretaría de la Función Pública, disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm> (Fecha de consulta 10 de octubre de 2019).

¿Tan lejos pero tan cerca? Estudio comparativo: Chávez – AMLO

Juan Carlos Centeno Maldonado

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.34.70896>



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

34° NÚMERO ENERO-ABRIL 2020
Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Rosa Merlín Rodríguez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 11, No.34, enero-abril 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 06 de enero de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación