

Evolución y Retos

de la Figura del Testigo Social



Evolución y Retos

de la Figura del Testigo Social

Consultores:
Paola Palacios Brun*
Guillermo Noriega Esparza**

* La Mtra. Paola Palacios es consultora en distintos organismos internacionales en temas de educación, desarrollo, Agenda 2030, transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción, desarrollo humano, observación electoral, protección de programas sociales, género, seguridad ciudadana, mejora de vivienda y atención a pueblos indígenas.

** El Lic. Guillermo Noriega Esparza actualmente es socio y director de RECSO, Agencia de Cambio Social, firma consultora que se dedica a fortalecer la agenda pública, ayudar a las organizaciones civiles a mejorar su capacidad de incidencia y a orientar a los gobiernos en cómo mejorar sus prácticas en materia de derechos humanos, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas.

“La realización de este informe ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos de América.”

Contenido

Prólogo	5
Resumen Ejecutivo	7
Glosario	8
Nota metodológica	10
Introducción	11
I. La figura del testigo social y su marco normativo	12
II. Asuntos estratégicos para el funcionamiento de la figura del testigo social	14
1. Naturaleza de la figura.	14
2. Perfil adecuado y conflicto de intereses	14
3. Designación de los testigos sociales	15
4. Contratación de los testigos sociales	18
5. Alcance de la participación de los testigos sociales	18
6. Informes de los testigos sociales	19
7. Capacitación de los testigos sociales	20
8. Evaluación de los testigos sociales	22
III. Recomendaciones para el fortalecimiento institucional de la figura del testigo social	23
IV. Recomendaciones para la modernización de la figura del testigo social	29
V. Cuadro de integración de recomendaciones	33
Bibliografía	39

Prólogo

La figura del Testigo Social se institucionalizó en 2004, con el objetivo de propiciar un espacio de colaboración entre sociedad y gobierno para contribuir a la integridad de las compras públicas, con la finalidad de proporcionar información útil y suficiente sobre las adquisiciones del gobierno federal. Este mecanismo permite que la ciudadanía conozca, de primera mano, los procedimientos de contratación desde un punto de vista diferente, con una visión distinta a la del gobierno.

A partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción y a la luz de las oportunidades que abre la innovación digital, para la Secretaría de la Función Pública resulta de gran relevancia y oportunidad modernizar la figura del Testigo Social, tras 18 años de su operación, con la intención de fortalecer el impacto de su participación en los procedimientos de contratación y, de esta forma, la cooperación entre gobierno y sociedad coadyuve en el combate a la corrupción.

Es por ello que, en el marco de la colaboración técnica que se lleva a cabo entre la Secretaría de la Función Pública y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), se realizó un análisis y diagnóstico para mejorar este mecanismo de control social y, con ello, promover un mayor impacto en la transparencia de los procesos de contratación y obra pública, abonando de esta forma a la integridad de los procesos.

Las recomendaciones aquí plasmadas permitirán que el gobierno federal cuente con un diagnóstico que brinde un rumbo cierto al cual dirigir la evolución del Testigo Social, señalando los cambios legales y tecnológicos necesarios para alcanzar esta transformación, lo que permitirá conjuntar esfuerzos y generar sinergias que refuercen el impacto de la participación de la ciudadanía en los procesos de contratación.

Arely Gómez González
Secretaria de la Función Pública

Resumen Ejecutivo

Como parte de la colaboración entre la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se acordó llevar a cabo una valoración de la figura del testigo social a 18 años de su creación. El resultado de esta colaboración busca ser un insumo para la discusión de elementos que ayuden al fortalecimiento, revalorización, potenciación y modernización de la figura del testigo social.

Las recomendaciones están dirigidas, por una parte, al fortalecimiento institucional de la figura del testigo social, y por la otra, a su modernización. Dichas propuestas tienen implicaciones diversas entre cambios a nivel administrativo, y a nivel legislativo que no se encuentran en el exclusivo ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública, por lo que es preciso señalar que se requiere del concurso de diversas autoridades y poderes para su exitosa implementación.

En sí, la figura del testigo social merece ser fortalecida, ampliada y dotada de mejores reglas, de elementos tecnológicos y de los recursos suficientes para que esta logre un mayor impacto. A su vez, requiere el diseño de una estrategia de comunicación y de rendición de cuentas que permita transmitir a la sociedad el valor de su aportación a la construcción de procedimientos de contratación pública más transparentes, apegados a derecho y con mayor probidad.

Principales Recomendaciones

Claridad en la naturaleza de la figura.– Es necesario que se realice un trabajo de alineación de expectativas y clarificación de los objetivos, propósitos, alcances y límites, así como de sus rumbos, entre los diversos actores relacionados con la figura con el objetivo de vencer tensiones y tener una visión compartida.

Mejoras en transparencia y rendición de cuentas.– Se recomienda fortalecer mecanismos y procesos de toma de decisiones, transparentar el trabajo del Comité de Testigos Sociales (CTS), modificar el mecanismo de votación para la designación de testigos sociales, que sus sesiones y minutas sean públicas, así como su Manual de Funcionamiento. De la misma forma, es deseable que se fortalezcan los mecanismos para prevenir conflictos de interés, tanto del CTS como de los testigos sociales, así como es deseable a su vez que el testigo social sea contratado por la SFP y no por la entidad convocante.

Fortalecimiento del Padrón de testigos sociales.– Se propone que el padrón de testigos sociales sea constantemente fortalecido, regularmente capacitado, evaluado de forma integral y, de ser necesario, depurado. Al igual, se recomienda realizar un estudio que procure un equilibrio entre sus dimensiones y el universo de procesos de contratación a atestiguar.

Ampliación del alcance de la figura.– Se recomienda que el testigo social pueda intervenir desde la planeación de un procedimiento (vía la revisión de la investigación de mercado o de alguno otro que justifique el procedimiento) y hasta la ejecución del contrato, apoyándose de la tecnología y los medios electrónicos. Se propone, además, que se disminuyan los montos de las Unidades de Medida y Actualización (UMA) (anteriormente a la modificación que se hizo en 2016 se establecía en salarios mínimos de acuerdo a la ley) establecidos en la legislación con el objetivo de ampliar el universo de procedimientos de contratación sujetos a atestiguamientos. Por último, resulta importante la creación de un mecanismo aleatorio de designación para que otros procedimientos, o aquellos que se consideren especiales, sean sujetos de observación.

Atestiguamiento más eficaz con mecanismos tecnológicos adecuados.– Se propone construir un sistema de información y reporte que permita a los testigos sociales integrar su informe en línea y a la SFP conocer en tiempo real lo que sucede en los procedimientos de contratación que observan, la creación de bases de datos y un sistema de alertas preventivas. Esto aprovechando el marco normativo existente y la información disponible de las distintas etapas de los procedimientos de contratación que ha fomentado el sistema electrónico de contrataciones públicas, la Alianza para las Contrataciones Abiertas y el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas.

Resulta indispensable subrayar la importancia de fortalecer institucionalmente a la Secretaría de la Función Pública, especialmente a la Unidad de Normatividad y Contrataciones Públicas y su Dirección de Testigos Sociales, con el fin de que cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para la encomienda.

Glosario

Asociación público-privada.– Se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público.

Comité de Testigos Sociales (CTS): Está integrado por cinco servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública y, a invitación de ésta, por cinco representantes de cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales. La designación de sus integrantes corresponderá al Titular de la Secretaría de la Función Pública, de entre los cuales determinará al servidor público que lo presidirá, quien tendrá voto de calidad en caso de empate. Los miembros del Comité de Testigos Sociales podrán designar a su respectivo suplente, quien sólo podrá participar en ausencia del titular. El Comité opina sobre el registro de los interesados en el padrón público de testigos sociales, así como la cancelación del mismo; opina sobre la designación del o de los testigos sociales que participarán en los procedimientos de contratación a que se refieren los artículos 26 Ter de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, 27 Bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y 62 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas; revisa y formula propuestas al proyecto de tabulador de las contraprestaciones que se cubrirán a los testigos sociales; coadyuva con la Secretaría de la Función Pública en la evaluación de la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación en los que intervengan; aprueba su manual de funcionamiento; formula las sugerencias que considere necesarias para mejorar la participación de los testigos sociales y las que le encomiende el Secretario de la Función Pública.

CompraNet: El sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes.

Contrataciones.– Las adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se contraten a través de los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa regulados por las Leyes; así como los actos relacionados con dichos procedimientos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, o en su caso, en aquellos en los que sean ejercidos recursos federales.

Dependencias.– Las unidades administrativas de la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; la Procuraduría General de la República.

Entidades.– Los organismos descentralizados y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal.

Investigación o estudio de mercado.– la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información.

LAASSP.- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

LAPP.- Ley de Asociaciones Público Privadas

Leyes.- Las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

LOPSRM.- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).- Agrupa a 36 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes.

Órgano Interno de Control (OIC).- Representa a la Secretaría de la Función Pública, con la finalidad de prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción, asimismo, promueve la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos, así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resolución de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades, en apego a lo establecido en el Programa de Mejora de la Gestión Pública.

Procedimiento de contratación: Es la secuencia de eventos orientada a la adjudicación de contrato. Iniciando con la planeación y concluyendo con la firma del contrato respectivo.

Secretaría de la Función Pública (SFP).- Vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones.

Testigo Social.- Las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, 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.

Testimonio.- Documento público que emitirá el testigo social al final de su participación en el procedimiento de contratación en el que fue designado y que contendrá las observaciones y, en su caso, recomendaciones derivadas de la misma.

Tratados.- Los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Unidad de Medida y Actualización (UMA).- es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).- Es la Agencia de los Estados Unidos de América encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado.

Nota metodológica

Esta colaboración se estableció mediante el acompañamiento de consultores independientes que obtuvieron información de diversas fuentes: información documental recabada por cuenta propia y proporcionada por la SFP, opinión de los diversos actores involucrados vertidas a través de un cuestionario electrónico, cinco mesas de trabajo para la discusión de dichas opiniones y recomendaciones y entrevistas con diversos especialistas nacionales e internacionales.

La revisión documental y normativa se llevó a cabo a partir de agosto de 2018 y se concluyó un mes después para dar pie al diseño del cuestionario electrónico y la detección de los asuntos estratégicos de la figura.

A partir de los cuestionarios electrónicos diseñados ad hoc para los distintos actores (Comité de Testigos Sociales, Órganos Internos de Control, unidades contratantes y testigos sociales) participaron 61 personas. Las respuestas permitieron plantear los puntos nodales para las mesas de trabajo.

Las mesas de trabajo se realizaron en el mes de septiembre de 2018 con diferentes actores por mesa, una de unidades contratantes (UC), otra de órganos internos de control, una más de testigos sociales que son Personas Morales, otra de testigos sociales que son personas físicas y, por último, una adicional con el Comité de Testigos Sociales.

Posteriormente se realizaron dos mesas con personal de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas y con la Unidad de Políticas de Apertura y Cooperación Internacional, con la finalidad de conocer su opinión y solventar dudas.

Resulta relevante señalar que, a pesar de que se tiene grabación digital de las mesas y sus pormenores, en este documento se ha optado por retomar las posiciones mayoritarias o en las que existieron los mayores acuerdos -por mesa- sin citar específicamente a los autores de los comentarios o posiciones de forma individual (Regla de Chatham House¹).

Es así que se entrevistaron a 50 actores, entre titulares de órganos internos de control, directores administrativos y encargados de adquisiciones y obra pública de las entidades compradoras, testigos sociales y funcionarios de la SFP.

El informe es una visión del estado del arte de la figura, aunque se decidió obtener información a partir de una encuesta que realizó la SFP en el año 2017 e incorporar información no oficial derivado de las experiencias de los diversos actores involucrados en los últimos años.

Por último, se incorpora al final del documento una matriz de recomendaciones, sus implicaciones y los responsables de su ejecución.

