



**Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**



**Testigo Social y rendición de cuentas. Análisis en unidades contratantes en
la Administración Pública en el Estado de México, 2017-2023**

Tesis

**Que, para optar por el grado de
Maestra en Administración Pública y Gobierno**

Presenta:

Fátima Armeaga García

Director

Dr. Ramiro Medrano González

Codirector

Dr. Marco Aurelio Cienfuegos Terrón

Tutor

Dr. Aldo Muñoz Armenta

Toluca, Estado de México. Junio de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ESTADO DEL ARTE. LA FIGURA DEL TESTIGO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	9
1.1. Gobierno y participación ciudadana en América Latina.....	9
1.2. Gobierno y participación ciudadana en México.....	13
1.3. Participación ciudadana en el Estado de México.....	17
1.4. Experiencia de los testigos sociales en México.....	22
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. PARTICIPACION CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS, GARANTÍA DE DERECHOS Y TESTIGO SOCIAL.....	26
2.1. Participación ciudadana y enfoques teóricos para observar a los testigos sociales.....	26
2.2. El garantismo y su relación con el testigo social.....	32
2.3 Testigos sociales, como un componente de la rendición de cuentas.....	35
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	42
3.1 Método comparado, metodología utilizada para analizar la figura de los testigos sociales en el Estado de México.....	43
3.2. Técnicas cuantitativas y cualitativas en la investigación aplicadas al análisis de la figura del testigo social.....	45
3.3 Metodología del análisis de contenido.....	50
3.4 Los Testigos Sociales en los procedimientos de contratación pública durante el periodo 2017-2022.....	53
3.6. Testimonios de participación ciudadana en contrataciones públicas.....	70
3.7 El perfil de los testigos sociales, ciudadanos profesionales.....	74
3.8. Análisis de contenido de los testimonios de participación.....	79
3.9. Resultados de la técnica de investigación (Encuesta).....	85
Conclusiones.....	101
Referencias bibliográficas.....	104

INTRODUCCIÓN

La figura de los testigos sociales nace en el marco jurídico federal en el 2008, con el propósito de incluir a la sociedad en los asuntos públicos, de manera que con su participación se contribuya al combate a la corrupción, de ahí que se replicó este modelo en los ámbitos estatales, en este sentido es que surgió la necesidad de realizar un análisis a su evolución a más de diez años de su creación, identificar sus fortalezas y debilidades, cómo se han comportado los diferentes actores y ajustes en su diseño institucional.

Por tal motivo, esta investigación se centra en analizar el diseño e implementación de los testigos sociales en la administración pública estatal, para explicar sus formas de operar en los procedimientos de contratación pública. Se utilizará la comparación en dos unidades contratantes del sector público para saber si la figura de los testigos sociales es un mecanismo de rendición de cuentas a partir de la participación ciudadana. Conviene acotar que la participación ciudadana es un concepto polisémico y, es viable utilizarla para fines de investigación por lo que es necesario acotar su uso y observación, en este caso la participación ciudadana y su probable asociación con la rendición de cuentas (*accountability* social).

En esta investigación se revisará si los testigos sociales abonan a la transparencia y a la rendición de cuentas; si con la participación de ciudadanos en estos ejercicios se fortalece el estado democrático de derecho, toda vez que el diseño e implementación de la figura del testigo social en la administración pública se ha incorporado desde hace diez años generando altas expectativas como mecanismo para “coadyuvar a reducir los problemas de corrupción y opacidad públicos”. Esto justifica en parte la realización de esta investigación, es decir, para conocer sus resultados en la administración pública estatal según la valoración de los propios testigos sociales.

Lo anterior parte de la necesidad de la sociedad de contar con una mayor presencia y más activa en los asuntos públicos, que promueva el debate informado; de allí el

apremio de crear de figuras de participación social que vigilen la manera en la que el Estado está desempeñando su función, particularmente en el tema de las contrataciones públicas.

Parte de las reglas en la administración pública vigente (Código Administrativo del Estado de México), el testigo social surge como una necesidad de la sociedad de vigilar con estricto apego a la norma la realización de los procedimientos de contrataciones públicas, siguiendo el argumento del combate a la corrupción, el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas; sin embargo, esa pretensión no deja de ser una expectativa en la administración pública. Además con la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos el Estado promueve una mayor incidencia social que permita combatir los problemas sociales que aquejan a todos.

Por otra parte, la figura de testigos sociales en el breviarío público ha perdido presencia, debido a su baja consideración pública en los medios de comunicación, no hay eco que permita a más personas involucrarse, y si se agrega que existe poca credibilidad en las instituciones mexicanas, hay dudas fundadas de que la sociedad desea involucrarse en los asuntos de gobierno. Esas condiciones podrían también explicar por qué la figura del testigo social no forma parte de la normalidad de la participación ciudadana en el sector público, ni en la discusión de los medios de comunicación social.

De tal manera que en este trabajo se identificaran las principales carencias en el diseño institucional, pero también la percepción que los propios testigos sociales tienen de su función, para así identificar las áreas de oportunidad que permitan contribuir al diseño y desarrollo de una política pública a solventar las demandas de espacios para la participación social y en pro del quehacer institucional, pero desde el ámbito social.

Por consiguiente, la pregunta central de esta investigación es ¿cómo el desempeño del testigo social, como mecanismo de participación ciudadana, mejora en las contrataciones públicas en la entidad mexiquense la rendición de cuentas, en particular en dos unidades contratantes, el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM). Para profundizar el tema se exponen las siguientes preguntas específicas: ¿Cómo los testigos sociales están desempeñando su función en los procedimientos de contratación pública?, ¿Cómo están respondiendo las organizaciones públicas en el Estado de México, respecto a la implementación del testigo social dentro de los procesos de contratación pública?, ¿Por qué ante la implementación del testigo social en los procedimientos de contratación pública, en el Estado de México, existen diferentes resultados según la valoración de los propios testigos sociales?

Las preguntas se elaboraron en virtud de que se considera que están exentas de presuposiciones, se pueden contestar por medio de la investigación empírica y no se refieren a situaciones ficticias, debido a sus posibilidades metodológicas, por lo que es viable en tanto se pueden indagar las respuestas con datos que permitan responder de manera fiable a dichas preguntas. Efectivamente son viables porque existen métodos y técnicas de investigación adecuadas para recopilar datos, como son las entrevistas con quienes cuentan con el registro como testigos sociales y que además han participado en algún procedimiento de contratación, además de contar con acceso a las fuentes de información, secundarias y primarias, además de existir suficientes datos en bruto que pueden nutrir esta etapa del proceso de investigación.

Hasta ahora, el desempeño de los testigos sociales en el Estado de México en los procesos de contratación pública se explica porque al cumplir los requisitos de la convocatoria se espera que haya grados mínimos de conocimiento para cumplir su función, lo que podría incluir que las unidades contratantes diseñen instrumentos jurídicos necesarios para facilitar la observación en los procedimientos de licitación

pública. Y en sentido contrario, en caso de que no existan esas dos condiciones entonces se advierte de la debilidad de la función de la figura del testigo social.

Para medir la valoración del desempeño de los propios testigos sociales se utilizará una escala de medición ordinal por ello, se considera que

Las escalas o categorías indican etiquetas o símbolos de las categorías que indican jerarquía. Las formas más comunes de variables ordinales son los ítems (reactivos) actitudinales, establecen una serie de niveles que expresan una actitud de acuerdo o desacuerdo con respecto a algún referente (Carballo, 2016: 146).

Para otros autores, las valoraciones o evaluaciones sobre conductas humanas o institucionales se expresan de la siguiente manera: “Las alternativas de respuesta pueden codificarse con números que van del uno al cinco que sugieren un orden preestablecido, pero no implican una distancia entre un número y otro, donde las escalas de actitudes son ordinales, pero son tratadas como variables continuas” (Baker, 1997, como se citó en Ávila 2006: 34).

Por lo anterior, se sigue con la escala ordinal la cual se utiliza para clasificar los objetos en forma jerárquica, según el grado. No proporciona información sobre la magnitud de las diferencias entre los casos, ejemplo: excelente, bueno, malo.

Estas referencias metodológicas de medición las reseñamos porque al preguntarles a los testigos sociales, mediante el instrumento de cuestionario, sobre su valoración o evaluación de su desempeño en las unidades contratantes de la administración pública fue notoria la calificación en una posición promedio, ubicándose en 7.4 en escala de 0 a 10. Este dato fue relevante para indagar sobre las formas de concebir su función como testigos sociales, lo que sin lugar a duda tendría implicaciones en el desempeño en las unidades contratantes.

Dicho esto, entre los principales hallazgos de la investigación son los siguientes: existe una débil relación entre la función del testigo social y la rendición de cuentas

en la administración pública como consecuencia de que el Testigo Social no es una figura institucionalizada, de hecho, la participación de ciudadanos representando esa figura está poco socializada o publicitada lo que genera que sean pocos los Testigos Sociales que participan en las unidades contratantes. Así, el Testigo Social parece abonar poco a la verificación y control ciudadano de los procesos de contratación pública, su trabajo parece más testimonial que eficaz.

Esa conclusión se relaciona con la siguiente: las unidades contratantes están respondiendo de manera diferenciada para facilitar el desempeño del testigo social, así lo permite inferir el caso del ISSEMYM donde ha publicado lineamientos y criterios de participación para la observación en los procesos de contratación pública, pero no así el IEEM. Sin reglas que tutelen las posibilidades de observación ciudadana es difícil que los testigos sociales mejoren significativamente su desempeño en los procesos de contratación en la administración pública.

Una tercera conclusión, como ya se adelantó, es que desde la lógica de los testigos sociales y ejerciendo la autocrítica para evaluar su desempeño, respondieron que la calificación de su trabajo está en 7.4 en escala de 0 a 10. Esta situación se podría explicar porque conociendo su escaso nivel de incidencia en los procesos de contratación pública, es necesario una especie de profesionalización o de posesión de saberes técnicos sobre la materia, situación que algunos de ellos adujeron que es necesaria la capacitación.

No obstante, estas conclusiones también hay algunos aciertos en la experiencia de los Testigos Sociales, primero el reconocimiento de la participación ciudadana, ahora individual, pero podría ser colectiva, en la administración pública. La figura se debe fortalecer institucionalmente de lo contrario tiene el riesgo de desaparecer o anclarse en la irrelevancia sobre todo que sigue existiendo una alta expectativa de la rendición de cuentas en la administración pública, pero desde la intervención ciudadana. En este sentido, las unidades contratantes deben hacer más para

potenciar dicha figura ciudadana, por ejemplo, publicitar sus convocatorias y generando estrategias para incentivar la participación.

En términos del cuerpo de este documento, se estructura en tres capítulos y las conclusiones. En el primero se abordan los antecedentes, contexto y estado del arte donde se expone fundamentalmente cómo la participación ciudadana se ha incorporado a ciertos procesos de la administración pública tanto en América Latina como en México y el Estado de México; el segundo se enfocará al marco teórico-conceptual de la participación ciudadana, identificando su relación con la garantía de derechos, la transparencia y la rendición de cuentas y, finalmente, en el tercer capítulo se presentará la metodología utilizada y los resultados de la investigación. Acto seguido, se exponen las conclusiones.

Es importante comentar que los resultados forman parte del Tercer Capítulo han sido presentados en el artículo denominado “Testigos sociales y rendición de cuentas. Análisis de la experiencia en el Estado de México” publicado en la Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. ISSN:2007-7890, el primero de mayo de 2023 (Armeaga, 2023); lo anterior como parte de los propósitos y compromisos adquiridos como estudiante de posgrado de la Universidad Autónoma del Estado de México, particularmente en la Maestría en Administración Pública y Gobierno de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, aunado a ello es un requisito indispensable marcado en el Reglamento de Estudios Avanzados de la Universidad Autónoma del Estado de México

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES, CONTEXTO Y ESTADO DEL ARTE. LA FIGURA DEL TESTIGO SOCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El objetivo de este capítulo es abordar los antecedentes sobresalientes que dieron origen a la figura del testigo social en las agendas institucionales de los gobiernos federal y estatal, se inicia con la revisión de los mecanismos de participación ciudadana en los programas de gobierno en América Latina, posteriormente se analizará la presencia de estos mecanismos a nivel nacional (México), para finalmente llegar al Estado de México. Ello nos permitirá realizar en primer acercamiento al tema, pues se pretende mostrar el surgimiento de la figura, considerando los diferentes escenarios y perspectivas, para contextualizar debidamente este mecanismo participativo denominado “Testigo Social” en el Estado de México.

1.1. Gobierno y participación ciudadana en América Latina

En América Latina, son cada vez más frecuentes los intentos por promover una cultura de incidencia social. Estos esfuerzos que realizan los gobiernos y la sociedad civil, buscan robustecer la gobernanza, mejorar las prácticas de rendición de cuentas, para garantizar que los recursos públicos se destinen a temas sociales de gran envergadura que beneficien a los más necesitados y no solo a unos cuantos. Se han accionado importantes acciones sembrar una ciudadanía palpitante que pueda participar en toma decisiones para mejorar su nivel de vida.

Los mecanismos de participación social que más resuenan en Latinoamérica son, los observatorios ciudadanos, auditorías sociales, consultas ciudadanas, consejos ciudadanos locales, evaluaciones ciudadanas de prestación de servicios, veedurías ciudadanas; estas figuras buscan impulsar el desarrollo económico y social de esta región, atacar la desigualdad social, promover los servicios públicos mínimos necesarios y disminuir los niveles de corrupción.

En esta virtud han surgido iniciativas de mejora de programas sociales y políticas públicas, con la creación de mecanismos institucionales de seguimiento y control. La participación en las instituciones supremas de auditoría y la participación en los procesos de adquisición, están relacionadas con supervisión del gasto público; en el caso de Chile se crearon los consejos económicos y social comunal, conformados por representantes de la sociedad civil que actuaban como un organismo asesor del municipio; las audiencias públicas, donde los ciudadanos podían presentar inquietudes al alcalde; las oficinas de información; así como los plebiscitos comunales (Allende, 2013:40).

En México la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos no es un tema sencillo, tiene sus pros y contras en la práctica; situaciones que afectan de manera negativa en el desarrollo de la participación, como la desconfianza en las organizaciones o la inactividad social, los temas sociales y educativos también influyen en la manera en la que la sociedad mira al Estado. Carrasco (2019), afirma “que los mecanismos de participación pueden jugar un rol fundamental en la reconfiguración del sistema democrático y que la participación ciudadana dentro del proceso de formulación de políticas se ha convertido en una cuestión esperada y necesaria”, asimismo, observa que la implementación de mecanismos de participación puede obedecer a una estrategia política, que permita una valoración positiva de los incumbentes.

En el caso de los consejos económicos y comunal social chilenos “imperan una relación informal entre los políticos y la ciudadanía, a través de redes clientelares” (Barozet, 2003, como se citó en Carrasco, 2019: 65). Es decir si existe una mecanismos de participación no deberían ser implementados en donde exista redes nepotismo, pues estas prácticas son contrarias al objetivo que persigue la participación ciudadana.

Ante este escenario surge la corriente neopública, esta corriente amplía la concepción de ciudadanía: “Se considera que el concepto de ciudadanía debe servir

para que, a través del discurso abierto y pluralista, se cree la legitimidad política en la administración pública” (Ramió, 2005), garantizándoles nuevos derechos a los ciudadanos.

Esta corriente tenía como propósito que el ciudadano recibiera servicios de mejor calidad, más prestaciones que sirvieran de base para mejorar las condiciones de vida, aquí el ciudadano tenía un mayor protagonismo y presencia en los asuntos públicos, dejando de lado al ciudadano pasivo y clientelar.

Así las cosas, para el año 2009, se aprobó la Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, este ordenamiento jurídico garantiza el derecho de información, participación, asociación y expresión sobre lo público por parte de los ciudadanos, dejando en claro que dicho “ derecho no corresponde sólo a aquellos a quienes se les reconocen sus derechos de ciudadanía y que hacen uso de ellos, sino a todos aquellos habitantes de un territorio cuya gestión pública les concierna” (Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 2022).

Un ejemplo de lo anterior es el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC), el cual se compone, según el artículo 94, por

Organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y por las organizaciones de interés público de la comuna. Asimismo, y en un porcentaje no superior a la tercera parte del total de sus miembros, podrán integrarse aquellos representantes de asociaciones gremiales y organizaciones sindicales, o de otras actividades relevantes para el desarrollo económico, social y cultural de la comuna (Junta de Gobierno, 1988).

Este nuevo diseño del ciudadano es un colaborador en las decisiones públicas. Chile aprobó la Ley 20.500, que promueve la participación ciudadana a través de los COSOC. Los COSOC permitieron a los ciudadanos alzar la voz y exigir mayores atribuciones, este mecanismo ofrece la posibilidad de participar en temas públicos. En su momento esos consejos sólo cumplían con un rol consultivo.

Por cuanto hace al caso colombiano, se encontró la figura de las veedurías ciudadanas, que “son por su naturaleza organizaciones participativas, sin perjuicio de la representación que supone para la realización interna y externa de sus tareas y que constituyen una expresión del principio democrático” (Hernández, 2018). Nacen como autonomía administrativa y presupuestaria. Los veedores tienen la atribución de participar en las audiencias públicas; denunciar ante las autoridades competentes anomalías en los proyectos, planes u obras objeto de la veeduría cuando sean constitutivos de delitos, infracciones, irregularidades o fallas en la contratación; solicitar a la Contraloría una auditoría a las cuentas de cualquier entidad.

Se considera de poca relevancia que los veedores soliciten ante la Contraloría un control posterior de los recursos, pues el objetivo de las veedurías es que se ejecuten los proyectos, planes y obras con la mayor eficiencia, lo cual implica que se hagan trabajos de calidad y en el menor tiempo posible, para que se logre un beneficio a la comunidad.

Por otro lado en Brasil, surgieron los observatorios con el propósito de hacer un análisis asociado principalmente con actividades de colección, sistematización y presentación de datos e informaciones, su actividad va más allá de observar, cooperan con la transparencia a través de la entrega de la información a los ciudadanos, más aún, Valenzuela-Montes, L., y Carvalho-Cortes (2015) señalan, que los observatorios pueden contribuir no solo a la incorporación relevante de la ciudadanía en las políticas públicas sino también al empoderamiento de la comunidad mediante la sensibilización y conocimientos urbanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, nacen los observatorios ciudadanos, los mismos surgen para testificar la legalidad y transparencia en la gestión pública, a través de la vía institucional, el Estado ha conminado a la sociedad civil a intervenir en los asuntos públicos como observadores ciudadanos, con la finalidad de monitorear y vigilar el quehacer gubernamental (Pacheco, 2020).

Con este mecanismo de participación, los observatorios ciudadanos, se abren canales de participación a través de la web para generar mayor confianza en el gobierno por parte de la sociedad, aumentar el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, o bien, legitimar programas y políticas.

Quizá el éxito de los observatorios en ese país radica en su carácter académico fuertemente vinculado a instituciones de investigación y estudios comparables entre grandes metrópolis brasileñas; su funcionamiento depende de una red de docentes, investigadores y estudiantes.

1.2. Gobierno y participación ciudadana en México

Siguiendo con los mecanismos de participación ciudadana, actualmente uno de los temas que más presencia tiene en los discursos de la política mexicana, es el de participación ciudadana; se resalta su importancia y la necesidad de incluirla para lograr la tan deseada democracia.

Desde los diferentes puntos geográficos y desde diferentes contextos tanto en México como en América Latina, surgen propuestas de políticas públicas que incluyen a la participación ciudadana para mejorar los temas coyunturales de las agendas públicas que permitan en mayor o menor medida mejorar la rendición de cuentas y la justicia social.

Por ello han surgido mecanismos de participación ciudadana con diferentes finalidades y para tareas varias, algunos con más impacto que otros, sin embargo, el que es de interés para el presente trabajo de investigación es el denominado testigo social.

Es así como la Secretaría de la Función Pública, funge como la instancia encargada de la administración pública federal de invitar a los ciudadanos a participar en el seguimiento de los procesos de contratación pública que por su monto o impacto

requieren de un vigilante ciudadano con el fin de asegurar procesos justos y transparente y al termino del proceso emiten un informe con las irregularidades y hallazgos encontrados que se publica en la plataforma de adquisición pública del gobierno.

La limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Indudablemente las formas de la democracia directa abren un espacio político a la expresión de las preferencias de la ciudadanía, pero todas ellas tienen un carácter excepcional, es decir, sólo pueden ser utilizadas en condiciones políticas muy específicas, de tal forma que rara vez pueden ser empleadas realmente. Más aun, no dejan de ser ambivalentes en la medida que puedan ser utilizadas para fines de legitimación de gobiernos autoritarios o de líderes personalistas. Equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.

En torno a esta figura de participación social se encontraron diversas posturas, por un lado, están aquellos que señalan la participación de los testigos sociales en la administración pública, no es otra cosa más que una simulación; con ello se ejemplifica lo siguiente:

...el exprocurador Fiscal de la Federación Gabriel Reyes Orona, en una entrevista comentó que: el testigo social es una tomada de pelo que puede afectar a la transparencia, porque la transparencia no se vende, no se contrata: en el momento en que tienes un compromiso financiero tienes que decir lo que te digan. ¿Sabes cuándo han invitado a Transparencia Nacional a participar en algún proceso? Nunca, porque nosotros sí decimos en qué están mal, si hay algo raro, si la licitación está amañada, toman a gente que no tiene ninguna experiencia en el sector correspondiente para que dé su opinión, lo que deja ver un sesgo y una oportunidad para manejar estos asuntos a conveniencia (Flores, 2008).

El exfiscal federal, considera poco creíble la participación de los testigos sociales, señala que al existir un compromiso entre la unidad contratante y el testigo social, éste estará obligado a observar únicamente lo que favorezca el interés de la unidad

que lo contrata, olvidando el espíritu de la transparencia, es por ello que a su parecer, consideran a personas con poca experiencia.

Por su parte John Ackerman (2008), menciona que:

...el problema de los testigos sociales, no es la idea en sí, sino la ejecución, pues la entidad pública fiscalizada es la que los contrata. Al no haber un financiamiento externo o independiente, es evidente que hay un conflicto de intereses. Si (el testigo social) quiere asegurar la “chamba” en el futuro, pues hay un entendido de no hacer ruido. Lo que se necesita son testigos sociales activos, participativos, capacitados y concededores de la materia, y para ello se requiere una fuente de financiamiento externo.

...en el caso de los testigos sociales, el problema es mucho mayor, porque no es una instancia de observación y fiscalización simultánea, externa y con capacidad de sanción. entonces, o hay que hacer autónoma a la función pública o hay que ampliar las facultades de revisión del auditor superior o bien, crear otra instancia para hacer esto con los testigos sociales. Nadie está vigilando lo que ocurre al momento de la ejecución del gasto, desde un punto de vista externo. Señala que se han detectado medidas más eficaces para combatir a la corrupción “desde arriba y desde adentro.

