

¿Qué es un testigo social de la transparencia?

/ Humberto Murrieta N.

La acepción de testigo que mejor se aviene a los propósitos de esta narración-ensayo sería la que dice que testigo es aquel que presencia determinado hecho (que puede ser todo un proceso) y comprueba la certeza segura y clara de la verdad del mismo. Tocante al “apellido”, a lo “social”, tiene que ver con la circunstancia de que el ánimo con que actúa ese testigo es el de cerciorarse (testificar) en nombre de la sociedad, a pesar de que bien a bien no hay una delegación concreta de ella al respecto.

Podría entonces acuñarse la definición de que Testigo Social (TS) es quien actúa en representación honorífica de la sociedad y con su presencia da testimonio de que un hecho determinado es verdad.

El TS al cual me referiré específicamente es la figura desarrollada por Transparencia Mexicana (TM) para llevar a cabo los llamados Pactos de Integridad (PI) cuya puesta en escena es una novedad en nuestro país. Así pues, esta narración pretende explicitar lo que es TM: los propósitos de los PI; la misión de los TS, describiendo en forma sucinta las primeras experiencias habidas en México al respecto y, a manera de ensayo, concluye con la propuesta de un “Marco de referencia para la selección de los testigos sociales y el desarrollo de su trabajo”.

Transparencia Mexicana

- Es una asociación civil sin fines lucrativos constituida el 13 de mayo de 1999. “Capítulo Nacional” en México de Transparencia Internacional, constituida en Alemania en 1993. A la fecha hay capítulos en 70 países. Su Consejo rector está integrado por Sergio Aguayo, Manuel Arango, José Ramón Cossío, Sergio García Ramírez, David Ibarra Muñoz, Cecilia Loría, Humberto Murrieta N., Olga Pellicer, Ricardo Pozas Horcasitas, Federico Reyes Heróles (presidente), Luis Rubio, José Sarukhán,

Ulises Schmill y Bernardo Sepúlveda. El director ejecutivo es José Octavio López Presa. Todos actúan de manera filantrópica; no reciben, aportan.

- TM tiene el mandato de colaborar con gobiernos establecidos de cualquier signo político en el combate a la corrupción. Su objetivo medular es ese: combatir la corrupción en todas sus modalidades. Para ello ha desarrollado mecanismos preventivos que contribuyen a reducir el riesgo de que la corrupción se presente y, en el mediano plazo, a restaurar la confianza en los gobiernos. Uno de esos mecanismos son los Pactos de Integridad.

Acerca de los Pactos

- Los PI son acuerdos formales entre los gobiernos o sus dependencias y los participantes en un concurso o licitación para evitar que prácticas irregulares o corruptas distorsionen la competencia y afecten la racionalidad de una decisión administrativa. Los PI son firmados en presencia de Testigos Sociales, miembros de la sociedad civil, durante un proceso de licitación de un bien o servicio ofrecido al gobierno o sus dependencias. El TS es una forma de participación ciudadana y busca mejorar el acceso a la información pública a través de comunicaciones e información a los medios.

- La esencia de los PI la constituyen las declaraciones individuales y unilaterales de integridad de ambas partes, de los servidores públicos que intervienen y de los directores generales de las empresas concursantes. El nivel de quienes firman estas declaraciones de transparencia e integridad establece el grado de compromiso que asumen las partes y modela la conducta de los participantes. Hacen que la transparencia sea inmanente.

Tocante a los Testigos Sociales

- El TS debe gozar de fama y confianza públicas y tener capacidad específica y reconocimiento general acerca de

El autor es miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana.

la materia que va a atestiguar. Como condición *sine qua non* debe ser absolutamente independiente de las partes involucradas para evitar la existencia de posible conflicto de interés. El conflicto de interés es fundamentalmente una cuestión ética. Corresponde al fuero interno y una persona con principios sabe perfectamente en qué casos lo tiene y por ética debe excusarse de participar en cualquier asunto sometido a su consideración, y decidir en cuáles no hacerlo.