¹ Cuando una reunión se convoca bajo esta regla los participantes tienen permitido utilizar la información que ahí se reciba o se genere, pero no se puede revelar la identidad o afiliación del autor o autores.

Introducción

En las dos últimas décadas en diversas partes del mundo los gobiernos han buscado adoptar mecanismos para incrementar la transparencia en la toma de sus decisiones y fortalecer la rendición de cuentas. Los gobiernos han emprendido desde la creación de marcos normativos que buscan facilitar el derecho humano a la información, hasta la instrumentación de distintas estrategias de participación ciudadana para vigilar el uso y destino de los recursos públicos.

En México, en el año 2000, se creó la figura del testigo social. En el año 2004, la Secretaría de la Función Pública (SFP) reguló por primera vez la figura del testigo social cuyo objetivo era propiciar la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que ésta pueda atestiguar los procedimientos de la contratación gubernamental. Asimismo, salvaguardar los principios consagrados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que deben imperar en los procedimientos de contratación para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado. Por ello, se estimó necesaria la participación de la sociedad civil como un mecanismo adicional para fortalecer la transparencia en las contrataciones gubernamentales. Esto con base en los lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2004².

En mayo de 2009, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), así como a sus Reglamentos, se incluyó a los testigos sociales en la normatividad³. El testigo social fue definido, como un visor de la sociedad en procedimientos de contratación que históricamente habían sido opacos.

Es de destacar la incorporación del artículo cuarto transitorio en el Decreto de 2009 que señala la obligación de que la SFP realizaría 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 LAASSP y 27 Bis de la LOPSRM. Asimismo, que la Secretaría instrumentaría medidas con el propósito de ampliar dicha cobertura para garantizar la participación total de los testigos sociales en las contrataciones públicas en un plazo de diez años a partir de la entrada en vigor del decreto, es decir, para el año 2019.

Para ejemplificar la magnitud de los procedimientos en los que participan los testigos sociales, de acuerdo a un comunicado de la Secretaría de la Función Pública de julio de 2018, a través de su Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas (UNCP) únicamente entre octubre de 2016 y julio de 2018 se han realizado un total de 144 designaciones de testigos sociales en donde atestiguaron compras del gobierno federal por más de 136 mil 592 millones de pesos en 76 procedimientos concluidos a esa fecha; siendo el procedimiento más alto una licitación del Instituto Mexicano del Seguro Social, por más de 27 mil 308 millones de pesos, para adquirir medicamentos. Asimismo, que 42 procedimientos de contratación equivalen a un monto por más de 155 mil 583 millones de pesos⁴.

Resulta importante recalcar en que este informe no pretende ser una evaluación que establezca el futuro de la figura, sino por el contrario, busca ser un insumo para la discusión de elementos que ayuden a su fortalecimiento, revalorización, potenciación y modernización.

2 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, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=754043&fecha=16/12/2004

3 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, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5091800&fecha=28/05/2009

4 Secretaría de la Función Pública (2018) "Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos", Comunicado 097. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos>

I. La figura del testigo social y su marco normativo

El testigo social es un mecanismo de participación ciudadana en materia de contrataciones públicas que busca acompañar los procedimientos de contrataciones públicas con el fin de coadyuvar para que se realicen con legalidad y transparencia. La operación de dicha figura está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, pero involucra a las entidades que planean y contratan diversas obras, servicios o productos y a sus órganos internos de control.

La figura de los testigos sociales se encuentra sustentada en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se establece la obligación de realizar licitaciones públicas y asegurar la honradez, eficacia, eficiencia y honradez en el ejercicio de los recursos públicos. De esta manera, a fin de atender el mandato constitucional antes referido, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público –en su artículo 26 Ter–; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas –en su artículo 27 Bis– y la Ley de Asociaciones Público Privadas –en su artículo 43, contemplan a esta figura de representación ciudadana, cuyo marco de actuación se desprende en las disposiciones reglamentarias de estos ordenamientos.

En 2004, el Acuerdo por el que se establecieron los lineamientos que regularon la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los definió como “las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría (de la Función Pública), que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, 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”.

El decreto presidencial de 2009 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, señaló que los testigos sociales tendrán las siguientes funciones:

- a) *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;*
- b) *Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, y;*
- c) *Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública. 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.*

De acuerdo a la LAASSP, los contratos de más de cinco millones de UMA (alrededor de 400 millones de pesos) y de más de 10 millones de UMA en el caso de la LOPSRM (alrededor de 800 millones de pesos), todo procedimiento de contratación debe sujetarse al atestiguamiento, por lo que la dependencia o entidad que realizará dicho procedimiento debe solicitar a la SFP la designación de un testigo social.

Por su parte, en el Reglamento de la LAASSP señala que el CTS opina sobre el registro de los interesados en el padrón público de los testigos sociales de la SFP, así como sobre la cancelación del mismo; también opina sobre la designación del o de los testigos sociales que participarán en los procedimientos de contratación; revisa y formula propuestas al tabulador de las contraprestaciones que se otorgan a los testigos sociales; coadyuva con la SFP en la evaluación de la participación de los testigos sociales; aprueba su manual de funcionamiento y formula las sugerencias necesarias para mejorar su participación⁵.

⁵ Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible en: http://uncp.funcionpublica.gob.mx/doctos/adquisiciones/rlaassp_28-07-2010.pdf

El Comité de Testigos Sociales está integrado por cinco servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública y, a invitación de ésta, por cinco representantes de las cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales.

Actualmente, el Comité de Testigos Sociales está conformado por:

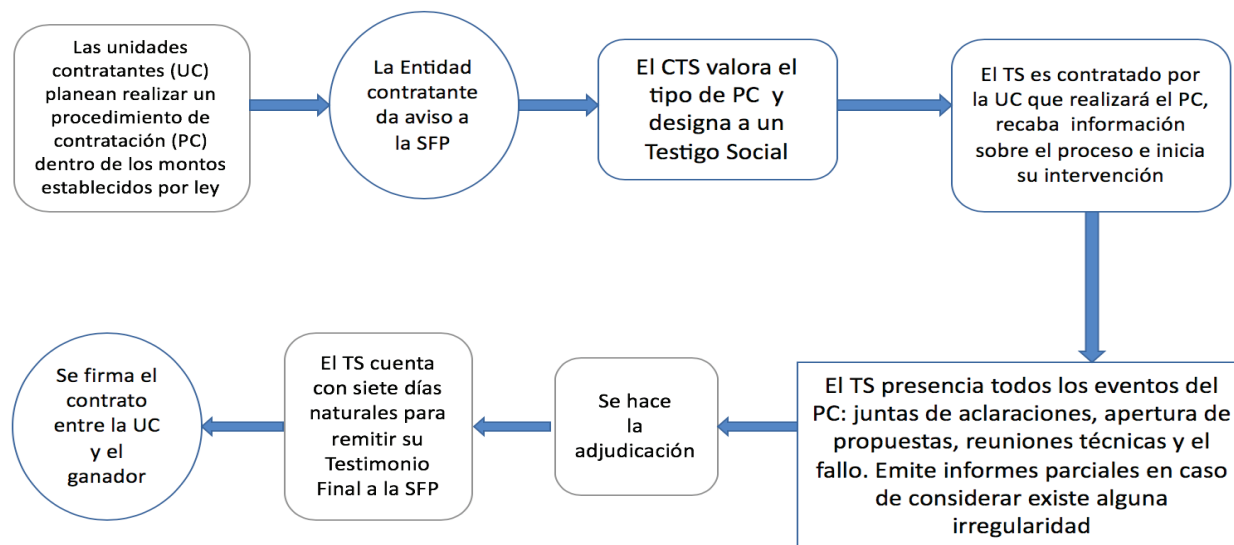
- Cinco representantes de la Secretaría de la Función Pública.
- Un/a representante de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA).
- Un/a representante del Colegio de Ingenieros Civiles de México, A.C.
- Un/a representante de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC).
- Un/a representante de la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría (CNEC).
- Un/a representante de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN).

Una vez designado el testigo social, éste inicia su intervención en la revisión del proyecto de convocatoria, y solo se le entrega el estudio de mercado cuando ya se realizó sin poder hacer comentarios.

Durante el procedimiento de contratación y hasta la firma del contrato, el testigo social emite informes del cumplimiento -o no- de la legalidad del procedimiento y deja asentada su opinión sobre el mismo.

Los informes previos se envían al Órgano Interno de Control de la dependencia contratante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. El testimonio final se dirige a la dependencia convocante y se entrega un ejemplar a la Secretaría de la Función Pública para lo que resulte conducente.

Figura 1. Participación de testigos sociales en un procedimiento de contratación (PC).



Fuente: Elaboración propia

II. Asuntos estratégicos para el funcionamiento de la figura del testigo social

Después de la revisión documental, la realización de cinco mesas de trabajo y entrevistas a testigos sociales personas físicas, testigos sociales personas morales, órganos internos de control y entidades contratantes en las que se discutieron los retos, problemas, percepciones y experiencias de los distintos actores involucrados, se detectaron ocho asuntos estratégicos para el funcionamiento de la figura de los testigos sociales, su naturaleza, procedimientos y objetivos.

1. Naturaleza de la figura.

Se detectó un entendimiento diferenciado de los objetivos, alcance y propósito de la figura del testigo social. Se logró detectar que tanto entre autoridades como entre los mismos testigos existe una gran diversidad de apreciaciones al respecto.

Algunos testigos se consideran representantes sociales ante los procedimientos de compras públicas y, como tal, responsables de la legalidad de los mismos. Otros, se definen como relatores o visores. Adicionalmente, distintos funcionarios públicos de los órganos internos de control tienen expectativas y visiones encontradas con las que tienen las unidades compradoras tanto en su ámbito de participación y en las atribuciones que debieran tener los testigos sociales.

Hay quienes, desde el mismo Comité de Testigos Sociales, órgano encargado de las designaciones, desconocen el alcance y limitaciones de la figura del testigo social. Aunque en su mayoría los integrantes mostraron opiniones positivas sobre la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, también mostraron expectativas divergentes sobre su aportación, su naturaleza y hacia dónde debe evolucionar en el futuro.

Algunas dependencias o entidades manifestaron durante las mesas que algunos testigos asumen un papel de “auditores”, interfiriendo incluso en la conducción de los eventos y extra-limitándose en sus facultades.

De las diferentes visiones sobre la figura una de ellas se refiere a la intervención que debe tener el testigo social, por una parte en los aspectos de carácter normativo y, por la otra, en los aspectos de carácter técnico en los procedimientos de contratación. Algunos testigos señalaron que, debido a su formación y especialidad profesional, detectan que existen espacios abiertos a irregularidades en las valoraciones técnicas que realizan las entidades contratantes al momento de tomar una decisión, por lo que es de su competencia y obligación intervenir. La mayoría de las autoridades coincidieron en que los testigos sociales no deben participar ni intervenir en tales decisiones.

En general se encontró que a pesar de que el marco legal vigente delimita las funciones de los testigos sociales, se tiene una clara diversidad de expectativas y de entendimiento de su naturaleza y sus alcances, lo que genera tensiones y confusiones que impactan directamente en la operación cotidiana y en la efectividad de la figura.

2. Perfil adecuado y conflicto de intereses

Derivado de esta ausencia de claridad en la naturaleza del testigo social y cómo ha evolucionado en el tiempo, se desprende una constante preocupación de los actores relacionados con la figura respecto de cuál debe ser el perfil idóneo del testigo social.