El también profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México, es más puntual al señalar que la idea no es incorrecta, que la ejecución no es la apropiada; la implementación de un mecanismo de financiamiento externo permitirá recudir el conflicto de intereses; comparto la idea que no se puede ver al testigo social como un modo de subsistencia, no es un trabajo como bien lo señala el profesor, es una oportunidad de representar a la sociedad; por lo que veo innecesario crear una instancia que vigile a los testigos sociales, porque entonces no tendrían una razón de ser; es de manera análoga un policía ciudadano a otro.

Bajo esta misma tesitura Irma Sandoval, propone recurrir a “los llamados alertadores, que en la literatura estadounidense se conocen como los denunciantes internos: las personas que están realmente dispuestas a combatir la corrupción, pero que necesitan garantías laborales y para sus derechos cívicos más básicos” (Sandoval, s/f, como se citó en Flores, 2008).

Se considera que la necesidad de observar otras formas de participación social, permitirá mejores resultados, mas objetivos y acordes a los principios de

transparencia, y no solo una sólo es una medida superficial como lo advierte Sandoval:

...es más difícil combatir la corrupción si la planteamos como estructural –sistémica, que es la que realmente está frenando el desarrollo económico–, que si la vemos como un asunto moral de un pecado de calle y de dar una mordida. La corrupción no se va a combatir si no hay voluntad política para poner en marcha todos los avances de la transparencia y si no hay participación de la ciudadanía, pero no de una manera cosmética, como los testigos sociales, sino de manera crítica (Sandoval, s/f, como se citó en Flores, 2018).

De lo anterior, se desprende una corriente de pensamiento que no considera viable la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, coinciden en que esta figura es una mera simulación que atiende o sigue atendiendo los interés de las unidades contratantes, pues al vislumbrarse como un modo de vida y no como una participación ciudadana, adquieren un compromiso, a decir de estos personajes, con quien está pagando por sus servicios; empero no todo es malo por que dejan ver que un rediseño institucional puede contribuir a fortalecer su participación y que realmente sea un elemento dentro de la administración pública que ayude a transparentar el quehacer gubernamental.

Contrario a lo antes expuesto, está la postura de Areli Fabiola Pacheco Monroy (2020), ella hace un análisis de la figura y encuentra áreas de oportunidad de la figura, tales como:

- Tomar en consideración los informes parciales y testimonio de su participación.
- La posibilidad de realizar encuestas entre los licitantes sobre la percepción que tuvieron sobre la participación de los testigos, este punto resulta importante porque se estaría midiendo la calidad con la que desarrollaron sus funciones fomentando así una mayor transparencia del proceso.
- También se encuentra la posibilidad de solicitar a las dependencias, entidades y los Órganos Internos de Control correspondientes información de aquellos procedimientos que fueron atestiguados. Sería importante conocer como desde diferentes aristas se observa el mismo objeto, si los resultados son los mismos o en que estriba la diferencia.
- Finalmente se considerarán los resultados de los exámenes que se apliquen durante los cursos de capacitación. La evaluación se realiza periódicamente cada año o en cualquier momento que se requiera siempre y cuando existan elementos necesarios para su justificación (Pacheco, 2020).

Aunado a lo anterior Pacheco (2020), encuentra áreas de oportunidad a la figura;

- La contratación pública tendría que mantenerse ajena a contextos políticos o burocráticos que condicionen la necesidad de adquirir ciertos bienes o servicios. Otro riesgo que se percibe es que no todas las adquisiciones pueden ser vigiladas en su proceso de contratación, pues la figura del testigo social es el único mecanismo en las compras gubernamentales y además no es aplicable en todas las licitaciones, pese a que su funcionamiento es de gran utilidad social ya que asegura el buen uso de los recursos públicos.
- Generar mayor participación del Órgano Interno de Control de las dependencias y/o entidades en los procesos de licitación y con ello fortalecer la relación con la figura del testigo social, como una especie de responsabilidad compartida en la que ambos actores brinden vigilancia a los posibles riesgos de manera preventiva y no sancionatoria.

Por lo anterior, los gobiernos interesados en asegurar la legalidad y transparencia en la gestión pública han implementado mecanismos de participación ciudadana. A través de la vía institucional, han invitado a la sociedad civil a intervenir en los asuntos públicos como observadores ciudadanos, con la finalidad de monitorear y vigilar el quehacer gubernamental.

1.3. Participación ciudadana en el Estado de México

En el caso particular del Estado de México las bases legales que promueven, regulan y reconocen la participación ciudadana, así como los espacios de interacción entre sociedad y gobierno en los municipios del Estado de México se encuentran en la Ley Orgánica Municipal. Además, cada municipio tiene la facultad de regular la convivencia entre sociedad y gobierno a través del Bando Municipal y los reglamentos que expida en la materia.

Actualmente, la participación ciudadana no es un tema ajeno, por el contrario es trascendente en la vida política nacional y local, se considera un terreno fértil en el que constantemente se está innovando, las democracias tienen diferentes instrumentos de participación ciudadana, mecanismos de democracia directa, por ejemplo el plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana; esta última, se encuentra reconocida en las constituciones de algunos países de América como Argentina,

Colombia y Paraguay y qué decir de Europa donde la democracia directa es muy utilizada en países como Suiza, Italia, España, Austria y Hungría.

En México en el año 1995 surgió el primer acercamiento con la participación ciudadana, con la aprobación de la “Primera Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México” (Alarcón, 2002, como se citó en Serrano, 2015:108), en la que se estableció la elección de jefes de manzana, así como la figura de consejeros ciudadanos.

Si bien es cierto que la figura de la iniciativa ciudadana en Estado de México, se encuentra regulada en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (México, 2022), en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (México, Legistel, 2022) y en el Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (México, Legistel, 2022) se requiere la creación de una Ley específica para dar mayor certeza jurídica a la ciudadanía, además de motivar o incentivar a la población a que participe y haga uso de dichos mecanismos de democracia directa.

La creación de una verdadera cultura de participación ciudadana que con el paso del tiempo se convierta en un acto de naturalidad jurídica, en donde la creación de los mecanismos de participación ciudadana facilite la implementación de procesos en los que el pueblo ejerza su derecho de participación sobre los asuntos que considere de interés público. Lo que conlleva a generar un análisis de estos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local, es decir, del Estado de México.

En el Estado de México, el primer antecedente formal de un mecanismo de participación ciudadana se encuentra en los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. Sin embargo:

El modelo de contraloría social aplicado en México, es caracterizado como un modelo de formalización media, en donde la ausencia de respaldo jurídico y, por ende, de atribuciones

expresas, se contraponen a una suerte de delegación a la sociedad, también a través de órganos expresos, de funciones de parte de instancias estatales de control (Cunill, 2003, como se citó en Gaytán, 2005: 28).

Ahora bien, el esquema de control social aplicado en México asume que los sujetos sociales con capacidad para ejercer el control social únicamente son los actores sociales individuales, en tantos ciudadanos.

Por otra parte, esquivando a los actores colectivos como sujetos capaces de participar en el proceso de contraloría social. Esta característica impone serias restricciones para que el control social sobre la administración pública se constituya de manera efectiva en un mecanismo que asegure la vigilancia, supervisión y rendición de cuentas efectivas.

Asimismo, el modelo de control social; es desde una perspectiva más o menos formal que el estado crea y encuentra su origen en el orden jurídico, en forma de participación y organización social, refleja diversas inconsistencias que van desde la conformación de capacidades (*empowerment*) reales de los ciudadanos que participan como contralores sociales para ejercer un adecuado control y vigilancia, hasta la habilidad, voluntad y disposición de las administraciones públicas para suministrar información oportuna, confiable y válida para el ejercicio efectivo del control social.

Sin embargo, en el marco de la democracia ideal y de la realmente existente, es imprescindible recuperar las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernanza (*governance*) democrática. Así, para que el control social sea efectivo se requiere:

- Garantizar el acceso a la información de manera clara, completa, oportuna y equitativa sobre la gestión por controlar en contraste con las necesidades de la comunidad.

- Garantizar la formación ciudadana que permita su vinculación en la generación de iniciativas y propuestas para planes, programas y proyectos de carácter público.
- Generar en el ciudadano procesos de análisis, discusión y toma de decisiones sobre la realidad territorial y las acciones del Estado.
- Establecer mecanismos de control sobre los representantes elegidos popularmente, los servidores públicos y sobre la gestión pública.

Todo ello con el propósito de impulsar y fomentar:

- El uso racional y honesto de recursos territoriales e institucionales y, por lo tanto, incidir en la efectividad de la gestión pública, promoción de organismos de control y de procesos de participación comunitaria directa.
- La formación de “ciudadanos” como “seres políticos” que sean capaces, con su participación, de darle legitimidad a la gobernabilidad.
- La adecuada formulación de proyectos acordes con las necesidades colectivas.
- La gestión transparente y comprensible para todos los ciudadanos.
- La prestación de servicios útiles y suficientes para todos.
- La promoción de la participación comunitaria y potenciación del servicio público con calidad.
- La gobernabilidad entendida como un ejercicio político a través del cual se deben conciliar elementos de distinto orden técnico, administrativo, ético y político que propenden por la creación de horizontes de desarrollo.

Indiscutiblemente, a lo largo de los últimos años han surgido iniciativas y proyectos que permitan la participación sustantiva de la ciudadanía en los asuntos públicos y que transparenten y rindan cuentas sobre su quehacer, ello en la construcción de un gobierno abierto, el Estado es responsable de realizar acciones concretas por medio de las cuales dé a conocer a la ciudadanía su compromiso de responsabilidad con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Toda vez que los testigos sociales se conceptualizan como un mecanismo de participación ciudadana, es menester analizar que es la participación ciudadana para entender porque los testigos sociales son un mecanismo de participación ciudadana.

La participación ciudadana concibe la organización de los ciudadanos que guardan motivos comunes y que se organizan para facilitar la consecución de sus objetivos o exigir el respeto de sus derechos (Sánchez, 2009).

Mauricio Merino refiere que, a pesar de las buenas credenciales del término, participación, ésta tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos. Es por ello que surge un dilema que plantea el término: no todos quieren participar, aunque puedan y no todos pueden hacerlo, aunque quieran (Merino, 1997).

Es decir, la participación, requiere de la voluntad del individuo de intervenir en un asunto que es de su interés; desde el más básico o simple hasta el más complejo, con la salvedad que refiere Merino que no todos pueden o quieren hacerlo. La participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir; es así como:

La participación ciudadana logra un lugar específico en la construcción de la democracia, dado que a través de ésta se puede dar lugar a la inclusión de las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien toma la decisión o, en otras palabras, gobierna. Se trata, pues, que la participación ciudadana sea el medio idóneo para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad, quien debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas, ya que su sustento de gobierno estriba en la democracia como poder del pueblo y para el pueblo (Sánchez, 2009).

Por lo anterior, se colige que la participación ciudadana tiene como finalidad principal la inclusión activa de la sociedad en los asuntos públicos con el propósito de mejorar la gestión gubernamental, sin embargo requiere que el Estado señale la forma en la que los participantes abran de hacerlo, por ello considero que el testigo social es una manera básica de ejercer esa participación ciudadana; dado que

cumple con la condición de ser una figura creada por el Estado en el ejercicio de sus atribuciones y que está diseñada únicamente para un sector de la administración pública.

1.4. Experiencia de los testigos sociales en México

Derivado de la implementación de este mecanismo de participación ciudadana en México, a lo largo de este periodo han surgido, como se hizo mención en líneas anteriores, existen posturas encontradas respecto a su funcionamiento, lo que permite resaltar algunos hallazgos los cuales señalare brevemente primero los del orden federal y posteriormente aquellos que surgieron en los estados, para finalmente concluir con un análisis y diagnóstico realizado por la SEP y la USAID, lo anterior con la finalidad de poder realizar un comparativo que permita rescatar las cosas que abonen al fortalecimiento de la figura en el Estado de México.

En las entidades federativas, si bien no existe un estudio de caso que permita esgrimir algunos resultados, también lo es que se encontraron algunas particularidades que podrán ser consideraras con mayor detalle más adelante.

En primer plano se revisó el Estado de Jalisco, en esa demarcación la instancia encargada del funcionamiento de los testigos sociales en la Contraloría del Estado, actualmente cuentan con un padrón de cinco testigos sociales, tres personas físicas y dos personas jurídico colectivas, con relación a la contraprestación esta se fija con base en los presupuestos de egresos correspondientes a cada ente público, en los cuales se especificarán anualmente los criterios y montos de la contraprestación al testigo social en función de la importancia y del presupuesto asignado a la contratación.

Por su parte en el Estado de Guanajuato el Comité de Testigos Sociales está conformado por cinco representantes de cámaras, asociaciones empresariales, colegios de profesionistas y sector académico. De igual forma, participan cinco

servidores públicos de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas y tiene como funciones:

- Opinar sobre el registro de los interesados en el padrón estatal de testigos sociales, así como en la cancelación del mismo.
- Opinar sobre la designación del o de los testigos sociales que participarán en los procedimientos de contratación que determine la STRC.
- Revisar y formular propuestas al proyecto de tabulador de las contraprestaciones que se cubrirán a los testigos sociales.
- Coadyuvar con la STRC en la evaluación de la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación en los que intervengan.
- Aprobar manual de funcionamiento.
- Formular las sugerencias que consideren necesarias para mejorar la participación de los testigos sociales.

Finalmente, en el Estado de Puebla existe una pequeña acotación con relación a los requisitos al establecer expresamente que solo podrán participar los ciudadanos poblanos y para su participación se expedirá una convocatoria pública emitida por la secretaria de la Contraloría o en su caso por la Contraloría Municipal, empero no se observa cuáles son las fases del proceso en las que habrá de participar.

Toca el turno de la Secretaría de la Función Pública y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), instancias que en conjunto realizaron 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.

Los resultados de este estudio se enmarcan en 5 ejes:

1. Claridad en la naturaleza de la figura: en el estudio consideran necesario realizar 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.
2. Mejoras en transparencia y rendición de cuentas: Se recomienda 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.
3. 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.
4. Ampliación del alcance de la figura: que la intervención del testigo social sea desde la planeación de un procedimiento 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.
5. 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.

En este estudio se señala que esa figura 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.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. PARTICIPACION CIUDADANA, RENDICIÓN DE CUENTAS, GARANTÍA DE DERECHOS Y TESTIGO SOCIAL

El objetivo de este segundo capítulo es analizar la relación conceptual entre participación ciudadana, rendición de cuentas y los derechos de los ciudadanos a participar en el espacio público, mediante la revisión de propuestas teóricas a fin de explicar los mecanismos participativos en la interpretación de las experiencias gubernamentales y en las administraciones públicas.

2.1. Participación ciudadana y enfoques teóricos para observar a los testigos sociales

La participación ciudadana puede ser el instrumento que secunda al gobierno en su ardua tarea de la administración pública cómo un punto de encuentro entre el gobierno y la sociedad; la Administración Pública, es por excelencia la actividad del Estado, su objeto la sociedad, bajo la perspectiva de la gobernanza, la administración pública adopta medidas que garantizan el bienestar social de las generaciones futuras, la forma de gobernar va transformándose a través de los principios de transparencia, participación ciudadana, eficiencia y lucha contra la corrupción.

En este escenario, la transparencia se puede ver desde diferentes aristas como política pública, una estrategia de negocios, un dictado político, una máxima de filosofía moral o hasta método de superación personal (Guerrero, 2019).

Si bien, el contexto la participación ciudadana puede ser vista como un mecanismo democrático de injerencia de la sociedad en los asuntos públicos, está relacionada con:

...el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (recall) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana (Serrano, 2015).

Para ser más específicos, se entiende por participación ciudadana, el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas.

Es decir, el concepto de “participación ciudadana” incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el gobierno para incidir en las decisiones de política pública. Es decir, la participación ciudadana implica voluntad de incidencia (Parés, 2009).

Ahora bien, desde la perspectiva de la teoría democrática, la manera en la que se ve la participación extraelectoral de la ciudadanía depende del modelo de democracia. En las versiones más representativas, es vista como algo que atenta contra el espíritu y la estabilidad del sistema y tiende a desalentarse su incorporación en las tareas y actividades de gobierno. En el otro extremo, el modelo participativo sostiene que la implicación ciudadana es necesaria para gestionar la complejidad y el pluralismo consustanciales a los procesos democráticos de gobierno.

Los modelos más republicanos reivindican una implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas más intensa de lo que normalmente prevé el modelo representativo y apelan a la realización de los fines últimos del ideal democrático; es decir, sostienen que el involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos permite la generación de virtudes ciudadanas y la realización del bien común.

Dicho lo anterior, su incorporación en la hechura de políticas públicas contribuye a que éstas sean más legítimas, justas y eficaces y los objetivos se logran porque a través de la participación ciudadana se promueven un mejor desempeño organizacional, mayores niveles de cooperación y compromiso, y mayor eficacia de las decisiones en general (King et al., 1998, como se citó en Díaz, 2017: 345).

Habría que decir también que Arnstein en el año de 1969 desarrolló el modelo de la “escalera”, señala que existen diversos niveles de profundidad en los que la participación puede ser integrada en los procesos de toma de decisión y no es inusual que se convierta fácilmente en una simulación. Dichos niveles están asociados a su vez a los diferentes objetivos que se tienen para integrarla. Con ello se enfatiza a su vez en la participación ciudadana, en el cual, se encuentra que:

En la medida en la que la noción de participación ciudadana se carga de contenidos normativos, se suele acudir más al argumento que a la evidencia para justificar estrategias y programas participativos (Fiorina, 1999, como se citó en Díaz, 2017).

Por otro lado, la institucionalización de la participación ciudadana directa en políticas, procesos y programas de gobierno implica el desarrollo y funcionamiento de un marco institucional para optimizar el involucramiento de la sociedad, más allá de los momentos electorales.

Sería conveniente poner el foco en el proceso de institucionalización de la participación ciudadana directa significa tomar en cuenta los instrumentos que se emplean para involucrar a los ciudadanos en la gestión pública.

Finalmente, cada mecanismo plantea diferentes retos en términos de costo, inclusión, empoderamiento ciudadano y generación de ideas o propuestas; por lo tanto, unos casan mejor que otros con el logro de distintos objetivos o con las diversas etapas del ciclo de política.

La participación ciudadana se configura como un concepto complejo que puede ser visto desde diferentes aristas, hay quien concibe a la participación ciudadana como “la organización de los ciudadanos que guardan motivos comunes y que se organizan para facilitar la consecución de sus objetivos o exigir el respeto de sus derechos” (Sánchez, 2009).

Sin embargo, pese a las buenas referencias del término, éste no está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos.

De aquí el primer dilema que plantea el término: no todos quieren participar, aunque puedan, y no todos pueden hacerlo, aunque quieran (Merino, 1997).

Ziccardi (1998, como se citó en Sánchez, 2009: 91) brinda un par de conceptos de la participación ciudadana a saber:

En el primer caso, subraya la importancia que tiene el ciudadano como ese miembro de la ciudad interesado en los asuntos de carácter público en donde su intervención tiene como misión representar los intereses que le son particulares al conjunto de habitantes o de ciudadanos que comulgan en un determinado interés también de índole público. La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares.

En el segundo concepto, se enfatiza la trascendencia que tiene la participación ciudadana en la formación de la gobernabilidad y de la democracia, porque en este concepto se considera a la participación ciudadana como la organización e influencia de los intereses particulares de los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación ciudadana, señala, es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza–, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios.

Es así como, que la participación ciudadana va ganando lugares en la construcción de la democracia; se va incluyendo en la toma de decisiones, y se configura como un medio en el que los ciudadanos pueden externar sus ideas, sus intereses y sus necesidades a la autoridad; y esta autoridad debe tener la capacidad para canalizar y atender adecuadamente las demandas ciudadanas, sin perder de vista que la base del gobierno descansa en la soberanía popular.

Para entender mejor qué es la participación ciudadana, Nuria Cunill contempla dos elementos complementarios:

...primero una estrategia que busca que lo público no se agote en lo estatal, la participación ciudadana puede ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad civil, implicando incluso la transferencia a ésta de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública. La participación ciudadana así entendida es que ella pasa por un esfuerzo de redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado que, a diferencia del sentido usual que el discurso neoliberal le asigna al proceso de privatización, tiene como finalidad lograr una redistribución del poder a favor de los sujetos sociales tradicionalmente excluidos de su ejercicio (Cunill, 1991, como se citó en Sánchez, 2009: 92).

De acuerdo con Cunill la participación ciudadana fortalece a la sociedad y permite a la sociedad asumir algunas funciones que anteriormente solo pertenecían al Estado, y ahora no es que se deleguen sino que se comparten para que los resultados sean óptimos y tengan un impacto mayor, como lo que se pretende hacer con la intervención de los testigos sociales.

El segundo componente de la participación ciudadana, siguiendo a Cunill, coloca a la participación ciudadana en relación con el Estado mismo, entendiéndola como un medio de socialización de la política que en tanto tal supone generar nuevos espacios y mecanismos de articulación del Estado con los sujetos sociales.

En esta perspectiva, la solución de la crisis también implica plantearse cómo se transforma lo estatal en público; o sea, cómo va a ser posible que la decisión del gobierno y de la burocracia sean decisiones transparentes y que sufran la presión de sus públicos respectivos, asumiendo que es necesario otro tipo de vinculación social que evite la corporativización, y evite que la sociedad civil, al organizarse, también reste fuerza a su organización por el particularismo de los intereses que se sedimentan en la sociedad de masas modernas (Cunill, 1991, como se citó en Sánchez, 2009: 92).

Con este elemento, se forma un complemento de la perspectiva sobre participación ciudadana, ambas, la propiciada por la ciudadanía y la promovida por el Estado, tienden a democratizar el ejercicio del poder, a hacerlo cada vez más cercano al ciudadano en quien reside en todo momento la originaria voluntad de constituirse en tal o cual forma de gobierno. Entonces, la participación ciudadana es un medio de socialización de la política, pero a la vez es la ampliación de lo público hacia la sociedad civil. La participación ciudadana trae consigo la conformación de nuevas formas de relacionarse, vincularse, entenderse y llegar a acuerdos entre el ciudadano individual o colectivo con el gobierno, con el Estado y sus instituciones.

Es así que el Estado en ese ánimo de promover la participación de los ciudadanos crea mecanismos que le ayuden a resolver algunos de los problemas que más aquejan a la sociedad y en los cuales considera que esta participación puede ser un factor de cambio.