- En los PI el TS, apoyado por el equipo de trabajo que designe, participa entre otros: en la revisión de las bases de licitación y de la convocatoria; está presente en todas las sesiones que se lleven a cabo con posibles oferentes para la aclaración de dudas; recibe las declaraciones unilaterales de integridad de las partes y atestigua la entrega de propuestas técnicas, las económicas y la sesión en la que se anuncia el fallo. Tiene acceso irrestricto a la información generada durante todo el proceso.

Algo más de Transparencia Mexicana

- TM adquiere compromiso de rendir cuentas a la sociedad de los resultados del proceso de contratación, incluyendo la mención de los aspectos positivos y/o negativos que en su opinión se hubieren presentado.

La comunicación vía medios del desarrollo del proceso es el otro aspecto medular de los PI; sin ella, no se cumplen los propósitos que dieron origen a la institución Transparencia.

- TM no ofrece ni vende sus servicios. No contrata; celebra convenios de colaboración. Es invitada y solamente en los casos importantes y si encuentra a los testigos sociales idóneos aceptará participar. En el pacto en sí toda responsabilidad recae en el TS, quien por ello debe reunir las cualidades ya mencionadas, particularmente la de independencia.

- TM recibe un donativo por su intervención en los PI; del total, 50% lo asume la empresa o entidad licitante y el otro 50% entre el o los ganadores del concurso en proporción directa a la parte que les corresponda (se asemeja al caso de los peritajes en que los honorarios se distribuyen por mitades entre el que gana y el que pierde).

Narración sucinta de experiencias históricas

Fueron dos y ambas de la misma especie: atestiguar la transparencia en la licitación nacional del aseguramiento de los bienes de dos entidades importantes del sector público. La primera abortó pero dejó enseñanzas valiosas que fueron singularmente útiles para el desarrollo y

feliz aterrizaje de la segunda, por el simple hecho de que las falencias observadas en el primer intento las convertimos en exigencias para el segundo.

La primera experiencia enfrentó los titubeos propios de la novedad, en un marco asfixiante establecido por tiempos fatales por vencimiento de las pólizas de los seguros, lo que forzó muchas decisiones. A ello debemos sumar que nos enfrentamos a una política difusa, reblandecida, por parte de la entidad licitadora, tocante al cumplimiento con la esencia de todo pacto de integridad, lo cual terminamos por descubrir a través de dos hechos pero cuando ya el naufragio era inevitable: a pesar de que el acto en que se celebró el convenio de colaboración amplia entre TM y la entidad fue público, formal y en presencia de cualquier cantidad de representantes de los medios, al día siguiente de hecho no hubo noticias al respecto, como si ese acto (y convenio) no hubieran existido; el primero. Y el jefe máximo de la entidad delegó en su contralor general la firma de la declaración individual y unilateral de integridad, sucedido lo cual tampoco firmaron esas declaraciones los directores generales de las aseguradoras oferentes y ese compromiso vital lo aventaron a segundas manos (con lo cual en automático se degradó todo el proceso), segundo de los hechos que dieron al traste con ese primer PI.

La segunda experiencia se dio en la Licitación Pública Nacional del programa Integral de Aseguramiento de Bienes propiedad de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y tuvo un final feliz del cual supo la sociedad en general porque el informe del TS de TM lo publicó la CFE el 20 de agosto de 2001, a plana entera, en seis diarios de circulación nacional. Antes, esa sociedad fue enterada por los medios, oportunamente, del convenio celebrado entre TM y CFE; estuvo al tanto del desarrollo del proceso y fue informada sobre la marcha cuando el director general de CFE y 18 servidores públicos firmaron las declaraciones de integridad, lo cual, *ipso facto*, arrastró “hacia arriba” a los directores generales de las aseguradoras licitantes. Esas firmas (compromisos individuales) le dieron al proceso un alto grado de calidad.

En síntesis, en este PI hubo amplia comunicación y compromiso de calidad, que son los pilares fundamentales en que descansa el éxito de los pactos.