Por una parte, varios representantes de entidades contratantes (en adelante EC) y de Órganos Internos de Control (en adelante OIC) han señalado que en diversas ocasiones les son asignados testigos sociales con un perfil profesional no alineado a la temática de la contratación a realizarse, lo que obstruye el desarrollo del procedimiento al tener que

detenerse para explicar pormenores propios de la naturaleza del bien a adquirir. Para ejemplificar, algunas entidades contratantes señalaron haber contado con testigos sociales que son ingenieros civiles atestiguando compras de medicamentos o a médicos en procedimientos de licitación para la construcción de puentes. No obstante, no debe perderse de vista que los testigos sociales son especialistas o cuentan con experiencia en procedimientos de contrataciones públicas, pues incluso dentro de las propias profesiones hay especialidades, por lo que resulta difícil conformar un padrón ad hoc según los bienes a adquirir o las obras a contratar.

Durante las sesiones realizadas, uno de las principales hallazgos valorados fue precisamente que no todos los testigos sociales conocían los mínimos indispensables de los procedimientos normativos, especialmente en figuras más nuevas como compras consolidadas o de alianzas público-privadas.

Este asunto viene de la mano con el de la “capacitación” de los testigos sociales que se abordará más adelante. Sin embargo, existe la necesidad de dejar claro que un testigo social debe de contar con los conocimientos necesarios sobre el marco normativo en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de obra pública, como “piso mínimo” para ser considerado en procedimientos de dichas materias. Cabe señalar que el padrón actual de testigos sociales se conformó desde el año 2006, por invitación personalizada y sin exámenes de conocimientos, únicamente a partir de la valoración documental y de los requisitos estipulados por la ley.

Por otra parte, los participantes de las mesas insistieron en que existen pocos elementos para combatir potenciales conflictos de intereses que puedan tener los testigos sociales con los participantes de las contrataciones, esto ya en el ámbito privado del ejercicio de sus actividades profesionales.

Si bien la ley estipula que es necesario presentar manifestación escrita bajo protesta de decir verdad que el testigo social se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiese existir conflicto de intereses, ya sea porque los licitantes o los servidores públicos que intervienen en las mismas tienen vinculación académica, de negocios o familiar⁶, no se cuenta con declaraciones específicas en la materia que avalen dicha manifestación.

3. Designación de los testigos sociales

El Padrón de testigos sociales de la SFP se encuentra compuesto por 44 testigos sociales, 37 personas físicas y 7 personas morales. La UNCP aportó datos oficiales en torno al número de designaciones de forma agregada en las dos categorías de testigos sociales, el número de procedimientos y los montos de contratación del 2012 al 2018. Asimismo, por procedimiento de acuerdo al tipo de legislación aplicable (LAASSP, LOPSRM, Ley de Petróleos Mexicanos y LAPP). Del 2012 a septiembre de 2018 los testigos sociales han observado 10,996 procedimientos de contratación por más de 2.8 billones de pesos.

6 Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ibid., Art. 62 Fracción VIII.

Tabla 1. Evolución de designaciones del 2012 al 2018

UNIDAD DE NORMATIVIDAD DE CONTRATACIONES PÚBLICAS									
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE APOYO EN CONTRATACIONES PÚBLICAS									
DIRECCIÓN DE TESTIGOS SOCIALES									
Informe Designaciones, Procedimientos y Montos de Contratación (1ºdiciembre de 2012 al 30 de septiembre de 2018)									
Concepto	2012 1º al 31 dic	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Montos totales (Millones de pesos)
Totales de Designaciones	8	113	163	128	84	109	32	637	
Personas físicas	6	67	64	57	33	64	17	308	
Personas morales	2	46	99	71	51	45	15	329	
Procedimientos									
Montos totales (Millones de pesos)	10,996	1,422,021	560,612	262,552	209,717	244,999	124,650		2,835,547
Por LAASSP	5	76	88	90	55	73	24	411	
Montos	4,810	100,512	192,518	172,782	86,967	95,405	105,665		758,659
Por LOPSRM	0	12	54	34	25	23	7	155	
Montos	0	43,684	233,582	71,317	114,114	75,033	10,279		548,009
POR Ley de Petróleos Mexicanos	3	25	19	0	0	0	0	47	
Montos	6,186	1,277,825	128,235	0	0	0	0		1,412,246
Por Ley de Asociaciones Público Privadas	0	0	2	4	4	13	1	24	
Monto	0	0	6,277	18,453	8,636	74,561	8,706		116,633
Totales de Procedimientos	8	113	163	128	84	109	32	637	
Dos billones ochocientos treinta y cinco mil quinientos cuarenta y siete millones, doscientos setenta y cuatro mil cuatrocientos noventa pesos con setenta centavos (\$ 2,835,547,274,490.70 M.N.)									

Fuente: Información oficial proporcionada por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP.

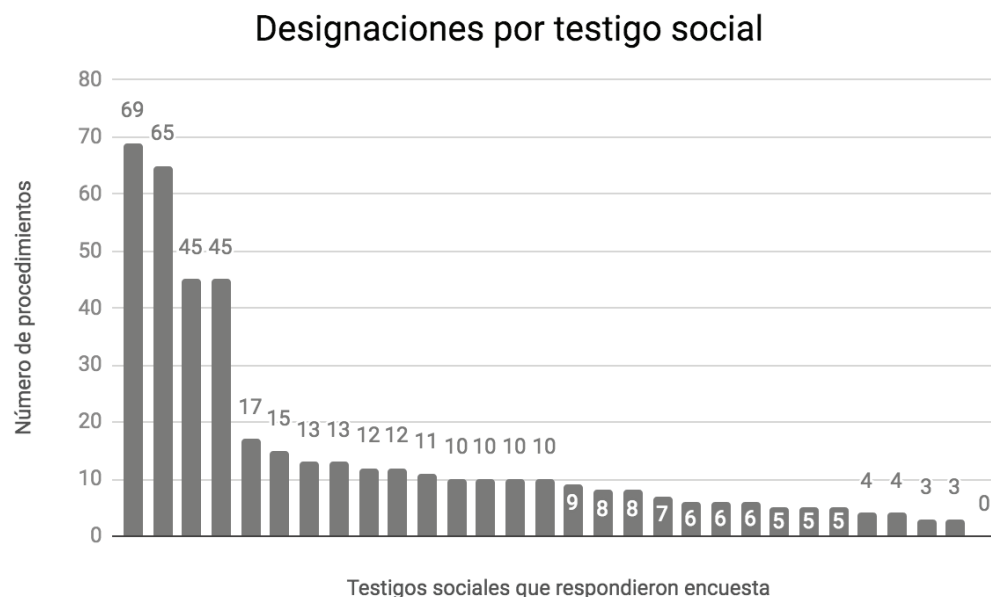
Prácticamente la totalidad de los actores relacionados con la figura a los que se les consultó vía cuestionarios en línea y que participaron en las mesas de trabajo, dijeron desconocer los criterios que utiliza el Comité para designar a un testigo para que intervenga en un determinado procedimiento de contratación. Incluso, aunque dichos lineamientos pudieran ser conocidos por los integrantes del CTS, al no ser públicos o conocidos por todos los actores relacionados con la figura se generan tensiones o percepciones erróneas sobre el proceso de designación.

Si bien el CTS es un órgano colegiado con diversas representaciones y ello limita actuaciones indebidas, no hay claridad en los criterios utilizados por parte de todas las personas que participaron en el ejercicio de la mesa de trabajo del Comité. Los participantes de la mesa del CTS comentaron no conocer con suficiencia la información de las designaciones y contrataciones del padrón de testigos sociales, lo que limita la realización de una adecuada ponderación para la toma de decisiones. Esto a pesar de que la UNCP aclaró que conjuntamente con la convocatoria a las sesiones del CTS, se les envían a los integrantes los insumos que les permitan tomar una decisión objetiva, entre otros, el reporte récord de designaciones y un historial con todas las participaciones de cada testigo. El desconocimiento de dichos insumos pudiera deberse a la rotación de los participantes que asisten en representación de las personas designadas originalmente.

Durante el ejercicio de los cuestionarios realizados a testigos sociales se logró conocer que existe, en los últimos cinco años, una concentración en el número de designaciones en cuatro testigos sociales personas morales⁷. Esto abona a mostrar la necesidad de mejorar y hacer públicos los criterios de designación.

⁷ Cabe señalar que en dicha encuesta participaron 30 de los 44 testigos sociales registrados. Asimismo, la pregunta en el cuestionario en línea se acotó a los últimos cinco años.

Gráfica 1. Designaciones por testigo social de acuerdo a lo reportado por testigos sociales en el cuestionario electrónico



Nota: Gráfico elaborado con información no oficial proporcionada por la encuesta realizada a testigos sociales en donde señalan el número de procedimientos en los que participaron en los últimos cinco años.

Debido a que el Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales no es público, no se pudo acceder a su contenido, incluyendo los criterios que se utilizan para la designación de los testigos sociales o incluso los números oficiales de la distribución y evolución individual de designaciones.

Los participantes de la mesa de trabajo, integrante del CTS, señalaron que los criterios que utilizan para las designaciones son:

1. Monto de la contratación;
2. Experiencia;
3. Especialidad;
4. Capacidad técnica;
5. Ausencia de conflicto de intereses;
6. Número de designaciones anteriores; y,
7. Disponibilidad.

Además, se logró conocer que existe un criterio adicional, que tiene que ver con la relevancia pública del procedimiento de contratación o su potencial alto perfil mediático y, por ello, llegan a designar a alguna Asociación Civil que cuente con un alto perfil público. De ahí que las designaciones pudieran reflejar una concentración en personas morales, aunado al hecho de que, en las categorías utilizadas, son solamente 7 testigos personas morales y 37 personas físicas.

Por otra parte, es preciso señalar que el Comité de Testigos Sociales está conformado por representantes de Cámaras Empresariales que inciden en la designación de los testigos sociales y, al mismo tiempo, estas Cámaras pudieran tener dentro de sus agremiados a empresas que participen en un procedimiento de contratación. Se desconoce si se cuenta con una política de conflicto de intereses al respecto dentro del Manual de Funcionamiento del CTS.

4. Contratación de los testigos sociales

Un elemento que es considerado un potencial riesgo por parte de los participantes del ejercicio que nutre a este informe e incluso de integrantes de la propia SFP tiene que ver con quién contrata y paga los honorarios de los testigos sociales.

Una vez designados por el CTS, los testigos acuden a la dependencia o entidad que realizará el procedimiento para su contratación y dan inicio a sus actividades. Es decir, la entidad que será objeto de vigilancia ciudadana y responsable de la conducción del procedimiento es la misma que controla la contratación y el pago.

Aunque los testigos sociales expresaron sentir libertad e independencia con respecto a lo que plasman en sus testimonios, en varios casos se expresó que resulta incómodo que las entidades vigiladas sean las mismas que les contratan y pagan.

Es importante destacar que los participantes de la mesa del Comité de Testigos Sociales comentaron que no existe información pública sistematizada y agrupada en un solo sitio para conocer con prontitud quiénes han sido contratados y en qué procedimiento. Cabe señalar que la contratación de los testigos sociales depende exclusivamente de cada dependencia o entidad que lleva a cabo los procedimientos.

5. Alcance de la participación de los testigos sociales

Existen opiniones diferenciadas en torno al alcance de participación de los testigos sociales. Este puede ampliarse, por una parte, con la intervención de los testigos sociales desde la revisión del estudio de mercado y hasta la ejecución del contrato. Por la otra, se pueden reducir los montos mínimos requeridos para que sea obligatorio el atestiguamiento de un universo más amplio de procedimientos.

De un total de 44 testigos sociales del padrón de la SFP, 30 de ellos respondieron la encuesta, de los cuales el 45 por ciento señalaron que una de las deficiencias o riesgos que ven en el alcance de su intervención es que se ciñe exclusivamente al procedimiento de contratación.

Con respecto a la ampliación de la participación del testigo social en el momento previo al procedimiento formal de contratación, la mayor parte de los participantes relacionados con la figura y que participaron en el ejercicio coinciden en que muchos de los posibles sesgos de una contratación o la falta de competencia económica real pueden identificarse en el estudio de mercado y en los estudios complementarios por lo que consideraron que tendría un valor agregado que los testigos sociales participen desde su revisión, lo que permitiría valorar la información que justifica los proyectos y hacer comentarios a dicho estudio.

