

Participación ciudadana en la gestión pública y el manejo de información de acceso restringido: el caso del Testigo Social

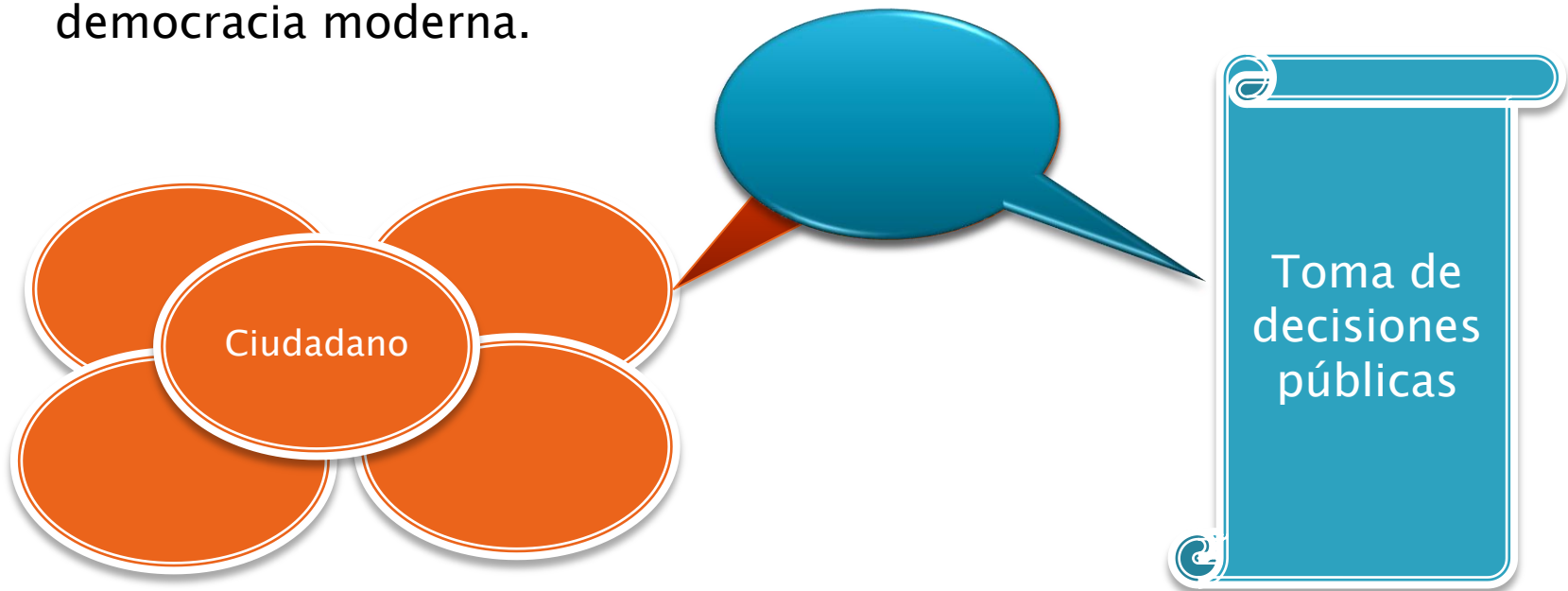
Septiembre, 2010

1. El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

- ¿Qué es participación ciudadana?

Consiste en todo tipo de acciones de los miembros de una comunidad, generalmente organizados, encaminadas a *incidir* en la toma de decisiones públicas en cualquiera de sus momentos, constituyendo un valor esencial de toda democracia moderna.



► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

La participación ciudadana implica que el gobierno asume la centralidad del ciudadano como *eje de la acción pública*.

✓ Significa que el ciudadano está en el centro de las prioridades, y en ese sentido el mismo se involucra en los asuntos de interés público.

Status de ciudadano	
Antes	Ahora
• Vinculado a la nacionalidad • Reconocimiento de derechos políticos (voto) • Obligado a contribuir (pago de impuestos) • “<i>Gobernado</i>” (objeto de la gestión pública)	• Participante activo en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público • Colaborador con el gobierno en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

La incorporación de la participación ciudadana en el marco institucional y de gobierno resulta indispensable en una nación **democrática**, es decir, aquélla que reconoce la igualdad de las personas en sus derechos fundamentales, entre los que se incluye precisamente la de participar en los asuntos públicos.

