

EL CASO PROVIDA:

Cuentas pendientes en la transparencia y la justicia

Gaia Gozzo



El caso Provida: deudas pendientes con la transparencia y la justicia

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett. Incentivamos su reproducción y agradecemos se cite la fuente.

Autor: Gaia Gozzo

Apoyo en la definición y revisión de contenido: María Vallarta, Martha Juárez y Helena Hofbauer

Cronología de hechos: María Vallarta y Daptnhe Cuevas

Historia contada desde los medios: Alonso Flores Ávila

Auditoría Ciudadana: Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Corrección de estilo: Alejandro Brito

Diseño gráfico y producción editorial: Mono Comunicación, S.A. de C.V.

Impresión: Mono Comunicación, S.A. de C.V.

© Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Popotla 96-5

Tizapán-San Angel

México D.F. 01090

México D.F., Abril 2006.

CONTENIDO

1. Introducción	7
2. Gasto etiquetado para mujeres: Congreso y sociedad civil colaboran para promover una perspectiva de género en la asignación y ejecución de fondos públicos	9
3. Seis organizaciones de la sociedad civil piden transparencia y rendición de cuentas	11
4. Demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas: primera etapa (2003 y principios del 2004)	15
4.1. Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo	
4.2. Análisis del marco legal del Congreso respecto a la aprobación del presupuesto	
4.3. Solicitud de esclarecimiento a la Cámara de Diputados y al Senado de la república	
5. Demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas: segunda etapa (mitad del 2004 y 2005)	21
5.1. La auditoría fiscal	
5.2. El análisis de la política pública de salud	
5.3. La cobertura por parte de los medios masivos de comunicación	
5.4. La reacción del Congreso	
5.5. La reacción de la Secretaría de Salud	
5.6. La reacción de la Secretaría de la Función Pública	
5.7. El seguimiento del caso: la exigencia por la transparencia y la rendición de cuentas continúan	
6. Factores estratégicos en la coalición ciudadana	31
6.1. Alianza estratégica	
6.2. El posicionamiento político, ideológico e institucional de la demanda.	
6.3. Estrategia de medios y alianza con los medios:	
6.4. Una alianza más: CIMAC	
7. Alcances y límites de la experiencia	37
8. Reflexiones Finales	41
Recomendaciones	
Glosario	
Anexo 1:	
Síntesis de los principales Resultados de la Auditoría Ciudadana	45
Anexo 2:	
La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Próvida-Cronología	49
Anexo 3:	
Análisis de Prensa	59

El caso Provida: deudas pendientes con la transparencia y la justicia

La presente publicación resulta de la sistematización de un largo proceso de trabajo de seis organizaciones de la sociedad civil que durante los últimos tres años han dado seguimiento a un caso lleno de irregularidades: el recorte de 30 millones de pesos del presupuesto público etiquetado para combatir el VIH-SIDA, para asignarlo al Comité Nacional Provida, que lo gastó irregularmente.

Las organizaciones consideraron valioso compartir esta experiencia con sus pares y otros interesados en el tema, pues de ella surgió un valioso aprendizaje, principalmente en lo que se refiere al acceso a la información y la transparencia en el uso de recursos públicos, así como a la organización interna del trabajo conjunto de seis organizaciones.

Gaia Gozzo realizó un arduo trabajo de revisión de los expedientes a cargo de cada una de las organizaciones involucradas, entrevistas a los participantes en el caso y a algunos otros actores relevantes que participaron en el proceso a lo largo de estos años. Ella compiló, revisó, y sistematizó la información, y presenta ahora este texto a fin de contribuir en la difusión de un tema incipiente en México: el acceso a la información gubernamental y la rendición de cuentas, con la variable incluida del acceso a la justicia.

María Vallarta (Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia) y Martha Juárez (GIRE), trabajaron muy cercanamente con Gaia Gozzo en la revisión del texto, y realizaron aportaciones importantes en la definición del contenido final, dado que se necesitaba especialmente reflejar la perspectiva de las organizaciones.

Alejandro Brito (Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana) hizo una acuciosa revisión de estilo, para darle al texto uniformidad, luego de la intervención de tantas manos.

Por otro lado, el documento incluye varios anexos. La "Cronología de hechos" estuvo principalmente a cargo de María Vallarta (Equidad de Género) y Daptnhe Cuevas (Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad). "La historia contada desde los medios: análisis de prensa", escrita por Alonso Flores Ávila (GIRE), resulta indispensable para tener una visión desde los medios, que dieron al caso una amplísima cobertura. El último anexo, "Auditoría ciudadana", que muestra el resultado de la auditoría financiera que realizaron las organizaciones a los 30 millones otorgados a Provida, estuvo a cargo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, al igual que la producción editorial.

Finalmente, si bien permanentemente se hace referencia a las seis organizaciones que condujeron esta tarea, es necesario destacar la aportación de Comunicación e Información de la Mujer, CIMAC, que contribuyó sensiblemente a la estrategia seguida con los medios de comunicación.

Todos y cada uno de los representantes de las organizaciones participaron de uno u otro modo en la realización de este proyecto. A todos ellos el reconocimiento debido.

1. Introducción

Los conceptos de rendición de cuentas y transparencia se han vuelto, en la última década, pilares en la agenda de la buena gobernabilidad. Las fallas de los sistemas tradicionales de rendición de cuentas han empujado a la sociedad civil a participar de forma más efectiva para promover sistemas democráticos capaces de cumplir con los derechos de la ciudadanía. Nuevas experiencias de vigilancia y participación ciudadana florecen en todo el mundo y algunas de las más novedosas e interesantes se llevan a cabo en el continente latinoamericano.

El proceso democrático iniciado en México hace apenas unos cuantos decenios ha abierto nuevos espacios de participación de la sociedad civil en los procesos de definición de las políticas públicas. Lo que caracterizó a los años anteriores a este proceso fue el predominio de un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y una acción colectiva confinada casi totalmente a espacios populares de protesta y enfrentamiento con el Estado. El nuevo contexto político del país, resultado de más de veinte años de presión política de los movimientos sociales mexicanos, empieza a generar nuevas oportunidades de diálogo con la clase política y el gobierno. La sociedad civil, mejor organizada y más profesionalizada, ha ido cobrando mayor legitimidad política, contribuyendo con ello en la construcción de una cultura de los derechos ciudadanos.

Entre los logros más significativos está la entrada en vigor el 12 de junio del 2003 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Ley de Transparencia), resultado de la presión política y civil para combatir frontalmente la corrupción. Dicha Ley ha generado la posibilidad concreta de romper con el secretismo de la gestión pública y de revelar el nivel de deterioro de algunas prácticas institucionalizadas por años de gobierno único del PRI. Esta Ley de Transparencia, que otorga a las y los ciudadanos el derecho de solicitar y obtener de forma rápida y sencilla cualquier documento e información de las instituciones estatales, vuelve de dominio e interés públicos los asuntos gubernamentales y contribuye potencialmente a reducir las formas de impunidad y corrupción. Este derecho a conocer y supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, el uso de los recursos públicos y los resultados obtenidos, marca el inicio de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, en la cual los ciudadanos pueden desempeñar un papel fiscalizador y de control social.

Este documento analiza la manera como una coalición de seis organizaciones de la sociedad civil mexicana, a partir de la información obtenida a través de la Ley de Transparencia, han denunciado y exigido rendición de cuentas sobre un desvío de fondos públicos del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003.

Para ese año, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó, en diciembre de 2002 un incremento de 600 millones de pesos destinado a la salud de las mujeres y otros programas. De esos fondos adicionales, 30 millones de pesos, originalmente asignados a la partida para la atención del VIH/sida, fueron extraídos y asignados de forma arbitraria a la organización Pro-Vida para el fortalecimiento de sus "Centros de Ayuda para la Mujer". A partir de ese hecho, las seis organizaciones civiles realizaron una investigación que arrojó evidencias irrefutables sobre el desvío y la malversación en la ejecución de esos recursos públicos.

Se documentaron las irregularidades en que incurrió el diputado Luís Pazos de la Torre, presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura (del 1 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2003), excediendo sus facultades y manipulando de forma discrecional las decisiones tomadas por la Mesa Directiva de dicha legislatura. Se evidenciaron las inconsistencias entre las políticas oficiales de la Secretaría de Salud y las acciones realizadas por Pro-Vida con dinero público. Finalmente, algo clave para que el escándalo estallara en todos los medios de comunicación nacionales y la opinión pública se pronunciara alrededor de tan evidente

corrupción, fue que se comprobó de modo irrefutable la malversación en la ejecución de estos fondos, produciendo pruebas contundentes de las irregularidades fiscales, del conflicto de intereses de las empresas contratadas y de los gastos suntuarios ejecutados por Pro-Vida.

Estos hechos se denunciaron ante la Cámara de Diputados, exigiendo que se tomaran medidas para sancionar a los responsables de las irregularidades y que se legislara para subsanar los vacíos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además, se reclamó a la Secretaría de Salud la asignación de recursos públicos a una organización cuya misión es contraria a la política pública en materia de salud sexual y reproductiva y del control del VIH/sida.

El proceso de demanda ciudadana para la transparencia y rendición de cuentas ha provocado la respuesta de varias instituciones gubernamentales y obtenido algunos resultados importantes. La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) han corroborado con sus investigaciones los resultados encontrados por las organizaciones civiles mencionadas. La ASF ha determinado irregularidades por más de 27 de los 30 millones entregados a Pro-Vida. Por su parte, la Secretaría de la Función Pública, luego de anunciar el haber encontrado irregularidades en el manejo de los recursos, ha inhabilitado por 15 años y sancionado económicamente con una multa de 13 millones de pesos a Jorge Serrano Limón, presidente del Comité Nacional Pro-Vida. Por otro lado, la Secretaría de Salud ha cancelado el contrato con Pro-Vida y suspendido los recursos pendientes por entregarle para los años 2004 y 2005.