Sobre la participación de los testigos sociales en la etapa de ejecución del contrato, existieron opiniones encontradas. Por una parte, se comentó que se pudieran duplicar funciones con los órganos internos de control y por la otra que pudieran generarse atribuciones de auditor.

Asimismo, de acuerdo a los propios testigos y a especialistas en compras públicas, después de la contratación, es decir, en la ejecución, pueden ocurrir actos de corrupción ya que ahí es donde se compensan los precios que castigaron durante la licitación; asimismo, los estándares y promesas se caen y es donde aparecen subcontratistas que desordenan la ejecución de los contratos y obras, por lo que es conveniente contar con una figura social que atestigüe esta ejecución⁸.

⁸ Olaya, Juanita, Investigadora y consultora independiente especialista en compras públicas, pactos de integridad, gobernanza y anticorrupción, Entrevista telefónica realizada el 17 de septiembre de 2018.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, tanto la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, establecen un monto a partir del cual una licitación debe ser acompañada por un testigo social: contratos de más de cinco millones de UMAs el caso de la primera ley y más de 10 millones de UMAs en el caso de la segunda.

Estos montos fueron fijados en un valor relativamente alto para el total de las contrataciones públicas que se llevan a cabo, ello para focalizar sus esfuerzos en procedimientos que involucren grandes montos de recursos públicos.

Existen opiniones encontradas con respecto a la ampliación de la participación de la figura del testigo social. Por una parte, algunas voces creen conveniente que se disminuyan los montos fijados en ambas leyes a fin de que los testigos sociales puedan participar en más procedimientos a fin de hacerlos más transparentes y verificar que cumplen con el marco legal correspondiente. Por otra parte, existen opiniones que consideran que de ampliarse la participación de los testigos sociales se incrementarían los costos de los procedimientos, se retrasarían y no se tendría la capacidad ni el número suficiente de los testigos sociales para participar en ellos.

Por otra parte, se ha planteado la posibilidad de que los testigos sociales puedan participar en mayor número de procedimientos como adjudicaciones directas o en invitaciones a cuando menos tres personas bajando los montos fijados para la participación de los testigos sociales.

6. Informes de los testigos sociales

Los testigos sociales deberán emitir informes previos a la SFP, 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 y un testimonio final. La Secretaría de la Función Pública, algunos órganos internos de control e incluso unidades contratantes señalaron que existe una marcada variación en la calidad de éstos, y que, en el caso de algunos testigos sociales, el testimonio refleja únicamente la relatoría del procedimiento sin que exista un mecanismo que asegure una mínima calidad o consecuencias ante la ausencia de esta.

Esta situación ha prevalecido aún a pesar de que desde hace algunos años la SFP, a través de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, ha sugerido en su sitio web formatos mínimos que los testigos sociales pueden seguir en sus informes parciales y en el testimonio final.

Si bien las opiniones de los testigos sociales no son vinculantes y solamente aquellos informes parciales o testimonios finales que incluyan presuntas irregularidades son remitidos a los órganos internos de control competentes, la totalidad de los testigos sociales participantes en las mesas ha señalado la ausencia de retroalimentación por parte de la SFP a sus informes y testimonios y desconocen sus efectos o consecuencias, lo que -señalan- desincentiva su labor e impide mejoras sustantivas en sus productos y trabajo en general.

La mesa del CTS señaló que no se tienen sistematizados en un solo sitio y de forma pública y accesible los testimonios ni la numeralía general, lo que limita su apreciación. Por su parte, los testigos sociales señalaron que, no tener acceso a los informes de otros, limitaba la posibilidad de consultarles para conocer de procedimientos similares.

7. Capacitación de los testigos sociales

Para ser testigo social es necesario contar con conocimientos sobre el marco legal relacionado con adquisiciones y obra pública y asociaciones público privadas; asimismo, contar con las constancias de haber participado en los cursos de capacitación en materia de contrataciones públicas objeto de la Ley y los Tratados correspondientes que imparta la Secretaría de la Función Pública o a través de terceros que ésta determine.⁹ Es decir, en caso de que un testigo social no cuente con este piso mínimo de conocimientos no debe de ser parte del padrón de la SFP.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en las fracciones VI de los artículos 67 y 55 de los Reglamentos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente, los testigos sociales deben acreditar los cursos de capacitación correspondientes para el debido ejercicio de las funciones señaladas. De igual manera, dentro del propio Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública se estipula que ésta debe realizar las acciones para la capacitación de los testigos sociales o, en su caso, llevar a cabo las acciones para que la capacitación se realice a través de instituciones públicas o privadas de educación superior, de carácter académico o asociaciones de profesionales.

En la auditoría realizada en 2017 por la Contraloría Interna de la SFP, se señaló que el manual de procedimientos de la UNCP establecía que dicha Unidad debe elaborar un programa de capacitación que contemple los temas que se consideren necesarios para actualizar los conocimientos de los testigos sociales inscritos en el padrón. En respuesta, se elaboró la “Encuesta de detección de intereses, actualización o necesidad de capacitación 2017 para los Testigos Sociales” a implementar a partir del año 2018.

A fin de conocer la opinión de los testigos sociales sobre el temario propuesto para la capacitación, en 2017 la SFP elaboró una encuesta de la cual se recibieron 129 respuestas, las cuales determinaron que el orden de importancia de los temas de capacitación fue el siguiente:

Muy necesarios:

1. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*
2. *Obligaciones y Responsabilidades de los Servidores Públicos Bajo el Esquema del Sistema Nacional Anticorrupción*
3. *Investigación de Mercado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*
4. *Actualización del Marco Normativo en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*
5. *De la Evaluación de las Propuestas y Fallo del Concurso*

Muy Necesarios/Necesarios:

6. *Criterios de Evaluación de Propuestas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*
7. *Protocolo de Actuación para Servidores Públicos que Participan en Contrataciones Públicas*
8. *Principales aspectos del Sistema CompraNet*
9. *De la Convocatoria y Bases del Concurso*
10. *Carácter de las Licitaciones Públicas (Artículos 28 LAASSP y 30 LOPSRM) (Umbrales, Bienes y/o Dependencias Listados, Listas de Servicios o Productos)*
11. *Redacción de Testimonios e Informes en forma Asertiva*
12. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*
13. *Mecanismos de Evaluación de Propuestas para la Obra Pública*
14. *Ley de Asociaciones Público Privadas y su Reglamento*
15. *De la Presentación de las Propuestas*

⁹ Artículo 62 fracción VII del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible en: http://uncp.funcionpublica.gob.mx/doctos/adquisiciones/rlaassp_28-07-2010.pdf

16. Actualización del Marco Normativo en Materia de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
17. Investigación de Mercado para la Obra Pública
18. De los Observadores y Testigos Sociales

Necesarios:

19. Los Tratados Comerciales con Capítulo de Compras Gubernamentales de los que México Forma Parte
20. Tratados de Libre Comercio con Capítulos de Compras Gubernamentales
21. El Alcance de los Tratados con Capítulos de Compras Gubernamentales
22. Generalidades de los Tratados con Capítulos de Compras Gubernamentales
23. Anexos de los Tratados (Listas de Cobertura)
24. Contratación de Obra Pública Bajo la Condición de Pago a Precio Alzado
25. Contratación de Obra Pública Bajo la Condición de Pago a Precios Unitarios
26. Revisión de Costos Indirectos y del Financiamiento en los Precios Unitarios
27. Ajuste de Costos Directos a los Precios Unitarios

Necesarios/Poco Necesarios:

28. Modificación de Contratos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
29. Modificación de Contratos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
30. Rescisión de Contratos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Otros temas de cursos propuestos por los Encuestados, fueron los siguientes:

- Compendio de Derecho Administrativo
- Reforma Energética (Regulación en materia de Adquisiciones y Obra Pública para Pemex; CFE y en general para el sector energético)
- Políticas, Bases y Lineamientos de las dependencias y entidades Inconformidades
- Uso del Contrato Marco
- Contrataciones Consolidadas
- Ética Profesional
- Liderazgo y Coaching
- Taller de Casos Prácticos
- Marco de actuación y alcances de los Testigos Sociales en las contrataciones públicas – Atribuciones de los Testigos Sociales

De acuerdo a la UNCP es apenas hasta este año 2018 cuando se están materializando las obligaciones de capacitación y evaluación de los testigos sociales.

Los actores que participaron en las encuestas y las mesas coincidieron en que se requiere contar con cursos de capacitación regulares, ya sea semestral o anualmente, a fin de dar a conocer las actualizaciones que se deriven de cambios normativos o de inclusión de nuevos temas.

Varios testigos sociales han insistido en que los cursos presenciales o en línea relacionados con la materia que les atañe, y que son desarrollados por parte de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran dirigidos únicamente a funcionarios públicos, por lo que no les ha sido posible acceder a ellos.

Es de subrayar que no solamente los acreditados como testigos sociales deben recibir capacitación, sino que también es deseable que las distintas áreas involucradas con el ciclo de las compras sean sensibilizados con los objetivos y propósitos de la figura, esto con la finalidad de que no se obstaculice su adecuada implementación.

8. Evaluación de los testigos sociales

Los artículos 69 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y 57 del Reglamento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas (RLOPSRM) señalan que la Secretaría de la Función Pública evaluará la actuación de los testigos sociales anualmente y cuando exista justificación conforme a lo siguiente:

- I. Se tomarán en cuenta los informes parciales y el testimonio de su participación, analizando que los mismos se apeguen a las disposiciones previstas en la Ley y este Reglamento y reflejen las condiciones bajo las cuales se desarrollaron dichos procedimientos conforme a la información que, en su caso, se obtenga de la dependencia o entidad de que se trate, de los licitantes y del órgano interno de control;*
- II. Se podrán realizar encuestas entre los licitantes, sobre la percepción de si la participación de los testigos sociales contribuye a promover la libre participación, inhibir actos de corrupción y fomentar la transparencia;*
- III. Cuando se considere necesario, se podrá solicitar información a las dependencias y entidades cuyos procedimientos de contratación fueron atestiguados por el testigo social de que se trate, así como al órgano interno de control, y;*
- IV. Se considerarán los resultados de los exámenes que se apliquen a los testigos sociales en los cursos de capacitación que se impartan para actualizar sus conocimientos sobre la aplicación de la Ley y los Tratados.*

La Contraloría Interna de la SFP llevó a cabo una auditoría y señaló en marzo de 2017 que en los expedientes integrados con motivo de las designaciones de los testigos sociales que fueron revisados por el personal de la Contraloría se identificó que en pocos expedientes de los revisados había informes parciales y que a pesar de que existir una obligación legal en materia de capacitación y evaluación no se había llevado a cabo, lo que pudiera constituir un incumplimiento normativo¹⁰.

Por lo tanto, lo relatado por parte de la Contraloría Interna de la SFP en la auditoría del año 2017 muestra que tanto la capacitación como la evaluación “son áreas de oportunidad para fortalecer la figura del testigo social al tener un padrón constituido de personas con los conocimientos pertinentes y necesarios que les permitan hacer las recomendaciones que resulten procedentes para transparentar los procedimientos de contratación y detectar posibles actos de corrupción y/o incumplimientos normativos en el desarrollo de los mismos”.

Los participantes de las mesas de trabajo coinciden en que es necesario evaluar objetivamente el desempeño de los testigos sociales e incluir una evaluación multiactor con criterios establecidos. Esto mejoraría la actuación del testigo social y le permitiría contar con retroalimentación, tanto para el desempeño de sus funciones, como para fortalecer la calidad de sus informes. Mencionaron que anteriormente se les daba una retroalimentación por escrito, pero se dejó de hacer y no tienen contacto con la Secretaría para estos temas actualmente.