Para Ziccardi (1998), la participación ciudadana tiene más oportunidades de ser efectiva en el ámbito local y considera cinco tipos de participación que no son excluyentes:

1. Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
2. Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
3. Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
5. Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

Bajo este marco de análisis se advierte los testigos sociales, no podrían considerarse una participación ciudadana institucionalizada porque aún, cuando se encuentre reglamentada en el ordenamiento jurídico nacional y estatal; su propósito no es para procesos decisorios, definitivamente no es autónoma, ni clientelista, en su caso puede ser incluyente por que se promueve en toda la ciudadanía, empero para adquirir el registro como testigo social es necesario acreditar la experiencia de manera fehaciente en materia de contratación pública; así las cosas, y atendiendo a estos tipos de participación podría abrir la posibilidad para considerar que los testigos sociales en estricta teoría no son un mecanismo de participación ciudadana; por lo que será necesario estudiarlos desde otra óptica.

2.2. El garantismo y su relación con el testigo social

Una vez revisada y analizada la figura del testigo social como un mecanismo de participación ciudadana y no encontrar elementos suficientes para considerarla como tal, es necesario referir otras teorías, en este apartado se busca establecer un vínculo entre la teoría del garantismo y la participación de los testigos sociales en el Estado de México; para lo cual es menester puntualizar en primer término que es un derecho fundamental, Ferrajoli (2009), refiere que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por status, es decir, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Dentro del conjunto de derechos fundamentales que refiere Ferrajoli (2009) se encuentran los derechos de libertad, los derechos fundamentales, a diferencia de los demás derechos, vienen a configurarse como otros tantos vínculos sustanciales normativamente impuestos, en garantía de intereses y necesidades de todos los estipulados como vitales o fundamentales como lo son la vida, la libertad o la subsistencia.

En esta lógica la democracia juega un papel fundamental; Ferrajoli (2009) señala que la fuente de legitimación democrática de los poderes públicos es únicamente la autonomía, es decir la libertad positiva, a decir de él, la capacidad de gobernarse por sí mismo sin que esta regulación depende únicamente de uno.

De esta manera el autor también señala que los derechos de libertad son efectivos siempre sí se sustentan en la garantía de derechos sociales a prestaciones positivas: como el derecho a la libertad.

Definitivamente, no existe participación en la vida pública sin la garantía de mínimos, es decir, de derechos a la supervivencia, ni existe formación de voluntad consiente sin información. Empero frente a la definición de la democracia se encuentra la soberanía popular, y le confiere dos significados, uno que tiene que ver con la noción general de democracia constitucional y el otro con la más específica de democracia constitucional. El primer significado de soberanía popular es compatible con el de democracia. Este significado es un principio de legitimación en negativo de la democracia política.

El segundo significado de soberanía popular relacionado con el paradigma de la democracia constitucional, se refiere a su nexos con los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos y a la voluntad popular, estos no puede manifestarse de manera auténtica ni expresarse libremente si no disponen de garantías no sólo para los derechos políticos, sino también para los derechos de libertad y para los derechos sociales.

En este orden de ideas la soberanía popular pertenece al pueblo; a sus ciudadanos es decir, a todas y cada una de las personas que componen el pueblo, esto significa en concreto que la soberanía popular no es otra cosa que la suma de poderes y contrapoderes de todos los derechos políticos civiles sociales y de libertad que la Constitución estipula como derechos fundamentales.

Estos derechos por consiguiente no son solamente límites a la democracia política son además la sustancia democrática puesto que refiere al pueblo en su sentido más concreto y vinculante que es la representación política es decir a todos y cada uno de sus miembros.

Por lo anterior, para asegurar el debido cumplimiento de los derechos fundamentales Ferrajoli (2009), establece el término garantías constitucionales. En este sentido refiere que la rigidez de las normas constitucionales impone al legislador las garantías negativas que consiste en la prohibición de derogar y las

garantías positivas en la obligación de aplicar lo que las normas constitucionales disponen.

Es así como, se puede establecer que la figura del testigo social forma parte del derecho fundamental de libertad y de información, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la libertad de asociarse por un lado y la libertad de conocer la información que genera posee o administra las dependencias gubernamentales, es decir, el bien jurídico tutelado en nuestra Carta Magna es la libertad, cierto es que la propia Carta Magna establece a través de las leyes regulatorias de cada derecho los mecanismos para garantizar cada uno de ellos, sin embargo, la labor de los testigos sociales contribuye al ejercicio de estos derechos.

Ahora bien, desde la óptica del garantismo debe quedar claro que para que estos derechos adquieran forma, sean válidos y legítimos en una sociedad, el Estado debe asegurar los mínimos necesarios para poder darle operatividad; es por ello que considero que el testigo social es una forma en la que los ciudadanos pueden ejercer de manera activa la libertad de decidir y de involucrarse en los asuntos de interés público que le son importantes.

Para el caso que nos ocupa en los procedimientos de contratación pública en los que puede existir posibles actos de corrupción, sin embargo el Estado no ha dotado de los elementos necesarios a esta figura pueda operar de manera funcional, es decir, no ha creado las vías idóneas, ni las instancias adecuadas que garanticen que su participación efectivamente pueda servir o sirva de aliado frente al combate a la corrupción.

Tal como se establece desde su diseño institucional en el ordenamiento que le da operatividad a esta figura de participación social, el Código Administrativo del Estado de México; no está incorporada a una política pública que le permita diseñar, instrumentar y evaluar su quehacer, es decir no cuenta con un plan o ruta a seguir que de manera periódica evalúe su desempeño y le permite realizar un análisis de

sus debilidades o fortalezas, hasta la fecha no existe una instancia o institución que realice esa encomienda.

Tomando como eje central la teoría del garantismo, se puede observar que el derecho fundamental tutelado o protegido en esta figura, es la libertad, una libertad que está buscando la correcta aplicación que el legislador le otorgue a este derecho para que pueda ser funcional y que permita entregar los resultados que la sociedad espera de los testigos sociales.

2.3 Testigos sociales, como un componente de la rendición de cuentas

Una vez vista la figura del testigo social desde la óptica del garantismo, es menester referirme a ese mecanismo de participación ciudadana como un ejercicio de rendición de cuentas, es decir si desde la teoría es posible explicar o encontrar los elementos necesarios que permitan determinar la naturaleza jurídica de los testigos sociales.

La rendición de cuentas puede parecer una cuestión sencilla, sin embargo, es un concepto que articula un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos, aunado a ello se considera que su importancia estriba en su contribución a una vida democrática, así y desde su concepción más elemental, la rendición de cuentas involucra al menos dos sujetos:

- Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho).
- Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto.

Dado que la rendición de cuentas es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfactorio o insatisfactorio, debiendo provocar en

el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas. (Bolaños, 2010)

Se puede decir también que la rendición de cuentas es el deber que tienen las instituciones públicas que administran recursos públicos, de informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y el uso de los fondos asignados, así como los resultados obtenidos.

El ABC de la Rendición de Cuentas, emitido por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (2019), señala que rendir cuentas es un diálogo constructivo entre la sociedad y sus gobernantes, se observa a la rendición de cuentas como una oportunidad de recibir una retroalimentación por parte de los habitantes de un Estado, es decir, involucra el derecho a recibir información (que desde la teoría del garantismo es visto como un derecho fundamental) y la obligación de divulgar los datos necesarios del quehacer de las entidades públicas que reciben recursos públicos; en este texto los compiladores agregan, que es una forma de ejercer un control por parte de la sociedad, ya que implica conocer el ejercicio del poder público, con el propósito de ejercer tareas de monitoreo y vigilancia.

En otras palabras, la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios del quehacer de las entidades que ejercen recursos públicos. En este sentido los testigos sociales estarían ejerciendo un tipo de rendición de cuentas, toda vez que a partir de su función como observadores sociales, permiten que la sociedad conozca como las entidades ejercen los recursos públicos que le son otorgados, para la adquisición de bienes o servicios o la ejecución de obra pública, en favor de la sociedad, y su tarea de vigilancia permite reducir los índices de opacidad en los procedimientos de contratación pública, hasta este punto sería viable decir que los testigos sociales se configuran como un mecanismo de participación ciudadana, pero hay que analizar otros elementos que componen a la rendición de cuentas.

Bolaños (2010), señala que:

...la rendición de cuentas es consustancial a la democracia, es decir, constituye un elemento no accesorio sino esencial a esta forma de gobierno, de modo que los gobernantes y todo funcionario debe responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control.

Por lo tanto, la rendición de cuentas es concebida como un derecho que nace con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en Francia del 26 de agosto de 1789, la cual establecía en el artículo 14: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración” (Bolaños, 2010).

Así mismo, el artículo 15 disponía también que: “la sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración” (Bolaños, 2010). Así se puede robustecer el argumento esgrimido en líneas anteriores en el que se refiere que la rendición de cuentas es también considerada un derecho fundamental.

El autor, John Ackerman (2008), ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” señala que la rendición de cuentas no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente.

La rendición de cuentas mantiene una idea de obligación en la que los políticos y los funcionarios públicos son actores sujetos a dar cuentas o responder sobre sus decisiones y justificarlas en público. De manera simultánea, representa el derecho a recibir información y la obligación de justificar el ejercicio de poder.

La rendición de cuentas consta de tres momentos básicos que asisten en la prevención y abuso del poder: 1. Obligar al poder a abrirse a la inspección pública; 2. Queda sujeto de

manera forzosa a explicar y justificar sus actos y; 3. Permanece supeditado a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2004, como se citó en Ramírez y Hernández, 2014: 82).

Es así como la rendición de cuentas permite “reprimir o castigar a gobernantes y servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados” (Valverde Loya, 2004, como se citó en Ramírez y Hernández, 2014: 82). Un enfoque que incluye derechos y obligaciones que descansan en un solo sujeto, el Estado, y es que la rendición de cuentas representa esa ambivalencia en la que los ciudadanos son quienes la detonan a partir de su necesidad de conocer cómo se desarrolla el proceso de toma de decisiones de la autoridad, que en el caso mexicano el propio Estado ha desarrollado los mecanismos y vías para ello.

En otras palabras, se puede decir que la rendición de cuentas es la obligación que tienen los representantes del poder, tanto políticos como funcionarios, de mantener a disposición la información que generan, porque ante el entendido de que esta última es de carácter público, la sociedad tiene el derecho de conocer la comprobación de sus actos y decisiones realizadas en función de sus obligaciones. Ambos aspectos, justificación de los actos y decisiones, se constituyen en registros documentales que revelan la naturaleza de su propia creación.

Guillermo O’Donnell (1997), señala que la rendición de cuentas a la que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos se puede dividir en dos categorías: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal:

Vertical: La rendición de cuentas vertical responsabiliza a los funcionarios públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones.

Horizontal: La rendición de cuentas horizontal somete a los funcionarios públicos a restricciones y controles por parte de organismos gubernamentales, entre pares, por así decirlo. Por ejemplo, los organismos fiscalizadores y supervisores, con facultades para cuestionar, e incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.

Sin embargo, también hay quien considera un tercer tipo la rendición de cuentas diagonal, esta se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones

gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos, supervisiones de obras públicas, control de gastos, entre otras.

Es en este tipo de rendición de cuentas en la que podría tener cabida la participación de los testigos sociales, como un reclamo de la sociedad por espacios de incidencia las eficaces en los que la sociedad participe de manera activa en la supervisión de las obras públicas y el control del ejercicio del gasto público.

Aunado a ello (López Ayllón, 2009), advierten como pilares de la rendición de cuentas los siguientes:

- Transparencia y acceso a la información
- Participación ciudadana
- Fiscalización
- Sanción

Lo que refuerza lo dicho en el apartado del garantismo al señalar que los testigos sociales pueden ser un mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, pero ahora desde la obligación que rendir cuentas.

Por lo tanto, la evolución de la administración pública da pauta a nuevas teorías o teorías mejoradas la *Accountability* social o rendición de cuentas social es un ejemplo de ello, ésta enmarca la defensa de los derechos humanos; es propuesta como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas.

Es así que, por medio de la movilización en defensa de los derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales en Colombia encontraron un medio de activación de mecanismos de control que, sin negar sus grandes limitaciones, permitió la defensa de un mínimo de garantía formal del Estado de derecho.

En su significado básico el *accountability* hace referencia a la obligación y responsabilidad de quienes tienen el poder, sea un actor estatal o un privado con funciones públicas, de informar y explicar sus acciones, programas, políticas y desempeños a otros actores estatales, o sociales, con facultades legales y/o derechos para exigir rendición de cuentas e imponer sanciones en caso de violación de la ley.

No obstante, el término *accountability* se puede asociar con el concepto de rendición de cuentas, sin embargo, como señala Schedler (2004) es preciso hacer dos aclaraciones: la primera, la noción de *accountability* a diferencia de la rendición de cuentas conlleva un sentido claro de obligación de gobernantes, funcionarios y empresas de informar y justificar sus acciones y políticas, no se trata de un acto voluntario de estos actores de rendir cuentas por virtud y voluntad propia; y la segunda, el concepto de *accountability* incluye también la exigencia de cuentas por derecho, enfatiza el derecho a exigir cuentas.

El *accountability* incorpora tres maneras diferentes de controlar el poder: la obligación y responsabilidad de informar, dar datos, narrar en público las decisiones; la obligación de justificar, explicar, dialogar, escuchar y el derecho de exigir cuentas y la capacidad (del Estado y de la sociedad) de sancionar cuando se incumple la ley o se tienen malos desempeños. Como señala Schedler (2004):

Los tres aspectos en su conjunto-información, justificación y castigo-convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

A la luz de lo expuesto en este apartado se puede inferir que los testigos sociales están lejos de ser una forma de *accountability* social, simple y sencillamente porque no es una forma de control de poder, su alcance y función es limitado y le impide ser una forma de control, por lo que para efectos de este trabajo no es conveniente entrar a un análisis más profundo de esta teoría. Probablemente sea una forma muy

sencilla de esta práctica, muy por encima y con muchas carencias, que devienen de las debilidades de su propia naturaleza.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de este apartado es aplicar el método y las técnicas de recolección de información, mediante la exposición de la naturaleza de investigación en la administración pública a fin de informar los resultados generados en las observaciones documentales y empíricas.

El método comparado ha sido utilizado en los estudios de administración pública; diferentes autores (Peters, 2008, Landman, 2010, Sartori, 1999), sostienen que la comparación tiene como objeto principal comparar para revelar y resaltar diferencias entre distintas realidades que son de nuestro interés, y a partir de ellas realizar valoraciones morales que dirijan la acción humana. Extraer inferencias explicativas es el fin más ambicioso y difícil de la comparación, y exige por ello un tratamiento más elaborado. La comparación suele ser más ventajosa frente a otro tipo de técnicas y metodologías.

Es por ello que en el presente capítulo se abordará dicha comparación, con ello se pretende analizar a dos instancias; el ISSEMYM y el IEEM, a través de técnicas estadísticas, tomando en cuenta el método comparativo. El llevar la hipótesis hacia una predicción referente a la rendición de cuentas diagonal conforme a la opinión de las personas involucradas en las instancias ya mencionadas, para que finalmente sean considerados testigos sociales como mecanismos de rendición de cuentas. Para la misma investigación es importante señalar, que los datos de inclusión para los participantes en el estudio, serán de manera cualitativa, cuantitativa, tomando en cuenta el grado de estudio, y procedimientos en los que ha participado.

Es así que este capítulo está integrando por el apartado en el que se podrá observar que es el método comparado y como se utilizará en el presente trabajo de investigación, después se abordaran los diversos niveles de análisis de la administración pública para situarnos en uno, una vez lo anterior se podrá hacer una revisión de las técnicas cuantitativas y cualitativas en la investigación para

finalmente desarrollar la metodología de análisis de contenido utilizada por medio del uso del programa de análisis de datos denominado Atlas Ti.

3.1 Método comparado, metodología utilizada para analizar la figura de los testigos sociales en el Estado de México

En las ciencias sociales es necesario tener claridad en lo que se quiere comparar, es decir, describir como son las cosas, explicar por qué son así y no de un modo distinto, para que una vez que esto esté determinado señalar como debería ser.

Del mismo modo, las técnicas estadísticas plantean también problemas cuando se parte de la suposición, es necesario considerar no solo los efectos separados de cada variable (manteniendo constantes los valores del resto), sino también los efectos interactivos, que derivan de combinaciones entre las variables independientes.

Ahora bien, la comparación resulta adecuada cuando estamos más interesados en entender las características de casos específicos que en establecer la existencia y/o magnitud de una relación abstracta entre variables. Finalmente, la comparación tiene una fuerte ventaja sobre los métodos de tipo correlacional y estadístico, que consiste en que permite identificar relaciones de causalidad no simétricas entre las variables (Ragin, 1994, como se citó en Landman, 2010).

Con lo anterior y, dicho de otra manera, comparando se pueden descartar causas que asumíamos como relevantes e identificar por el contrario las características que dieron lugar a determinados resultados en diferentes sociedades. “La investigación comparativa no consiste en comparaciones sino en explicaciones, el objetivo general consiste en entender; comparar implica asimilar y diferenciar en los límites” (Sartori, 1999).

En particular, el ser humano se distingue por su capacidad de razonar más allá de solo describir y comprender la realidad en la que vive, sino también por crear e

imaginar escenarios posibles sobre cómo podrían ser las cosas, y también para llegar a una comparación.

Si bien es cierto que la comparación ha sido un elemento esencial en el pensamiento humano, también lo ha sido el análisis normativo de la realidad de cada momento: no sólo se han estudiado por qué las cosas son como son, sino también cómo deberían ser. Desde “La República” de Platón publicada en el Siglo IV a. C a La Ciudad de Dios de Agustín de Hipona escrita entre los años 412 y 426 d. C, el pensamiento clásico discutía sobre la organización de la sociedad y el buen desarrollo del individuo.

A lo largo de mucho tiempo el método comparativo se ha caracterizado por unir los planteamientos de teoría política con estudios de caso y comparación histórica. En el desarrollo de algunos de los puntos fundamentales de su teoría, como son la prueba del esfuerzo personal o el principio de prudencia, el estudio de las particularidades de conflictos militares históricos o recientes deviene de una importancia mayúscula.

Esta metodología permite una comprensión en conjunto de los hechos estudiados como parte de fenómenos sociales que, aunque en ocasiones se presenten como difusos y abstractos, son imprescindibles para comprender al ser humano en su esfera política y social.

El término fundamental alrededor del método comparado es la inferencia. Dicho de forma sencilla, es realizar inferencias, el cual consiste en utilizar hechos que conocemos para aprender algo sobre hechos que no conocemos. (Landman, 2010).

Así pues, la política comparada aspira a formular inferencias mediante la comparación. El argumento más sólido a favor de las ciencias sociales estriba en los objetivos fundamentales de describir, clasificar, contrastar hipótesis y predecir. Ambas actividades exigen la recogida sistemática de evidencias, su estructuración

u ordenación, la búsqueda de pautas discernibles: la formulación y el contraste de explicaciones alternativas sobre pautas observadas y la construcción de teorías más generales. Por ello se analizaron los testimonios presentados por los testigos sociales ante las unidades contratantes de los procedimientos que atestiguaron y se aplicó un cuestionario con el objetivo de saber cómo evalúan ellos su participación como testigos sociales, para lograr realizar inferencias mediante la utilización de este método.

3.2. Técnicas cuantitativas y cualitativas en la investigación aplicadas al análisis de la figura del testigo social

Una vez establecido el nivel de análisis, es necesario establecer los objetos de comparaciones susceptibles de ser contados o de recibir un valor numérico. Las ciencias sociales incluyen muchos objetos de comparación, tales como las manifestaciones de protesta, las estrategias de los movimientos sociales, la identificación de los individuos con determinados partidos políticos, las transiciones a la democracia.

Por su parte las técnicas cualitativas ayudarán a identificar y comprender los atributos, las características y los rasgos de los objetos de investigación; Llamazares I. y Paradela, M. (2018), establecen la manera en que se deben plantear las comparaciones para que resulten útiles para los objetivos explicativos, tomando en cuenta que hay diferentes estrategias comparativas, a través del *método de la semejanza*, el *método de la diferencia* y el *método indirecto de la diferencia*. Señalan que hay que tener en cuenta que los resultados (ya sean semejantes o diferentes), se deben a como se combinan diferentes variables independientes.

La idea fundamental que subyace a estos diseños comparativos, es que, mediante la elección de casos muy diferentes o semejantes, podremos identificar con más claridad y profundidad la variable independiente que determina el resultado común (en el diseño de sistemas más diferentes) o diferente (en el diseño de sistemas más semejantes).

Por ello el método comparativo permite considerar de manera sistemática un alto número de casos y examinar los efectos de las combinaciones de variables sobre la variable dependiente que estudiamos (Ragin, 1996, como se citó en Landman, 2010: 1040). Esta técnica permite superar las limitaciones de los métodos de la semejanza y la diferencia.

Este método se centra en cuatro grandes objetivos, los cuales se refuerzan mutuamente en cualquier estudio comparado sistemático, si bien algunos reciben más atención que otros en función de los objetivos del investigador. “La descripción contextual permite a los politólogos saber cómo son otros países. La construcción de clasificaciones y tipologías reduce la complejidad del mundo político y, de hecho, proporciona al investigador en los que organizar las pruebas empíricas” (Sartori, 1970, como se citó en Landman, 2010: 1039).

Por ello, el objetivo de las ciencias sociales comparadas es describir los fenómenos públicos de un territorio determinado, una comparación. El objetivo final y más difícil de la administración pública comparada es la extensión lógica del contraste de hipótesis: formular predicciones sobre lo que ocurre, o puede ocurrir en el futuro, en otros países, basadas en las generalizaciones a partir de la comparación inicial. En administración pública las predicciones suelen plantearse como probabilidades, por ejemplo: los países con sistemas de representación proporcional tienen más probabilidades de contar con muchos partidos políticos.

Finalmente, el método comparativo permite, al igual que los estudios de caso, examinar en detalle y profundidad, el desarrollo de procesos causales y la covariación de las variables centrales en nuestro análisis, a lo largo del tiempo.

Una vez que se explicó qué es el método comparado y los elementos que lo componen es propicio establecer de qué manera se utilizará en este trabajo de investigación y explicar cada uno de los elementos que lo componen, en este

sentido iniciare por explicar de manera clara lo que se quiere comparar a través de la ontología, la epistemología y la metodología.

La primer pregunta en torno a este método comparado gira en torno a conocer cuál es la esencia de los testigos sociales; una posibilidad de definición de los testigos sociales se refiere a que pueden ser un mecanismo de rendición de cuentas cuyo propósito es contribuir con su gestión dentro de los procesos de contratación pública, a fortalecer la transparencia y el ejercicio democrático, con su participación la sociedad tiene la oportunidad de conocer cómo se toman las decisiones en la administración pública y ésta a su vez puede informar, justificar y explicar el porqué de sus decisiones, el uso de los fondos designados y los resultados obtenidos; los testigos sociales se configuran como los ojos y oídos de la sociedad dentro de los asuntos públicos.