Sin embargo, a pesar de los significativos resultados alcanzados por esta acción de demanda ciudadana, aún no se consigue que a los responsables del desvío y la malversación de los recursos públicos se les finquen las responsabilidades correspondientes, lo que revela que todavía hay limitaciones importantes en el impacto que se puede obtener y en el rol que puede jugar la sociedad civil al participar en los procesos de fiscalización de los poderes públicos.

¿Qué entendemos por Rendición de Cuentas?

El concepto de “rendición de cuentas” tiene dos dimensiones¹: *answerability* (obligación de respuesta), la obligación también de los oficiales públicos de informar y explicar lo que están haciendo; y *enforcement* (aplicación de sanciones), capacidad de sancionar a los oficiales públicos que hayan violado sus deberes.

La primera dimensión, *answerability*, implica por un lado el derecho a pedir informaciones y explicaciones y, por el otro, la obligación de los tomadores de decisiones de proporcionar informaciones y justificar dichas decisiones. La segunda dimensión, *enforcement*, implica el derecho a sancionar conductas impropias y obliga a los tomadores de decisiones a justificar de manera transparente sus decisiones y, eventualmente, a asumir las consecuencias que deriven de dichas decisiones, incluida una sanción. Por consiguiente, las tres dimensiones de información, justificación y sanción deben estar presentes: A rinde cuentas a B, cuando A es obligado a informar y justificar sus acciones y decisiones y a asumir las sanciones en caso de conductas impropias.

Los sistemas de rendición de cuentas utilizan mecanismos “verticales” u “horizontales”². Los mecanismos horizontales se refieren a las instituciones del estado que tienen mandato constitucional para controlar los abusos y exigir rendición de cuentas a otras instituciones del estado. Tradicionalmente, éstas incluyen a entidades como los congresos, las constituciones, los sistemas judiciales y las “agencias de rendición de cuentas” específicas como las comisiones para los

1 A. Schedler, 1999, “Conceptualising Accountability”, en A. Schedler et al., *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracy*, London: Lynne Reiner.

2 G. O'Donnell, 1999, ‘Horizontal Accountability in New Democracies’, Ibid.

derechos humanos, las comisiones electorales independientes o las agencias de anticorrupción. Los mecanismos verticales se refieren a la relación entre la población y sus representantes e incluyen elecciones razonablemente libres y justas, una sociedad civil capaz de monitorear a sus representantes y tener incidencia política, medios de comunicación dispuestos a darle cobertura por lo menos a las demandas ciudadanas prioritarias.

Finalmente, hay que evidenciar una gran diferencia entre el concepto de “rendición de cuentas” y el concepto de *responsiveness*. Definiendo³ la “rendición de cuentas” como la relación entre el poseedor de un derecho y las instituciones responsables de respetar y satisfacer dicho derecho; y *responsiveness* (obligación de respuesta) como la capacidad de los tomadores de decisiones de percibir las necesidades y responder a las demandas de grupos específicos. Es evidente que el primer concepto tiene que ver con obligaciones y deberes, mientras que el segundo es discrecional. Solamente la dimensión de *enforceability* permite pasar de la respuesta discrecional a necesidades percibidas, a la obligación de cumplir con demandas legítimas y con los derechos. Si bastante se ha avanzado en validar el concepto de *responsiveness* (pues siempre se percibe mayormente la obligación de validar de forma pública las acciones que afectan a todos los ciudadanos), poco se ha hecho para adoptar el concepto de “rendición de cuentas” ya que todavía hay fallas evidentes en la aplicación efectiva de los mecanismos de sanción.

Los límites de los sistemas tradicionales de rendición de cuentas han provocado que la sociedad civil busque espacios de participación en los procesos de monitoreo y vigilancia de las instituciones públicas. Sin embargo, para que la ciudadanía colabore en estos esfuerzos de forma seria y relevante y pueda establecer una relación madura basada en el reconocimiento recíproco del rol que cada actor puede jugar en contextos más democráticos, es preciso garantizarle no sólo el acceso a la información, sino también el derecho a demandar a los funcionarios públicos que no cumplen cabalmente con sus deberes oficiales.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Un grupo de ciudadanos, periodistas y académicos preocupados por establecer lineamientos y reglas claras capaces de garantizar el derecho de acceso a la información, integraron el Grupo Oaxaca (por el nombre de la ciudad en la que se reunieron en mayo de 2001), el cual se dio a la tarea de elaborar un proyecto de ley que más tarde se convertiría en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados en diciembre de 2001 y aprobada el 30 de abril de 2002, entrando en vigor en junio de 2003.

La Ley de Transparencia tiene como objetivo transparentar el quehacer gubernamental y velar por la privacidad de los datos personales, proporcionando mecanismos claros para acceder a la información. Es de observancia obligatoria para todos los servidores públicos. Esta Ley parte de la lógica democrática que establece que “toda la información gubernamental es pública porque es generada con recursos que la sociedad transfiere al gobierno”⁴.

Desde 1977, la Constitución mexicana contempla el derecho a la información en su artículo sexto. Sin embargo, en la práctica el ejercicio del mismo no estuvo plenamente garantizado ni regulado sino hasta la entrada en vigor de la Ley de Transparencia.

3 S. Gloppen, L. Rakner, y A. Tostensen, 2003, ‘*Responsiveness to the concerns of the poor and accountability to the commitment to poverty reduction*’, Working Paper 2003:9, Oslo: Chr Michelsen Institute.

4 J. P. Guerrero Amparán, “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Sociedad Civil”, en *México Transparente*, año 1, número 1, enero a marzo de 2005; México.

Para garantizar el pleno respeto al derecho de acceso a la información, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que nació con autonomía e independencia, características imprescindibles para una correcta observancia de la Ley. Sin embargo, el IFAI sólo tiene competencia sobre el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República. Los demás sujetos obligados (Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal) se autorregulan a partir de la propia Ley.

La Ley de Transparencia regula el procedimiento para solicitar información y ofrece recursos legales en caso de que alguna dependencia o entidad se niegue a entregar información pública. Las solicitudes de información se pueden ingresar por correo postal, ante la Unidad de Enlace de la dependencia correspondiente o a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) que es el mecanismo electrónico, instrumentado por el IFAI, por medio del cual se puede ingresar y dar seguimiento a las solicitudes de información vía Internet.

El SISI presenta enormes ventajas: evita el traslado a la oficina de la Unidad de Enlace, acorta los tiempos en que las solicitudes de información empiezan a ser procesadas, da seguimiento al curso de la solicitud; puede revisar en el mismo sitio toda la lista de dependencias del ejecutivo federal que son observadas por el IFAI; y garantiza un total anonimato al no tener la obligación de proporcionar ningún tipo de dato personal; cuenta con acuse de recibo, es decir, comprobante del ingreso de la solicitud con fecha; facilita el proceso, en caso de requerir presentar un recurso de revisión, así como en caso de inconformidad con la respuesta recibida⁵.

⁵ Para una información más detallada ver la publicación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública *Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales*, y visitar la página Web www.ifai.org.mx.

2. Gasto etiquetado para mujeres: Congreso y sociedad civil colaboran para promover una perspectiva de género en la asignación y ejecución de fondos públicos

El tema de los presupuestos con enfoque de género empieza a discutirse en México en el año 2000, cuando organizaciones civiles con una trayectoria de trabajo en análisis de presupuestos y en la promoción de la equidad de género empiezan a hablar de gasto etiquetado para la mujer. Era un tema nuevo en México, no existían muchas referencias ni puntos de entrada al debate. Apenas se empezaba a tener discusiones un poco más sustantivas y a llamar la atención sobre la importancia fundamental de trabajar en la identificación del presupuesto etiquetado para mujeres y avanzar en la promoción de los derechos de las mujeres.

Desde entonces se abrió y fortaleció un espacio de colaboración entre la Comisión de Equidad y Género y organizaciones de la sociedad civil a fin de resaltar la importancia de analizar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) con un enfoque de género.

Desde este enfoque, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados empieza, por primera vez, a analizar el PEF presentado por el ejecutivo, con el objetivo de identificar el gasto para las mujeres y de esta manera tener datos concretos y argumentos contundentes para negociar el incremento de los fondos etiquetados. Algunas de las asociaciones civiles especializadas en el análisis del presupuesto con enfoque de género asesoran a la Comisión sobre los cambios que se necesitaban aportar y dónde era necesario invertir más.

En los dos años siguientes, el trabajo con el poder legislativo se hizo más consistente y significativo. Se organizaron una serie de foros y talleres públicos en el Congreso para ilustrar la importancia de identificar el gasto que impacta y beneficia a las mujeres y se siguió el trabajo con la Comisión de Equidad y Género para lograr que las diputadas se involucraran de manera directa y comprometida con este tema.

Como resultado de esta actividad política en la Cámara, por primera vez, en el año 2001, las propias organizaciones de la sociedad civil activas en temas de presupuesto y equidad de género, presentaron a la Comisión una revisión del presupuesto de ese año y una propuesta de las prioridades para el presupuesto 2002. Fue el primer año en que la sociedad civil participó con un rol reconocido oficialmente en el debate sobre el presupuesto, informándole a la Comisión sobre el estado del gasto destinado a las mujeres y asesorándola sobre cómo incrementar y orientar de manera más efectiva los fondos etiquetados.

En el 2002, las organizaciones civiles cooperan con la Comisión en la revisión del PEF 2003, asesoran a las diputadas sobre los cambios y les dan argumentos para entrar al debate y a la negociación del presupuesto. En este contexto, el 16 diciembre de 2002, tras arduas negociaciones de la Comisión de Equidad y Género, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba una ampliación presupuestaria de 600 millones de pesos para programas de salud de las mujeres y otros rubros. Un incremento tan significativo de los fondos destinados al gasto en temas de mujeres se celebra como un logro importante, resultado del trabajo de colaboración con la sociedad civil.