La SFP mencionó que durante 2018 se han integrado cédulas de análisis de testimonios, además de haber realizado procedimientos de pérdida de registro de testigos sociales por irregularidades cometidas en atestiguamientos. Adicionalmente, la SFP informó que se cuenta con un proyecto de criterios para la evaluación de los testigos sociales, mismo que debe seguir su trámite para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ Contraloría Interna de la Secretaría de la Función Pública, Dirección General Adjunta de Control y Evaluación, Revisión de Control No. 01/2017, 4 de marzo de 2017.

III. Recomendaciones para el fortalecimiento institucional de la figura del testigo social

Los asuntos estratégicos detectados en la sección anterior son susceptibles de ser resueltos de forma favorable si existe el concurso de esfuerzos de diversas instituciones, toda vez que su instrumentación trasciende el ámbito de competencia de la SFP.

Es preciso señalar que esta figura ha sido reconocida a nivel internacional y nacional como una buena práctica digna de ser fortalecida. El Compendio de Buenas Prácticas de Integridad en Compras Públicas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) señala que México, es uno de los primeros países del G20 con experiencia en control social directo a través del involucramiento de testigos sociales en las compras públicas.

Asimismo, la Secretaría de la Función Pública ha señalado que la vigilancia de los procesos de contratación pública más importantes del gobierno federal por testigos sociales ha influido en la mejora de los procedimientos de contratación pública en virtud de sus contribuciones y su experiencia, al punto que se han convertido en un elemento estratégico para garantizar la transparencia y la credibilidad del sistema de contratación pública¹¹.

III.1. Claridad en la naturaleza de la figura.

Es imprescindible que se inicie un proceso de alineación de expectativas entre los actores involucrados con la figura del testigo social. Capacitar y sensibilizarlos sobre los objetivos, naturaleza, alcances y límites de la figura, toda vez que su éxito no depende exclusivamente de las y los ciudadanos y organizaciones que se desempeñan como testigos, sino del conjunto de actores involucrados, es decir, el Comité de Testigos Sociales, las entidades contratantes y los Órganos Internos de Control.

Se recomienda generar un “Manual Integral para el Testigo Social” como un documento que sistematice el procedimiento de manera más detallada, señale pautas de actuación en situaciones recurrentes y en el que se dejen claros los límites y alcances de los testigos sociales.

Este manual y las nuevas disposiciones deberán ser ampliamente difundidos entre el Comité de Testigos Sociales, las entidades contratantes, los órganos internos de control, los testigos sociales e incluso entre los proveedores registrados.

III.2. Definición de un perfil adecuado y manejo de conflicto de intereses.

El testigo social debe ser entendido como un especialista en el marco normativo en materia de adquisiciones establecido en distintos cuerpos legales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; así como los respectivos reglamentos, acuerdos, decretos, lineamientos, reglas y disposiciones legales en dichas materias. Asimismo, en los tratados relacionados con compras gubernamentales. En otras palabras, no puede desconocer la normatividad. El ser testigo social implica tener conocimientos de la normatividad para observar y contribuir a la legalidad de las distintas etapas del procedimiento de contratación.

¹¹ OCDE (2015) *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, p. 22. Disponible en: https://www.g20.org/sites/default/files/media/oecd_compendium_of_good_practices_for_integrity_in_public_procurement.pdf

Asimismo, el testigo social identifica riesgos en los que pueden incurrir las entidades contratantes e informarles sobre las potenciales consecuencias legales de sus actos. A su vez, emite opiniones mediante la observación y descripción de lo ocurrido en cada una de las etapas del procedimiento de licitación y adjudicación del contrato que permitan aclarar posibles decisiones. Finalmente, informa a la autoridad responsable sobre actos que constituyan posibles ilícitos dentro del marco legal vigente.

Por otra parte, respecto a si debe de tener una especialidad, se considera deseable solamente en casos que lo ameriten o sean extremadamente especializados. Lo que se hace actualmente en varios casos es que los testigos sociales se allegan de expertos en la materia sobre la que versa la contratación para la cual son designados. Se recomienda que, en caso de llevar a cabo esta práctica, se compruebe el conocimiento, estudios y curriculum de las personas que acompañarán el atestiguamiento en coordinación con el testigo social.

Es necesario dejar en claro que **se recomienda evaluar, depurar y fortalecer el padrón de testigos sociales con el diseño de una estrategia y objetivos claros a fin de que exista un equilibrio entre el universo de procedimientos de contratación a observar y el número de testigos acreditados.**

A su vez, con miras a prevenir conflictos de intereses **sería deseable que los testigos sociales presenten una declaración de conflicto de intereses a la SFP y que éstas formen parte de su expediente como soporte de su manifestación escrita. Esto debería extenderse a los integrantes de los órganos de gobierno y a los directivos de los testigos sociales que son personas morales.** Asimismo, **sería deseable que si el testigo social no informa por escrito cuando exista un real o potencial conflicto de interés en el procedimiento en el que haya sido designado sea esto causal para que la Secretaría cancele su registro.**

III.3. Transparencia y rendición de cuentas en la designación de los testigos sociales

Si bien el Comité de Testigos Sociales indica que los criterios que utilizan para la designación de testigos sociales son su experiencia, especialidad, capacidad técnica, ausencia de conflicto de intereses, número de designaciones anteriores, disponibilidad y prestigio; **se recomienda que el Comité de Designación de Testigos Sociales modifique su mecanismo de toma de decisiones para la designación de testigos sociales para pasar de un sistema de votos a un sistema de puntajes con base en los criterios definidos en el Manual de Funcionamiento del Comité para dar sustento a las designaciones.**

Por otro lado, **se recomienda que los criterios para la designación establecidos en el Manual de Funcionamiento del CTS sean públicos, para fomentar la transparencia de las designaciones y que se den a conocer entre los distintos actores involucrados con el fin de evitar generar percepciones erróneas o resistencias innecesarias.**

Esta estrategia obedece a la necesidad de transparentar la designación de los testigos sociales a partir de su trabajo. Asimismo, es recomendable conocer el número de designaciones anuales de cada testigo social para llevar una estadística y promover la participación de todos aquellos incluidos en el padrón, no concentrar las designaciones en los mismos testigos sociales para evitar se pueda generar alguna clientela en torno a la designación.

Asimismo, **se recomienda modificar el Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales para que sus sesiones sean públicas y sus minutas se alojen en un sistema de información específico para la figura del testigo social,** a fin de que contenga toda la información y documentación sobre los procedimientos que son atestiguados para conocer los pormenores de todas las designaciones, por proyecto, por dependencia y por entidad.

Además, se ha encontrado que no existe una suficiente política de manejo de conflicto de intereses para el Comité de Testigos Sociales y sus integrantes. Es por ello que, además de los servidores públicos que ya se encuentran obligados a ello, **sería deseable que aquellos integrantes representantes de las cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales del CTS presenten su declaración de intereses a la SFP.**

Asimismo, sería deseable que de no informar por escrito cuando exista un real o potencial conflicto de interés sea esto causal para que la Secretaría lo remueva de su participación en el Comité.

III.4. Contratación y pago de los testigos sociales

Dado que la mayoría de los participantes de las encuestas y mesas de trabajo ven como un riesgo al óptimo desempeño de los testigos sociales que la misma entidad contratante sea la que les pague sus honorarios, se sugiere **diseñar un mecanismo para que sea la propia SFP la responsable de contratar y pagar los honorarios de los testigos sociales.** Esto a fin de evitar posibles riesgos de autocensura de los propios testigos o posibles represalias reflejadas en la lentitud de los pagos por los servicios realizados.

En tanto se logra que la SFP obtenga dicha responsabilidad, se recomienda que se establezcan mecanismos y términos homogéneos para todas las entidades contratantes para el pago de los servicios causados por la intervención de los testigos sociales¹².

Por otra parte, la percepción general obtenida durante el ejercicio de diálogo realizado es que los montos de contraprestación de los servicios de los testigos sociales, que son pagados por hora de trabajo, son onerosos. De acuerdo a la legislación vigente, el monto por hora de trabajo de los testigos sociales está tasado en salarios mínimos vigentes, y a partir de la publicación y entrada en vigor -el 28 de enero de 2016- del Decreto por el que se declaran adicionales y reformadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desindexación de los salarios mínimos, cualquier referencia al salario mínimo para fines diversos al laboral, se entiende efectuada a la Unidad de Medida y Actualización (UMA). De acuerdo a lo establecido en la Ley para Determinar el Valor de la UMA, se estableció que es el INEGI la autoridad responsable de fijar la cuantía de la UMA por el periodo de un año, cada 10 de enero¹³.

En 2014, durante la actual administración, se avanzó en reducir significativamente las tarifas por hora de trabajo de los testigos sociales y algunas organizaciones insistieron en que la figura del testigo social corría riesgo si se mantenían tarifas ominosas¹⁴. Dada la disminución del importe de las contraprestaciones de los testigos sociales, la SFP expresó que hubo declinaciones a participar en los procedimientos de contratación por parte de testigos sociales. Posteriormente el importe volvió a aumentar y ha seguido incrementándose debido a que está fijada en Unidades de Medida y Actualización.

Esto puede ser considerado oneroso para las dependencias y entidades que pagan los servicios, por lo que **se recomienda reducir el costo de las tarifas de honorarios y que la SFP revise la conveniencia de que los montos por hora de trabajo se sigan determinando con base en las UMA ya que ésta se incrementa anualmente.**

Se considera que debe seguir existiendo contraprestación de los servicios provistos debido a que requiere de conocimientos, tiempo y trabajo de los testigos sociales, pero es deseable que se revise el tema del cálculo y establecimiento de tarifa por hora de trabajo.

¹² Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, "Sugerencias para reforzar y fortalecer la figura del testigo social", documento enviado a los consultores de este documento como adición a lo comentado en las mesas de trabajo, p. 2.

¹³ Transparencia Mexicana, Consideraciones de utilidad para fortalecer la figura del Testigo Social", documento enviado a los consultores de este documento como adición a lo comentado en las mesas de trabajo.

¹⁴ Ibídem.

III.5. Informes con estándares mínimos

Con respecto a los informes parciales, previos y testimonios sobre el procedimiento de contratación, la mayoría de los participantes coincidieron en la necesidad de contar con formatos de informes que permitan una mejor sistematización de los hallazgos y experiencias, aunado al hecho de que aminora el riesgo de omitir aspectos relevantes en los procedimientos.

En general, los diferentes grupos comentaron que no se considera conveniente que se publiquen los informes parciales durante el procedimiento pues pudiera afectar su resultado. No obstante, se propuso **generar un mecanismo para que los testigos sociales presenten sus observaciones en tiempo real mediante un sistema de información que a la vez sirva como mecanismo de alerta sobre los potenciales riesgos que se presenten durante el procedimiento. De esta forma, se puede sistematizar el reporte por etapa y con ello, en su conjunto, se integraría al testimonio final. Además, es posible la creación de un tablero de control que facilite a la SFP el seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los testigos.**

Se recomienda aprobar en carácter de obligatorios los formatos de informes establecidos ya por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas para que los testimonios finales contengan elementos mínimos para que se logre una mejor sistematización de los hallazgos y experiencias con elementos mínimos que homologuen la información disponible para la ciudadanía. Dichos formatos están disponibles en: <http://uncp.funcionpublica.gob.mx/tsocial/tsocial.htm>

A fin de poder sistematizar, retroalimentar y dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones de los informes de los testigos sociales por parte de la SFP, los órganos internos de control y las entidades contratantes, es conveniente que se continúen publicando los testimonios en CompraNet dentro del procedimiento atestiguado, como se hace actualmente. Adicionalmente y a pesar de que no es una obligación legal mantener disponibles los testimonios de los testigos sociales de manera permanente, sino solo por tres meses, **es deseable para fines de transparencia y rendición de cuentas que los testimonios se concentren en un sistema de información a fin de que sean de fácil acceso para todos los actores involucrados y para la ciudadanía.**

Asimismo, es recomendable que la SFP informe a los testigos sociales sobre el seguimiento que se dará a sus observaciones y recomendaciones planteadas en el testimonio.