Democracia
Igualdad en derechos
Participación ciudadana

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

- La naturaleza de estas relaciones entre sociedad y gobierno se explican en el paradigma de la **gobernanza**.
- La gobernanza se inscribe en un nuevo panorama de **colaboración** entre gobierno y sociedad para encarar los problemas de un mundo globalizado.

Gobierno

Gobernanza

Sociedad

COLABORACIÓN

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

- ¿Cómo funciona la gobernanza en la democracia?

Una “buena gobernanza” consiste de un amplio conjunto de prácticas que **maximizan el bien común**, a través de la práctica de:

- ✓ la transparencia
- ✓ la eficiencia en el uso de recursos públicos
- ✓ la apertura a escuchar la voz de la ciudadanía
- ✓ la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad

Por tanto, se hace necesario tener un conjunto de **mecanismos** que hagan realidad estos valores a través de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. A continuación, se explica la figura del **Testigo Social** como una institución que hace posible estos objetivos.

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

El Testigo Social

Es un mecanismo de participación ciudadana previsto en las Leyes federales sobre adquisiciones de bienes y servicios y en la de obras públicas que contempla la intervención de ciudadanos en la vigilancia de los procesos de compras gubernamentales, con el objeto de que den testimonio de lo acontecido durante las contrataciones gubernamentales en cuanto a legalidad y transparencia, participando a través de la emisión de propuestas y recomendaciones, y en su caso, a través de la denuncia de irregularidades.

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

En la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y en los artículos correlativos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), para las dependencias y entidades gubse establece la obligación ernamentales de convocar a la participación del Testigo Social como una **obligación** para las dependencias y entidades en determinados casos.

“Artículo 26 Ter [LAASSP].– En las licitaciones públicas, *cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquéllos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, **participarán testigos sociales** conforme a lo siguiente: (...)”*

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

El Testigo Social ejecuta, principalmente, las funciones de vigilancia y observación de los procedimientos de contratación.

“Artículo 26 Ter [LAASSP].– (...)

IV. Los testigos sociales tendrán las funciones siguientes:

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

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

El recién emitido Reglamento de la LAASSP precisa en qué consisten estas funciones adicionales a las de vigilancia del Testigo Social, que inciden en otros rubros importantísimos de la gestión pública. Veamos un ejemplo:

“Artículo 67.– Para el debido ejercicio de las funciones señaladas en la fracción IV del artículo 26 Ter de la Ley, los testigos sociales deberán:

(...)

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

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

Igual de relevante es que el Testigo Social tiene el que observe, ante las autoridades correspondientes: deber de denuncia de irregularidades

“Artículo 26 Ter [LAASSP].– (...)

En caso de que el testigo social detecte *irregularidades* en los procedimientos de contratación, *deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control* de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.”

➤ De esta manera, el Testigo Social se inserta exitosamente como un mecanismo que implica la incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, específicamente en la materia de compras gubernamentales. La *incidencia* es el rasgo característico de una efectiva *participación ciudadana*.

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

Reforzando la idea anterior, se puede ver que la labor de vigilancia del Testigo Social abarca no sólo diferentes *actividades*, sino su *realización en la mayor parte de los procesos* de compras gubernamentales, inclusive los **actos previos** a las convocatorias de compras:

“Artículo 63 [LAASSP].– (...)

(...)

A efecto de que los testigos sociales cumplan adecuadamente sus funciones, su *participación* en los procedimientos de contratación deberá comenzar a partir de los actos previos a que se refieren los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 67 de este Reglamento, de tal manera que su actuación *incida en mayor medida a la transparencia e imparcialidad de dichos procedimientos*. (...)”