El 9 de enero del 2003, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara baja envía al presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el panista Luis Pazos, un oficio en el que detalla la distribución de los recursos adicionales destinados al rubro de la salud. Ahí se incluyen 208 millones de pesos para el programa de control del VIH/sida.

⁶ El 15 de agosto de 1989 el presidente del Comité Pro-Vida de México, abrió el primer Centro de Ayuda para la Mujer (CAM), en el Distrito Federal. A la fecha de asignación de los fondos, la red de CAM contaba con 23 centros. La Red de dichos centros se define como una "red interesada en unir a todas aquellas instituciones pro-vida católicas que promueven la cultura de la vida y se dedican o están interesadas en dedicarse a orientar a las mujeres embarazadas que piensan en abortar, con la finalidad de que tomen una decisión libre y responsable, con la cual tanto ellas como sus hijos puedan vivir". Para más informaciones y detalles consultar <http://www.prodigyweb.net.mx/cprovida/>.

Al día siguiente, el Secretario de Salud, Julio Frenk Mora, recibe un oficio del diputado Luis Pazos informándole la manera como se deberán distribuir los 600 millones de pesos adicionales, pero en lugar de los 208 millones de pesos asignados a la atención del VIH/sida aparecen 178 millones de pesos. La diferencia de 30 millones de pesos se asigna a una nueva partida: la construcción de diez Centros de Ayuda para la Mujer (CAM) de la organización Pro-Vida⁶, de corte ultraconservador.

Los 208 millones estaban originalmente etiquetados para la compra de medicamentos antirretrovirales usados para tratar el sida. El cálculo de los fondos necesarios para dar acceso a la terapia antirretroviral a las personas que viven con el virus era resultado de un proceso de investigación consensuado y negociado por las redes de organizaciones activas en la prevención y control del VIH/sida. Por primera vez se cubriría toda la demanda de tratamientos para las personas que viven con esta enfermedad y que no cuentan con seguridad social. Restarle 30 millones de pesos a ese presupuesto afectaría indudablemente a la cobertura de estos tratamientos.

El 17 de enero, las diputadas del PRI de la Comisión de Equidad y Género envían oficios de protesta al diputado Luis Pazos, denunciando que la asignación de fondos enviada al secretario de Salud no era la acordada por la Cámara de Diputados en el pleno y califican de “arbitraria e inconstitucional” la asignación de recursos a Pro-Vida. Al legislador del PAN le exigen que respete las asignaciones aprobadas y no se ejecuten los fondos hasta que se esclarezca el asunto y se discuta en el siguiente periodo de sesiones.

En ese momento, las mismas diputadas y la sociedad civil inician el proceso para esclarecer el presunto desvío de recursos. Se convoca además a otras organizaciones que, sin apoyar directamente a la Comisión en promover el incremento de los fondos para la mujer, son reconocidas por su trayectoria política en defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Finalmente, tratándose de un desvío de fondos etiquetados para la atención del VIH/sida, se alerta también a las organizaciones que trabajan en la prevención y control de la pandemia para involucrarlas como representantes de las personas directamente afectadas por el recorte, es decir, aquellas que viven con el virus.

3. Seis organizaciones de la sociedad civil piden transparencia y rendición de cuentas

Las organizaciones de la sociedad civil que decidieron darle seguimiento al caso e iniciar un proceso de investigación dirigido a esclarecer el presunto desvío de fondos y la asignación arbitraria de fondos a Pro-Vida fueron: Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Letra S: Salud, Sexualidad, Sida y Salud Integral para la Mujer (SIPAM).

Las seis organizaciones están comprometidas a lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno y a contribuir desde su ámbito particular de trabajo para que todas las personas puedan ejercer la ciudadanía plena y participar de forma significativa en la construcción del sistema democrático mexicano. Cada una, por mandato institucional y temática de trabajo, se sintió afectada por el desvío de fondos y en consecuencia decidió participar en una coalición ciudadana de denuncia y demanda por la transparencia y la rendición de cuentas.

El **Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad** (www.consorticio.org.mx) es una organización creada con el fin de contribuir a establecer puentes más sólidos y efectivos entre los congresistas y las organizaciones civiles y del movimiento feminista en México. Su misión es coadyuvar al reconocimiento de la plena ciudadanía de las mujeres, a la construcción de una sociedad justa, plural, equitativa y al fortalecimiento de un Estado de derecho democrático. El Consorcio actúa, impulsando, acompañando, difundiendo, dando seguimiento y evaluando procesos legislativos, para incidir en los temas relacionados con la equidad de género, los derechos de las mujeres y la no discriminación. En particular dedica sus esfuerzos y recursos a realizar actividades informativas, de difusión, de capacitación, de análisis y de gestión sobre las agendas legislativas tanto en el Congreso Federal como en los congresos estatales. Por su cercanía con el poder legislativo y su misión de promover la equidad de género dentro del Parlamento, por su trabajo con la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados sobre la identificación e incremento del gasto etiquetado para la mujer, el Consorcio tuvo un interés particular de participar en la coalición de organizaciones a través de su trabajo de incidencia política con el órgano legislativo como uno de los ejes clave de la demanda ciudadana de rendición de cuentas.

Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia (www.equidadd.org.mx) es una organización surgida a partir de la necesidad de formar y fortalecer habilidades en las mujeres para elaborar, analizar y evaluar las políticas públicas en México desde la perspectiva de género. Como institución dedicada a la formación de grupos de gestión y defensa y a la construcción de alianzas entre mujeres líderes de ámbitos diversos, Equidad de Género contribuye con la formación de redes que permiten que una base social cada vez mayor simpatice y se involucre en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, del aborto legal y en la evaluación y seguimiento de los presupuestos públicos para que sean elaborados con perspectiva de género. Equidad tiene dos áreas de trabajo. En la de *Defensa y gestión de los derechos sexuales y reproductivos y aborto legal*, se generan proyectos encaminados a impulsar propuestas de cambios en la normatividad de estos derechos dentro del marco jurídico para que la ciudadanía los reconozca, entienda, ejerza y exija. En la de *Presupuestos públicos con perspectiva de género*, se investigan y analizan las partidas del gasto público relacionadas con las demandas de las mujeres en los sectores de la salud y la educación, primordialmente.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (www.fundar.org.mx) es una institución independiente, interdisciplinaria y plural que busca avanzar hacia la democracia sustantiva. Fundar se dedica a la incidencia y al monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. Su trabajo parte de una concepción integral de los derechos

humanos, del reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y promover la perspectiva de género, la participación ciudadana, la justicia social y la transparencia y rendición de cuentas. En concreto, Fundar organiza sus acciones en dos áreas: *Análisis y Seguimiento al Presupuesto Público y Gobernabilidad y Derechos Humanos*. Fundar decidió integrarse al grupo, aportando su experiencia específica en el análisis de presupuesto desde una perspectiva de género, debido a su interés de promover la transparencia en el proceso presupuestal de asignación de recursos públicos.

GIRE, Grupo de Información en Reproducción Elegida (www.gire.org.mx) tiene como interés principal generar, sistematizar y difundir información relativa a los derechos reproductivos de la población en México, concentrándose particularmente en la problemática del aborto. GIRE pretende incidir en el paradigma de salud pública desde un debate razonado; para ello promueve la difusión de información completa y objetiva sobre el aborto. Su trabajo está dirigido a tomadores de decisiones y funcionarios de los tres poderes del Estado, así como a los medios de comunicación y a los líderes de opinión. Con un amplio enfoque de discusión que toma en cuenta aspectos éticos, sociales y legales, pretende cuestionar aquellas posiciones contrarias a la legalización del aborto que ignoran de manera deliberada las consecuencias negativas que los abortos clandestinos provocan en la salud y la vida de las mujeres. Lejos de dogmas y prejuicios, GIRE desea fomentar una discusión racional que coloque a la interrupción voluntaria del embarazo como un problema de salud pública y de justicia social en el contexto de los derechos humanos de las mujeres. GIRE se involucró en el caso del desvío de fondos a Pro-Vida, principalmente por la profunda contradicción existente entre la aplicación de la legislación y política pública del gobierno federal y los recursos económicos entregados por éste mismo a una organización que abiertamente contradice los programas de gobierno en materia de salud sexual y reproductiva.

Letra S: Salud, Sexualidad, Sida (www.letraese.org.mx) tiene como misión contribuir al desarrollo de una cultura de la salud sexual y a la promoción y defensa de los derechos sexuales de la población, apoyando los esfuerzos nacionales contra la epidemia del VIH/sida. Con estos objetivos, Letra S se concentra en dos líneas de intervención: la difusión de información a través de los medios masivos de comunicación; y la incidencia política en los espacios de toma de decisiones de las instituciones públicas. En el área de difusión, actúa para divulgar información y crear espacios para la discusión y análisis sobre las políticas públicas en torno al VIH/sida, la sexualidad, la salud sexual, los derechos sexuales y reproductivos. En el área de incidencia política, busca influir en las políticas públicas a través del trabajo de incidencia con los tomadores de decisión gubernamentales, impulsando la formulación de políticas públicas acordes y adecuadas a la no discriminación y defensa de los derechos sexuales. Siendo la única organización del grupo identificada con el VIH/sida, Letra S ha cumplido el papel de representante del sector de la sociedad civil que lucha contra la epidemia y que se vio afectado por la reducción de fondos del presupuesto destinados al combate de ese padecimiento.