El informe publicado en agosto de 2001 cumple con la esencia de normas mínimas de información y así es que contiene una primera parte de antecedentes que equivale al párrafo del alcance, describiendo los principales compromisos convenidos entre TM y CFE, y los objetivos del pacto. Reseña la presencia cotidiana de TM. Rinde cuentas a la sociedad mencionando los aspectos

PROPUESTA DE UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA SELECCIÓN DE LOS TESTIGOS SOCIALES Y EL DESARROLLO DE SU TRABAJO

GUÍA ENUNCIATIVA

- Quien funja como Testigo Social (TS) debe tener prestigio y conocimiento adecuado del asunto que va a atestiguar. Por supuesto, gozar de prestigio general.
- El TS debe conocer las disposiciones fundamentales de la SECODAM y/o de los gobiernos estatales y municipales del caso, respecto a subastas y licitaciones públicas.
- El TS debe ser independiente de las partes involucradas en los Pactos de Integridad y está obligado a mantener una actitud de independencia mental en todos los asuntos relativos a su función de atestiguar.
- En los Pactos de Integridad, TM debe exigir como condición *sine qua non* que las partes indefectiblemente se comprometan por escrito, al nivel más alto, a actuar con integridad y transparencia. Si no se cumple con este requisito, TM debe retirarse.
- El texto de la declaración individual de integridad y transparencia debe incluir la siguiente manifestación: "Bajo protesta de decir verdad, declaro que en la presente licitación actuaré con integridad y transparencia y manifiesto que me abstendré de realizar conductas que por sí mismas o por interpósita persona induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos y otros aspectos que otorguen condiciones ventajosas a un licitante con relación a los demás participantes."
- TM también debe pedir que existan códigos de ética en las entidades licitantes y en las empresas de los oferentes, en el entendido de que ello no es una condición limitante si es que a cambio se comprometen a trabajar con esos códigos a futuro.
- TM debe ser invitada con tiempo suficiente para tener oportunidad de establecer los requisitos mencionados, discutir el contenido del convenio de colaboración que se firme y tener oportunidad de influir en el contenido de la convocatoria y de las bases de licitación, las cuales de manera específica habrán de incluir y referirse puntualmente a las etapas en las cuales la presencia de TM es indispensable.
- El informe que TS rinda a la sociedad debe expresar de manera clara e inequívoca la naturaleza de su relación con el hecho que va a atestiguar, su opinión y en su caso los aspectos positivos y/o negativos observados.
- Quien invite a TM a actuar como TS debe entender y aceptar que parte fundamental del éxito de estos procesos es la difusión pública vía los medios, la cual puede ser manejada a juicio de TM cada vez que lo estime pertinente.
- En el convenio de colaboración debe establecerse la aportación económica que la intervención de TM signifique, la cual deberá estar basada en el tiempo realmente incurrido integrado por las distintas personas que intervengan a decisión del TS.
- El costo de la intervención de TM deberá ser sufragado en un 50% por el licitante y el otro 50% a cargo de el o los ganadores de la subasta o licitación.
- Ya en la práctica en sí, las etapas más significativas del proceso de atestiguar (enunciativo) son:
 - a) Discusión y firma del convenio; ésta, de preferencia, en presencia de los medios. Boletín de prensa.
 - b) Revisión del proyecto de las bases de licitación o subasta, y de la convocatoria.
 - c) Publicación de la convocatoria relativa en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos o tres periódicos importantes. Boletín de prensa.
- d) Presencia del TS por sí o sus representantes, en todas las sesiones que se lleven a cabo para aclaración de dudas.
- e) Firma y entrega de las declaraciones unilaterales de integridad, las cuales deberán recibirse en el momento en que se presenten las propuestas técnicas, acto que debe hacerse bajo la presencia del TS. Rueda de prensa; boletín.
- f) Al presentarse las propuestas técnicas también deben recibirse en sobre cerrado las propuestas económicas, las cuales deberán guardarse, debidamente lacradas, en lugar seguro a satisfacción del TS.
- g) Presencia del TS durante la calificación de las propuestas técnicas vigilando que se cumpla con los parámetros pero sin involucrarse ni comprometerse con la evaluación de su contenido técnico.
- h) Presencia en la sesión en que se informe el resultado de la calificación de las propuestas técnicas y la apertura de las propuestas económicas que procedan para definir al ganador. Rueda de prensa; boletín.
- i) Preparación del informe final, dirigido a la sociedad en general, el cual debe publicarse en medios impresos de circulación nacional.

positivos y negativos observados y concluye con el párrafo de la opinión que a la letra dice:

“El testimonio social de TM no incluyó la evaluación del contenido técnico de las propuestas. Se restringió a la verificación del cumplimiento a lo establecido. En nuestra opinión, el proceso de contratación se desarrolló de conformidad con lo dispuesto en las bases de licitación y las partes que en él intervinieron, cumplieron con

lo establecido. En todo tiempo, la transparencia fue evidente e inmanente.”