Lo anterior podría ser un tipo de rendición de cuentas diagonal, es decir, la que resulta cuando los ciudadanos acuden a las entidades de la administración pública con el propósito de controlar de manera eficaz las acciones del Estado, a través de su participación en actividades como la formulación de políticas públicas, elaboración de presupuestos participativos, control de gastos, mecanismos de participación ciudadana, exigencia de más transparencia en el quehacer gubernamental. Es mecanismo de rendición de cuentas diagonal porque su participación en los procesos de contratación pública implica el uso de la voz en favor de la ciudadanía y de la defensa de los derechos de esta como lo son de manera enunciativa mas no limitativa, de asociación, de libertad de expresión, de conocer, de acceder a la información que genera, posee o administran las entidades públicas en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, el propósito perene a mi juicio es lograr una mayor transparencia en las decisiones gubernamentales.

Se puede configurar como un diálogo abierto en el binomio sociedad-gobierno, como una garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, el

cual permite la construcción de un gobierno democrático, abierto, participativo, responsable y con un estado de derecho sólido.

Para poder establecer estas afirmaciones fue necesario mirar a los testigos sociales desde las teorías del garantismo acuñado por Luigi Ferrajoli (2001), así como de aquellos autores que han clasificado a la rendición de cuentas como Nuria Cunill (1991) o Guillermo O'Donnell (1997), para poder estructurarlos como un mecanismo de rendición de cuentas diagonal.

Por lo anterior, Guillermo O'Donnell (1997) señala que la rendición de cuentas a la que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos se puede dividir en dos categorías: la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal.

Partiendo metodológicamente de lo general, es decir, desde saber que es un mecanismo de participación ciudadana, lo que me permitió establecer si esta figura se puede considerar o no un mecanismo de participación ciudadana, una vez que se comprendió que le falta que se configuren algunos elementos que la eleven y se pueda considerar como un mecanismo de participación ciudadana, cuáles son esos elementos verbigracia su participación no tiene como propósito un proceso decisorio, carece de autonomía, es limitada, toda vez que está condicionada a aquellas personas que cuenten con la experiencia necesaria en materia de contratación pública, en obra, servicios, bienes y adquisiciones, por tanto en estricta teoría no podría configurarse como un mecanismo de participación ciudadana.

Por su parte bajo la óptica del garantismo se puede afirmar que los testigos sociales son una manera de garantizar el ejercicio de algunos derechos fundamentales como ya se comentó en líneas anteriores de acceso a la información, de asociación, de libertad de expresión, de igualdad, de opinión entre otros.

Empero será necesario probar o disprobar esas hipótesis al tenor de los instrumentos que la investigación cualitativa y cuantitativa ofrecen como lo son las entrevistas y los grupos focales.

Es importante conocer la opinión de las personas que están involucradas en este caso como lo son los testigos sociales, los individuos que laboran en las unidades contratantes, los integrantes del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México, con el objeto de entender, conocer y reconocer su experiencia en la materia, identificar cuáles son las causas que detonan en éxito o fracaso de la figura del testigo social en la entidad mexiquense, cuáles son las posibles oportunidades de mejora, encontrar las variables y provocar nuevas hipótesis que permitan fortalecer la investigación y por qué no abrir la puerta para nuevas áreas de investigación.

El presente caso de estudio gira alrededor de dos unidades contratantes; el IEEM e ISSEMYM, por ser dependencias que requieren con mayor frecuencia la participación de los *testigos sociales como un mecanismo de rendición de cuentas* que promueve la transparencia dentro de sus procesos de contratación pública.

Ahora bien, en la presente investigación la unidad de análisis son aquellas personas que fungen o han fungido como testigos sociales, porque ser ellos de quienes se recabaron los datos más relevantes de la investigación, verbigracia el grado de estudios, la experiencia en obra, bienes, servicios o adquisiciones; es el eje conductor que define el éxito o el fracaso de los testigos sociales, conocer desde la praxis cuales son las necesidades reales a las que se enfrentan para de esta manera buscar mejorar el diseño institucional de esta figura de rendición de cuentas, evaluar hasta el punto de determinar si con su participación se contribuye al fortalecimiento de la cultura de transparencia.

3.3 Metodología del análisis de contenido

Se considera al análisis de contenido una de las técnicas de investigación más importante de las ciencias sociales; trata de abordar el análisis de datos directo. El análisis de contenido se ha convertido en un método científico, similar al método comparado capaz de ofrecer inferencias a partir de datos esencialmente verbales, simbólicos o comunicativos.

El análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y validas que puedan aplicarse a su contexto, comprende el procesamiento de datos científicos.

De su definición se desprende un marco de referencia conceptual:

- Los datos, tal como se comunican al analista.
- El contexto de los datos.
- La forma en que el conocimiento del analista lo obliga a dividir su realidad.
- El objetivo de un análisis de contenido.
- La inferencia como tarea intelectual básica.
- La validez como criterio supremo de éxito.

Este marco de referencia tiene tres finalidades, prescriptivo, analítico y metodológico; prescriptivo porque guía la conceptualización y el diseño de los análisis de contenido prácticos en cualquier circunstancia; analítico porque facilita el examen crítico de los resultados del análisis de contenido efectuado por otros; y es metodológico en el sentido de que debe orientar el desarrollo y perfeccionamiento sistemático de los métodos de análisis de contenido.

En todo análisis, debe quedar claro que datos se analizan, de qué manera se definen y de qué población se extraen, los datos exhiben su propia sintaxis y

estructura, y se describen en función de unidades, categorías y variables. Debe establecerse con claridad la finalidad u objetivo de las inferencias.

El aparato descriptivo en cuyos términos un analista traduce sus datos se denomina lenguaje de datos, el lenguaje de datos posee una sintaxis y una semántica, la primera lo vincula con el método científico, mientras que la segunda con el mundo real.

El lenguaje de datos prescribe la forma en que deben registrarse los datos (Krippendorff, 2002, como se citó en Tinto, 2013), consiste en:

- Variables cuyos valores representan la variabilidad de las unidades de registro dentro de una dimensión conceptual.
- Contantes con significados operacionales fijos que especifican las relaciones entre las variables.
- Una sintaxis cuyas reglas gobiernan la construcción de registros bien conformados (formulas, expresiones) a partir de las variables y las constantes;
- Una lógica que determina que registros se implican recíprocamente o deben considerarse equivalentes; establece dependencias lógicas *a priori* entre las variables.

El procedimiento para análisis de contenidos consiste en seleccionar o extraer unidades de análisis de un contexto, a las cuales el investigador codifica. Posteriormente se analizan los datos de forma simultánea para desarrollar conceptos. Esta aplicación supone una contrastación de subcategorías o primeras categorías, propiedades e hipótesis que surgen a lo largo de un estudio en sucesivos marcos o contextos.

Este procedimiento se desarrolla en cuatro etapas: la primera implica la comprensión de los datos; la segunda supone una integración de cada categoría con sus propiedades; la tercera requiere delimitar los hallazgos o la teoría que comienza a desarrollarse; en la cuarta etapa, se recoge la redacción de la teoría, tras un proceso de relación, comparación y reducción de

los incidentes pertenecientes a cada categoría (Martínez, 1998, como se citó Varguillas, 2006).

El proceso consiste en establecer diferentes tipos de comparaciones, en cada una de estas etapas mencionadas. Siendo que el procedimiento descrito reviste alta complejidad surge la primera recomendación metodológica: uso del programa computacional Atlas Ti como herramienta de apoyo al proceso de análisis.

El programa de referencia (Atlas Ti) ha servido como herramienta analítica para ampliar la visión del conjunto de las cosas y reducir los sesgos en la investigación, a través de la codificación de los datos que se arrojen de los testimonios que los testigos sociales presentan al final de cada procedimiento de contratación pública, se podrá establecer como ellos ven su participación y acaso más cuales son los elementos que consideran se deben fortalecer, así como las oportunidades de mejora, y si el diseño de lineamientos de funcionamiento de los testigos sociales contribuye o fortalece su participación en estas dos unidades contratantes; partir de las categorías que se irán descubriendo y los conceptos más comunes dentro de estos textos.

Como ya se mencionó, el objetivo de este capítulo será interpretar los datos sobre las experiencias de los testigos sociales mediante la exposición de información, con la aplicación de las técnicas de investigación de Atlas Ti, a fin de identificar las fortalezas y debilidades en el desempeño de los Testigos Sociales en los procedimientos de contratación pública, y presentar una propuesta de formulación de política pública sobre los mecanismos de participación ciudadana en la administración pública.

Para ello, el capítulo se compone de los siguientes apartados: el primero denominado: *Los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública (2017-2022)*, el segundo *¿Por qué analizar al IEEM y al ISSEMYM?*, el tercero *Testimonios de participación ciudadana en contrataciones públicas*, el cuarto *El perfil de los Testigos Sociales ¿Ciudadanos o profesionales?*, el quinto *Análisis de*

contenido de los testimonios de participación, y finalmente el sexto denominado Condiciones institucionales para el desempeño de las funciones de los Testigos Sociales.

Este apartado reviste de gran importancia porque encontrará una relación entre las teorías expuestas con anterioridad y los datos arrojados por la actividad y desempeño de los testigos sociales.

3.4 Los Testigos Sociales en los procedimientos de contratación pública durante el periodo 2017-2022

En este apartado se analizarán de los elementos que forman parte de la figura de los testigos sociales, desde el Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México hasta lo que son los testimonios; así pues se destaca que en fecha 21 de abril de 2008 se publicó en la Gaceta de Gobierno el Acuerdo del Ejecutivo del Estado que establece la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal¹ (México, Legistel , 2008).

Más tarde en fecha 6 de septiembre de 2010, se publica el decreto número 147, en la Gaceta de Gobierno, cuya finalidad es adicionar al Código Administrativo del Estado de México el Título Décimo, del Libro Primero que será regulatorio de la figura del Testigo Social, dicho título consta de seis capítulos² (México, Legistel, 2011).

¹ A raíz de su participación en los procedimientos de contrataciones públicas, el Testigo Social emite un Testimonio Público. Su articulación considera (cronológica y narrativamente) la totalidad de actos ocurridos durante el procedimiento atestiguado.

² Dentro de las consideraciones se encuentra: “Que el 6 de septiembre de 2010, se publicó en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, el Decreto por el que se adiciona un Título Décimo al Libro Primero, recorriéndose los actuales Décimo, Décimo Primero y Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México, para reconocer y regular la participación del Testigo Social en los procedimientos de adjudicación contenidos en el Código Administrativo del Estado de México, relativos a la concesión de infraestructura vial; la obra pública y servicios relacionados con la misma; los bienes y servicios, el arrendamiento y la enajenación y los proyectos para la prestación de servicios.” Mismo documento podría consultarse en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig445.pdf>

Dentro de este cuerpo normativo se establece como requisito esencial para participar como testigo social, el registro correspondiente, otorgado conjuntamente por la Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, con base en el dictamen emitido por el Comité de Registro de Testigos Sociales que se integrará para tal fin, y que se regulará a través de los lineamientos que al efecto expidan estas instituciones.

Para poder otorgar ese registro se crea el Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México, órgano colegiado que tiene por objeto llevar a cabo el registro de las personas físicas o jurídicas colectivas, para que como representantes de la sociedad civil puedan participar en los procedimientos de contratación pública, está integrado por dos organismos autónomos la Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, ambos independientes de la administración pública estatal, con el fin primordial de contribuir a la transparencia, no pasa desapercibido que dicho Comité no cuenta con naturaleza jurídica ni patrimonios propios, y se integra por personal adscrito a la Universidad y al Instituto.

Este Comité quedo instaurado formalmente el cinco de noviembre de 2010; la Universidad Autónoma del Estado de México y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, tienen a su cargo la tarea de mantener una lista actualizada de los Testigos Sociales registrados y de hacerla pública en sus respectivos portales de internet.

Para obtener el registro como testigo social, será necesario que el aspirante presente un escrito libre ante el Comité de Registro de Testigos Sociales, al que deberá adjuntar:

- Original o copia certificada: de su credencial de elector si se trata de una persona física, o bien si se trata de Organización no gubernamental, documento con el que acredite su constitución formal y sin fines de lucro;
- No haber sido sentenciado por delito intencional que acredite pena corporal;
- Ficha curricular en la que se muestre la experiencia laboral o docente, así como las constancias que lo acrediten;
- Escrito en el que, bajo protesta de decir verdad, manifieste: no ser servidor público municipal, estatal, federal o extranjero y que no ha tenido esa calidad durante el último año; y en caso de haber sido servidor público con anterioridad, manifestar encontrarse inhabilitado,
- Que se abstendrá de participar en contrataciones en las que pudiera existir conflicto de intereses por su vinculación familiar, laboral o académica con alguno de los servidores públicos que participen en el proceso,
- Presentar la constancia de haber asistido a los cursos de capacitación que determine el Comité de Registro de Testigos Sociales sobre la normatividad aplicable y por último el pago de los derechos correspondientes.

En consecuencia, dicho registro estará vigente durante un año contado a partir de la expedición de la constancia respectiva. El término se podrá ir ampliando año con año por periodos de hasta cuatro años, solo dependerá del desempeño del Testigo en los procedimientos en que participe.

En este punto actualmente el Comité de Registro no cuenta con una determinación o interpretación acerca de la vigencia, a últimas fecha le ha negado el registro a los testigos sociales que cuentan con más de cuatro años sirviendo como tal, argumentando que la ley los limita a un periodo de cuatro años y una vez pasados los cuatro años no podrán participar más; desde mi perspectiva el registro tendrá vigencia de un año, y se podrá ir ampliando hasta por periodos de cuatro años, jamás establece como limitante el periodo de cuatro años que señala el Código Administrativo, y no podría ser así porque al ser una participación social, se debe

asegurar que la ciudadanía participe, que se involucre en mayor medida en los asuntos públicos.

Me parece incongruente negar el registro a personas que han acreditado año con año que cumplen con los requisitos exigidos por la ley y aunado a ello que han ido adquiriendo experiencia en esos procedimientos, considero que debería ser al contrario que el Comité debe asegurar que ahora participen en otras unidades contratantes, promover dentro de las unidades contratantes la presencia de los testigos sociales en sus procedimientos de contratación pública, quizá sea un buen momento para reformular las obligaciones y funciones de dicho Comité.

El encargado de expedir la constancia correspondiente en este caso será el Comité de Registro de Testigos Sociales, aunado a ello el comité establecerá las cuotas que las unidades administrativas contratantes deberán pagar a los Testigos Sociales por su participación en las contrataciones; estas cuotas y sus actualizaciones, se publicarán en los portales de internet de la UAEM y el INFOEM y en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”.

Ante este primer escenario encontramos la rendición de cuentas desde su concepción más básica y elemental en la que se tiene:

- Partes involucradas; en este proceso las unidades contratantes por un lado y por otro los Testigos Sociales;
- Asunto sobre el cual se rinden cuentas; el proceso de contratación, el cual está relacionado con la responsabilidad del estado de responder por la manera en la que ha empleado los recursos públicos,
- Los testimonios de participación como los juicios emitidos por los segundos, con este juicio se busca la aprobación o desaprobación por lo que se está realizando y en consecuencia el reconocimiento o rechazo; para el caso que nos ocupa se pretende que con el testimonio se refleje que hay transparencia en las actuaciones de los entes públicos o bien que existen actos de

corrupción que impiden el correcto y legal desempeño de las unidades contratantes; luego entonces ante esta circunstancia resulta inconcuso la presencia de un mecanismo de rendición de cuentas que motiva la participación de la sociedad y el interés por la cosa pública.

Técnicamente está configurado un diseño de rendición de cuentas operativamente hay algunas vetas de oportunidad, el testigo social contribuye a la generación de información, que puede dar cuenta en su caso de responsabilidad de servidores públicos en caso de irregularidades, a pesar de ello es necesario difundir entre los testigos sociales el concepto de rendición de cuentas, para que puedan identificar el papel que desempeñan con el propósito de alcanzar un mayor impacto.

Por lo que respecta a las contrataciones en las que el testigo social puede participar, el Código Administrativo menciona que la contratación del testigo social que realice la unidad contratante se sujetará a las disposiciones de su Libro Décimo Tercero.³

...Los contratos que se celebren con los testigos sociales deberán contener mínimo, previo a la prestación de sus servicios:

- I. Datos del procedimiento, procedimientos, sesión o sesiones del comité en los que participará, con un número estimado en horas de trabajo.
- II. El monto que, de acuerdo con las cuotas establecidas por el Comité de Registro de Testigos Sociales corresponda por el total de horas que destinará, así como los requisitos que deberá cubrir para su pago.
- III. La descripción completa de las obligaciones y compromisos que asume por su participación.
- IV. Las responsabilidades y las sanciones en caso de incumplimiento.
- V. En su caso, establecer la información confidencial en términos de la normatividad correspondiente.
- VI. Tiempos y requisitos específicos para la emisión de su testimonio.
- VII. Las demás que sean necesarias en cada caso...” (México, Legistel, 2011)

Los testigos sociales podrán participar en un procedimiento de contratación pública siempre y cuando sea de alto impacto social; el monto sea representativo; se impulse el desarrollo económico y social; se incida en una estrategia de crecimiento municipal, regional o estatal; o bien que exista un alto interés (México, Legistel,

³ Libro Décimo Tercero de las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios.

2011) por transparentar el proceso, lo anterior atendiendo nuevamente al principio de transparencia y promoviendo siempre eficiencia, eficacia de las contrataciones.

De acuerdo con las normativas en el Estado de México, las atribuciones y funciones de los testigos sociales se podrían agrupar de la siguiente manera:

Cuadro 1. Funciones de los Testigos Sociales en el Estado de México

<i>Tipo de función/atribución</i>	<i>Referencia normativa</i>
Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 13 del Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, “Del Testigo Social”. <p>Artículo 13.- El Testigo Social podrá participar en las etapas del procedimiento de contratación pública relativas a:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Formulación y revisión previa de las bases, convocatoria o invitación; II. Junta de aclaraciones; III. Visita a los sitios de instalación o edificación; IV. Actos de presentación, apertura y evaluación de proposiciones técnicas y económicas; V. Emisión del fallo, y VI. Formalización del contrato.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 18 y 19 del Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, “Del Testigo Social”. <p>Artículo 18.- La participación del Testigo Social será como tercero ajeno a las determinaciones del Comité. Podrá realizar sus observaciones de manera verbal durante el desarrollo de las etapas respectivas, constando debidamente en el acta, y entregándolas con posterioridad en el Testimonio.</p> <p>Artículo 19.- Las manifestaciones del Testigo Social deberán versar exclusivamente sobre las etapas del procedimiento de contratación pública correspondiente en que participe, éstas quedarán asentadas en el acta que al efecto instrumente el Comité.</p> <p>El hecho de que el Testigo Social no haga uso del derecho de voz, no será impedimento para que deje constancia de sus observaciones y recomendaciones en el Testimonio.</p>
Recomendación	<ul style="list-style-type: none"> • Capítulo Cuarto “Del Testimonio” del Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, “Del Testigo Social”. <p>Artículo 23.- Las recomendaciones y propuestas de mejora que realice el Testigo Social en su Testimonio, deberán realizarse con apego a la legalidad, y de una manera clara, precisa, razonada y congruente con el tema que se trate, con el único objeto de promover la transparencia, la imparcialidad, la eficiencia y la eficacia del procedimiento, careciendo de efectos jurídicos ante terceros. El Testimonio se anexará al resultado del procedimiento de contratación pública correspondiente.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos señalados en el Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, Del Testigo Social (pp. 4-6).

De esa información también se puede enfatizar que las obligaciones que contraen los testigos sociales se encuentra la de presentar un testimonio, es decir un

documentos en el que se expongan las observaciones y recomendaciones derivadas de las etapas proceso de contratación pública en las que tiene injerencia, y en su caso sobre las irregularidades, estas últimas deberán ser notificadas de inmediato a la Secretaría de la Contraloría, por lo que el documento no deberá presentar ningún raspón, enmendadura o alteración similar, mismo que será responsabilidad del propio testigo.

No se omite señalar que, cuando se adviertan irregularidades en el procedimiento, el testigo social deberá hacerlo de conocimiento, mediante escrito, al órgano interno de la unidad contratante, a la contraloría o en su caso a los Órganos de Control (México, Legistel, 2023).

Sin embargo, se puede inferir que las obligaciones más importantes del testigo social no son vinculantes, se asemejan más a recomendaciones que le hace a la autoridad, esto debido al cargo que desempeña, que como ya se dijo con antelación es un mecanismo que nace con el propósito de combatir la corrupción, porque de lo contrario es cuestionable la figura que entrega testimonio manipulados por intereses de terceros, y que en definitiva harían inútil su creación, dichas obligaciones consisten en conducirse de manera objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética, atendiendo en todo momento a los principios, eficiencia, eficacia, honradez, economía y transparencia enmarcados en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (México, Legistel, 2022).

Además de ampliar su campo de acción, permitiéndole ser parte del desarrollo de la obra, de la prestación del bien, vigilando en todo momento que los requisitos, obligaciones y derechos plasmados en la convocatoria a la licitación y refrendados en el contrato se realizan de manera satisfactoria, cumpliendo con los estipulado, calidad de los materiales, cantidad, precio, ejecución en tiempo y forma, es decir, que el testigo social amplió sus facultades.

Dentro de todas las legislaciones deben existir medidas que ayuden a prevenir o sancionar actos que por su naturaleza dañen o sea contrarios al objeto de las mismas y esta no es la excepción, dentro del Título Decimo del Libro Primero del Código Administrativo, en su último capítulo están insertas las infracciones y las sanciones que conlleva cometerlas.