Sipam, Salud Integral para la Mujer, (www.sipam.org.mx) es una organización feminista que promueve y defiende el ejercicio libre y placentero de la sexualidad de las mujeres, así como el respeto de sus derechos sexuales y reproductivos como ejes de transformación personal, cultural y política. Sipam apuesta a la construcción de una sociedad democrática que ofrezca a las mujeres las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales para el ejercicio de sus derechos, su empoderamiento y la apropiación de sus cuerpos y sus vidas. Sipam se ha ubicado como una de las organizaciones ciudadanas líderes del movimiento civil democrático y desde su especialidad en salud sexual y reproductiva ha logrado impactar con una agenda de interés público en los ámbitos sociales, legislativos y gubernamentales que influyen en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Sipam promueve además las propuestas y análisis de organizaciones civiles y feministas a través de programas radiofónicos. Reconocida por sus casi 20 años de trabajo de difusión, educación e incidencia política, Sipam se incorporó al proceso de rendición de cuentas por las arbitrariedades

detectadas en la asignación de recursos públicos en el presupuesto federal y también porque el carácter conservador, opuesto al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de la organización beneficiada Pro-Vida provoca daños a la salud de las mujeres y niega los avances logrados en las políticas públicas sanitarias vigentes.

La noticia del presunto desvío llegó a la sociedad civil por distintas fuentes y vías, utilizando canales institucionales y también de relaciones personales, en función de su especialidad. Letra S, junto con otras organizaciones que trabajan en el combate al VIH/sida, fue informada originalmente en una reunión con la propia Secretaría de Salud (Ssa). De estos primeros contactos se desprendió una reacción en cadena. En México, son pocas las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos sexuales y por la afinidad de objetivos y de políticas a menudo se ubican como un referente común.

4. Demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas: primera etapa (2003 y principios del 2004)⁷

Se pueden identificar fundamentalmente dos etapas en el proceso de demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas. La primera abarcó todo el 2003 y parte del 2004 y se abocó a documentar y dar a conocer las anomalías identificadas y las carencias de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, que no especifica el procedimiento a seguir en el desglose de los recursos adicionales que sean aprobados en el pleno de la Cámara de Diputados. Estos vacíos jurídicos y de procedimiento permitieron el ejercicio arbitrario y unilateral del diputado Luis Pazos.

Como primer paso, se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2003 buscando la partida específica de los 30 millones de pesos desviados. Siendo el monto tan pequeño y micro etiquetado fue imposible encontrar en el PEF un nivel de desglose suficiente para evidenciar el desvío.

Hasta ese momento no había pruebas contundentes del presunto desvío de fondos. La única prueba era el oficio⁸ de Luis Pazos dirigido al secretario de Salud, Julio Frenk Mora, informándole la manera como se tenían que distribuir los recursos adicionales aprobados por la Cámara y en donde venía especificado que de ese presupuesto se debían destinar 30 millones de pesos a Pro-Vida a través de sus "Centros de Ayuda para la Mujer". Todo el 2003 y parte del 2004 sirvieron para buscar informaciones y generar pruebas ciertas y objetivas que pudieran demostrar de manera contundente las irregularidades en el proceso de asignación de los fondos. Simultáneamente se estudió y analizó la normatividad del proceso de otorgamiento del presupuesto, las violaciones a la ley y los vacíos de la misma que habían permitido que estas discrecionalidades se llevaran a cabo.

Se consultaron a varios especialistas en asuntos jurídicos, provenientes del mundo académico y profesional. Josefina Cotes Campos y José Roldán Xopa, profesores de Derecho administrativo del Departamento de Derecho del ITAM, concluyeron que en México hay un modesto número de disposiciones normativas que regulan el proceso presupuestario, que el PEF no es muy específico, por lo que es difícil determinar el destino de los fondos y que la práctica parlamentaria suple la ausencia de normas. Todas estas condiciones, argumentan los dos, favorecen la discrecionalidad de los poderes públicos y vuelven muy limitada la posibilidad de verificar el destino de los recursos por parte de la ciudadanía. Consecuentemente, con respecto a este caso específico, concluyen que la ASF es la dependencia encargada de determinar los daños a la Hacienda Pública.

Esta primera etapa fue de investigación y documentación, basada en la intención de abrir espacios de diálogo y encontrar soluciones compartidas al problema de los intereses partidistas y personales de los diputados sobre el uso efectivo y transparente del dinero de los ciudadanos. El enfoque consistía en resaltar la falta de claridad y transparencia en la asignación de los recursos gubernamentales y en la necesidad de legislar para subsanar los vacíos y carencias del marco legal que regula el proceso de otorgamiento del presupuesto.

⁷ En este capítulo sólo se señalan los eventos esenciales del proceso de demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas. Para una descripción más puntual y detallada de los acontecimientos, refiérase a la cronología incluida en el anexo 1.

⁸ Esta carta resultó ser un documento controvertido, ya que, según profesores de Derecho Administrativo del ITAM, carece de fuerza normativa propia y no obliga por sí mismo a la autoridad administrativa que dispone de los recursos, en este caso a la Secretaría de Salud, a cumplir lo ahí estipulado.

4.1. Solicitudes de Información al Poder Ejecutivo

Dada la complejidad del análisis presupuestal, se procedió a buscar informaciones de otras fuentes, solicitando explicaciones sobre el destino de los 30 millones de pesos directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Los datos solicitados no fueron proporcionados, constatándose una vez más la dificultad para obtener información oficial.

En agosto de 2003, pocos días después de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se formuló la primera pregunta vía Internet a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) del IFAI, solicitando de nuevo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informaciones sobre el destino de los fondos desviados. Por este medio, la SHCP respondió confirmando que los 30 millones de pesos se habían entregado a los Centros de Ayuda a la Mujer a través de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP), una dependencia de la Secretaría de Salud. Esta información fue la primera certeza de la asignación de los recursos a los Centros de Ayuda a la Mujer pertenecientes a Pro-Vida, asignación que no contó con el consenso del pleno de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, todavía quedaban varias preguntas sin responder sobre el proceso de asignación: ¿Se había recortado dinero para la atención y control del VIH/sida con el fin de entregarlo a Pro-Vida? ¿Cómo se asignan los recursos públicos a través de la Beneficencia Pública? ¿Se asignaron los 30 millones por concurso, de acuerdo con las reglas correspondientes?, ¿bajo qué criterios? ¿Con qué objeto se utilizarían los 30 millones?

Para aclarar estas dudas se siguió buscando información a través del SISI. Se solicitaron a la Secretaría de Salud:

- Los criterios de asignación y los montos distribuidos por la APBP.
- La lista de los beneficiarios de la APBP en el año 2003,
- Los datos completos de cada uno de los Centro de Ayuda para la Mujer beneficiados con los 30 millones de pesos,
- El desglose del presupuesto asignado a la APBP.

De las respuestas recibidas no quedó claro si se habían respetado los montos y criterios de asignación de recursos que establece la APBP⁹. Se encontró que los 30 millones representaban el 51 por ciento del total de recursos otorgados a las organizaciones civiles para ese año (58 millones 418 mil 684 pesos) y que en el 2003 Pro-Vida recibió 120 veces más recursos que cualquiera de las asociaciones beneficiadas.

4.2. Análisis del marco legal del Congreso respecto a la aprobación del presupuesto

Por otro lado, se investigó si el presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados tenía atribuciones para asignar recursos de manera unilateral. Del estudio realizado sobre el marco legal que regula el proceso de otorgamiento del presupuesto en la cámara baja, se desprendió que la Constitución establece claramente en el artículo 74 fracción IV que sólo la Cámara de Diputados tiene la facultad de examinar, discutir y aprobar el presupuesto público federal. Además, no se encontró ningún fundamento legal que validara la acción de Luis Pazos, pues en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no se señala expresamente la redistribución de fondos como atribución propia del presidente de la Comisión de Presupuesto. Se consideró entonces que la reasignación de los 30 millones se había hecho de manera ilícita.

⁹ Las Reglas de Operación de la APBP señalan que todas las organizaciones están sujetas a presentar proyectos bajo las reglas de operación del programa. El tope de recursos otorgados en todas las convocatorias es de \$250,000.

Los expertos consultados señalaron la falta de claridad sobre la manera de proceder en este caso, por tratarse de la primera denuncia de esta índole, donde un sector de la sociedad civil expone públicamente las poco transparentes prácticas de negociación del presupuesto federal en la Cámara y acusa a un diputado de haberse excedido en sus facultades. Todos coincidieron en que el presidente de la Comisión de Presupuesto no estaba facultado legalmente para decidir partidas presupuestales de forma unilateral. Sin embargo, también coincidieron en subrayar la inexistencia de un marco jurídico claro para evaluar el proceso y proveer una interpretación unívoca y objetiva. Se concluyó que existe un vacío en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria¹⁰ que reglamenta el proceso de asignación del presupuesto, por lo que le correspondía a la auditoría Superior de la Federación¹¹ determinar los daños y prejuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal.

Se analizó también si era legal que la Cámara de Diputados destinara recursos públicos del presupuesto a una organización de la sociedad civil, concluyendo que sí era posible, siempre y cuando se cumplieran las Reglas de Operación establecidas para el efecto. En este caso, la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública determina que para recibir fondos públicos, las organizaciones de la sociedad civil deben concursar presentando proyectos específicos que se financian con montos de 100 mil hasta 250 mil pesos. Pro-Vida no sólo no participó en ningún concurso público, sino que recibió 120 veces más del monto máximo que se puede entregar a una organización privada.

4.3. Solicitud de esclarecimiento a la Cámara de Diputados y al Senado de la república

En noviembre de 2003, las seis organizaciones presentaron ante legisladores de todos los partidos representados en la Cámara de Diputados el expediente con toda la información obtenida hasta el momento sobre las irregularidades en la asignación de los recursos. En dicha reunión, se invitó a las y los legisladores a asumir el rol que les correspondía, investigando las implicaciones del presunto desvío y legislando para evitar que volvieran a pasar este tipo de arbitrariedades.