Nótese que la opinión es positiva; es decir, que hace una afirmación sin ambages saliéndose del eufemismo tibio que suele utilizarse en ese tipo de opiniones, ese que dice: “nada llamó nuestra atención durante el trabajo que indique...”, lo que técnicamente se conoce como una seguridad negativa.

Marco de referencia. Ensayo

El ideal de TM es que los Pactos de Integridad se generalicen en la sociedad mexicana sin la necesidad de su presencia. Ideal sería, por ejemplo, que en pequeños municipios al emprenderse alguna obra pública se siga el modelo que ahora estamos desarrollando, y ello funcionaría a través de la invitación que las autoridades municipales hagan a un ciudadano conspicuo y respetable del pueblo para que actúe como testigo social de la licitación que al respecto se haga.

Para facilitar ese logro, en el recuadro se presenta la propuesta que a nivel borrador para discusión se somete a consideración del Consejo Rector de TM, de un marco de referencia para la selección de Testigos Sociales y el desarrollo de su trabajo. Es una guía de conducta para miembros de la sociedad civil, que por lo general no conocen la normatividad a que se sujetan los profesionales que ejercen la función de atestiguar.

Corolario

En México hoy todos hablamos de transparencia. Todos exteriorizamos ese anhelo. Todos queremos ser y exigimos que todos sean transparentes. Pareciera un asunto modal cuando en realidad, desde siempre, debió ser una virtud subyacente al ser humano y a sus instituciones.

La importancia de los casos narrados se da precisamente en la circunstancia de que los hechos siguieron a las palabras y es así que estamos en presencia de un ejercicio de la vida real en donde la transparencia fue algo más que un caso de fe extrema.

La transparencia, al igual que el hombre invisible, no se ve. La diferencia estriba en que éste es una ficción y aquélla una decisión moral, una actitud ética, una declaración de conducta.

Por esto el momento crucial que apuntala el Informe rendido por Transparencia Mexicana, ya dije, ocurrió cuando los directores de las compañías aseguradoras y 19 servidores públicos firmaron declaraciones individuales de integridad y transparencia mediante las cuales, formalmente y por escrito, manifestaron su voluntad de conducirse precisamente así, con transparencia.

Esos compromisos escritos modelan la conducta de los participantes y provocan que esa transparencia que no se ve, esté siempre presente. Se siente; casi se toca. Fue inmanente y avala el éxito de este primer Pacto de Integridad felizmente aterrizado. Ojalá le sigan muchos ■

Informe de UNICEF I

Estado Mundial de la Infancia 2002: Capacidad de Liderazgo

Realidades sobre el VIH/SIDA

- La mitad de los casos de SIDA ocurre entre jóvenes con edades de 15 a 24 años.
- Se calcula que viven en el mundo 1.4 millones de niños menores de 15 años con VIH.
- El 80% de los niños menores de 15 años con VIH vive en África.
- Desde que se desató la epidemia han muerto por causa del SIDA 4.3 millones de niños menores de 15 años.
- Más de 13 millones de niños de 14 años o menos son huérfanos a causa del SIDA.

Realidades sobre los conflictos armados

- Las mujeres y los niños representan el 80% de los 35 millones de refugiados y personas desplazadas en todo el mundo.
- En el periodo comprendido entre 1990 y 2000, dos millones de niños murieron a causa de conflictos; seis millones sufrieron heridas o quedaron impedidos y doce millones perdieron su hogar.
- Entre el 80 y el 90% de los muertos y los heridos en los conflictos son civiles, y los niños y sus madres constituyen la abrumadora mayoría.
- A causa de los conflictos, más de un millón de niños son huérfanos o se han visto separados de sus familias en el último decenio del siglo XX.