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

El recién emitido Reglamento de la LAASSP dispone con mayor precisión y puntualidad, los momentos de participación del Testigo Social en los procedimientos de contratación:

“Artículo 67 [RLAASSP].– Para el debido ejercicio de las funciones señaladas en la fracción IV del artículo 26 Ter de la Ley, los testigos sociales deberán:

I. (...)

II. Participar, según corresponda, en los siguientes eventos relacionados con los procedimientos de contratación que atestigüen:

- a) *Revisión del Proyecto de convocatoria* y de la convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización;
- b) *Sesión del Comité*, interviniendo como invitados;
- c) *Visita al sitio* en el que se prestarán los servicios;”

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

“Artículo 67 [RLAASSP].– (...):

I. (...)

II. (...)

a) a c) (...)

d) *Juntas de aclaraciones;*

e) *Acto de presentación y apertura de proposiciones;*

f) *Reuniones durante la evaluación de las proposiciones y*
revisión del proyecto de fallo;

g) *Acto de fallo;*

h) *Formalización del contrato;*

i) Reuniones de trabajo relacionadas con el procedimiento de
contratación a las que convoquen las dependencias y entidades,
y

j) Cualquier otro que se realice durante el procedimiento de
contratación en el que sea necesaria su participación;”

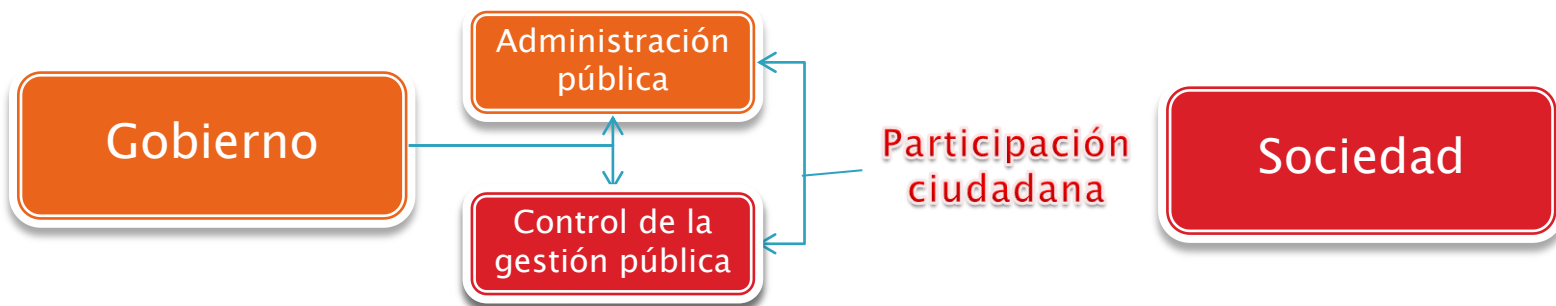
► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

- El Testigo Social cumple entonces con varias de las más altas expectativas respecto a la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, pues se han definido con toda precisión:

- ✓ Las *formas y tiempos* en que los ciudadanos pueden intervenir.
- ✓ Las *garantías* para la participación de la sociedad civil, haciendo **obligatoria** su participación en los procesos gubernamentales, en los casos que la ley dispone.
- ✓ La *delimitación* entre las **funciones** propiamente ciudadanas y las que corresponden exclusivamente a la autoridad.
- ✓ Existe una previsión presupuestal para garantizar la participación de los Testigo Sociales.

► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

- El Testigo Social, como mecanismo de participación, permite a los ciudadanos participar en la sensible tarea del control de la función pública y en la incidencia en el combate a la corrupción. De esta manera, tenemos participando a personas, con el carácter de ciudadanos, que se involucran en la gestión pública en tareas que antes estaban reservadas a los órganos de gobierno diseñados *ex profeso* para ello.



► El Testigo Social: mecanismo de participación ciudadana

En este sentido, el Testigo Social permite a los ciudadanos acercarse a la administración pública no sólo para adentrarse en su funcionamiento, sino para insertar su experiencia, conocimientos y prioridades ciudadanas en las decisiones públicas, resultando en una relación de *gobernanza*: una exitosa producción de beneficios mutuos para el gobierno y la sociedad.

Participación ciudadana



2. Transparencia, Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

- ¿Qué es transparencia?

Es el principio de la más amplia difusión y acceso que se aplica a la información que genera, posee y administra el gobierno en virtud de que esta es *pública* (interesa al común de los ciudadanos). Se manifiesta en una *actitud* del gobierno de proveer la información y en un derecho de los ciudadanos para acceder a la información pública.



► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

- ¿Cómo se relaciona con la participación ciudadana?

El deber del gobierno a la transparencia es exigible por los ciudadanos a través del derecho fundamental de acceso a la información pública. El simple hecho de solicitar la información es participar, en su sentido más sencillo, pues implica la voluntad del ciudadano de conocer sobre la gestión pública.



► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, la participación ciudadana tiene por base a la transparencia, pues es por el conocimiento de la actividad gubernamental como se garantiza el que las personas puedan proponer y decidir sobre lo público. Esto último es el objetivo principal de la participación ciudadana.

Es decir, se trata de una relación complementaria: una gestión transparente garantiza el desarrollo de la participación ciudadana, así como la transparencia es exigible a través de la participación ciudadana.



► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

Excepciones a la publicidad de la información

Existen casos en que, aun tratándose de información generada por o en posesión de una autoridad, por su especial *naturaleza*, ésta no es pública. Se trata de la información **reservada y confidencial**, según la clasificación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, esta información se agrupa en la connotación de “*información de acceso restringido*”, que incluye información reservada y confidencial.

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

Lo anterior se relaciona con la institución del Testigo Social de la siguiente manera:

- 1) El Testigo Social es un mecanismo de participación ciudadana, que requiere tener acceso constante a información pública y a información de acceso restringido.
- 2) Por la naturaleza de los actos en que se involucra el Testigo Social (procesos de compras gubernamentales) se implica información de acceso restringido, pues se interviene en los procesos deliberativos de la administración pública y se accede a datos personales, como es el caso de la información de proveedores y licitantes.

Se configura así un caso de excepción en el cual un tercero que normalmente no tiene acceso a la información de carácter restringido, tiene la posibilidad de tener acceso a la misma, lo que implica un *tratamiento jurídico especial*.

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

Primeramente, se debe mencionar que la LFTAIPG, prevé en su artículo 22 el tratamiento de la información pública confidencial cuando sea transferida a terceros por razones de la prestación de un servicio:

“Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:
(...)

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y”

➤ El Testigo Social, con el carácter de prestador de servicios (en su vertiente de inserción–colaboración) a la administración pública, queda sujeto a estas disposiciones sobre datos personales. Por lo que hace a la información reservada, la propia LAASSP y su Reglamento han regulado la particular circunstancia de que los ciudadanos conozcan de este tipo de datos, en el desempeño de la labor que la ley les atribuye.

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

- En atención a las necesidades que tiene el Testigo Social para el desempeño de sus funciones, el artículo 67 del Reglamento de la LAASSP dispone a la vez la **obligación** de las dependencias y entidades contratantes de permitir el acceso de toda la información, incluyendo la de acceso restringido, al Testigo Social para el desempeño de su función. Sin embargo, se le *transfieren* al mismo tiempo los **deberes** de cuidado, y de preservar la reserva y confidencialidad:

“Artículo 67.– (...)

(...)

Las dependencias y entidades *proporcionarán las facilidades* para permitir el acceso a toda la documentación que soliciten los testigos sociales, quienes *estarán obligados* a guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que tengan acceso a información clasificada con ese carácter en términos de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.”

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

En el mismo sentido, el Reglamento de la LAASSP contempla como requisito de los contratos con el Testigo Social una cláusula para el adecuado manejo de información pública reservada y confidencial:

“Artículo 65.– (...)

El contrato con el testigo social *será abierto y deberá contener*, además de lo previsto en el artículo 45 de la Ley, los siguientes aspectos:

I. (...)

VI. La obligación del testigo social para guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que durante su participación *tenga acceso a información clasificada con tal carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, sin perjuicio de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 26 Ter de la Ley, (...)”