Se plantearon cuestionamientos sobre las facultades del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y los procesos de asignación de recursos por parte de la Cámara de Diputados. En específico las preguntas a las y los diputados fueron las siguientes:

1. ¿Está facultado el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para asignar recursos públicos de manera personal a organizaciones privadas?
2. ¿Si no está facultado para ello, a qué sanción se hace acreedor por haber incurrido en esta conducta?
3. ¿Cuál es el procedimiento en la Cámara de Diputados para desglosar los recursos adicionales aprobados?
4. ¿Cuáles son los mecanismos que el poder legislativo prevé para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia con respecto a la rendición de cuentas de cara a la sociedad?

A pesar del emplazamiento de contestar en un plazo no mayor de 30 días, nunca se recibió una respuesta a estos cuestionamientos. Sin embargo se logró llamar la atención del poder legislativo sobre el caso y desatar algunas reacciones en el Senado.

¹⁰ Para subsanar estos vacíos, las seis organizaciones trabajaron una propuesta de modificación del proyecto de Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en sus artículos 42 y 77, con los siguientes objetivos:

1. Asegurar que las propuestas de modificación al proyecto de Presupuesto de Egresos que presenten las Comisiones de la Cámara de Diputados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública estén debidamente fundamentadas y argumentadas por escrito. Principalmente en la partida referente a recursos adicionales.
2. Asegurar que en caso de que la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública tenga observaciones o cambios que hacer a las propuestas que reciba, de igual manera las presente por escrito y debidamente fundamentadas a la Comisión que se la turnó.
3. Asegurar que desde la Cámara de Diputados no se etiqueten recursos de manera discrecional y arbitraria para una organización privada cuyos objetivos contravengan la legislación, programas y políticas públicas vigentes.

¹¹ Instancia de la Cámara de Diputados creada en 1999 para la fiscalización de la Cuenta Pública.

Dado el cambio de legislatura en la Cámara de Diputados, (ahora es la LIX Legislatura, inició el 1 de septiembre de 2003) el Senado se volvió el actor emergente en el poder legislativo. Debido al trabajo previo de información y sensibilización realizado con algunas senadoras, el Senado tenía conocimiento puntual del caso. A raíz de la escasa capacidad de reacción demostrada por los diputados de la nueva legislatura, se decidió modificar la estrategia de incidencia, dirigiendo en mayor medida la atención y las acciones a las y los senadores. Además, por ponerse en cuestión las funciones y los procedimientos propios de la Cámara de Diputados, en el Senado se podía situar el asunto en el centro del debate sin temor a los costos políticos.

En esos días, la senadora del PRI Yolanda González presentó un punto de acuerdo en el que solicita se llame a los secretarios de Hacienda y de Salud a comparecer ante el Senado para explicar las presuntas irregularidades y que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) audite esos recursos¹².

La ASF se comprometió a realizar la investigación sobre los recursos otorgados a Pro-Vida y a dar respuesta en un plazo no mayor al 31 de marzo de 2005.

12 Es competencia de la ASF, en los términos del artículo 79 constitucional, fracción IV, determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el señalamiento de otras responsabilidades. También corresponde a la ASF promover las acciones de responsabilidad administrativa a que se refiere el Título Cuarto constitucional y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señala la ley.

5. Demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas: segunda etapa (mitad del 2004 y 2005)

La primera etapa fue primordial, pues se logró recopilar evidencias contundentes sobre el desvío de los fondos públicos y se identificaron los vacíos legales que son necesarios subsanar para evitar que se repitan arbitrariedades en la adjudicación de fondos. Este trabajo posicionó a las seis organizaciones civiles como interlocutoras legítimas ante los actores legislativos y gubernamentales. Sin embargo, no se consiguió el impacto esperado, pues a pesar de las pruebas producidas, no se obtuvo una respuesta significativa. Fue en la segunda etapa, al descubrir las irregularidades en la ejecución de los fondos a partir de la auditoría fiscal realizada por las seis organizaciones y difundir los resultados en los principales medios nacionales, cuando el tema alcanzó mayor relevancia pública y se consiguió avanzar en el proceso de demanda ciudadana.

Si la primera etapa se caracterizó por la voluntad de negociar y encontrar soluciones conjuntas, la segunda se inclinó más por definir una estrategia política que sacara de la pasividad e indiferencia a los actores políticos claves para lograr definir responsabilidades y sanciones.

5.1. La auditoría fiscal

Asesoradas por el IFAI sobre la conveniencia de requerir de manera directa el acceso a los archivos, se decidió solicitar copia del convenio firmado entre la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) y el Comité Nacional Pro-Vida y de los informes presentados por dicha organización. Debido a la extensión de los documentos, 6525 hojas, las organizaciones fueron invitadas a consultar el expediente directamente en la oficina de la APBP. Tras la revisión del material, se detectaron anomalías en algunas facturas e irregularidades en el uso de los fondos; con el fin de investigar más a fondo, con más detalles y de forma sistematizada, se procedió a solicitar copias del convenio, del informe financiero y del informe de impacto social entregado por Pro-Vida. El 4 de mayo de 2004, la APBP entrega el expediente completo.

Se contrató a un auditor externo con la capacidad de realizar el análisis de un expediente financiero extenso y complicado. Se trabajó de forma recurrente y sistemática con el auditor, para identificar las cuestiones más significativas, examinar e interpretar los hallazgos y generar conclusiones relevantes.

En el análisis del ejercicio de los 30 millones, se encontraron varias irregularidades¹³. Los hallazgos más significativos fueron:

- El 81.53% del total del presupuesto ejercido se concentra en los rubros de Publicidad, Mobiliario y Equipo Médico. El 75.62% del total del concepto "Publicidad" se erogó para contratar a una sola empresa: Mercatel S.A. de C.V., que tiene la misma dirección del Comité Nacional Pro-Vida, lo que impide indagar si dichos servicios de publicidad en realidad fueron contratados o si fue una empresa creada por Pro-Vida para manejar la publicidad y obtener beneficios.
- En el rubro Ayuda a Mujeres, el 96.47 por ciento de los recursos fue utilizado para contratar el salón de fiestas: El Castillo Branstock, para realizar solamente dos capacitaciones y una reunión de directivos y no en el apoyo directo a las mujeres. De manera sorprendente, el salón de fiestas tiene el mismo número de teléfono que la empresa Mercatel, lo que despierta suspicacias en cuanto a la relación de estas empresas con Pro-Vida.
- Se encontró que con los fondos públicos -cuyo destino original antes del desvío era la compra de tratamientos contra el VIH/sida-, Pro-Vida adquirió artículos suntuosos como plumas

¹³ Para obtener una información más exhaustiva sobre la auditoría financiera llevada a cabo por las seis organizaciones consultar el anexo 1.

fuentes y bolígrafos Cartier, ropa para caballero y dama en tiendas lujosas, entre otras compras irregulares.

- Se encontraron varias irregularidades en los comprobantes fiscales, como inconsistencias en los números de las facturas o facturas no válidas.

5.2. El análisis de la política pública de salud

Además del estudio del marco jurídico, se analizaron y compararon las políticas públicas en materia de salud reproductiva con las políticas de Pro-Vida, destacando seis principales incongruencias.

I.

En el Programa Nacional de Salud 2001-2006 se establece que “la protección de la salud no puede ser considerada una mercancía, un objeto de caridad o un privilegio: es un derecho social” y se especifica que una de sus principales metas es “promover la salud reproductiva y la elección informada de métodos de planificación familiar”.

Pro-Vida es una organización opuesta frontalmente a las políticas y programas federales de salud reproductiva. Así lo ha expresado públicamente ininidad de veces, como en el caso de los manifiestos en contra de la promoción del uso del condón para prevenir la infección por VIH y de la anticoncepción de emergencia para prevenir embarazos no deseados. Sin embargo, el informe de Actividades de 2003, entregado a la Secretaría de Salud con motivo del ejercicio de los 30 millones de pesos que le fueron asignados, contiene en la portada y hojas subsecuentes el siguiente lema: “Es una realidad....¡unidos gobierno y sociedad salvan vidas del aborto!” y se plasman los logotipos de ambas instituciones.

II.

Además, el mismo Programa Nacional de Salud establece en la definición de su misión que “Los servicios públicos y privados que se ofrecerán serán de alta calidad técnica y deberán satisfacer las expectativas de los usuarios. Los habrán de proporcionar prestadores bien capacitados que harán uso de intervenciones basadas en evidencias científicas”.

En los Centros de Ayuda a la Mujer (CAM) de Pro-Vida se proporciona a las usuarias, con recursos públicos, información que muy poco tiene que ver con evidencias científicas, como proyectarles la película *Un grito silencioso* bien conocida por la serie de mentiras y distorsiones de la realidad que allí se plasman en torno al aborto inducido. Además, se compraron materiales impresos sobre el Opus Dei y otros temas religiosos utilizando también recursos públicos.

III.

El Programa Nacional de Salud señala que “el propósito de las actividades de planificación familiar es promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de los mexicanos tomando en cuenta la diversidad cultural de cada grupo de la población y, a partir de ello, contribuir a la disminución de los embarazos no planeados y no deseados mediante la oferta sistemática de métodos anticonceptivos modernos y la prestación de servicios de buena calidad”.

Sin embargo, los CAM referidos promueven entre las usuarias solamente los “métodos naturales” y se oponen sistemáticamente, con mentiras, al uso de métodos anticonceptivos modernos. Pro-Vida reporta que con los 30 millones recibidos de la Ssa, se fundaron 12 Centros de Ayuda para la Mujer y se reforzaron la operación de 26 centros ya existentes.

IV.

Al poner en marcha el Programa Mujer y Salud 2001-2006, el secretario de Salud declaró que el tema del aborto, desde la óptica del gobierno, “se aborda como un problema de salud pública y no nos corresponde a nosotros manifestar ni desde luego violar (leyes existentes sobre el tema). Nuestro marco legal, aclaró, “nos dicta un claro mandato y a él nos atendremos, aun si el debate social propicia cambios”¹⁴.