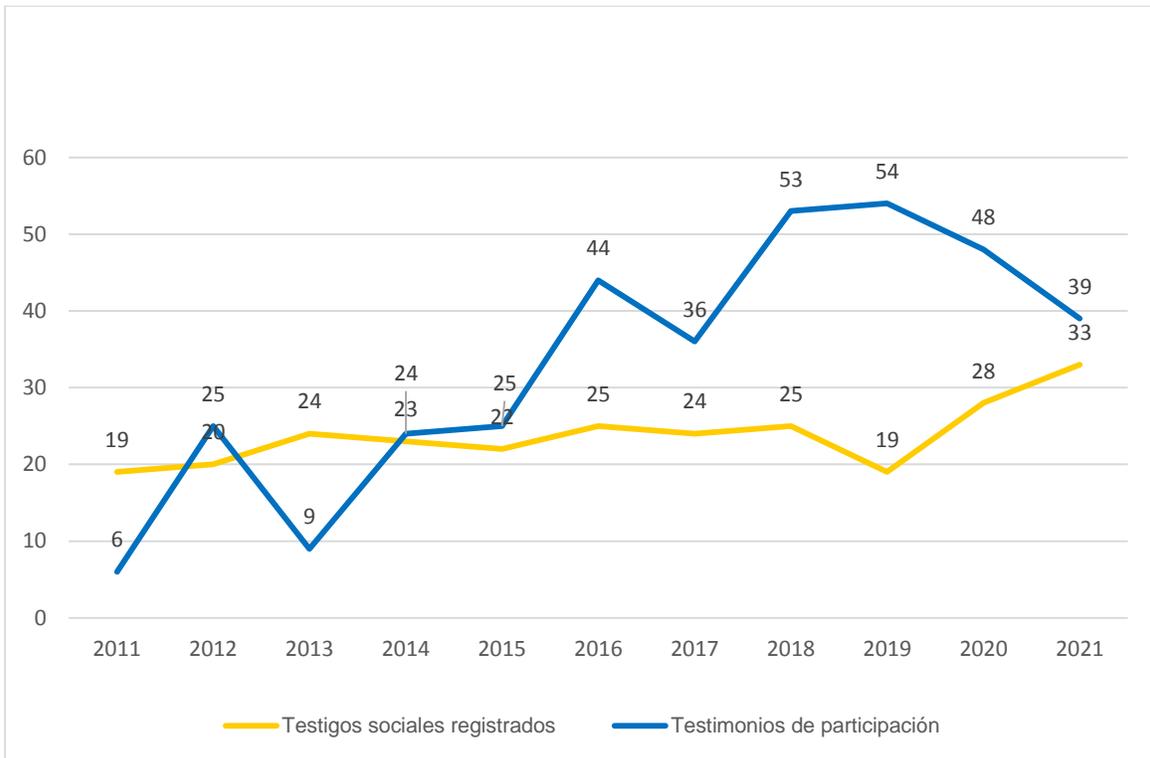
Dentro de ese apartado de infracciones y sanciones de los testigos sociales, se menciona que los servidores públicos que sean parte de un procedimiento de contratación en el que participe un testigo social, y esté incurra en faltas, el servidor público deberán notificar a la Secretaría de la Contraloría o a sus Órganos de Control, según corresponda, y a la Unidad Contratante las irregularidades cometidas.

Si de esa revisión, se comprueba que el testigo social infringió alguna de sus responsabilidades; se le cancelará definitivamente el registro como testigo social, independientemente de las sanciones que correspondan conforme a la legislación vigente (México, Legistel, 2011).

Sin embargo de la infracciones señaladas, no se señala cuáles son realmente las sanciones en caso de un mal proceder de los testigos sociales, quizá por la propia naturaleza jurídica de testigo social, que limita el actuar de las autoridades para poder proceder conforme a derecho por ello, es necesario implementar sanciones más allá de la de retirar el registro, se debe buscar sanciones ejemplares que sirvan de ejemplo a propios y extraños.

Una vez precisado lo anterior, se presentan datos importantes para esta investigación sobre la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública en el Estado de México, con datos obtenidos a partir de los informes presentados por el Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México.

Gráfica 1. Testigos sociales registrados y testimonios de participación



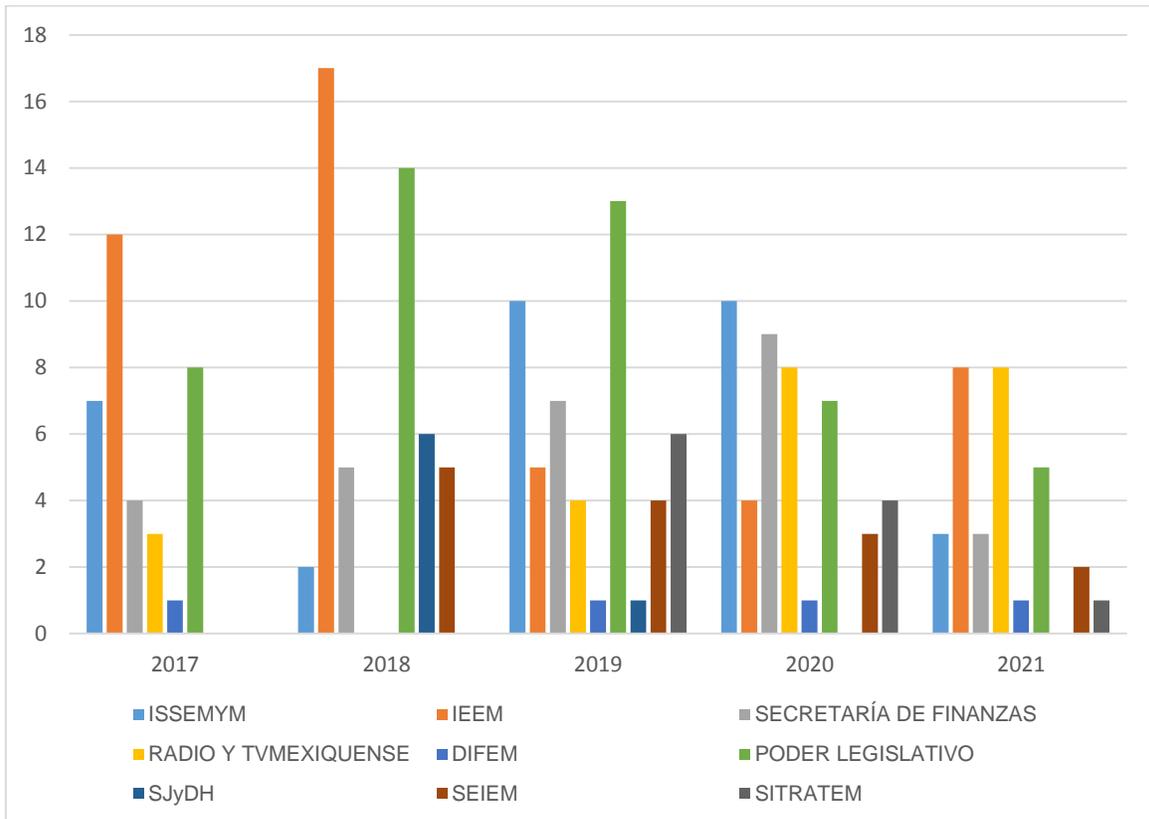
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Actividades del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México publicados en: <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#comite>

En la gráfica 1 se puede apreciar un incremento en la presencia de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, particularmente en los años 2018 y 2019; sin embargo, el número de testigos sociales no ha aumentado, inclusive en el año que se reportó un menor número de testigos sociales es el año en que más presencia han tenido en los procedimientos de contratación pública. Pese a lo anterior se considera que el comportamiento de ambas variantes no dependerá una de otra, ya que es comprobable (en los años ya mencionados) que la obtención de testimonios de participación no dependerá del número de Testigos Sociales registrados.

La participación de los testigos sociales en las unidades contratantes ha sido paulatina pero constante, quizá hay unidades contratantes que no conozcan todavía de este mecanismo, pero hay otras que desde la creación de la figura ha contratado

a un representante de la sociedad para que de fe de la manera en la que se están desarrollando los procedimientos de contratación pública.

Gráfica 2. Participación de los testigos sociales por año y unidad contratante



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Actividades del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México publicados en: <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#comite>

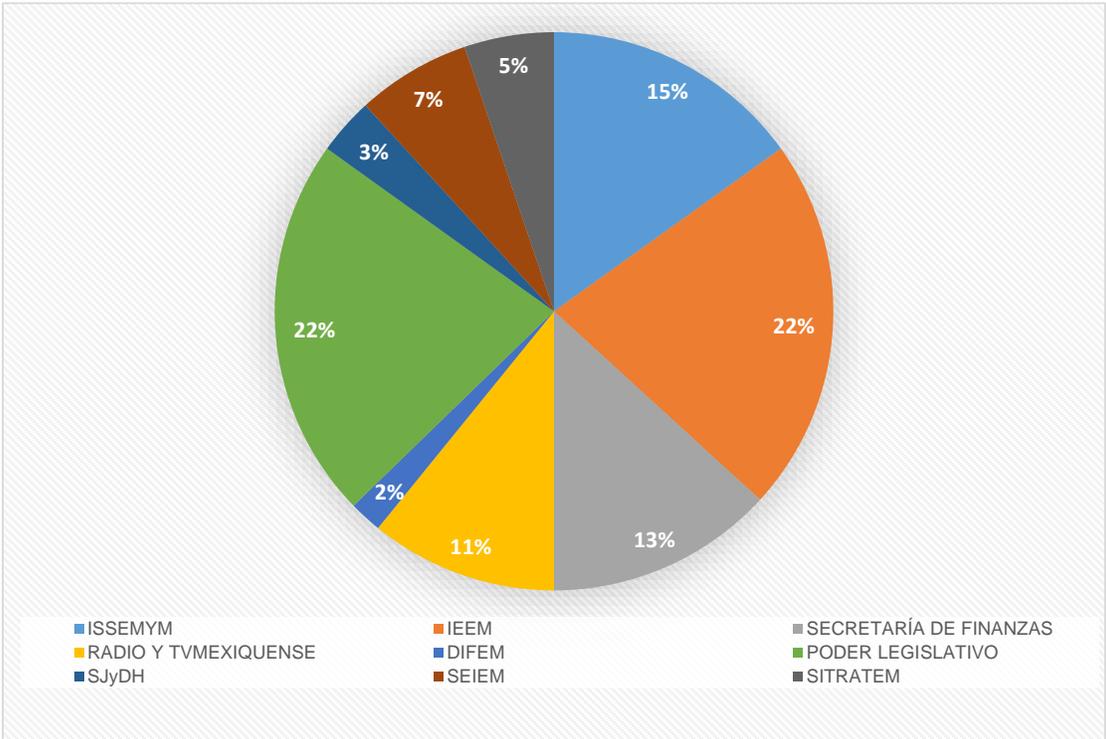
En la gráfica 2 se observa que las unidades contratantes con mayor presencia son el IEEM, el Poder Legislativo y el ISSEMyM, con menos presencia está el SITRATEM y el DIFEM, se destaca que no se observa a ningún ayuntamiento, ni a ninguna secretaría del Gobierno del Estado.

Ahora bien, derivado de las reformas en materia de contrataciones públicas en el Estado de México y de los testimonios presentados por los Testigos Sociales, se observa una mayor presencia en las unidades contratantes como el Poder Legislativo, el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto de Seguridad

Social del Estado de México y Municipios; motivo por el cual se considera importante analizar de manera pormenorizado a dos de estas instituciones IEEM e ISSEMyM.

Si bien es cierto que su naturaleza jurídica de estas instituciones es distinta, también lo es que ambas instituciones en los últimos cuatro años representan poco más del 40% de la participación de los Testigos Sociales, tal como se observa en la gráfica siguiente; y con lo anterior es importante señalar que las dos instituciones se han preocupado por normar al interior de sus administraciones la participación de los Testigos Sociales.

Gráfica 3. Porcentaje de participación de los testigos sociales (2017-2021)



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Actividades del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México publicados en: <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/#comite>

Como se puede observar en la gráfica 3 el IEEM y el ISSEMyM son de las unidades contratantes con mayor presencia de testigos sociales en sus procedimientos de contratación pública al ser el segundo y tercer lugar, el IEEM con el 22% y el ISSEMYM con el 15%, lo que permite establecer comparaciones entre ambas

instituciones; con elementos como la cantidad de procedimientos en los que se requirió la presencia de un testigo social, cuantos testigos sociales han participado y si alguno de ellos ha participado en ambas unidades contratantes; con lo anterior se busca dar cuenta de lo que han observado lo diferentes testigos sociales en una misma dependencia y confortar una con otra, asimismo, saber qué es lo que han hecho estos entes para fortalecer la figura; y en su caso poder aplicarlo al resto de las unidades.

A lo largo de doce años el Comité de Registro de Testigos Sociales ha ido estableciendo algunas directrices para mejorar su funcionamiento y en consecuencia la participación de los Testigos Sociales; mismos que no han sido suficientes; desde mi perspectiva el hecho de que carezca de personalidad jurídica y patrimonio propio resulta ser una limitante a su desempeño.

El Comité ha emitido tres acuerdos para mejorar la participación de los testigos sociales, uno para establecer la manera en la que se computaran los periodos de ampliación, uno más para habilitar como medio para recibir solicitudes de registro y ampliación el correo electrónico institucional y el tercero para establecer los requisitos necesarios para la procedencia de la ampliación del registro.

Aunado a ello implementaron el sitio oficial del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México, en el que se encuentra albergada la información relativa a los requisitos, actas de las sesiones, padrón de Testigos Sociales, cuotas que las unidades contratantes habrán de pagar por su participación en los procedimientos de contratación pública.

Pese a los esfuerzos para realizar esta tarea aún quedan muchas cosas por perfeccionar, tales como:

- a) Depender de dos entidades autónomas en ocasiones dificulta que las cosas fluyan de mejor manera,
- b) Que no se cuente con una oficina específica para recibir solicitudes y testimonios,
- c) Que el personal no dependa de una sola persona, entendiendo este en una jerarquía de orden dentro una organización,
- d) El presupuesto es importante para el funcionamiento, pues se dispone de los recursos humanos y materiales propios de las instituciones para seguir con las actividades que tienen encomendadas, lo que se traduce en una complicación al pasar del tiempo.

El Comité necesita reestructurarse en toda su estructura orgánica-funcional, quitar los vicios que tiene actualmente y fortalecer aquello que se ha venido haciendo bien, no se puede pasar desapercibido dentro del rediseño institucional de la figura en sí, un pilar importantísimo que reclama atención, dentro de las atribuciones y funciones del Comité está la relativa a la recepción de los testimonios de participación, por ello en el siguiente apartado se analizan estos instrumentos.

3.5. El ISSEMYM y el IEEM, unidades contratantes con gran presencia de testigos sociales en sus procesos de contratación

En este apartado se realiza el análisis de los testimonios que los Testigos Sociales han presentado en el periodo correspondiente del año 2017 al año 2021, en los dos casos de estudio de esta investigación: el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, las cuales, además, son las dos unidades contratantes con mayor participación de Testigos Sociales en sus procedimientos de contrataciones.

Si bien es cierto que su naturaleza jurídica de estas instituciones es distinta, también lo es que ambas instituciones en los últimos cuatro años representan poco más del 40% de la participación de los Testigos Sociales, tal como se observa en la gráfica siguiente; amén de lo anterior es importante señalar que las dos instituciones se han preocupado por normar al interior de sus administraciones la participación de los Testigos Sociales.

Es necesario referir cual es la naturaleza jurídica de cada uno de estos institutos, el Instituto Electoral del Estado de México tiene a su cargo la organización de las elecciones en el Estado de México, en términos de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

...dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos, y cuya función la realiza a través del Instituto Nacional Electoral. Además, es una Institución de carácter permanente, y profesional en su desempeño que se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad (México, Legistel, 2022).

Por su parte el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios “es un organismo público descentralizado del Estado, tiene como objetivo otorgar a los derechohabientes las prestaciones que establece la presente Ley de manera oportuna y con calidad, atendiendo prioritariamente a niñas, niños y adolescentes, con base en su interés superior” (México, Legistel, 2022).

Su fundamento jurídico se encuentra en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios en el artículo 2 y en el artículo 2 del Reglamento Interior del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (2022), que a la letra señalan:

Artículo 2.- El Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene a su cargo los asuntos que la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios le encomienda.

Los objetivos y atribuciones de ese Instituto de Seguridad Social están establecidos en la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, dentro de los cuales destacan otorgar a los derechohabientes las prestaciones legales de manera oportuna y con calidad, ampliar, mejorar y modernizar el otorgamiento de las prestaciones y contribuir al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de los derechohabientes (México, Legistel, 2022: 1).

Como se puede observar una primer diferencia entre ambos es su naturaleza jurídica por un lado se encuentra un organismo constitucionalmente autónomo garante en materia electoral en el estado y por el otro lado un organismo descentralizado cuya responsabilidad es hacerse cargo de un área prioritaria proporcionando el servicio de seguridad social a los trabajadores del al servicio del Estado de México y de sus municipios; en este orden de ideas el punto coincidente entre estos dos entes es en función de la participación de los Testigos Sociales en sus procedimientos de contratación pública, al ser dos de las unidades contratantes con mayor presencia de esta figura de rendición de cuentas.

Es necesario referir que el IEEM emitió los “lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en los procedimientos adquisitivos y de contratación de servicios del Instituto Electoral del Estado de México” (Mexico, 2023).

Dichos lineamientos se aplicarán siempre y cuando no se opongan a los ordenamientos legales que regula a ese órgano electoral, resalta que el Comité de Adquisiciones del mismo Instituto es la instancia encargada de analizar la pertinencia de la participación de los Testigos Sociales en cuatro supuestos:

- Que se relacione con la adquisición de material y documentación electoral, con la contratación del servicio de monitoreo a radio, televisión, impresos e Internet o con la impresión de los materiales de apoyo para la capacitación;
- Que el monto de recursos materia del procedimiento adquisitivo sea superior a \$1,740.001.00 (un millón setecientos cuarenta mil un pesos 00/100 M.N.);
- Que el procedimiento adquisitivo sea considerado relevante o de alto impacto para el Instituto; y

- Que exista un alto y legítimo requerimiento para transparentar el procedimiento adquisitivo (Mexico, 2023, págs. 2-3).

Lo que implica que cuentan con un proceso de selección de acuerdo al monto y/o al impacto de la contratación; además de que estos lineamientos señalan el procedimiento que se realiza al interior para la participación de los testigos sociales y los requisitos adicionales a los establecidos en el Código Administrativo como lo son;

No pertenecer a ningún partido político; no ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales; de organización política o de partido político alguno en los tres años previos al inicio del procedimiento adquisitivo y de contratación de servicios; salvo los casos de organizaciones políticas o de partidos políticos que hayan desaparecido o perdido el registro; y no ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores previos al inicio del procedimiento adquisitivo y de contratación de servicios, salvo en los casos en que hubiesen sido postulados por partidos políticos que hubieren perdido el registro. (Mexico, 2023)

Esto último parece congruente con las políticas de transparencia, que tienen como fin evitar un posible conflicto de interés, aunado a que son acordes al objetivo del IEEM, sin embargo, el ISSEMyM no cuenta con lineamientos de este tipo, es decir que regulen la función de los testigos sociales y que además sean acordes con su objeto y fin.

Siguiendo con los lineamientos emitidos por el IEEM considero que, dejar al arbitrio del Comité de Adquisiciones la responsabilidad de evaluar el “alto y legítimo requerimiento para transparentar” un procedimiento adquisitivo, carece de directrices objetivas, como el monto de la contratación o el impacto de la misma; elementos que permitan al Comité de Adquisiciones determinar en qué casos si es necesaria la presencia de un testigo social y en qué casos no.

Porque lejos de abonar a la transparencia y a la rendición de cuentas, contribuye a la opacidad, me parece ilógico que dentro de sus lineamientos no se establezca de manera clara cómo será el procedimiento para requerir la presencia de un testigo social, no se debe olvidar que el combate a la corrupción, se debe realizar con actividades que den certeza a los ciudadanos que el actuar de las instituciones

públicas se ciñe a los procedimientos claros; a mi parecer todas las contrataciones deberán ser sujetas al escrutinio público, dentro de esa concepción de rendición de cuentas diagonal.

Un punto importante dentro de estos lineamientos a mi juicio es el tema de las cuotas, el IEEM a través de sus lineamientos ha establecido pagos distintos a los que el Comité pública cada año, siento estas:

- Por licitación pública, hasta \$40,000.00 (cuarenta mil pesos 00/100 M.N.);
- Por invitación restringida, hasta \$30,000.00 (treinta mil pesos 00/100 M.N.);
- Por adjudicación directa, hasta \$20,000.00 (veinte mil pesos 00/100 M.N.) (México, 2023: 6).

Situación que notoriamente está por debajo de las cuotas emitidas por el Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México y publicadas en el Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, por lo que de conformidad con la pirámide de Kelsen⁴ al ser los lineamientos de menor jerarquía, deben supeditarse a lo establecido por los de mayor rango, lo que en términos jurídicos podría considerarse ilegal por contravenir lo señalado por una autoridad en el ámbito de sus atribuciones y competencias, además no debe olvidarse que existe un principio general del Derecho que determina que la autoridad está constreñida únicamente a lo que la norma le confiere, y para el caso que nos ocupa el único que goza de esa atribución es el Comité de Registro de Testigos Sociales, no pasa desapercibido que los lineamientos son documentos que describen los pasos a seguir dentro de los procesos administrativos internos y no así un mandato de autoridad; aunado a la anterior dejan asentado en unos lineamientos responsabilidades al Comité de Adquisiciones.

⁴ La teoría de la jerarquía normativa de Hans Kelsen, se expresa en una jerarquía normativa, que determina la prelación de normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencia, con normas más generales o de carácter más amplio (Galindo, 2018).

3.6. Testimonios de participación ciudadana en contrataciones públicas

Este apartado da cuenta del análisis realizado a la participación de los testigos sociales en el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, el número de participantes en cada dependencia, el número de participaciones de los testigos sociales; información que fue obtenida de las paginas oficiales de cada unidad contratante.

A partir de la siguiente tabla se realizan algunas inferencias derivadas de la información obtenida de los casos de estudio (IEEM-ISSEMYM), para después poder destacar las oportunidades de mejora.

No pasa desapercibido que información contenida en la tabla fue obtenida de los sitios web oficiales de las unidades contratantes, por lo que existe una variación entre los información reportada por esas dependencias y la publicada en los informes anuales del Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México; toda vez que la entrega o no de estos testimonios al Comité no es coercible para los testigos sociales, sin embargo el estatus no es el mismo para las unidades contratantes, pues el Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México “Del Testigo Social”, en su artículo 28 señala que, “la publicación íntegra del testimonio deberá realizarse en la página de internet de la unidad contratante dentro del término de los 5 días hábiles siguientes al que éste haya sido presentado, por lo que le confiere la obligación de publicarlo” (México, Legistel, 2022).

Tabla 1. Participación de los testigos sociales en el ISSEMyM y en el IEEM

Nombre del Testigo Social	IEEM					ISSEMYM					TOTAL
	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020	2021	
Sabino Javier Portocarrero	-	-	1	-	-	-	4	12	6	3	26
Jesús Alfredo Villegas	7	-	-	-	-	5	8	-	3	-	16
Licona Salgado y Asociados	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Angel Duran Pérez	-	-	-	-	1	-	-	-	-	3	4
Luz Aurora García Vilchis	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2	4
José Guadalupe Quintero Estrada	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	3
Francisco Xavier I. González Cortes	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	3
ONG Contraloría Ciudadana	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	3
Jorge Escandón Cervantes	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Juan Carlos García Duran	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	2
Raúl Caballero Alvarado	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Issac Carmona García	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Fernando Garces Godínez	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Sergio Arreola Garza	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Rafael Antonio Martínez Nava	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Marco Antonio González Castillo	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ariel Flores Robles	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Ricardo Ortiz Romero	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Enrique Alcántara Gómez	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
María del Pilar Carbajal Reyes	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Reyna Miguel Santillán	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Alma Patricia Sam Carbajal	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
José Antonio Nava Gutiérrez	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Fernando Dablantes Camacho	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Jessica Deyanira Cherizola Espinosa	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Jorge Luis Cortes Velázquez	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Pablo Díaz Gómez	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Alberto López Flores	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Sergio Olguín Espinosa	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Alejandro Rene Gordillo Ponce	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Jose Juan Lazo Sarmiento	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Rosa María Oviedo Flores	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
José Enrique Guzman López	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Lucy Liliana Trejo Rangel	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Sergio Torres Valle	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
José Antonio Nava Gutiérrez	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1

Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los sitios oficiales del IEEM y del ISSEMYM

De los datos obtenidos se infiere que entre las dos unidades contratantes materia de esta investigación se suman 36 testigos sociales que han participado en 52 procedimientos de contratación; 7 mujeres, 27 hombres y 2 personas jurídico colectivas; 35 de ellos han participado en procedimientos de contratación pública con el órgano garante en materia electoral y únicamente 2 de 36 han sido contratados por el Instituto de seguridad social, lo que evidencia que el IEEM ha implementado algunos mecanismos de control interno que le permiten elegir a un mayor número de testigos sociales registrados en sus procedimientos, hecho que podría estar asociado a la transparencia, legalidad y compromiso con el que adopta la figura del testigo social.