III.6. Capacitación regular y ampliada

Los requisitos para ser testigo social establecidos en la ley incluyen contar con conocimientos sobre el marco legal relacionado con adquisiciones y obra pública. En caso de que un testigo social no cuente con este piso mínimo, simplemente no debería de ser parte del padrón de la SFP. Sin embargo, la legislación en la materia prevé que los testigos asistan a los cursos de capacitación que imparte la Secretaría de la Función Pública sobre la Ley y los Tratados. Es por ello que se requiere **contar con cursos de capacitación de manera regular, ya sea semestral o anualmente, a fin de dar a conocer las actualizaciones que se deriven de cambios normativos o de inclusión de nuevos temas.** La mayor parte de los participantes coincidieron en que la capacitación fuera semestral, no obstante, se debe evaluar la temporalidad de las capacitaciones, dándoles prioridad cuando existan reformas y cambios a la legislación correspondiente o se adecuen tratados internacionales, reglamentos o manuales.

Asimismo, **se recomienda se evalúe la posibilidad de que se adapten, a las necesidades de la función de los testigos sociales, todas las capacitaciones o los cursos presenciales o en línea impartidos por la Secretaría de la Función Pública que originalmente son dirigidos a servidores públicos federales y/o locales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados.**

En este sentido, los participantes del ejercicio han coincidido en su mayoría en que la capacitación debe ser proporcionada por parte de la propia SFP, o al menos algunos de los temas que competen a la responsabilidad y ámbito de acción de la Secretaría, Instituciones públicas o privadas de educación superior o especialistas en adquisiciones. En dado caso de que dicha capacitación se lleve a cabo con entidades o personas externas a la Secretaría, se recomienda se liciten sus servicios.

III.7. Evaluación objetiva y estandarizada

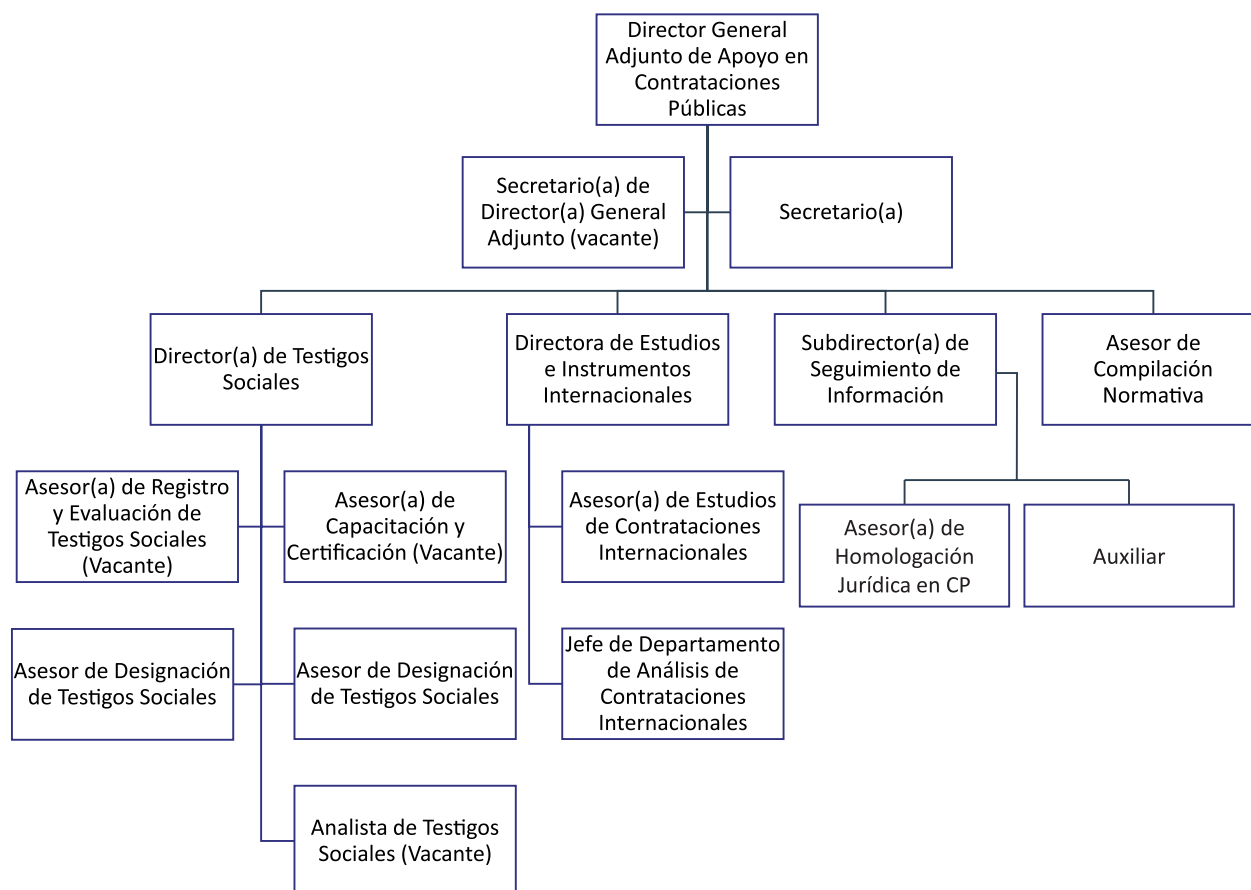
Se recomienda evaluar objetivamente el desempeño de los todos testigos sociales de acuerdo a como lo establece el reglamento, es decir, anualmente y de acuerdo con los elementos establecidos en el artículo 69 del Reglamento de la LAASSP, ya que hasta la fecha no se han llevado a cabo evaluaciones integrales y sistemáticas. Esto mejorará su actuación y permitirá contar con retroalimentación, tanto para el desempeño de sus funciones, como para fortalecer la calidad de sus informes. A partir de dicha evaluación podrá hacerse un análisis del desempeño de los testigos sociales y del padrón dando paso a su eventual depuración o ajuste.

Los participantes consideraron que, además de lo establecido en el artículo 69 de la LAASSP, algunos criterios posibles para la evaluación de los testigos sociales pudieran ser: la entrega de testimonios en tiempo y forma, la calidad del testimonio con la información mínima necesaria de acuerdo a los formatos planteados por la SFP a través de la UNCP, el comportamiento del testigo social en cuanto a la asistencia a reuniones, su puntualidad, la calidad de su participación y su conocimiento en el marco normativo respectivo.

III.8. Fortalecimiento institucional de la Dirección de Testigos Sociales dentro de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas

Con miras a que la figura del testigo social se fortalezca y modernice, es necesario que la Dirección General de Testigos Sociales dentro de la UNCP sea dotada de los suficientes recursos humanos y presupuestales. Al momento de la realización de este documento se identificó que varios aspectos que deberían llevarse a cabo por obligación de Ley, tales como el seguimiento a las recomendaciones de los testimonios de los testigos sociales, la capacitación o incluso la evaluación, no se están llevando a cabo como debiera, o se ha llevado a cabo de manera tardía, ello debido a la falta de personal adscrito a la Secretaría. En el organigrama proporcionado por la UNCP se observó que de tres asesores (antes subdirectores) dos se encuentran vacantes, así como la plaza de analista también se encuentra sin ocupante, por lo que la fuerza laboral en la Dirección de Testigos Sociales se encuentra reducida a tres personas: un Director, un Asesor y una Jefa de Departamento.

Figura 2. Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas
Dirección General Adjunta de Apoyo en Contrataciones Públicas



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la SFP.

Asimismo, la necesidad de contar con herramientas tecnológicas que permitan ampliar la capacidad de los testigos sociales de alertar posibles observaciones, informar en tiempo real o mantener los testimonios en línea por más tiempo, implica la erogación de recursos económicos con los que la UNCP indica no contar. En este sentido, **la Secretaría debe evaluar la posibilidad de que la Dirección de Testigos Sociales sea fortalecida con recursos humanos y presupuestales adicionales.**

IV. Recomendaciones para la modernización de la figura del testigo social

IV.1 Ampliación del alcance de la participación de los testigos sociales

Se recomienda que una vez que se subsanen las problemáticas encontradas para el desempeño efectivo del programa de testigos sociales, se amplíe el alcance de su participación en tres sentidos:

- a. Ampliación desde la planeación hasta la ejecución del contrato;
- b. Ampliación mediante la disminución de los umbrales en las unidades de cuenta aplicables establecidas en las leyes; y,
- c. Mecanismo aleatorio de intervención y casos especiales.

a. Ampliación desde la planeación hasta la ejecución del contrato

Durante la pre-convocatoria, **sería conveniente que la participación de los testigos sociales se amplíe para que el monitoreo inicie desde la investigación de mercado.** Algunos participantes de las mesas comentaron que los documentos que justifican o dan pie a la contratación no son responsabilidad de los testigos sociales; sin embargo, de poder revisar durante la propia planeación la investigación de mercado, los informes costo-beneficio, de necesidades y cualquier otro documento que justifiquen la contratación, pudieran identificar si existe algún potencial conflicto o sesgo que pueda traer conflictos presentes o futuros.

Con respecto a la post-contratación, una vez firmado el contrato se recomienda que el testigo social pueda dar seguimiento al procedimiento de contratación en el que se le designó mediante el monitoreo de la ejecución y verificación del cumplimiento del contrato. Algunos ámbitos a revisar pueden ser los casos de terminación anticipada, suspensión o rescisión, aplicación de penas convencionales y deductivas y entrega de finiquitos¹⁵.

Dado que varios participantes de las mesas comentaron que si los testigos sociales participaban durante la post-contratación sería oneroso y lento, se sugiere **llevar a cabo el seguimiento mediante el uso de la tecnología y medios electrónicos que no implicaría un costo adicional.**

Esta materia, el uso de la tecnología y medios electrónicos, permite que la ampliación de la participación de los testigos sociales pueda ser reforzada, por ejemplo, con los esfuerzos que se han impulsado para contar con mayor información disponible sobre las contrataciones públicas. De acuerdo a información entregada por testigos sociales, se comentó que desde 2017 y “a partir de la publicación del Acuerdo por el que se establece la obligación de incorporar a CompraNet la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de los contratos, la SFP está impulsando que la información del ciclo completo de la contratación pública esté disponible. En este sentido, los testigos sociales podrían acceder a la información completa del ciclo de la contratación y tener una visión de conjunto, e informar sobre la forma en que se ejercen los recursos públicos”¹⁶.

Otro esfuerzo que dota de oportunidades para un mejor atestiguamiento por parte de los testigos sociales es lo relacionado al uso de la tecnología aplicada a la visión de conjunto sobre el sistema de contrataciones públicas. Algunos elementos son retomados por la OCDE en el Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México¹⁷ en donde recabó información y armonizó las visiones de un amplio grupo de actores tales como la SFP, entidades federales, organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, cámaras de comercio y la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Anticorrupción para realizar una revisión del alcance y futuro de CompraNet.

¹⁵ Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, Ibíd. p. 1

¹⁶ Transparencia Mexicana, Ibíd. p. 1

¹⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2018) Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente. Disponible en <http://www.oecd.org/publications/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>

Asimismo, dado que ya existe el marco normativo que integra la información de las distintas etapas del procedimiento de contratación, las herramientas tecnológicas de la propia SFP, como es el caso de CompraNet, y el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas en México¹⁸ –impulsado por la Alianza para las Contrataciones Abiertas–¹⁹ sería oportuno que los Testigos Sociales les utilicen para poder facilitar su participación en el ciclo completo de la contratación y con ello realizar un acompañamiento integral.²⁰

Aunado a lo anterior, algunas organizaciones como Transparencia Mexicana²¹ y ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas²² están tratando de actualizar y documentar la figura del testigo social para tener una visión de conjunto de los sistemas de adquisiciones y no solo de cada uno de los casos, en parte como respuesta al transitorio del 2009 en donde se señala que para 2019 la totalidad de las contrataciones públicas deberán contar con testigos sociales, lo cual, si no se hiciera con ayuda de mecanismos tecnológicos sería imposible tal y como se encuentra la figura actualmente.

b. Ampliación mediante la disminución de los umbrales en las unidades de cuenta aplicables

Actualmente la ley establece que deben contar con un atestiguamiento los procedimientos de adquisiciones a partir de un monto de 5 millones de Unidades de Medida y Actualización (UMA) (aproximadamente 400 millones de pesos) y de más de 10 millones UMA para obra pública (aproximadamente 800 millones de pesos).