► Información de Acceso Restringido y el Testigo Social

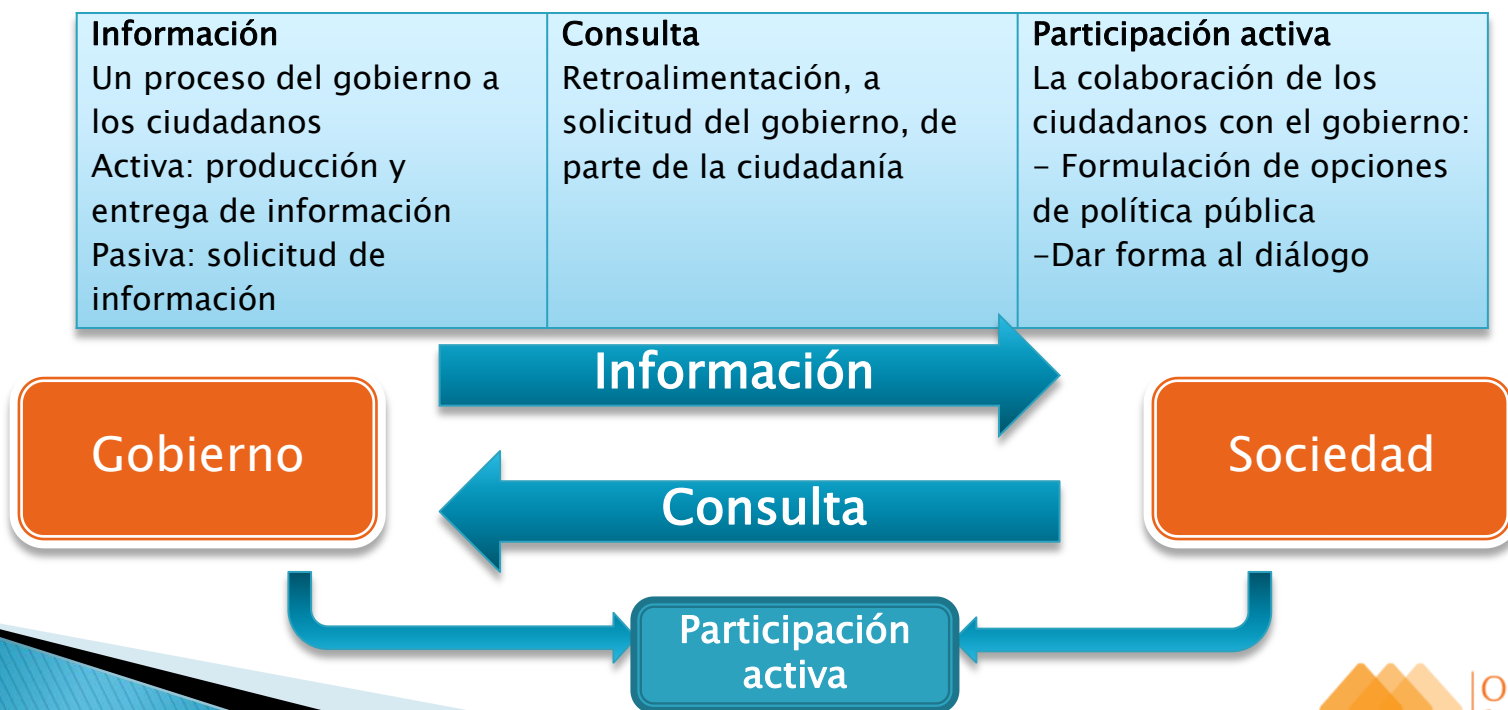
Además del hecho evidente del necesario acceso el Testigo Social, por las tareas que le confiere la ley, existen otras razones que justifican a plenitud las implicaciones que la figura del Testigo Social tiene en el acceso y uso de la información restringida.

En virtud de lo anterior, a continuación se examinarán las características de la institución del Testigo Social como un mecanismo innovador en lo que a participación ciudadana se refiere.

3. Tipologías de la participación ciudadana: ubicación del Testigo Social

► Tipologías de la participación ciudadana y el papel del Testigo Social

Los mecanismos de participación ciudadana pueden clasificarse en *tipologías*, de acuerdo a sus alcances y efectos. En la tipología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se observa el esquema de **Información – Consulta – Participación activa (I-C-P)**. En este esquema se clasifican los mecanismos de participación de acuerdo con los objetivos y finalidades de una estrategia en las relaciones entre gobierno y ciudadanos.



► Tipologías de la participación ciudadana y el papel del Testigo Social

- Hablar del Testigo Social en estos términos nos permite ubicarlo entre los instrumentos de **participación activa**, puesto que involucra definitivamente a los ciudadanos en los procesos de política pública, asignándoles un rol concreto de control y seguimiento de la gestión de las compras gubernamentales.



► Tipologías de la participación ciudadana y el papel del Testigo Social

Como se recordará, los artículos 26 Ter de la LAASSP y el 67 de su Reglamento, contemplan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de política pública: **planeación** (propuesta de mejoras a las dependencias), **ejecución** (participación en los procesos de compras), **evaluación** (participación con el testimonio) y **control** (seguimiento de acciones y presentación de denuncias).