El IEEM emitió los “Lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en los procedimientos adquisitivos y de contratación de servicios del Instituto Electoral del Estado de México” (México, 2023:1), cuyo objeto es establecer las directrices que regulan la participación de los testigos sociales, en la contratación de servicios que lleve a cabo el Instituto Electoral del Estado de México; con estas estrategias se pretende coadyuvar al fortalecimiento de los testigos sociales.

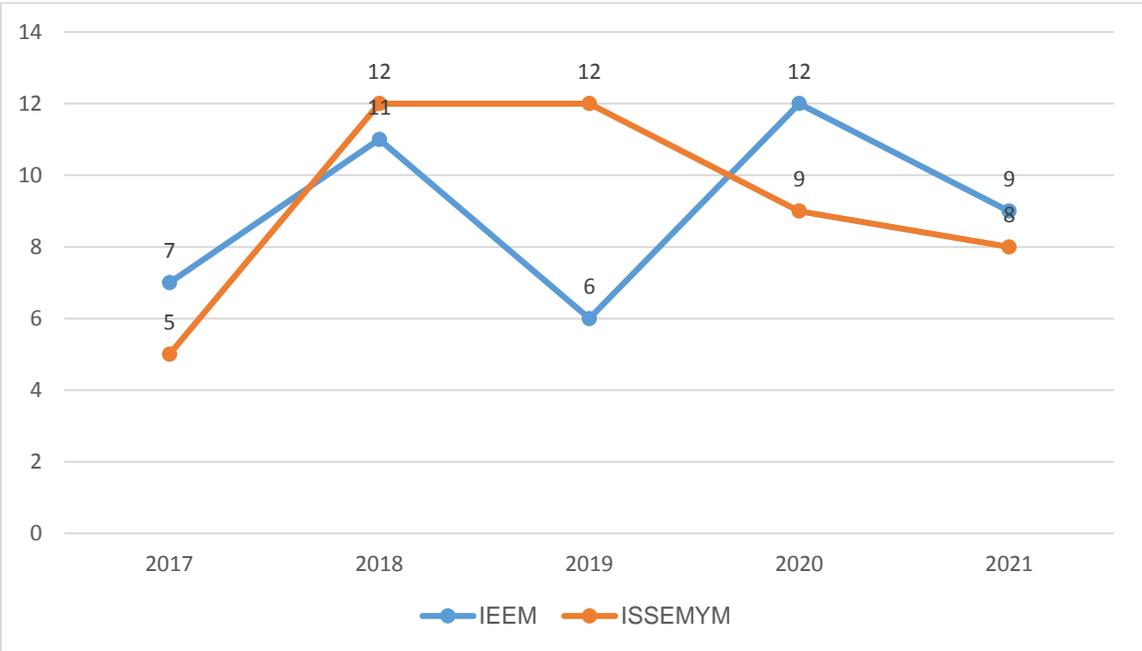
Por otro lado, la forma de operar del ISSEMYM deja muchas interrogantes, ¿Por qué se ha centralizado la observación de los procedimientos de contratación en un par de testigos sociales?, ¿Por qué en los últimos 5 años solo han integrado a dos testigos sociales?, ¿Cuál es la razón para requerir en 41 ocasiones a solo dos representantes de la sociedad y uno de ellos con 25 procedimientos de contratación pública?

Desde mi perspectiva ese hecho no abona a la transparencia, no pasa desapercibido que esta figura surge en la dogmática jurídica como un mecanismo de participación ciudadana que contribuye a la transparencia y reduce los índices de opacidad, y este tipo de diligencias reflejan otra idea, una muy alejada al quehacer sustantivo de los testigos sociales, la transparencia.

Aunado a ello al configurarse como un mecanismo de participación ciudadana y de rendición de cuentas, no debe ser considerado un trabajo o una relación contractual patrón-trabajador, sino como una manera de retribuir un poco con la experiencia, a la construcción de una sociedad democrática, informada, crítica y ocupada de los asuntos públicos que nos preocupan a la sociedad.

Por cuanto hace al número de procedimientos celebrados en cada unidad contratante en los que se requirió la presencia de un testigo social, podemos decir que la diferencia es mínima; el IEEM ha celebrado 48 procedimientos de contratación pública con la participación de testigos sociales y el ISSEMYM 46, solo en dos años se ha visto una diferencia considerable en el número de procedimientos, en el año 2019 y en el año 2021, en el año 2019 el ISSEMYM cuenta 12 procedimientos mientras el IEEM únicamente 6; sin embargo este fenómeno se repite en el año 2021 pero a la inversa el IEEM 19 y el ISSEMYM solamente 8, tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica 4:

Gráfica 4. Procedimientos de contratación pública con participación de un testigo social



Fuente: Elaboración propia a partir de información publicada en los sitios oficiales del IEEM y del ISSEMYM

Con relación a la participación del total de testigos sociales (36), se puede decir que, el 58% de los registrados ha participado una vez en algún procedimiento de contratación, el 19% en 2 ocasiones, el 11% en 3, el 5% en 4, el resto que representa un 5% ha participado en el 45% de los procedimientos realizados en el periodo correspondiente del año 2017 al año 2021, me parece necesario resaltar que en los procedimientos seguidos en el IEEM se ha requerido la participación de 34 testigos sociales en 48 procedimientos, por su parte el IEEM para atestiguar 46 procedimientos únicamente ha requerido a 2 Testigos Sociales.

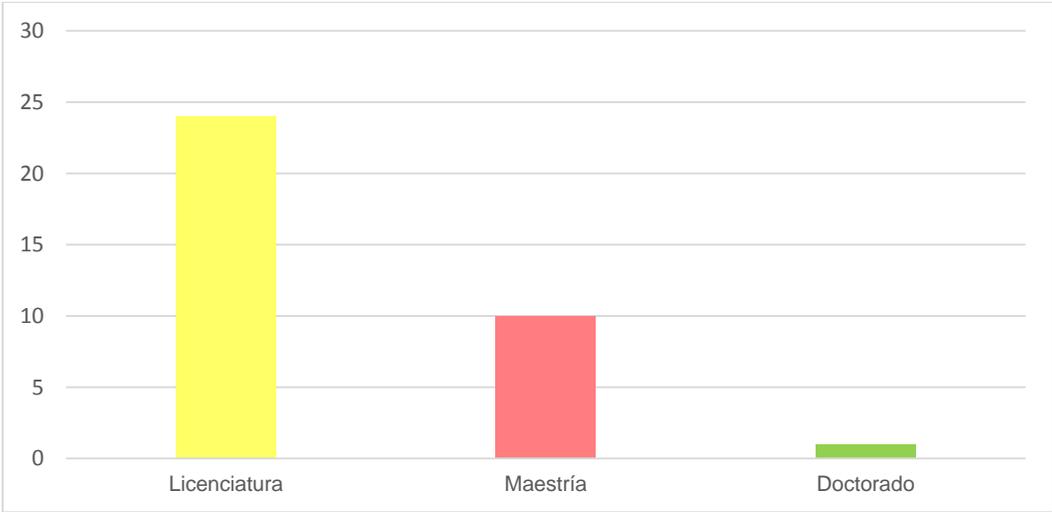
Lo anterior, refleja favoritismo y una deficiencia en la manera de operar de la unidades contratantes; y acaso más en el diseño institucional que no establece de ninguna manera los procedimientos de designación de los Testigos Sociales, de acuerdo al tipo de proceso de contratación pública, a la experiencia y al perfil del Testigo Social al que se desea contratar, me parece importante implementar dentro de las propias unidades contratantes dentro de los lineamientos un proceso de selección aleatorio que no favorezca a unos cuantos y que verdaderamente abone a la transparencia y a la rendición de cuentas.

3.7 El perfil de los testigos sociales, ciudadanos profesionales

La preparación y experiencia profesional es un elemento y requisito indispensable para ser testigo social, lo que debe acreditarse fehacientemente de conformidad con lo establecido en el artículo 1.50 del Código Administrativo del Estado de México (México, Legistel, 2023), y en este análisis comparativo adquiere gran importancia, porque se puede ver un interesante abanico de profesiones, desde licenciados en derecho, ingenieros, arquitectos, contadores, economistas, administradores públicos, profesiones con la que con que han participado, de la muestra realizada se obtuvo que, 24 de ellos cuentan con licenciatura, 10 tienen maestría y únicamente uno con estudios de doctorado.

Con base en lo anterior, se debe tener presente que el grado de estudio no siempre acredita una vasta experiencia profesional, pero un grado de preparación académica que puede contribuir al desempeño exitoso del testigo social. La experiencia profesional está asociada a las habilidades adquiridas por medio de las actividades desempeñadas dentro del ámbito laboral, por su parte, el grado académico refleja los conocimientos adquiridos en el ámbito académico que no siempre se ponen en práctica en el ámbito laboral.

Gráfica 5. Grado académico



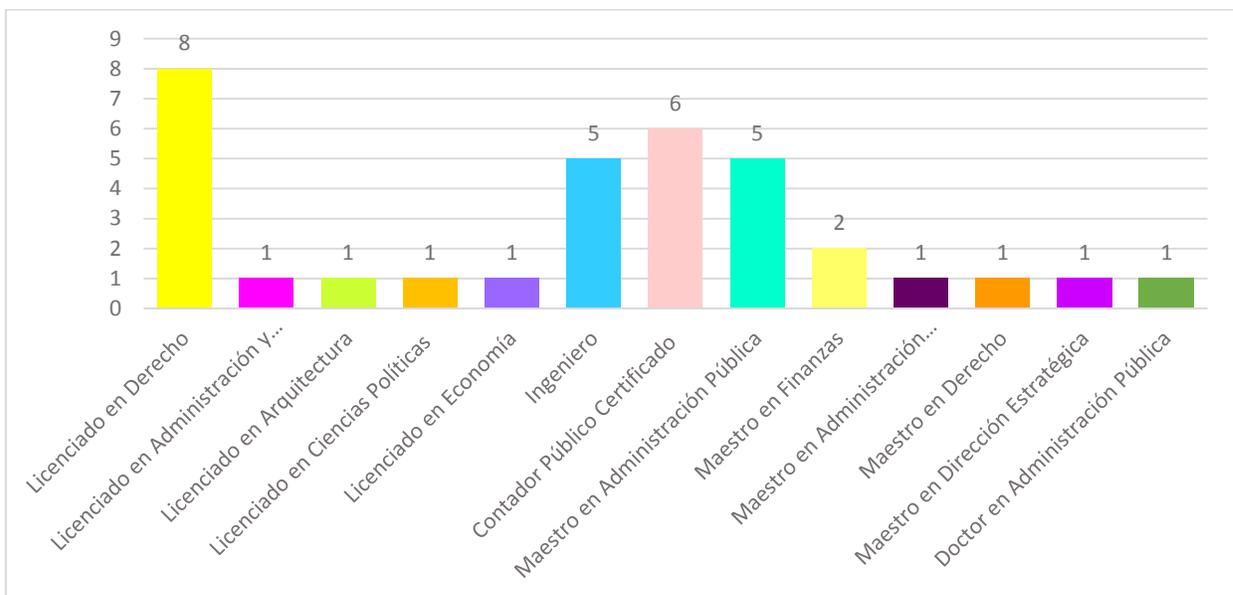
Fuente: Elaboración propia a partir la información publicada en los sitios oficiales del IEEM e ISSEMYM

Avanzando en el estudio, se advierte que en la mayoría de los casos quienes ostentan la calidad de testigo social pueden presentar deficiencias al momento de su atestiguamiento al no ser profesionistas con perfiles específicos en obra, bienes, adquisiciones, arrendamientos, porque quizá conozcan el marco normativo y el procedimiento desde el ámbito del gabinete pero no así el desarrollo del procedimiento como tal, las particularidades y tecnicismos que se utilizan para cada uno de estos procedimientos razón por la cual considero que una de las deficiencias en la figura puede estar en el perfil profesional de aquellos que quieren o que ostentan la calidad de testigo social. En la gráfica 6 se puede apreciar el perfil

profesional con el que cuentan los testigos sociales que han participado en estos dos casos de estudio.

El nivel académico de los testigos sociales son variados, se encuentran ciudadanos y ciudadanas con formación en Ciencias Políticas, Ingeniería y Arquitectura, perfiles muy diferentes entre sí porque la ley de la materia no prevé una profesión en específico, siempre y cuando acredite la experiencia y/o el conocimiento en materia de contratación pública, es por ello que algunos obtienen el registro al amparo de esta prescripción legal; es decir, por contar con el conocimiento en contratación pública, más no con la experiencia.

Gráfica 6. Perfil profesional



Fuente: Elaboración propia a partir la información publicada en los sitios oficiales del IEEM e ISSEMYM

Como se puede observar en la gráfica 6 el grueso de los testigos sociales son licenciados en derecho, seguidos de los contadores e ingenieros, 22 personas con licenciatura, 5 con el grado de maestro y solo una persona con doctorado.

Me parece sustancial concluir en este apartado que el perfil profesional de aquellos que se ostentan como testigos sociales en el Estado de México, debe ser rebasado

por la experiencia para el desarrollo adecuado de los procedimientos, el grado de especialidad con el que se cuente y sobre todo su intervención en estos procedimientos.

En este apartado, también es importante referir a la naturaleza jurídica de los testigos sociales, por ello es necesario traer a colación el origen de esta figura, el Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, en este cuerpo normativo pretende establecer las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos con lo que debe contar todo aquel que quiera participar como testigo social; sin embargo, no define la naturaleza jurídica de esta figura, toda vez que al recibir una contraprestación por parte de las unidades contratantes podría considerarse un empleado público al recibir una retribución por su función; asimismo se considera importante armonizar la reglamentación de la materia para incluir en los ordenamientos jurídicos afines la participación de estos en los procedimientos de contratación pública.

No se tiene un fundamento que permita esclarecer la naturaleza jurídica de la figura de los testigos sociales, como se menciona en líneas anteriores, podría considerarse parte de la administración pública, toda vez que su participación conlleva una retribución económica, no obstante no forman parte de la estructura de la administración pública, en este punto considero importante no perder de vista que la participación ciudadana vista desde esta desde la óptica de los autores que hemos mencionado aquí, no puede ser detonada o motivada por el factor contraprestación (dinero) toda vez que, como se ha referido en el estado del arte: la transparencia no se contrata: en el momento en que se adquiere un compromiso financiero se está obligado a decir lo que se quiere decir.

El comentario parece pertinente, en razón de que no se puede fortalecer la participación ciudadana, ni los mecanismos de rendición de cuentas a partir de un pago, una dádiva o una contraprestación para que las personas participen en los asuntos públicos; considero que el espíritu de la participación ciudadana y de la

rendición de cuentas es otro, es involucrar activamente a la sociedad en este ejercicio democrático en el que se puedan expresar libremente, en el que puedan conocer qué es lo que se hace en la administración pública, como se está haciendo y acaso más de qué manera se podría mejorar, si bien es cierto que los espacios son limitados también, lo es que las autoridades cada día ofrecen más alternativas para alcanzar el ideal democrático.

Aunado a ello, la acotación de las funciones de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, en las etapas relativas a:

- I. Formulación y revisión previa de las bases, convocatoria o invitación;
- II. Junta de aclaraciones;
- III. Visita a los sitios de instalación o edificación;
- IV. Actos de presentación, apertura y evaluación de proposiciones técnicas y económicas;
- V. Emisión del fallo, y
- VI. Formalización del contrato (México, Legistel, 2023, págs. 4-5)

Dejando fuera la realización de los trabajos señalados en los contratos, de esta manera no es posible “asegurar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, los municipios y los órganos autónomos, considerando así que su participación” (México, Legistel, 2022: 58), poco abona a la transparencia y a la rendición de cuentas, y lejos está de ser un mecanismo de participación ciudadana que coadyuve al combate a la corrupción en el Estado de México.

De igual guisa, dentro de los vacíos legales se encuentra la esquivada obligatoriedad de su presencia en los procedimientos de contratación pública, el marco jurídico que actualmente regula la figura de los testigos sociales no advierte como obligatoria su participación lo que deja a elección de las unidades contratantes, quizá ese sea un elemento que abone a la poca participación de las personas registradas. En este sentido, se debe destacar en la reglamentación de la figura del testigo social la creación efectiva de puntos de coincidencia entre las autoridades y la ciudadanía,

procurando una mejor interlocución entre estos actores, apoyadas en políticas públicas que hagan posible la “participación activa” de la ciudadanía.

Después de la revisión del marco jurídico, es decir, del Código Administrativo del Estado de México, título Décimo del Libro Primero y del Reglamento específico de este título denominado del Testigo Social, así como la ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios no prevén la obligatoriedad de su participación dentro de los procedimientos de contratación pública; cabe destacar que ninguno de estos ordenamientos prevé un presupuesto específico para que las unidades contratantes puedan realizar el pago de las cuotas por la participación de los Testigos Sociales.

3.8. Análisis de contenido de los testimonios de participación

En este apartado se realizará un análisis de los testimonios presentados por los testigos sociales a partir de la herramienta denominada AtlasTi, mediante el cual se realizaron tres nubes de palabras⁵ a fin de identificar cuáles son las palabras más utilizadas por los testigos sociales en sus testimonios.

Pero... ¿Qué es un testimonio?, se ha mencionado en líneas anteriores que es la manera en la que se puede materializar la participación de los testigos sociales; el Reglamento del Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México, “Del Testigo Social”, define al testimonio como el “escrito que emite el testigo social por su participación en las contrataciones públicas, el cual contiene las observaciones y, en su caso, recomendaciones derivadas de las mismas” (México, Legistel, 2022).

Los testimonios son una fuente de información primaria que da cuenta del grado de transparencia con el que se realizan los procedimientos de contratación pública,

⁵ Es un término que se usa para hablar de la representación visual de las palabras más frecuentes en un texto.

estos documentos reflejan lo que se escribe y lo que se deja de escribir, así como el grado de compromiso y el sentido social que tiene y los valores que involucra cada testigo social.

De los testimonios referidos anteriormente, se procede a la realización de inferencias de los diferentes testimonios presentados ante las dos unidades contratantes ISSEMyM e IEEM, que tienen naturalezas distintas pero que son las que representan un número considerable de atestiguamientos sociales

Se toma como referencia los testimonios porque es a través de este medio que los testigos sociales emiten las recomendaciones y propuestas de mejora, además se incluyen los resultados del procedimiento de contratación pública, en estos escritos se materializa su participación y en consecuencia es el instrumento a través del cual se podría hacer patente el ejercicio de rendición de cuentas, lo que se puede ver reflejado en la garantía del derecho a conocer que toda persona tiene; por ello resulta necesario conocer el contenido de los testimonios, se precisa que se analizaron 27 testimonios de participación.

Nube de palabras 1. Testimonios de participación IEEM e ISSEMYM



Fuente: Elaboración propia, Atlas TI, a partir de información publicada en los sitios oficiales del IEEM y del ISSEMYM

Se infiere que de las 20 palabras mayor frecuencia o sobresalientes que integran los testimonios de participación, solo tres de ellas están referidas a la reivindicación de derechos fundamentales; transparencia, participación y opinión. Esta información revela una fuerte debilidad de la propuesta teórica de Luigi Ferrajoli (2009), “quien sostiene que los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, refiere que es la condición de un sujeto, prevista en una norma jurídica positiva”.

Dentro del conjunto de derechos fundamentales, se encuentran los derechos de libertad, los derechos fundamentales, a diferencia de los demás derechos, son sustanciales y vitales, verbigracia la vida, la libertad o la subsistencia. Dentro de los testimonios no se observa que los testigos sociales adviertan su participación como una garantía de derechos fundamentales, de su derecho fundamental a conocer la verdad o su derecho a expresar su acuerdo o inconformidad con la manera en la que se están administrando los recursos públicos.

Este análisis global del IEEM e ISSEMYM también permite afirmar que desde la lógica de los testigos sociales, no hay un reconocimiento explícito o directo de su función con la rendición de cuentas, en ningún momento esta categoría aparece como parte de sus escritos, no se encontró evidencia documental en la que se advierta que su participación es un mecanismo que contribuye a la rendición de cuentas, que ellos son factor de réplica y de testimonio que las cosas se están haciendo bien y por qué o que por el contrario hay fallas en la administración, pues de ser así daría mayor importancia a su desempeño y a la publicación y difusión de sus testimonios.

Nube de palabras 3. Testimonios de participación ISSEMYM



Fuente: Elaboración propia, Atlas TI, a partir de información publicada en los sitios oficiales del IEEM y del ISSEMYM

Con los elementos proporcionados por la nube de palabras elaborada en el programa ATLAS TI, se resalta las palabras más citadas en los documentos ya mencionados, así como las palabras ausentes y que se pretendían encontrar con frecuencia dentro de los títulos analizados.

Tabla 3. Palabras más citadas en los testimonios de participación

Palabras más citadas	Palabras ausentes sobre transparencia- rendición de cuentas diagonal
Transparencia	Corrupción
Eficacia	Opacidad
Eficiencia	Rendición de cuentas
Participación	Participación ciudadana
Imparcialidad	Faltas
Honradez	Anomalías
Cumplimiento	Vicios
Legalidad	Control

Fuente: Elaboración propia, Atlas TI, a partir de información publicada en los sitios oficiales del IEEM y del ISSEMYM

Del análisis sistemático de la información presentada se deduce que la intervención de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública se configura como un mecanismo de participación ciudadana, pero también es una manera de la sociedad de involucrarse en los asuntos del gobierno, es una oportunidad del Estado para generar una participación democrática, es decir, que se involucran en cierto grado en la toma de decisiones en las que se incluye el ejercicio de recursos públicos y que tiene un impacto directo en la sociedad, a través de su participación se permite rendir cuentas a la sociedad del quehacer gubernamental, informando de qué manera se gasta cada peso; aunado a ello esta participación le permite garantizar al Estado el ejercicio de derechos fundamentales como el de acceso a la información pública.