Si bien dichos límites focalizan la intervención de los testigos sociales en los procedimientos de mayor cuantía, abarcando un universo más amplio de recursos públicos concentrados en pocos procedimientos lo que sin lugar a dudas tiene relevancia, se deja a un importante número de adquisiciones y obra sin la participación de los testigos sociales.

En el marco de las entrevistas a especialistas internacionales y de las mesas de trabajo se señaló que los procedimientos de contratación de menores recursos involucrados y de menor tamaño, es donde se percibe pueden existir mayor número de irregularidades y que, tanto por su frecuencia, como por los recursos involucrados, el costo de la corrupción terminaría siendo mayor.

Se propone reducir los montos de UMA establecidos en la legislación con el objetivo de ampliar el universo de procedimientos de contratación sujeto a atestiguamiento. Sin embargo, debe hacerse primero una valoración para evaluar las proporciones, los nuevos límites y la forma en la que deberá reducirse para procurar un equilibrio entre el aumento del padrón de los testigos sociales, la inversión en atestiguamiento y la posibilidad de intervenir en más procedimientos de invitación restringida y adjudicaciones directas.

18 El Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA) es un referente global para la publicación estructurada de la información de una contratación –desde la planeación hasta la implementación– en datos abiertos. Es un estándar para la publicación de información estructurada en todas las etapas de un procedimiento de contratación: desde la planeación hasta la implementación. Con él se puede posibilitar mayor transparencia en las contrataciones públicas y puede facilitar un análisis accesible y profundo de la eficiencia, efectividad, legitimidad e integridad de los sistemas de contrataciones públicas.

19 Para mayor información: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/> y <https://www.contratacionesabiertas.mx>

20 Transparencia Mexicana, Ibídem.

21 Transparencia Mexicana está desarrollando Testigo Social 2.0 (<https://www.testigosocial.mx>) que tiene por objetivo desarrollar la primera plataforma tecnológica de participación social en contrataciones públicas en México. La iniciativa Testigo Social 2.0 busca articular el uso de la información pública –disponible en bases de datos–, la tecnología y la participación ciudadana para incrementar el monitoreo de los procedimientos de contratación pública en México. Para ello, TM ha desarrollado una plataforma electrónica, en la que se proveerá de información relativa a las compras del gobierno, y mediante la cual se permitirá la interacción de potenciales proveedores, y eventuales beneficiarios de las obras ejecutadas.

22 ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas desarrolló la Testimonioteca (<http://testigosocial.org.mx>), un portal que busca contribuir al desarrollo y profesionalización de las experiencias del Testigo Social en la gestión pública. Los archivos compartidos remiten a la experiencia de la participación de cada Testigo Social en su papel de representante de la sociedad en los procedimientos de contrataciones públicas. Es un esfuerzo adicional a favor de la transparencia en las contrataciones públicas que pone al alcance de la ciudadanía en general este acervo, de manera concentrada y accesible. Se constituye también como un ejercicio que proporciona información organizada y sistematizada para contribuir a los fines del gobierno abierto y de la transparencia focalizada.

c. Mecanismo aleatorio de intervención y casos especiales

Durante los espacios de discusión, se señaló la importancia de **implementar un procedimiento adicional de selección aleatoria de otras contrataciones de menor monto para ser observadas por un testigo social, así como en invitaciones restringidas y adjudicaciones directas.** Dicha medida podría ayudar a controlar la evasión del mecanismo, especialmente la que se da vía la fragmentación de las compras para que no alcancen los montos que les obliguen a un atestiguamiento, y a vigilar contrataciones que regularmente no están sujetas a monitoreo, incluyendo invitaciones restringidas y adjudicaciones directas.

Este mecanismo aleatorio de intervención debería estar basado no solamente en el Plan Anual de Adquisiciones, sino también lograr monitorear las adquisiciones que se hacen con base en algún supuesto de excepción o casos especiales, como puede ser la emergencia.

De tal forma, además de ampliar el universo a observar, se podría tener una muestra de lo que sucede en procedimientos de contratación de montos menores y, especialmente, en las excepciones establecidas en ley.

IV.2 Alertas preventivas

Los participantes de las mesas insistieron en la falta de atribuciones de los testigos sociales ante irregularidades. Las limitantes de su función, como visor social, les reducen a únicamente reportar a las autoridades competentes y esperar a que el entramado institucional realice sus labores.

Algunos testigos comentaron que en ocasiones han realizado observaciones relevantes ante las autoridades de la SFP y han logrado que, por la vía de los titulares, se detengan y repongan procedimientos de licitación con evidentes irregularidades. Desafortunadamente no se documentan estas acciones, toda vez que de hacerse se demostraría el valor preventivo de la figura.

Ante una negativa contundente de los testigos sociales a tener en sus manos la facultad de suspender la licitación ante una presunta irregularidad, y teniendo en cuenta que los informes previos se deben presentar al OIC de la dependencia o entidad contratante y a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados en el plazo de 24 horas; **se propone la implementación de un mecanismo tecnológico de alerta preventiva que pueda ser activado tanto por el testigo social o por el Titular del Órgano Interno de Control en caso de considerarlo.**

Dicha alerta preventiva deberá llamar la atención de los superiores jerárquicos, tanto de las unidades contratantes como de la misma Función Pública y, en caso de ser necesario y con los fundamentos suficientes, las autoridades competentes valoren la suspensión provisional el procedimiento de contratación hasta en tanto no se corrijan las observaciones.

Otra opción planteada es que **se fortalezcan mecanismos ya existentes para la denuncia de irregularidades mediante la herramienta tecnológica que contemple la armonización e incorporación del informe parcial como un instrumento preventivo de la mano con las alertas tempranas. Estas estarían dirigidas a los superiores jerárquicos de los responsables del procedimiento de contratación, que cuenten con atribuciones suficientes como para tomar decisiones – incluyendo una potencial suspensión del procedimiento- y sujetos también a posibles responsabilidades en dado caso en el que existan omisiones.**

IV. 3. Difusión y comunicación del trabajo de los testigos sociales

Es de destacar que al no existir una estrategia de comunicación sobre los resultados del programa de testigos sociales, excepto algunos boletines de prensa aislados por parte de la SFP, no existen elementos para que la sociedad realice una valoración respecto del desempeño de la figura. Por ende, en general se desconocen, tanto sus objetivos y límites, como los casos de éxito.

En general, la percepción de los participantes de los distintos grupos coincide en que el trabajo de los testigos sociales es poco difundido. Los testimonios de los testigos sociales no son fácilmente accesibles ni se conocen los resultados.

También se señala que los casos en los que se llega a saber en la opinión pública suele ser por escándalos en los medios de comunicación y tienden a enfocarse en las diferencias de perspectivas entre las unidades contratantes y los testigos sociales, lo que no ha resultado positivo, toda vez que queda una percepción de corrupción.

Es en este sentido que surge la necesidad de difundir proactivamente los resultados, los casos de éxito y los aprendizajes de todos los procedimientos en los que participan.

IV.4. Modernización de los sistemas electrónicos y de información que permita la inclusión de mayor información sobre el trabajo de los testigos sociales

Resulta indispensable que se utilice la tecnología y el manejo de datos para fortalecer y potenciar una figura como es la del testigo social. Por ello, **se recomienda que la información que pueda ser utilizada por testigos sociales contenida en los sistemas electrónicos y de información existentes, y por desarrollar, sea exhaustiva y de fácil acceso a fin de que sea un espacio de obtención de información, rendición de cuentas, de comunicación y seguimiento de su trabajo, sus logros y aprendizajes, así como para mejorar su desempeño. Que el testigo social realice en línea la relación de los eventos y particularidades de la licitación que se encuentra observando, con apartados de opciones para construir bases de datos que permitan la sistematización de la información del programa y de ahí se pueda concretar su testimonio final, incluyendo su narración personal de hechos.**

Se recomienda que los testigos sociales alimenten en un sistema de información en línea la relación de los eventos, particularidades e informes parciales de los procedimientos de contratación que se encuentra observando, con apartados para construir bases de datos que permitan la sistematización de la información del programa y de ahí se pueda concretar su testimonio final, incluyendo su narración personal de hechos. Asimismo para que esta información pueda ser consultada por la autoridad y llevar un monitoreo en tiempo real de cada atestiguamiento a partir de un tablero de control con elementos públicos y no públicos.

Con el diseño de distintas bases de datos en formatos abiertos, se podrá conocer el desempeño de los testigos, desarrollar estadísticas y tener insumos para el análisis de información para futuras designaciones por parte del Comité de Testigos Sociales y para conocimiento de la ciudadanía. Esto permitirá una evaluación objetiva de la figura del testigo social y de su trabajo.

En dicho tablero se debería integrar el mismo sistema de alerta temprana que, en caso de prosperar, pueda generar la suspensión provisional del procedimiento de licitación en cuestión.

V. Cuadro de integración de recomendaciones					
Recomendaciones para el fortalecimiento institucional de la figura del testigo social					
Sección del documento	Asunto estratégico	Recomendación	Mecanismo para su atención	Plazos de atención (Corto plazo = 3-6 meses, Mediano plazo = 6 meses - 1 año, Largo plazo = 1-2 años)	Responsable
III.1	Claridad en la naturaleza de la figura	a. Realizar un proceso de alineación de expectativas entre los actores involucrados con la figura del testigo social.	Capacitación	Corto plazo	SFP
		b. Capacitar y sensibilizar a todos los actores involucrados sobre los objetivos, naturaleza, alcances y límites de la figura.	Capacitación	Corto plazo	SFP
		c. Generar un "Manual Integral para el Testigo Social" que conjunte toda la información que éstos puedan requerir, así como pautas de conducción en los procedimientos.	Modificaciones administrativas	Corto plazo	SFP
III.2	Perfil adecuado y manejo de conflicto de intereses	a. Evaluar, depurar y fortalecer el padrón de testigos sociales con el diseño de una estrategia y objetivos claros a fin de que exista un equilibrio entre el universo de procedimientos de contratación a observar y el número de testigos acreditados.	Evaluación del padrón de testigos sociales	Corto plazo	SFP
		b. Sería deseable que los testigos sociales presenten una declaración de conflicto de intereses a la SFP y que éstas formen parte de su expediente como soporte de su manifestación escrita. Esto debería extenderse a los integrantes de los órganos de gobierno y a los directivos de los testigos sociales que son personas morales.	Reforma legislativa y reforma administrativa a cargo del ejecutivo para ajustar reglamento	Largo plazo	Congreso de la Unión / Ejecutivo Federal / SFP
		c. Sería deseable que si el testigo social no informa por escrito cuando exista un real o potencial conflicto de interés en el procedimiento en el que haya sido designado sea esto causal para que la Secretaría cancele su registro.	Reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento	Mediano plazo	Ejecutivo Federal / SFP