Pro-Vida niega información sobre las causales no punibles del aborto en México a las usuarias de los CAM. En su informe señalan como un logro haber salvado 7 280 vidas del aborto a sabiendas que se trataba de embarazos no deseados. Pro-Vida niega a las usuarias de sus servicios el derecho de conocer las disposiciones que permiten el aborto legal, plasmadas en todos los códigos penales del país, cuando el embarazo no deseado es producto de una violación.

V.

En el año 2003, la Ssa reportó un gasto de 9 millones 914 mil 456 pesos en información y difusión para la prevención del VIH/sida y otras infecciones de transmisión sexual. De los 30 millones recibidos, Pro-Vida gastó la cantidad de 12 millones 892 mil 576 pesos en publicidad.

VI.

Finalmente, el Programa Nacional de Salud señala que “implícitas en la democratización de la salud están también la obligación de los servidores públicos de rendir cuentas y el derecho de los ciudadanos a exigirlos” y define a la rendición de cuentas como “el proceso a través del cual las instituciones de gobierno dan a conocer a los ciudadanos las decisiones que toman durante el ejercicio de sus funciones, la forma en que asignan los recursos disponibles y el impacto que ambos procesos tienen en la vida de los municipios, los estados o el país en su conjunto”.

En un desplegado publicado en el periódico *Reforma* el 24 de mayo del 2004, Pro-Vida hizo la siguiente declaración: “En el año 2003, cumpliendo con los trámites legales correspondientes y contando con la aprobación de diputados federales de todas las fracciones parlamentarias, obtuvimos la aprobación de recursos económicos por 30 millones de pesos, para implementar este programa en 10 entidades de nuestro país, salvar 6,000 vidas del aborto y reforzar los trabajos en 26 entidades (publicidad y equipo médico) objetivo que además de cumplir a cabalidad incluso rebasamos... Gracias a este apoyo, logramos, junto con el gobierno mexicano, salvar hasta diciembre de 2003: 43,114 bebés, mujeres, hombres y familias del aborto. Los promotores del aborto pretenden utilizar en nuestra contra la puntual y transparente rendición de cuentas que nosotros hemos hecho a las autoridades de los recursos que nos fueron asignados; sin embargo, consideramos que pocas instituciones han actuado con tanta claridad y rectitud y los resultados que hemos obtenido avalan el buen uso de estos”.

La comparación de las políticas ha permitido resaltar la incongruencia entre las políticas públicas en materia de salud reproductiva y los objetivos de Pro-Vida. Se destacó la inconsistencia de promover prácticas progresistas como la anticoncepción de emergencia y al mismo tiempo destinar recursos públicos a una organización privada conservadora, que no informa a las mujeres de su derecho al aborto en caso de violación, cancelando de esta forma el derecho que tienen al consentimiento informado y al acceso al aborto legal.

14 *La Jornada*, 8 de marzo, 2001.

5.3. La cobertura por parte de los medios masivos de comunicación

El trabajo realizado durante la primera etapa no tuvo el impacto esperado cuando los medios comenzaron a difundir la denuncia del desvío de recursos, por lo que las organizaciones civiles decidieron desarrollar una estrategia dirigida a los medios para posicionar el tema en el centro de la atención pública, denunciando abiertamente la corrupción en el uso de los fondos públicos.

Desde el principio, el presunto desvío de recursos llegó a la prensa nacional y los medios empezaron a darle cobertura al caso¹⁵. Sin embargo, las reacciones fueron mínimas. Cuando en mayo de 2004 la denuncia precisó que al programa de combate a la infección por VIH se le restó dinero con el fin de favorecer a una organización que contravenía normas y políticas públicas de salud implementadas por el gobierno federal, Pro-Vida publicó un desplegado para acallar la denuncia (*Reforma*, 24 de mayo de 2004). En el texto aseguraban que “Frente a la tragedia del aborto (...) nosotros tenemos respuesta de vida”, e informaban de las acciones realizadas y de los resultados obtenidos como parte de los proyectos impulsados con el apoyo gubernamental: “Juntos gobierno y sociedad estamos salvando vidas”.

No fue sino hasta que se empezó a hablar de corrupción y se difundieron las pruebas del ilícito que los medios empezaron a jugar un papel crucial en “darle voz” a la sociedad civil.

Los resultados de la auditoría eran una verdadera bomba mediática que había que manejar de la manera más adecuada para aprovechar esta oportunidad. Entre las organizaciones denunciantes se debatió mucho acerca de la manera como dar la noticia y a quién ofrecer la exclusiva: por un lado se quería favorecer al aliado natural de la sociedad civil, el periódico: *La Jornada*, por el otro, no se quería correr el riesgo de polarizar la noticia, publicándola en un periódico posicionado a la izquierda. Tras mucha discusión, se decidió no circunscribirla a los aliados naturales y darle la preferencia a *Reforma*, un periódico de centro derecha que marca opinión, por encontrarse muy bien posicionado entre los tomadores de decisiones. Además, *Reforma* le había dado un seguimiento sostenido al tema de la transparencia y en algunos momentos también al caso. “Crea Pro-vida su cochinito”, “Aceptan comprar tangas”, se leyó el 15 de julio en dicho diario. Con el fin de darle una cobertura lo más amplia posible, también se decidió que la noticia saliera el mismo día en algunos medios electrónicos. De esta manera, además del *Reforma*, la noticia también se difundió en el programa de Carmen Aristegui de Televisa y en el programa de radio de Ricardo Rocha.

Al día siguiente, 16 de julio y luego de no obtener respuesta a la solicitud de cita entregada personalmente al secretario de salud, se decidió dar una conferencia de prensa en la que se presentaron los resultados de la auditoría fiscal realizada por las organizaciones civiles. A las autoridades se les pidió que:

- 1) Se realizara una auditoría oficial sobre el ejercicio indebido de los recursos públicos destinados de manera ilegal al Comité Nacional Pro-Vida.
- 2) Que la Secretaría de Salud requiriera a Pro-Vida la devolución de los 30 millones de pesos con el fin de reintegrarlos al presupuesto destinado al combate del VIH/sida, de donde fueron originalmente retirados.
- 3) Se iniciara un proceso legal con el fin de deslindar las correspondientes responsabilidades administrativas y penales
- 4) Se respetaran las reglas de operación al otorgar recursos a organizaciones privadas y que los objetivos de dichas colaboraciones fueran congruentes con las políticas y el Programa Nacional de Salud.

¹⁵ Para obtener una descripción más detallada de la cobertura mediática del caso, consultar el anexo 3, “La historia contada desde los medios”, del cual en este capítulo se retoman sólo algunos pasajes claves.

A la conferencia de prensa acudieron los principales medios del país. A todos los reporteros se les entregó un CD con los resultados de la auditoría. El hecho de que las y los periodistas pudieran tener acceso a las pruebas de los ilícitos encontrados fue clave para garantizar una cobertura amplia y adecuada del caso.

Con el fin de ejercer una mayor presión política, se buscó también ampliar la base social de la demanda, involucrando a organizaciones y redes de la sociedad civil que representan a otros sectores sociales, además del feminista. El 19 de julio se publicó en el diario *La Jornada* un desplegado firmado por más de 500 organizaciones civiles de todo el país demandando:

- 1) la realización de la auditoría fiscal,
- 2) la devolución de los fondos entregados a Pro-Vida y su reintegración al presupuesto de VIH/ sida,
- 3) coherencia entre las políticas de salud públicas y las de las organizaciones privadas financiadas con fondos públicos,
- 4) subsanar los vacíos legales que permiten discrecionalidades en la asignación y ejecución del presupuesto.

En los días siguientes, los medios impresos y electrónicos cubrieron ampliamente la denuncia: los más importantes noticieros de televisión y radio reportaron el caso, así como los principales diarios, logrando colocar la noticia en el centro de la atención pública. De esta forma, la noticia alcanzó a una amplia audiencia, tuvo una penetración significativa en distintos públicos, hasta los más populares. Algunos medios, como Televisa y el *Milenio Diario*, se apasionaron tanto con el caso que iniciaron sus propias investigaciones, ampliando la información y aportando nuevos elementos. Durante varios días, del 26 al 30 de julio, *Noticiero Televisa*, en su horario estelar, dio una cobertura especial al caso Pro-Vida y documentó que el personal de uno de sus "centros de ayuda a la mujer", ubicado en Ciudad Nezahualcóyotl, se dedicaba a realizar abortos clandestinos. El relato de una mujer sostenía que ahí "dejan limpias" a quienes soliciten los servicios, a cambio de un "donativo de 3 mil pesos". Carmen Aristegui y Ricardo Rocha, dos periodistas que indubablemente forman opinión en México, hicieron programas de varias horas sobre el asunto.

Lo que más destacaron los medios fueron las facturas y comprobantes de pago que Pro-Vida, organización conservadora que se presenta a sí misma como la defensora y garante de los valores morales de la sociedad mexicana, destinó al pago de tangas, joyas Cartier y plumas Mont Blanc. La compra de tangas con dinero público por parte de una organización de derecha indignó a la opinión pública.

Los actores políticos denunciados ya no podían seguir escondidos o ignorar los cuestionamientos. El ex diputado Luis Pazos, ahora director de Banobras, minimizó las acusaciones en su contra; se limitó a responder a las acusaciones a través de un formato de carta que envió a los diferentes periódicos que lo mencionaron como responsable directo de la asignación discrecional de los recursos a Pro-Vida. En ella aseguraba que los señalamientos correspondían a una estrategia política para desacreditarlo ya que él había actuado legalmente. (*La Jornada*, 31 de mayo; *El Universal*, 2 de octubre, *Milenio Diario*, 23 de septiembre y *La Crónica*, 22 de julio de 2004)

El propio secretario de Salud, Julio Frenk, tuvo que señalar que no renunciaría a su cargo: "no me toca hacer esa evaluación", acotó, para enseguida mencionar en su descargo "indicadores objetivos" alcanzados, como la reducción de 14 por ciento en la mortalidad materna durante este sexenio. (*La Jornada*, *Milenio* y *El Universal*, 27 de julio 2004)

Periodistas y articulistas como Carlos Monsiváis, Ricardo Alemán, Ciro Gómez Leyva, Jenaro Villamil, Gabriela Rodríguez, Carmen Aristegui, Ricardo Rocha, Julio Hernández López y Sergio Aguayo, entre muchos otros, así como un editorial de *La Jornada* y *Templo Mayor*, en *Reforma*,

analizaron el caso, llegando todos a un mismo punto, columnistas y editoriales coincidieron: era necesario que las autoridades llegaran al final de las investigaciones y se castigara a los responsables por lo que a todas luces era un acto de corrupción que favoreció a un grupo de derecha con nexos claros con ciertos grupos del poder.