No se trata pues, de una solicitud y entrega de información o la consulta sobre cómo proceder o qué alternativas de política se vislumbran: se trata de la **participación** real del ciudadano en la función pública.

Se incorpora el ciclo de la participación ciudadana
al ciclo de las políticas públicas

Información/
consulta

Asociación

Delegación

Evaluación y
control

► Tipologías de la participación ciudadana y el papel del Testigo Social

- En ese mismo orden de ideas (Información–Consulta–Participación activa), por cada una de estas etapas, existe un mayor **compromiso, responsabilidad e involucramiento** de manera creciente en cada una de estas etapas.

- La participación activa exige el doble compromiso de generar propuestas y dar cumplimiento a los acuerdos que resulten de estas relaciones, así como *sujetarse a reglas estrictas que señalan responsabilidades de los actores*.

- Respecto del Testigo Social y el manejo de información, podemos observar la corresponsabilidad en el uso de información, pues el ciudadano se involucra y conoce los pormenores de las tareas de gobierno.

- Por la amplitud de la **participación activa** del Testigo Social en los procesos propios del gobierno, se justifica que las mismas reglas que rigen el actuar de los sujetos obligados originalmente por las leyes de transparencia deban de regir, en este caso excepcional, para un ciudadano común anteriormente no vinculado.

4. El Testigo Social, el derecho de acceso a la información y el fortalecimiento de la democracia.

► Fortalecimiento institucional

- Este mecanismo de participación ciudadana y transparencia promueve la generación de más información pública, que refuerza el valor del acceso a la información como derecho fundamental en la democracia.

Así se observa al evaluar al Testigo Social conforme a las bases que la OCDE propone para la instauración de los mecanismos de participación ciudadana:

- ✓ Reconocimiento de derechos. Dar un marco jurídico para la protección y garantía de los valores y mecanismos (transparencia, acceso a la información y participación ciudadana, en este caso).
 - ❑ Las leyes de adquisiciones y obras públicas a nivel federal y más recientemente, sus reglamentos, dan bases sólidas a la institución, haciéndose necesario ajustar las leyes de transparencia a los retos que implica esta nueva institución.

► Fortalecimiento institucional

- ✓ Coordinación. Que todas las instancias de gobierno se involucren en estas dinámicas.
 - ❑ El Testigo Social y el acceso a la información son instituciones con incidencia transversal en el sistema de compras gubernamentales, aplicables a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- ✓ Rendición de cuentas. Que exista la obligación y responsabilidad del gobierno de mostrar cómo se ha procedido con respecto a los acuerdos y compromisos que se adquieran (resultados).
 - ❑ Dentro de las facultades del Testigo Social se encuentran no sólo la posibilidad de presentar propuestas y el deber de denunciar, sino el de dar seguimiento a las acciones que de esto resulte. En este sentido también es relevante la actividad de generar los testimonios, que en los hechos constituyen una nueva clase de información pública valiosa, que transparenta la gestión pública.

► Fortalecimiento institucional

Áreas de oportunidad

Los avances en el fortalecimiento institucional que ha logrado el Testigo Social resultan notables, por lo que resulta conveniente señalar algunos otros aspectos aún susceptibles de mejora que permitan capitalizar de manera más rotunda esta experiencia, auxiliándose para ello con el derecho de acceso a la información pública:

- Reforzar la construcción de ciudadanía. Esto se logra por un trabajo en varias vertientes, como lo son:
 - Incorporar y capacitar testigos sociales y observadores, como generadores de información pública valiosa.
 - Promoción del uso del lenguaje ciudadano, para la aumentar la relevancia práctica de los testimonios del testigo social.
 - Difundir la interacción entre el testigo social y el acceso a la información como piezas claves del fortalecimiento democrático.

► Fortalecimiento institucional

► Perspectivas de desarrollo

- Capitalizar la experiencia del Testigo Social como modelo de institución que se adecua exitosamente a las características de su entorno. Hacerlo visible como una institución a favor de la transparencia y promotora del acceso a la información.
- Rescatar la experiencia de institucionalización y transversalidad del Testigo Social y el acceso a la información como experiencias replicables de apertura de la administración pública.
- Acelerar la tendencia a la construcción de un sistema de control de la gestión compuesto de mecanismos de participación ciudadana, fundados en valores de transparencia.



ONG
Contraloría
Ciudadana

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