El ejercicio de análisis de los testimonios presentados refleja el desconocimiento de la ciudadanía de las formas de participación, además de que en las encuestas realizadas (26) ninguno de los encuestados fue claro al definir su participación como un mecanismo de rendición de cuentas, y lo más preocupante es darse cuenta que la mayoría de los testimonios carece de elementos suficientes que abran la puerta al escrutinio público y permita a las administraciones públicas rediseñar sus procesos y generar políticas públicas adecuadas a la realidad, al contexto y a la necesidad que se presenta; resalta que ninguno de los testimonios advierte algún acto de corrupción, anomalía o vicio en el procedimiento; describen en su generalidad a los procesos como legales, e insisto que sea legal no quiere decir que cumpla o atienda las necesidades de la población, de igual manera no refiere que se presenten actos de corrupción, por varias razones, las etapas del procedimiento en las que intervienen ya están muy hechas ad hoc, de tal manera que no hay nada fuera de la ley que observar, por ello es necesario ampliar las funciones de los testigos sociales para garantizar el correcto uso de los recursos.

3.9. Resultados de la técnica de investigación (Encuesta)

En este apartado se presentan los resultados de una encuesta realizada a 25 testigos sociales y de los cuales 16 contestaron, mismos que han sido presentados en el artículo denominado “Testigos sociales y rendición de cuentas. Análisis de la experiencia en el Estado de México” publicado en la Revista Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. ISSN:2007-7890, el primero de mayo de 2023; como parte de los propósitos y compromisos adquiridos como estudiante de posgrado de la Universidad Autónoma del Estado de México, particularmente en la Maestría en Administración Pública y Gobierno de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (Armeaga, 2023), es por ello que en las siguientes líneas se advierte gran similitud con ambos trabajos.

La encuesta fue diseñada como parte del proceso de recopilación de información en el presente trabajo de investigación, la encuesta contó con una sección de datos del encuestado, y otra sección compuesta por 17 preguntas sobre las experiencias de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública en el IEEM y en el ISSEMYM, las cuales agruparon en tres componentes: Componente 1: Experiencia en materia de contratación pública, Componente 2: Evaluativas, y Componente 3: Actitudinales (Armeaga, 2023). De los datos obtenidos se llegó a los siguientes resultados:

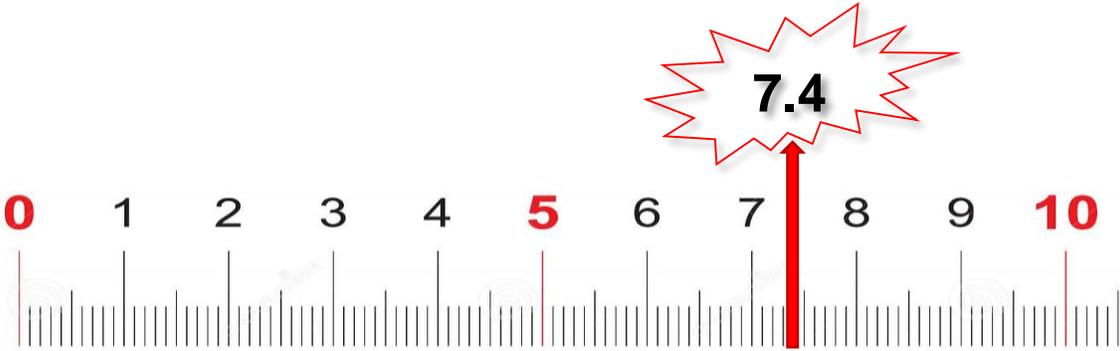
3.9.1. Evaluación del desempeño del testigo social

En relación a la pregunta: “¿Cómo evalúa la figura del testigo social en el Estado de México? Tomando en cuenta que 1 es equivalente a muy mala y 10 a muy buena. Se obtuvieron las respuestas siguientes: cuatro de ellos ponderaron con un 10, uno de ellos ponderó con 9, nuevamente cuatro de ellos ponderaron con 8, tres de ellos ponderaron con 7, uno de ellos ponderó con 1, dos de ellos ponderaron con dos y finalmente uno de ellos ponderó con 1.

Con base en las calificaciones señaladas por los testigos sociales encuestados, se obtuvo un promedio de 7.4 de calificación, se advierte que por parte de los testigos sociales una posición crítica con relación a la valoración que hacen de su desempeño; la experiencia de participar como vigilantes ciudadanos en los procedimientos de contratación pública no ha sido del todo satisfactoria, se puede inferir la existencia de fallas institucionales, administrativas o bien jurídicas, no están convencidos plenamente que la experiencia ha sido excelente o que se esté cumpliendo con el objetivo planteado, refleja que los objetivos se están cumpliendo de manera parcial (Armeaga, 2023: 11).

Gráfica 7: Evaluación de la figura del testigo social en el Estado de México

Desde su experiencia ¿Cómo evalúa la figura del testigo Social en el Estado de México?
Tomando en cuenta que 1 es equivalente a muy mala y 10 a muy buena.



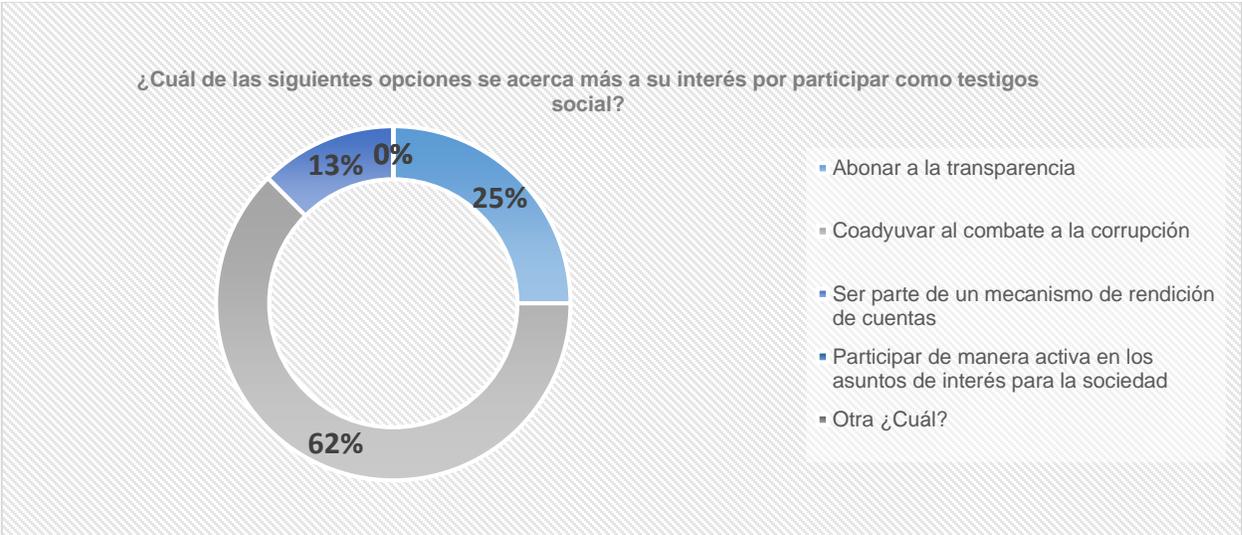
Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

Los motivos pueden ser muchos, la falta de una normatividad que dote al testigos social de elementos necesarios para participar de manera eficaz y eficiente, más contundente, que goce de herramientas que le permitan ejercer acciones legales si es necesario cuando adviertan un posible acto de corrupción, aunado a lo anterior la falta de coordinación entre el Comité de Registro de Testigos Sociales y las unidades contratantes lo que en muchos casos no favorece en su gestión a los testigos sociales, por el contrario entorpece o aleja su participación.

No pasa desapercibido el comentario realizado por uno de los encuestados en el que señala: *“porque aun cuando es obligatorio emplear la figura del Testigo Social en las licitaciones, varias dependencias no adoptan esta práctica como es el caso de la UEMEX y EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MEXICO”*. (sic), lo que advierte la ausencia de testigos sociales en otras unidades contratantes, y la exigencia de mayor presencia en otras dependencias gubernamentales, tales como los organismos autónomos, los ayuntamientos, en razón de que existe poca o nula presencia en estos sectores de la administración pública (Armeaga, 2023: 12). Por lo que resulta indispensable una reforma a los ordenamientos jurídicos en la que se establezca la obligatoriedad de su presencia en todas unidades contratantes.

Respecto a los intereses por participar como testigo social, se halló que el 25% de los encuestados se interesa por abonar a la transparencia; el 63% tiene el interés de coadyuvar al combate a la corrupción y un 13% se interesa por ser parte de un mecanismo de rendición de cuentas. No menos importante no existe respuesta alguna en participar de manera activa en los asuntos de interés para la sociedad o brindan alguna otra respuesta (Armeaga, 2023: 12).

Gráfica 8: Interés por participar como testigo social



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

Esta pregunta reviste un gran peso en esta investigación, porque a lo largo de este trabajo, se discutió el objetivo de los atestigüamientos sociales, y esta interrogante nos permite conocer aquello que motiva la participación de los testigos sociales, donde el mayor número de encuestados se adhiere al texto legal, al considerar que con su participación coadyuva al combate a la corrupción, sin ver más allá de lo que pueden hacer o contribuir, apenas un 13% refiere que es un mecanismo de rendición de cuentas y ninguno de los encuestados considera que es una manera de participar en los asuntos públicos; cuando desde mi perspectiva es idea básica e inicial en este tipo de intervenciones sociales, más allá de abonar a combatir un problema tan complejo y que a todas luces estamos lejos de extinguir (Armeaga, 2023: 14).

No pasa desapercibido que el propósito de la rendición de cuentas es contribuir al fortalecimiento de la transparencia, a la toma de las decisiones en la administración pública, lo que se traduce en obligación y el derecho a informar, justificar y explicar el porqué de las decisiones de los responsables de ello. La preocupación estriba en la manera limitada y “legalista” en la que conciben su actuar, tal parece que como en muchos otros casos, solo se limitan a cumplir y ya el resultado, el alcance o el beneficio social quedan de lado (Armeaga, 2023: 14).

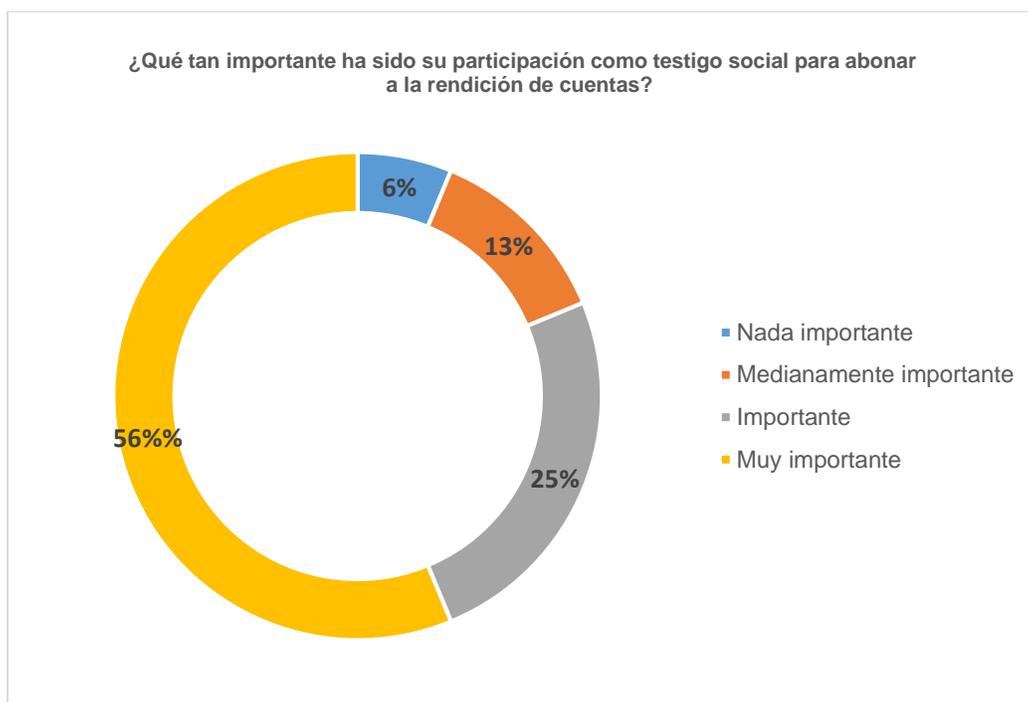
Los testigos sociales no tienen claridad en lo que hacen podría advertir que su participación atiende más a intereses económicos que intereses públicos.

3.9.2 Vinculación de la función del testigo social y la rendición de cuentas

En el curso de las preguntas realizadas a los encuestados, se aprecia una contradicción entre la pregunta del gráfico 8 y la del gráfico 9 que a continuación se presenta, *¿Qué tan importante ha sido su participación como testigo social para abonar a la rendición de cuentas?* (Armeaga, 2023: 14), se encontró que nueve de los encuestados respondieron que es muy importante, cuatro de ellos respondieron que es importante, dos de ellos respondieron que es medianamente importante,

donde finalmente uno solo de los encuestados respondió que es nada importante, lo que representa un 56%, 25%, 13% y un 6% respectivamente.

Gráfica 9: Importancia de participación en la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

En la pregunta del gráfico 9 solo el 13% consideró que su participación podría contribuir a la rendición de cuentas, a mi parecer los testigos sociales no advierten el grado de relevancia de su labor; porque aun cuando existan fallas procedimentales en las contrataciones públicas de las que son parte, que su intervención sea limitada, o bien que no existan reglas claras que les permitan desempeñarse óptimamente, ellos se han quedado inertes (Armeaga, 2023: 15), su participación se ha centrado cumplir con los mínimos requeridos y ya, sin buscar la forma de dar a conocer sus resultados, de diseñar mecanismos que favorezcan su participación, ni siquiera se han pronunciado para señalar alguna irregularidad.

Son los testigos sociales, las unidades contratantes y el propio Comité quienes realmente deben propiciar el cambio de estructura en el diseño institucional, los que conocen cómo funciona, pero es más cómodo que las cosas sigan operando de la misma manera, sin mayores demandas, ni exigencias a los actores involucrados, sin un compromiso claro con la sociedad y con el trabajo que realizan.

En el mismo orden de ideas, destaca la siguiente pregunta ¿Qué tan eficaz son los testimonios sociales como instrumento de rendición de cuentas de los testigos sociales? se encontró que 7 de ellos consideran a los testimonios como un instrumento muy eficaz, 7 de ellos como suficientes, 2 de ellos como medianamente suficientes (Armeaga, 2023: 15), teniendo un 44%, 44%, y 12% respectivamente.

Gráfica 10: Los testimonios como instrumento eficaz



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

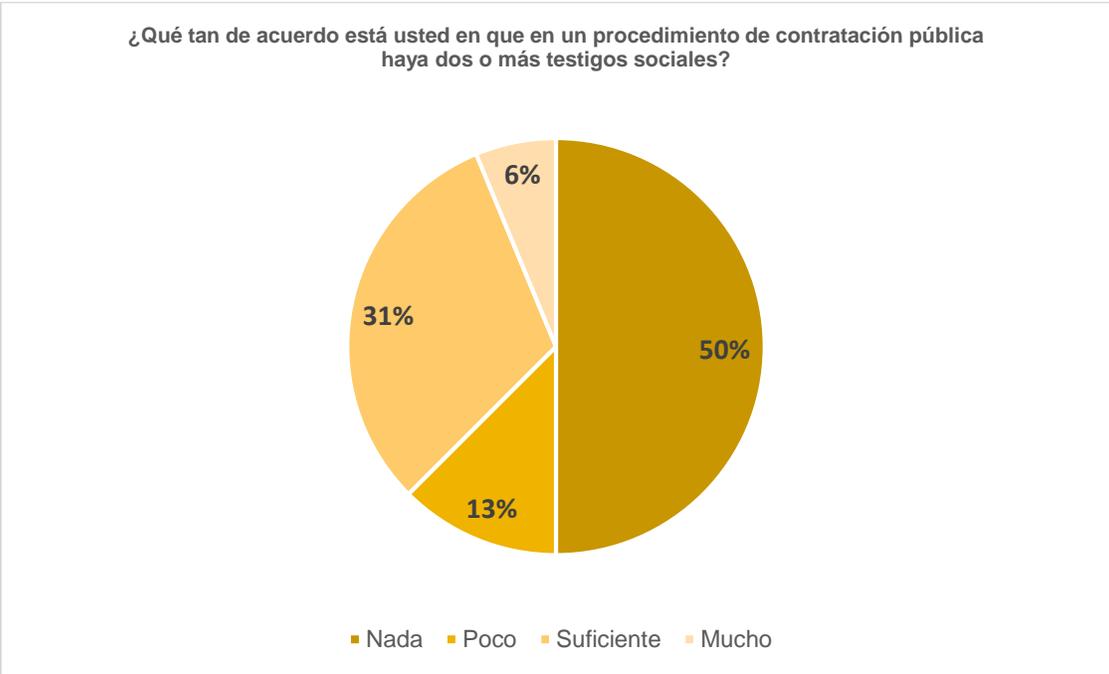
Interesante darse cuenta que los testigos sociales no valoran su participación. No se debe olvidar que el resultado material de su participación es el testimonio que rinden ante la unidad contratante y ante la Secretaría de la Contraloría, es la forma en la que está rindiendo cuentas de los observado durante el procedimiento de contratación, a pesar de esto le están restando importancia, y esta apreciación no solo es con base en el resultado de esta pregunta sino también en lo observado en el análisis que se realizó a los testimonio presentados en los que en sustancia refieren, en un párrafo de tres líneas en su mayoría, que no hay observaciones, que

todo está bien, que fue un proceso transparente, apegado a derecho, luego entonces por qué refieren en un análisis a su experiencia que no ha sido buena.

El testimonio puede considerarse de acuerdo a lo visto en el marco teórico, como un instrumento que garantiza el ejercicio de derechos fundamentales, como el acceso a la información, el derecho a conocer, el derecho a participar, a expresarse libremente, es una manera de vigilar que los gobernantes y servidores públicos utilicen correctamente los recursos puestos a su disposición en beneficio de la sociedad, recursos que deben ser destinados a la mejora del estado de bienestar.

Sobre la pregunta número 9. *¿Qué tan de acuerdo está usted en que en un procedimiento de contratación pública haya dos o más testigos sociales?* Se obtuvieron las respuestas siguientes: 8 (50%) nada, 2 (13%) poco, 5 (31%) suficiente, 1 (6%) mucho (Armeaga, 2023: 16).

Gráfica 11: Acuerdo en el procedimiento de contratación pública

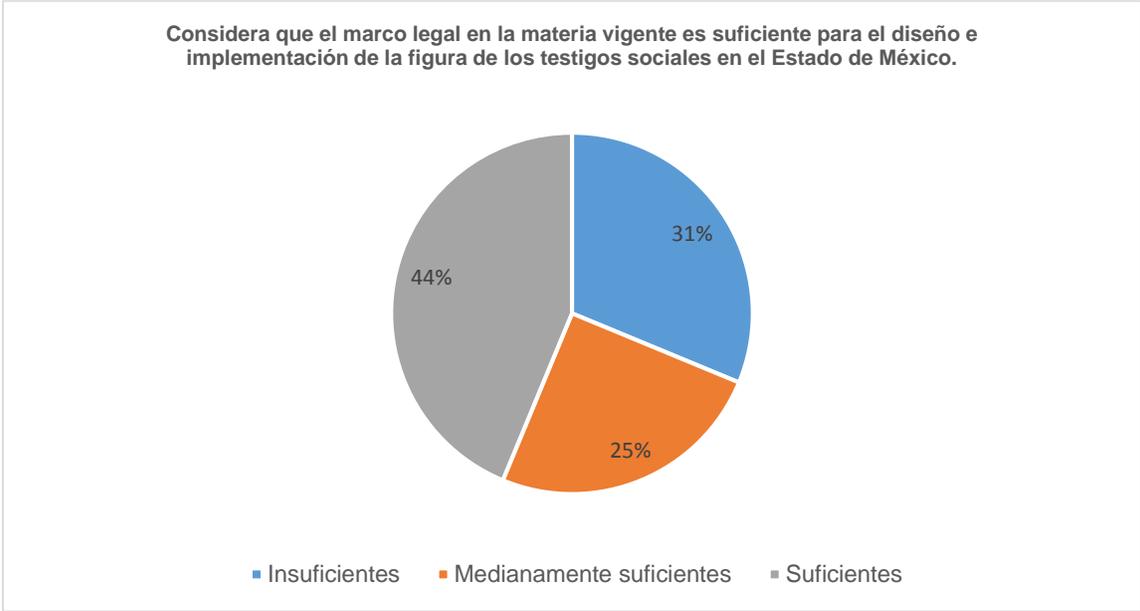


Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

La postura es contundente, están en desacuerdo en que existan dos o más testigos sociales dentro de un mismo procedimiento, olvidando nuevamente el espíritu del atestiguamiento social, la participación informada, el debate crítico e informado que fortalezca la democracia participativa, desde la óptica de la transparencia y la rendición de cuentas, se podría pensar que el interés por que sólo sea una persona está marcado por la cuestión económica. Se advierte una visión egoísta alejada del compromiso social de informar, de transparentar, de fortalecer y contribuir la rendición de cuentas, se está dejando de lado nuevamente la idea para la cual se creó esta figura (Armeaga, 2023: 17).

Con respecto a si considera que el marco legal en la materia vigente es suficiente para el diseño e implementación de la figura de los testigos sociales en el Estado de México, se encontró que siete de los encuestados consideró suficientes, cuatro de ellos consideró medianamente suficientes y finalmente cinco de ellos consideró insuficientes, teniendo un porcentaje de un 44%, un 25% y un 31% respectivamente.

Gráfica 12: Diseño e implementación de la figura de los testigos sociales en el Estado de México



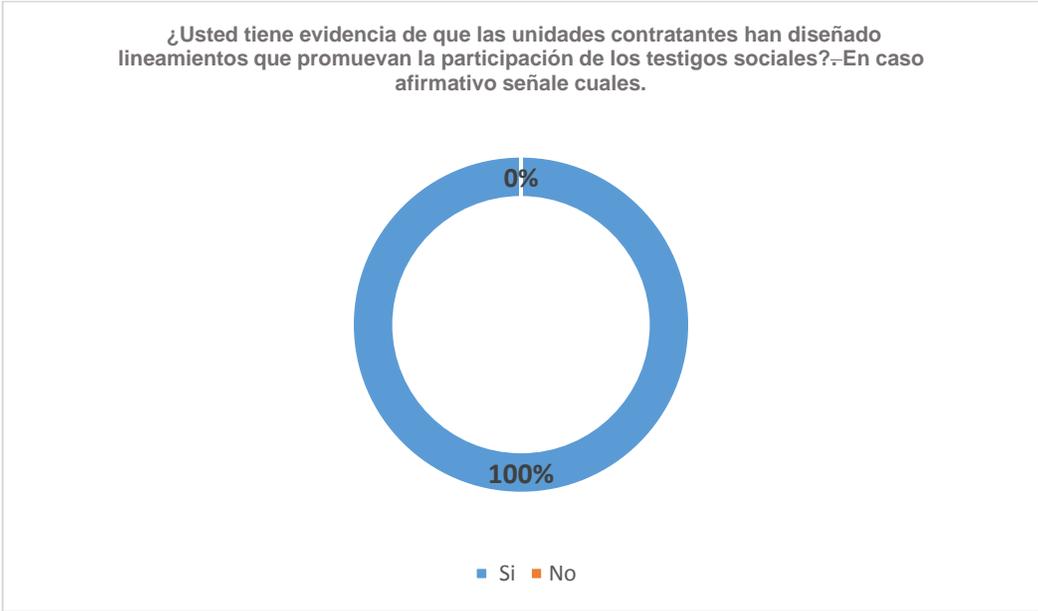
Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

El mayor número de encuestados advierte un marco jurídico insuficiente, lo que hace patente que se requiere rediseñar la figura para lograr que las personas se interesen en ese mecanismo participativo de rendición de cuentas, se refirma con esto que con el diseño que actualmente tienen los objetivos solo se está cumpliendo de manera parcial, después de 10 años de operación es apremiante analizar con detenimiento si se quiere seguir por la misma ruta o bien se requiere una reingeniería a los procesos para obtener mejores resultados.