La difusión de las evidencias de la malversación de fondos marcó un cambio importante en el impacto de la demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas. El nuevo ángulo mediático que se logró darle al caso reavivó la iniciativa y esto merece ser destacado ya que a pesar de la seriedad del trabajo y de las evidencias, la demanda se iba frustrando y agotando al no conseguir lo que se proponía.

Exhibir en primera plana de los principales medios de comunicación del país la corrupción y la doble moral de Pro-Vida desató como consecuencia reacciones políticas. En ese momento, el caso cobró una manifiesta relevancia política, los actores públicos implicados tuvieron que comprometerse más para esclarecer los hechos y deslindar responsabilidades.

5.4. La reacción del Congreso

Tras la discusión del expediente que documenta la historia de corrupción desde sus orígenes, entregado por las seis organizaciones en julio de 2004, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprueba tres puntos de acuerdo en los cuales:

- 1) se solicita al secretario de Salud comparecer ante los legisladores para dar explicaciones sobre el caso,
- 2) se solicita a la ASF agilizar la auditoría del proceso de asignación y del ejercicio de los recursos,
- 3) se aprueba la conformación de una comisión bicameral para investigar el caso.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados decidió no conformar la comisión especial de investigación, violando de esta forma el acuerdo aprobado por el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Representantes de la sociedad civil acudieron a la Cámara de Diputados a entregar a la Junta de Coordinación Política una carta de extrañamiento en la que se exige a sus integrantes cumplir el acuerdo votado y crear la comisión especial. A pesar de que la petición fue respaldada por mas de 500 organizaciones, la comisión nunca se conformó.

Si el Congreso demostró escasas capacidades de asumir sus responsabilidades y de auto reglamentarse, sin embargo se movió para exigirles a otras instituciones que actuaran para esclarecer el caso.

El Senado llamó a la Secretaría de la Función Pública a acelerar las pesquisas y solicitó sanciones penales y administrativas no sólo para el representante legal del Comité Nacional Pro-Vida, sino para los funcionarios de la Secretaría de Salud involucrados en la entrega de los recursos. Para Luis Pazos de la Torre pidió la inhabilitación como servidor público, por la asignación unilateral de los recursos.

Cuando el secretario de Salud compareció ante el Senado de la Republica y la Cámara de Diputados para proporcionar informaciones sobre el caso Pro-Vida, los miembros del poder legislativo le cuestionaron la entrega de recursos a esa organización y le criticaron no asumir una política pública clara en materia de aborto, trasladando esa responsabilidad a una organización conservadora de ultraderecha.

5.5. La reacción de la Secretaría de Salud

En el mismo mes de julio, la Secretaría de Salud emite un comunicado dirigido a Jorge Serrano Limón donde le informa la cancelación del convenio firmado con Pro-Vida y solicita a dicha organización la devolución de los fondos entregados.

Como una reacción al escándalo mediático y luego de meses de no contestar a la petición de reunión para explicar las razones de la entrega de fondos públicos a una organización que contraviene la política pública en materia de salud reproductiva, el secretario de Salud recibe a las representantes de las seis organizaciones y al día siguiente se dan a conocer los acuerdos ahí asumidos.

En la reunión se cuestionó a la Secretaría de Salud sobre los siguientes puntos:

- Si el gobierno de México busca crear condiciones favorables para garantizar el pleno ejercicio de los derechos reproductivos y el artículo 4° de la Constitución otorga el derecho a decidir de manera libre e informada el número y espaciamiento de los hijos, no se explica que el mismo gobierno entregue fondos públicos a grupos que contravienen y trabajan para dar marcha atrás a las políticas de Estado en materia de salud y derechos reproductivos de la población.
- En el informe sobre el impacto social entregado por Pro-Vida, se reconoce que hay 148 casos potenciales en que las mujeres pudieron haber ejercido su derecho a decidir ante un aborto legal. Pro-Vida impidió ese derecho. Si los grupos Pro-Vida se empeñan en hacer desistir a las mujeres de ejercer sus derechos a un aborto legal por violación, están contraviniendo abiertamente la Constitución mexicana y las leyes estatales que garantizan dicho derecho.
- El gobierno federal, al otorgarle fondos públicos a este tipo de organizaciones, se hace cómplice de estas contravenciones en el marco legal nacional y en las conferencias internacionales que él mismo ha suscrito y ratificado.
- En su informe de actividades realizadas en el 2003, el Comité Nacional Pro-Vida, A.C., se ufana de haber hecho desistir a 135 mujeres de acceder a un aborto legal cuyos embarazos fueron producto de violación. ¿Cómo garantiza, regula y/o vigila la SSA que a estas mujeres se les dé la información sobre su derecho a un aborto legal por violación y el consiguiente respeto a la toma de sus decisiones mediante información objetiva, oportuna y veraz?

El secretario de Salud se comprometió oficialmente a 1) revisar los mecanismos y reglas para la asignación de recursos a organizaciones de la sociedad civil, 2) crear una unidad de fiscalización al interior de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, 3) verificar a los Centros de Ayuda a la mujer, 4) mantener un diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil sobre el avance y los resultados de la auditoría y de las investigaciones.

De estos acuerdos se han cumplido el 1,2 y 3, aunque no a entera satisfacción.

5.6. La reacción de la Secretaría de la Función Pública

En una carta suscrita por más de dos mil organizaciones civiles, se solicitó en agosto de 2004 a la Secretaría de la Función Pública (SFP), entidad con atribuciones para investigar el cumplimiento

de los procedimientos de asignación de los recursos públicos por parte de la Beneficencia Pública a una organización privada, fiscalizar la adecuada ejecución y comprobación de dichos fondos y determinar si hubo concurso (responsabilidad y negligencia) de funcionarios públicos en la eventual malversación de fondos y realizar una auditoría de los fondos y una investigación para deslindar las responsabilidades en el uso fraudulento de los 30 millones.

En septiembre de 2004, la SFP comunicó que la auditoría oficial, realizada por el órgano interno de control de la Secretaría de Salud, había concluido, comprobando varias irregularidades en la ejecución del gasto. Además dio a conocer que las posibles sanciones administrativas y penales para el representante legal del Comité Nacional Pro-Vida, los funcionarios de la Ssa y las autoridades involucradas en la entrega de los recursos, estaban en estudio.

5.7. El seguimiento del caso: la exigencia por la transparencia y la rendición de cuentas continúan

Luego de casi cinco meses de parálisis en el proceso de fiscalización, las seis organizaciones dan una conferencia de prensa en donde denuncian la inmovilidad de las autoridades competentes para fincar responsabilidades y la falta de respuesta de la SFP y de la Ssa.

En marzo de 2005, la ASF entregó y posteriormente publicó el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, dedicando un apartado al Comité Nacional Pro-Vida, A.C.¹⁶. Al auditar las cuentas públicas, normalmente la ASF no puede entrar en muchos detalles y revisar montos muy consistentes, por razones evidentes de costo. Con Pro-Vida hizo algo excepcional, por la atención que todos los medios le estaban dando al caso y por la presión política y social. Por sus funciones y facultades pudo hacer una auditoría más amplia y profunda, determinando irregularidades por más de 27 de los 30 millones entregados por la Secretaría de Salud. También encontró irregularidades en el manejo de otros fondos recibidos de la Beneficencia Pública, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Lotería Nacional. Además de encontrar similitudes con los resultados de la auditoría ciudadana, detectó, entre muchas otras cosas, un sobreprecio de los equipos adquiridos con los fondos públicos por más de 58 por ciento.

En opinión de la ASF, "se considera que el Comité Nacional Pro-Vida, A.C. ejerció indebidamente los recursos públicos federales que le fueron otorgados en el ejercicio 2003, dado que no se ajustó a los rubros y montos estipulados en el convenio de colaboración que celebró con la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y que en la comprobación que presentó a dicha entidad se determinaron diversas irregularidades por 27,409.5 miles de pesos. En cuando a los recursos federales que le fueron otorgados por el Fideicomiso Público de la Lotería Nacional (Transforma México) y que fueron utilizados para la compra de equipos de ultrasonido, se determinó un sobreprecio total de 2,551.0 miles de pesos en las referidas adquisiciones, equivalente al 72% del total de la comprobación presentada al citado fideicomiso. De igual modo, se constató que el Comité Nacional Pro-Vida A.C. comprobó a la Sedesol (delegación estatal de Chihuahua) parte de los recursos públicos federales otorgados, con una factura que ampara la compra de una incubadora, la cual presentó a su vez a la APBP como parte de su comprobación."

Finalmente, la ASF descubrió que 90 por ciento de los más de 33 millones de pesos fiscalizados eran irregulares, recomendó a la Ssa iniciar una denuncia penal contra Pro-Vida y a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, instancia encargada de determinar si se podría abrir un proceso en contra del ex diputado Luis Pazos, le recomendó proceder en ese sentido.

16 Los resultados de la auditoría se pueden consultar en la página de Internet www.asf.gob.mx dentro de la sección Transparencia / Obligaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental / Informes. Las secciones relacionadas con los recursos otorgados a Pro-Vida son en el Tomo I, Págs. 209 a 210, Tomo III, Vol.2, Págs. 596 a 600, y Tomo VIII, Págs. 45 a 87 y 215 a 265.