III.3	Transparencia y rendición de cuentas en la designación de los testigos sociales	a. Que el Comité de Testigos Sociales (CTS) modifique su mecanismo de toma de decisiones para la designación de testigos sociales para pasar de un sistema de votos a un sistema de puntajes con base en los criterios definidos en el Manual de Funcionamiento del Comité para dar sustento a las designaciones.	Modificación administrativa para ajustar Manual de Funcionamiento del CTS.	Corto plazo	SFP / CTS
		b. Que los criterios para la designación de testigos sociales establecidos en el Manual de Funcionamiento del CTS, sus sesiones y minutas sean públicos y se alojen en un sistema de información a fin de fomentar la transparencia del procedimiento y que se den a conocer entre los distintos actores involucrados con el fin de evitar generar percepciones erróneas o resistencias innecesarias.	Modificación administrativa para ajustar Manual de Funcionamiento del CTS.	Corto plazo	SFP / CTS
		c. Sería deseable que aquellos integrantes representantes de las cámaras, asociaciones empresariales o colegios de profesionales del CTS presenten su declaración de intereses a la SFP.	Reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa para ajustar Manual de Funcionamiento del CTS.	Mediano plazo	Ejecutivo Federal / SFP / CTS
		d. En caso de que exista un real o potencial conflicto de interés en un determinado procedimiento, los miembros del CTS deberán informar por escrito a la SFP y abstenerse de participar.	Reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa para ajustar Manual de Funcionamiento del CTS.	Mediano plazo	Ejecutivo Federal / SFP / CTS
III.4	Contratación y pago de los testigos sociales	a. Diseñar un mecanismo para que sea la propia SFP la responsable de contratar y pagar los honorarios de los testigos sociales. En tanto se logra que la SFP obtenga esta responsabilidad, se recomienda que se establezcan mecanismos y términos homogéneos para todas las entidades contratantes para el pago de los servicios causados por la intervención de los testigos sociales.	Reforma legislativa y reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento.	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) / SFP
		b. Los montos de contraprestación de los servicios de los testigos sociales son considerados onerosos y ponen en riesgo a la figura, por lo que se recomienda reducir el costo de las tarifas de honorarios y que la SFP revise la conveniencia de que los montos por hora de trabajo se sigan determinando con base en las UMA ya que ésta se incrementa anualmente.	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa.	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP

III.5	Informes con estándares mínimos	a. Aprobar en carácter de obligatorios los formatos de informes establecidos ya por la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas (UNCP) para que los testimonios finales contengan elementos mínimos para que se logre una mejor sistematización de los hallazgos y experiencias con elementos mínimos que homologuen la información disponible para la ciudadanía.	Reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento.	Mediano plazo	Ejecutivo Federal / SFP
		b. Generar un mecanismo para que los testigos sociales presenten sus observaciones en tiempo real mediante un sistema de información, y que a la vez sirva como mecanismo de alerta sobre los potenciales riesgos que se presenten durante el procedimiento. De esta forma se puede sistematizar el reporte por etapa y con ello, en su conjunto, se integraría al testimonio final. Además, es posible la creación de un tablero de control que facilite a la SFP el seguimiento de las recomendaciones y observaciones de los testigos.	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento, modificación administrativa, contar con suficiencia presupuestal y desarrollo de sistema de información.	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP
		c. A pesar de que no es una obligación legal mantener los testimonios de los testigos sociales disponibles de manera permanente, sino solo por tres meses, es deseable para fines de transparencia y rendición de cuentas que los testimonios se concentren en un sistema de información. Esto a fin de que sean de fácil acceso para todos los actores involucrados y para la ciudadanía.	Reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Mediano plazo	Ejecutivo Federal / SFP
		d. Que la SFP informe a los testigos sociales sobre el seguimiento que se dará a sus observaciones y recomendaciones planteadas en el testimonio.	Modificación administrativa	Mediano plazo	SFP
		e. A fin de poder dar respuesta, atención y seguimiento a los informes parciales y testimonios de los testigos, es necesario fortalecer a la UNCP a fin de poder dotarla con los recursos humanos y financieros que permitan ejercer la función de requiere la figura del testigo social para que pueda funcionar eficientemente.	Reforma legislativa	Mediano plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SHCP / SFP

III.6	Capacitación regular y ampliada	a. Contar con cursos de capacitación de manera regular, ya sea semestral o anualmente, a fin de dar a conocer las actualizaciones que se deriven de cambios normativos o de inclusión de nuevos temas.	Capacitación	Corto plazo	SFP
		b. Evaluar la posibilidad de que se adapten, a las necesidades de la función de los testigos sociales, todas las capacitaciones o los cursos presenciales o en línea impartidos por la Secretaría de la Función Pública que originalmente son dirigidos a servidores públicos federales y/o locales en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados.	Modificación administrativa	Corto plazo	SFP
III.7	Evaluación objetiva y estandarizada	a. Evaluar objetivamente el desempeño de los todos testigos sociales de acuerdo a como lo establece el reglamento, es decir, anualmente y de acuerdo con los elementos establecidos en el artículo 69 del Reglamento de la LAASSP, ya que hasta la fecha no se han llevado a cabo evaluaciones integrales y sistemáticas. Esto mejorará su actuación y permitiría contar con retroalimentación, tanto para el desempeño de sus funciones, como para fortalecer la calidad de sus informes. A partir de dicha evaluación podrá hacerse un análisis del desempeño de los testigos sociales y del padrón dando paso a su eventual depuración o ajuste.	Aplicación del reglamento	Corto plazo	SFP
III.8	Fortalecimiento institucional de la Dirección de Testigos sociales dentro de la Unidad de Normatividad de Contrataciones Pública	Que la Dirección de Testigos Sociales sea fortalecida con recursos humanos y presupuestales adicionales.	Reforma legislativa, modificación administrativa	Corto plazo	Congreso de la Unión / SHCP / SFP

Recomendaciones para la modernización de la figura del testigo social					
IV.1	Ampliación del alcance de la participación de los testigos sociales	<p>a. Ampliación desde la planeación hasta la ejecución del contrato.</p> <p>Durante la pre-convocatoria, sería conveniente que la participación de los testigos sociales se ampliara para que el monitoreo inicie desde la investigación de mercado ya que de poder revisar durante la propia planeación la investigación de mercado, los informes costo-beneficio, de necesidades y cualquier otro documento que justifiquen la contratación, pudieran identificar si existe algún potencial conflicto o sesgo que pueda traer conflictos presentes o futuros.</p> <p>Con respecto a la post-contratación, una vez firmado el contrato se recomienda que el testigo social pueda dar seguimiento al procedimiento de contratación en el que se le designó mediante el monitoreo de la ejecución y verificación del cumplimiento del contrato. Una alternativa pudiera ser a través del uso de la tecnología y medios electrónicos.</p>	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP / testigos sociales
		<p>Dado que ya existe el marco normativo y las herramientas tecnológicas, como es el caso de CompraNet y el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas en México, que integran información de las distintas etapas de los procedimientos de contratación, así como la Alianza para las Contrataciones Abiertas, sería oportuno que los testigos sociales les utilicen para poder facilitar su participación en el ciclo completo de la contratación y con ello facilitar un acompañamiento integral.</p>			
		<p>b. Ampliación mediante la disminución de los umbrales en las unidades de cuenta aplicables.</p> <p>Se propone reducir los montos de UMA establecidos en la legislación con el objetivo de ampliar el universo de procedimientos de contratación sujeto a atestiguamiento. Sin embargo, debe hacerse primero una valoración para evaluar las proporciones, los nuevos límites y la forma en la que deberá reducirse para procurar un equilibrio entre el aumento del padrón de los testigos sociales, la inversión en atestiguamiento y la posibilidad de intervenir en más procedimientos de invitación restringida y adjudicaciones directas.</p>	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP

		c. Mecanismo aleatorio de intervención y casos especiales. Se recomienda implementar un procedimiento adicional de selección aleatoria de otras contrataciones, de menor monto, para ser observadas por un testigo social, así como en invitaciones restringidas y adjudicaciones directas. Este mecanismo aleatorio de intervención debería estar basado no solamente en el Plan Anual de Adquisiciones, sino también lograr monitorear las adquisiciones que se hacen con base en algún supuesto de excepción o casos especiales, como puede ser la emergencia.	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP
IV.2	Alertas preventivas	a. Se propone la implementación de un mecanismo tecnológico de alerta preventiva que pueda ser activado tanto por el testigo social o por el Titular del Órgano Interno de Control en caso de considerarlo.	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP
		b. Habilitar la renuncia del testigo social, como mecanismo de alerta preventiva, al procedimiento en donde detecte irregularidades con base en causas justificadas y acreditadas bajo supuestos previamente establecidos sin anular su responsabilidad de informar las circunstancias observadas a las autoridades.	Reforma legislativa, reforma administrativa a cargo del ejecutivo para modificar reglamento y modificación administrativa	Largo plazo	Congreso de la Unión / Poder Ejecutivo / SFP
IV.3	Difusión y comunicación del trabajo de los testigos sociales	a. Difundir proactivamente los resultados, los casos de éxito y los aprendizajes de todos los procedimientos en los que participan.	Modificación administrativa	Mediano plazo	SFP
IV.4	Modernización de los sistemas electrónicos y de información en materia de compras públicas que permita la inclusión de mayor información sobre el trabajo de los testigos sociales	b. Que los testigos sociales alimenten un sistema de información en línea la relación de los eventos, particularidades e informes parciales de los procedimientos de contratación que se encuentra observando, con apartados para construir bases de datos que permitan la sistematización de la información del programa y de ahí se pueda concretar su testimonio final, incluyendo su narración personal de hechos. Asimismo para que esta información pueda ser consultada por la autoridad y llevar un monitoreo en tiempo real de cada atestiguamiento a partir de un tablero de control con elementos públicos y no públicos.	Modificación administrativa	Mediano plazo	SFP

Bibliografía

- 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, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16/12/2004, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=754043&fecha=16/12/2004
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05/02/1917, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Contrataciones Abiertas, Sitios electrónicos: <https://www.gob.mx/contratacionesabiertas/home#!/> y <https://www.contratacionesabiertas.mx>
- 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, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28/05/2009, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5091800&fecha=28/05/2009
- Gobernanza, Desarrollo y Transparencia Institucional, “Sugerencias para reforzar y fortalecer la figura del testigo social”, documento enviado a los consultores de este documento como adición a lo comentado en las mesas de trabajo, p. 2.
- Ley de Asociaciones Público Privadas, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15/06/2018, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000, con última reforma publicada DOF 13-01-2016, Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_130116.pdf
- México Evalúa, “Testigos sociales de última generación”, Ciudad de México, 04/02/2016, disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2016/02/04/testigos-sociales-de-ultima-generacion/>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2018) *Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México, Rediseñando CompraNet de manera incluyente*, disponible en <http://www.oecd.org/publications/estudio-del-sistema-electronico-de-contratacion-publica-de-mexico-9789264287938-es.htm>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2015) *Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement*, disponible en: https://www.g20.org/sites/default/files/media/oecd_compendium_of_good_practices_for_integrity_in_public_procurement.pdf
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20/02/2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_200217.pdf
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28/07/2010, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://unclp.funcionpublica.gob.mx/doctos/adquisiciones/rlaassp_28-07-2010.pdf

-
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28/07/2010, Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://uncp.funcionpublica.gob.mx/doctos/adquisiciones/rlaassp_28-07-2010.pdf
 - ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. - Rivera Sánchez, Sergio y Gómez Magaña, Ernesto (Coordinadores) (2011), *El Testigo Social: Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública*, Primera Edición, Ciudad de México, 2011, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/El_Testigo_Social.pdf
 - Secretaría de la Función Pública (2018) "Designados por SFP, testigos sociales supervisaron compras del gobierno federal por más de 136 mil millones de pesos", Comunicado 097. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/designados-por-sfp-testigos-sociales-supervisaron-compras-del-gobierno-federal-por-mas-de-136-mil-millones-de-pesos>
 - Transparencia Mexicana, "Consideraciones de utilidad para fortalecer la figura del Testigo Social", documento enviado a los consultores de este documento como adición a lo comentado en las mesas de trabajo.