Es ineludible reformar las leyes secundarias en las que se pueda incluir la obligatoriedad de la presencia de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública, verbigracia la Ley de Contrataciones Públicas, la Ley Orgánica Municipal.

En la pregunta ¿Usted tiene evidencia de que las unidades contratantes han diseñado lineamientos que promuevan la participación de los testigos sociales? En caso afirmativo señale cuáles; el 100% (16) respondió afirmativo (Armeaga, 2023: 18).

Gráfica 13: Lineamientos que promuevan la participación de los testigos sociales

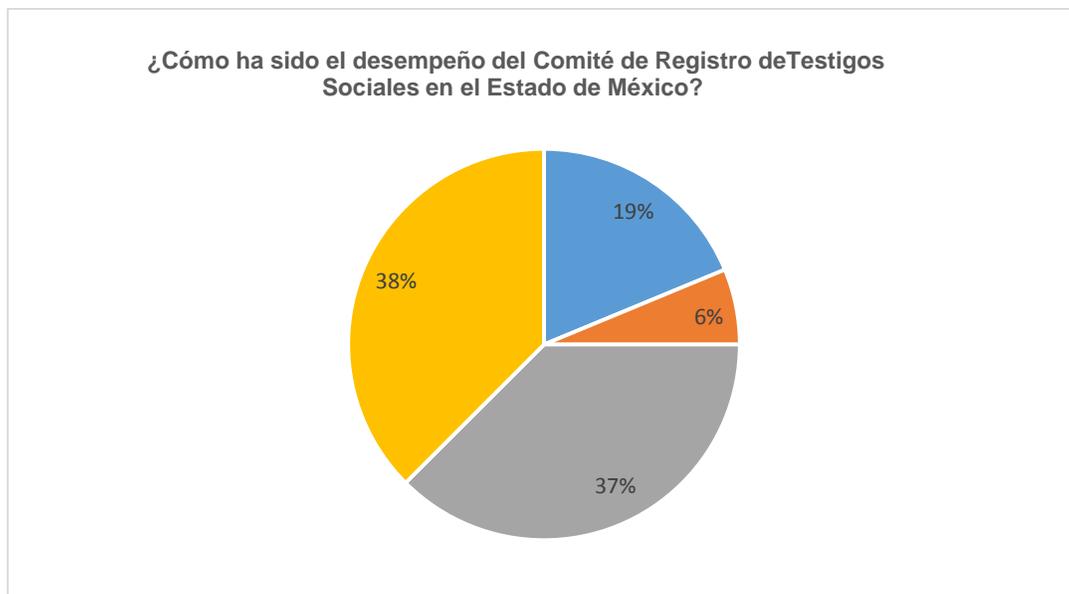


Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

La postura es clara, las unidades contratantes que han requerido de la presencia de un testigo social consideran que las unidades contratantes están desarrollando actividades que favorecen el desempeño como testigos sociales, todos coinciden con ello pero se ha referido en esta investigación que muchos de estas directrices o lineamientos son contrarios a lo que establece el Código Administrativo y que no en todo abonan al crecimiento y mejor desempeño de la figura por el contrario crean una especie de clientelismo, es decir una tendencia a favorecer a cierta persona sin una justificación sólida, que poco ayuda a la rendición de cuentas.

Se consideró también las experiencias exitosas como testigo social, con relación al Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México en el que se Encontró que 6 de ellos cuentan con experiencias muy eficaz, 6 de ellos cuentan con experiencias eficaces, 1 de ellos cuenta con experiencias medianamente eficaces, finalmente 3 de ellos cuentan con experiencias nada eficaces, teniendo un 38%, 38%, 6% y 19% respectivamente (Armeaga, 2023: 19).

Gráfica 14: Experiencia exitosa como testigo social



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

De lo anterior, se observa que los encuestados advierten fallas en la operación del CRTSEM, y es una observación valiosa que reviste importancia toda vez que el Comité de Registro no cuenta con una naturaleza jurídica propia, está conformado por dos organismos jurídicamente autónomos, que parecen de personalidad jurídica y patrimonios propios, que carecen de elementos que les permitan contribuir al mejor desempeño de los testigos sociales, pues su labor solo se centra en el otorgamiento o no, con base en los requisitos señalados en el numeral 1.50 del Código Administrativo, de los registros y de las ampliaciones, quizá es momento de valorar la posibilidad de otorgar mayores instrumentos en su gestión en el ánimo de otorgar las certezas necesarias que permitan hacer crecer y ver evolucionar la figura del testigo social (Armeaga, 2023: 20).

Referente a el número de procedimientos en los que ha participado los testigos sociales encuestados, donde se respondió que tres personas han participado entre 1 a 3 procedimientos; siete personas han participado entre 4 a 7 procedimientos, finalmente se encuentran seis personas las cuales llevan entre 8 o más procedimientos de participación como testigo social, lo que representa un 19%, un 44% y un 37% respectivamente.

Gráfica 15: Número de procedimientos



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

En cuanto al número de dependencias en las que ha participado el encuestado se encuentra que hay nueve personas han participado entre 1 a 3 dependencias; cinco personas han participado entre 4 a 7 dependencias, finalmente se encuentran dos personas las cuales han estado 8 o más dependencias de participación como testigo social, lo que representa un 56%, un 31% y un 13% respectivamente (Armeaga, 2023: 20).

La participación de los encuestados ha sido favorable, tienen en poco más del 80% presencia en más de cuatro dependencias, sin embargo en los dos casos de estudios se observa a muy pocos participando en muchos procedimientos, el temor fundado es que se está creando una consecuencia negativa, se está haciendo una especie de favoritismo por uno o unos testigos sociales favorecidos con el mayor número de contratos en una sola dependencia, resaltando aquí nuevamente un sentido egoísta y alegado de un deber social (Armeaga, 2023: 21).

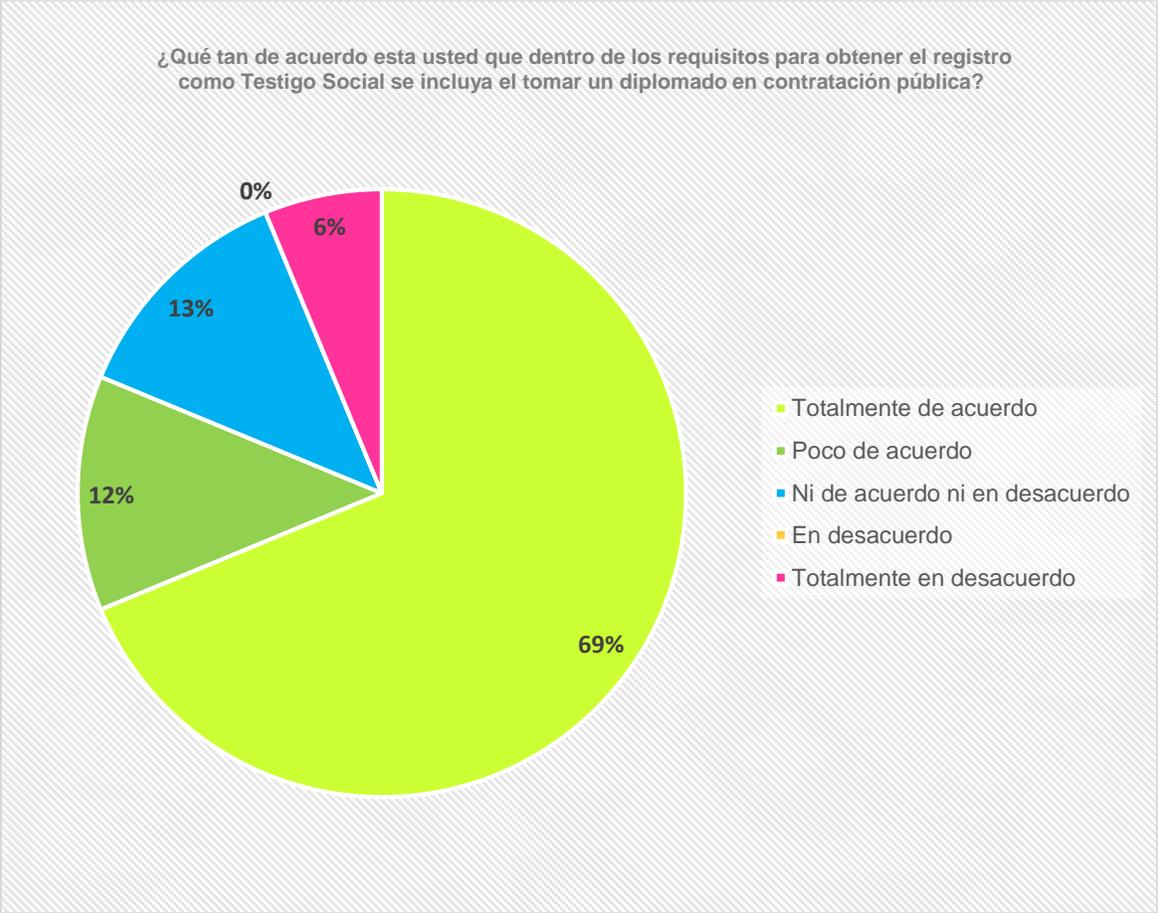
Gráfica 16: Número de dependencias



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

En consideración a qué tan de acuerdo están con los requisitos para obtener el registro como testigo social, en los que se incluye el tomar un diplomado en contratación pública, 11 (69%) de ellos están totalmente de acuerdo, 2 (13%) de ellos están poco de acuerdo, nuevamente 2 (13%) de ellos están ni de acuerdo ni en desacuerdo, 1 (6%) de ellos está totalmente en desacuerdo. Cabe señalar que no hay registro en que alguien esté en desacuerdo (Armeaga, 2023: 21).

Gráfica 17: acuerdo para tomar un diplomado en contratación pública



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

Lo que respecta a los años de participación como testigo social, se encuentra que hay tres personas las cuales llevan entre 1 a 3 años de participación; ocho personas las cuales llevan entre 4 a 7 años de participación, finalmente se encuentran cinco personas las cuales llevan entre 8 o más años de participación como Testigo Social,

lo que representa un 18.75%, un 50% y un 31.25% respectivamente. Donde finalmente se puede contar con un promedio de años de participación de 5.3.

Gráfica 18: Años de participación



Fuente: Elaboración propia a través de resultados obtenidos de los cuestionarios realizados a los Testigos Sociales del Estado de México

Más del 50 % ha participado de cuatro a 8 años, la experiencia que han adquirido es tan basta que les permite en un sentido positivo identificar las áreas de oportunidad que tiene la figura, pero en contrario sensu también podría reflejar ese sentido egoísta que ve al testigo social no como un mecanismo de rendición de cuentas sino acaso más con una forma de vida.

En conclusión, del análisis realizado a esta técnica de investigación, se rescatan los siguientes resultados los cuales también son parte del artículo referido al inicio de este apartado:

1. Los encuestados presentan una posición crítica con relación a la valoración que hacen de su desempeño, se puede inferir la existencia de fallas de tipo

institucional, administrativo o jurídico, no están convencidos plenamente que la experiencia ha sido excelente o que se esté cumpliendo con el objetivo planteado, refleja que los objetivos se están cumpliendo de manera parcial.

2. Se reclama la presencia de los testigos sociales en otras unidades contratantes, en los organismos autónomos, en los ayuntamientos, por mencionar algunos.
3. Los testigos sociales encuestados no tienen clara la importancia de su participación como un mecanismo de rendición de cuentas, confunden la participación ciudadana con la rendición de cuentas.
4. Los encuestados no advierten el impacto de su testimonio de participación, ni consideran que puede ser un elemento que permita garantizar derechos fundamentales, como el acceso a la información, libertad de expresión, a participar en un debate democrático e informado.
5. Se requieren mejoras en la implementación de los testigos sociales, robustecer el marco jurídico, sus funciones, mayor presencia en otras unidades contratantes, más capacitación.
6. El Comité de Registro de Testigos Sociales del Estado de México presenta algunas deficiencias y en ocasiones resulta poco favorable para los testigos sociales.

Existe un gran desafío para la sociedad que ejerce la democracia, en estos tiempos resulta paradójico exigir a los ciudadanos que se interesen en la política, pero se les excluye de ella cuando no se les permite tomar decisiones efectivas, aun cuando estén inmersos en algún comité, serán notables las deficiencias de éstos.

A pesar de que existen una variedad de opciones para estar informado y formar parte de sistema de rendición de cuentas, no se toma con suficiente seriedad debido al poco interés de los individuos en los organismos y dependencias, e incluso en los propios participantes o testigos sociales, pese a contar con la garantía del derecho de informarse, de tener una participación activa y sobre todo a cuestionar y dar su

opinión respecto a la presentación de los informes correspondientes estos no tengan clara la importancia del acceso a ello.

El nivel de participación de los ciudadanos con respecto a la presentación de la rendición de cuentas es muy bajo debido a que muy pocos demuestran interés y se informan acerca de las obligaciones del Intendente y sus subordinados de rendir cuentas ante la opinión pública en general.

Conclusiones

En términos de expectativas (resultados esperados), los testigos sociales son un mecanismo de rendición de cuentas, que permite garantizar la incidencia de la sociedad en el fortalecimiento de la cultura de transparencia dentro de los procedimientos de contratación pública; sin embargo, con las observaciones empíricas que hemos realizado esas expectativas se diluyen particularmente en dos unidades contratantes el IEEM y el ISSEMyM, pues con este ejercicio se favorece débilmente el estado democrático de derecho; por lo que es necesario rediseñar la figura del testigo social desde el seno jurídico, desde varias aristas.

A continuación, se exponen algunos de los cursos de acción que podrían considerarse en el diseño o rediseño de la política pública y que tienen como soporte la información presentada en el capítulo precedente de esta investigación.

1. Testigo social:
 - Testigo social como mecanismo de rendición de cuentas:
 - Es necesario establecer de manera clara la naturaleza jurídica del testigo social, como un mecanismo de rendición de cuentas.
 - Ampliar las funciones del testigo social, desde las pre-bases hasta la entrega del bien o la conclusión de la obra.
 - Establecer parámetros para evaluar la experiencia de los testigos sociales en los procedimientos de contratación pública.
 - Una cuota determinada para cada testigo social, no se debe olvidar que no debe existir lucro en la función de los testigos sociales, ellos son representantes de la sociedad para que exista transparencia en las contrataciones públicas,
2. Comité de Registro de Testigos Sociales:
 - Definir la naturaleza del Testigo Social, como una persona jurídica con patrimonio propio, lo que permitirá mejorar su quehacer.

- Otorgar al Comité la atribución de ser también un Comité de designación, con el propósito de que todos los registrados puedan participar, evitar favoritismo y promover la incidencia social.
- Del instrumento de recolección de información aplicado a los testigos sociales que participaron en procedimientos de contratación pública con el IEEM o el ISSEMyM, los testigos sociales valoran su participación con una calificación de 7.4, en una escala de 0 a 10, derivado de la deficiencias que encuentran en el diseño institucional y por lo tanto la ausencia de institucionalización, la falta de apoyo por parte del Comité de Registro de Testigos Sociales, los criterios adoptados por ambas unidades contratantes que no les son favorables.
- Las unidades contratantes, han realizado esfuerzos por promover la participación activa de los testigos sociales de diversas maneras, emitiendo lineamientos de operación, que han abonado débilmente su quehacer, a excepción del IEEM que ha buscado promover la participación de un gran número de testigos sociales registrados, por su parte el ISSEMyM solo se ha concentrado en ocupar a un testigo social por encima del resto, lo que se traduce en un problema de opacidad, son en promedio más de 20 testigos sociales registrados y en un promedio de 9 procedimientos de contratación al año.
- Es necesario incluir a los testigos sociales dentro de la política pública, es decir incluirlos al conjunto de acciones estructuradas, medibles, verificables; el éxito de las políticas públicas depende en gran medida de la participación de actores sociales, políticos y económicos en las tareas de gobierno. Para que la sociedad crea y confíe en las instituciones, los mejores instrumentos son la transparencia y la rendición de cuentas. Es a través de estos principios como la ciudadanía podrá estar enterada del buen uso de los recursos públicos y podrán exigir los resultados prometidos, por ello es necesario

incluirlos como parte de la política pública diseñada por el Gobierno del Estado, particularmente en la ESTRATEGIA5.5.5.: *Garantizar que las dependencias del gobierno estatal cumplan con la normatividad de transparentar las compras y contratos.*

Hasta aquí las consideraciones nos permiten identificar algunas posibilidades de áreas de intervención, tal es el caso de la *unificación del Sistema de Información Electrónica de Compras y Adquisiciones de las Dependencias del Gobierno Estatal.* Y casi en el mismo sentido, *incrementar la participación de observadores sociales en las licitaciones más importantes del gobierno estatal.*

Ello podría abonar a la profesionalización de los testigos sociales pero también de mejorar el compromiso institucional de las unidades contratantes, para poder superar el carácter testimonial del testigo social y en sentido contrario favorecer el engranaje institucional, con el fin de mejorar su desempeño, promoviendo la figura en las diferentes unidades contratantes.

REFERENCIAS

- Allende, M. O. (01 de Agosto de 2013). *Participación ciudadana municipal en Chile: Lecciones de tres estudios de caso*. *Studia Politicæ*. Obtenido de <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/451>: <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/451>
- Armeaga, G. F. (2023). Inicio / Archivos / Año X, Publicación #3, Mayo 2023 / Artículos. *Revista "Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores"*, 1-26.
- Avila Baray, H. (18 de Octubre de 2006). <https://avdiaz.files.wordpress.com/2012/08/avila-baray-luis-introduccion-a-la-metodologia-de-la-investigacion.pdf>. Obtenido de <https://avdiaz.files.wordpress.com/2012/08/avila-baray-luis-introduccion-a-la-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Bolaños, G. J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de Administración*, 109-138.
- Carballo, B. M. (2016). Algunas consideraciones acerca de las variables de las investigaciones que se desarrollan en educación. *Revista Universidad y Sociedad.*, 140-150.
- Carrasco, S. S. (19 de Julio de 2019). *Implementación de mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales en Chile: el caso del municipio de Santiago*. Obtenido de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902019000100059&lng=en&nrm=iso&tlng=en#aff1
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. (30 de Julio de 2022). *Centro Latinoamerica de Administración para el Desarrollo*. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Delamaza, G. (31 de Enero de 2011). *Espacio público y participación ciudadana en al gestión pública en Chile: límites y posibilidades*. *Polis (Santiago)*. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/polis/v10n30/art03.pdf>
- Díaz, A. A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 341-379.
- Flores, N. (10 de Noviembre de 2008). <https://www.voltairenet.org/article158499.html>. Obtenido de <https://www.voltairenet.org/article158499.html>

- Galindo, S. M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 126.
- Gaytán Olmedo, M. S. (2005). Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 51-73.
- Gilli, J. J. (2017). La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas*, 43.
- Guerrero, O. (2019). Principios de Administración Pública. *Instituto Nacional de Administración Pública*.
- Hernández, T. K. (8 de Junio de 2018). *La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado*. Obtenido de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000100005
- Junta de Gobierno, d. I. (1988). *Ley 18.695, Órganica Constitucional de Municipalidades*. *Diario Oficial de la República de Chile*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>
- Landman, T. (2010). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.
- López Ayllón, S. y. (2009). La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos. *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, 1-28.
- Merino, M. (1997). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*.
- México, G. d. (21 de Abril de 2008). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2008/abr213.pdf>
- México, G. d. (06 de Septiembre de 2011). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig445.pdf>
- México, G. d. (20 de Abril de 2022). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig001.pdf>
- México, G. d. (20 de Abril de 2022). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig021.pdf>
- México, G. d. (22 de Abril de 2022). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig016.pdf>

- México, G. d. (25 de Noviembre de 2022). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig445.pdf>
- México, G. d. (05 de Abril de 2023). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
- México, G. d. (06 de Enero de 2023). *Legistel*. Obtenido de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>
- Mexico, I. E. (15 de Mayo de 2023). *IEEM*. Obtenido de https://www.ieem.org.mx/transparencia2/pdf/fraccionl/lineamientos/16_lineamientos_testigos_sociales.pdf
- O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad*, 143-167.
- Pacheco, M. A. (10 de Enero de 2020). *La figura del Testigo Social en el fortalecimiento de la transparencia en la Administración Pública Federal. Análisis del Perfil de los Testigos 2019*. Obtenido de <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/70896>
- Parés, M. (2009). Introducción: Participación y evaluación de la participación. *Participación y calidad democrática: Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. , 95-114.
- Ramió, C. y. (1 de Enero de 2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Obtenido de <https://www.cidob.org/ca/content/download/793/15702/file/09-INSTITUCIONES+Y+NUEVA+GESTI%C3%93N+P%C3%9ABLICA.pdf>
- Ramírez Aceves, M., & Hernández Cardona, J. A. (2014). El sistema de rendición de cuentas mexicano y su interacción con la archivística. *Información, cultura y sociedad*., 79-104.
- Sánchez, R. M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. *Espacios Públicos*., 85-102.
- Sartori, G. y. (1999). *La comparación de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*.
- Serrano, R. A. (31 de Enero de 2015). *La participación ciudadana en México*. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n34/n34a5.pdf>
- Tino Arandes, J. A. (2013). El análisis de contenido como herramienta de utilidad para la realización de una investigación descriptiva. Un ejemplo de aplicación

práctica utilizado para conocer las investigaciones realizadas sobre la imagen de marca de España y el efecto país de origen. *Provincia*, 135-173.

Varguillas, C. (2006). El uso de atlas.Ti y la creatividad del investigador en el análisis cualitativo de contenido upel. Instituto. *Laurus*, 73-87.