Lo resultados de su investigación fueron muy importantes en dos sentidos. Primero, la ASF reconoció la auditoría ciudadana, confirmando los resultados que habían dado a conocer las seis organizaciones de la sociedad civil; ratificó y dio un fundamento oficial a la información contenida en el expediente. Segundo, determinó también que Luis Pazos no tenía facultades expresas para modificar de forma unilateral la distribución de los fondos adicionales acordada por el pleno de la Cámara de Diputados; en otras palabras, que Luis Pazos se había excedido en sus funciones. A pesar que la ASF no tiene competencia para proceder en contra de Luis Pazos, este reconocimiento fue un respaldo político importante para la denuncia proveniente de la sociedad civil. Sin embargo, cabe resaltar como límite importante de la ASF que sus pronunciamientos son recomendaciones cuyo peso político es relativo, al no ser vinculantes.

A pesar de que siguieron apareciendo notas aisladas respecto a las denuncias interpuestas, el caso no tuvo un nuevo *boom* mediático sino hasta abril del 2005, cuando la SFP comunicó que el procedimiento administrativo en contra de los cinco funcionarios de la Ssa y el presidente de Pro-Vida había terminado. Serrano Limón fue inhabilitado por 15 años para ser servidor público y para participar en órgano desconcentrado alguno o en algún programa de gobierno y fue sancionado con una multa de 13,237,377 pesos al estimar que ése era el importe que Serrano Limón había dejado sin comprobar. Asimismo, destituyó e inhabilitó por tres años al subdirector de Acciones de Filantropía e impuso inhabilitaciones por cinco años al ex director de Vinculación Social y Acciones de Filantropía y de un año al ex jefe del Departamento de Apoyo a Instituciones y Personas Físicas de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud, por “incumplir sus funciones de supervisión respecto a la correcta aplicación de los recursos confiados” a esa asociación civil. Las sanciones impuestas al presidente de Pro-Vida fueron por haber solicitado, tramitado, manejado y usado recursos públicos federales que aplicó para fines distintos de aquellos que justificaron su otorgamiento y en virtud de haber presentado documentación apócrifa, facturas de temporalidad anterior a la entrega de recursos, así como por gastos ajenos al programa de Centros de Ayuda para la Mujer. Fue la primera vez, es importante recalcarlo, que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas se aplicó a personas que no son servidores públicos sólo por el hecho de haber manejado recursos públicos¹⁷. Esta interpretación ampliada, que establece que quien usa recursos públicos responde como un funcionario público y está por ello sujeto a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, crea un precedente fundamental para avanzar en la lucha contra la corrupción.

La SFP presentó ante la Procuraduría General de la República el expediente del procedimiento administrativo contra Serrano Limón y los 3 funcionarios públicos de la Ssa para que se agregara a la denuncia existente en la PGR. Asimismo, se giraron oficios a las dependencias y entidades del gobierno federal para “cancelar cualquier posibilidad de que (Serrano Limón) reciba recursos que hubieran estado comprometidos”.

Los medios impresos volvieron a dar amplia cobertura a la noticia. En todos ellos se habló, en términos generales, de cuatro aspectos principales:

- 1) la información emitida por la Secretaría de la Función Pública en un comunicado y luego en conferencia de prensa,
- 2) los argumentos de Jorge Serrano Limón en su defensa,
- 3) la exigencia del grupo parlamentario del PRD para sancionar penalmente no sólo a Serrano Limón, sino también a Luis Pazos y 4) el deslinde del propio Luis Pazos de los malos manejos de Serrano Limón.

Estos medios le dieron la oportunidad de réplica a Serrano Limón, quien en su defensa aseguró

¹⁷ Según el artículo 115 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, “los beneficiarios de subsidios y aportaciones federales están obligados a rendir cuenta detallada de la aplicación legal de estos fondos a la auditoría”.

que la sanción del SFP fue un abuso de autoridad, pues él no es un funcionario público y el dinero no lo recibió a título personal.

En tanto, Luis Pazos se deslindó de los malos manejos de la agrupación y manifestó que la organización debe desaparecer al igual que todas las organizaciones sociales que no hagan buen uso de los recursos públicos. Respecto a Serrano Limón agregó, "si cometió un fraude... y es probado por las autoridades, bueno, pues que se enfrente a la ley como cualquier gente: tiene que cumplir con la ley". (*Reforma, La Jornada, el Economista*)

Columnistas de varios rotativos escribieron nuevamente sobre el tema y aunque lo hicieron brevemente, expusieron la sanción como un hecho justo. Jorge Fernández Menéndez, en *Milenio*; Carlos Fernández Vega y Enrique Galván Ochoa, en *La Jornada* y Maricarmen Cortés, en *Diariomonitor*, señalaron la posibilidad y la necesidad de que se fincaran responsabilidades penales en contra de los responsables.

Atinadamente, los medios también buscaron las opiniones de quienes había descubierto las irregularidades. En *La Jornada* (20 de noviembre), en una plana entera se da a conocer la postura de dichas organizaciones a partir de entrevistas con Pilar Muriedas, de SIPAM, Alejandro Brito, de Letra S y Martha Juárez, de GIRE. Ahí se establece la exigencia de que tanto Serrano Limón como Luis Pazos deben ser investigados penalmente, para en su caso fincarles las responsabilidades correspondientes.

En tanto, en *Milenio*, se da espacio a la voz de David Davish, miembro de Fundar y en la nota se pondera el hecho de que la auditoría es un logro de los ciudadanos. A pesar de ello, recordó que todavía no hay claridad sobre hasta dónde se pueden etiquetar los recursos en la Cámara de Diputados, por lo que existe el riesgo de que el Legislativo invada funciones y asigne recursos.

Este nuevo escándalo originó que en la Cámara de Diputados los legisladores aprobaran un exhorto, a propuesta del PRD, para que la Procuraduría General de la República (PGR) agilizará la integración de la averiguación previa contra Jorge Serrano Limón, acusado de peculado desde septiembre de 2004. En mayo de 2005, la PGR abrió una investigación del caso. Además, ante esta instancia, diputados del PRD denunciaron penalmente a Luis Pazos por ejercicio abusivo de funciones y la ASF presentó una denuncia de hechos (denuncia penal) por el desvío de mas de 33.7 millones de pesos provenientes del presupuesto público.

En el mismo mes de mayo, la Ssa informó que había interpuesto una demanda por la vía ordinaria civil federal en contra de Pro-Vida por el incumplimiento en que incurrió en perjuicio de la Ssa.

6. Factores estratégicos en la coalición ciudadana

6.1. Alianza estratégica

La coalición entre las seis organizaciones civiles con competencias específicas complementarias fue determinante para el impacto de la demanda. Su legitimidad es reconocida por el gobierno y por la sociedad política y civil. Sin lugar a dudas, el nivel de profesionalismo y la experiencia y trayectoria de todas ellas les permitió posicionarse en el debate como una contraparte de peso, frente a las autoridades y también frente a los representantes sociales institucionalizados. Los elementos claves que caracterizaron la alianza fueron:

Profesionalidad:

Cada ONG es un punto de referencia en México en su materia, no son organizaciones improvisadas o creadas *ad hoc* para darle seguimiento a este caso. El grupo tiene un alto nivel de preparación en su área y una larga experiencia en monitoreo e incidencia política. El trabajo de investigación se caracterizó por el rigor técnico, basándose en análisis sistemáticos y sólidos, respaldados por las asesorías de expertos.

Todos los estudios estuvieron fundamentados en datos ciertos y oficiales obtenidos de manera legítima de fuentes públicas. Nunca se difundieron informaciones carentes de fundamento y certeza absoluta, que no estuvieran respaldadas por documentos de validez comprobada. Se procedió siempre con mucha prudencia en la publicación de los resultados de los estudios.

Sinergia entre experticias y experiencias complementarias:

Fundamental fue juntar distintas especializaciones, disciplinas y habilidades, pues el alcance de la investigación y del trabajo de incidencia política hubiera sobrepasado la capacidad técnica y política de cualquier organización. Fundir en un esfuerzo único a economistas, sociólogas, comunicadoras, abogadas, periodistas y activistas, fue quizás una de las fortalezas clave de esta experiencia de auditoría ciudadana.

La coalición entre seis organizaciones con distintas trayectorias, no sólo determinó una capacidad técnica diversificada, sino que amplió el espectro político de diálogo. Los interlocutores naturales de cada organización son muy diversos y cada organización llegó con su equipaje de relaciones políticas, aportando al proceso sus vínculos institucionales consolidados.

Consorcio se ha encargado principalmente del vínculo con las cámaras de Senadores y de Diputados, cabildeando para construir una relación institucional que fuera más allá de las relaciones personales con algunas diputadas. SIPAM y GIRE se encargaron más de cerca de la incidencia con la Ssa, haciendo el análisis de las políticas de Salud y resaltando las incoherencias con las políticas de Pro-Vida. Letra S actuó como representante del sector directamente afectado, analizando la manera como el desvío de los fondos afectaba al combate de la epidemia del VIH/sida y aportando su experiencia y relaciones con los medios de comunicación. Fundar y Equidad se ocuparon del análisis del presupuesto, Fundar se concentró en la auditoría financiera y Equidad en el análisis del marco jurídico del proceso de otorgamiento del presupuesto y en la obtención de información a través del SISI y de la relación con el IFAI.

La capacidad de cabildear y abrir espacios de diálogo con varios actores públicos, destacando con cada cual aspectos diversos del proceso, fue fundamental para dar a la demanda mayor peso y eco políticos.

El marco de colaboración se caracterizó por un fuerte liderazgo de cada una de las organizaciones en su área y temática de acción. Había reconocimiento y respeto compartido hacia las distintas experiencias y nadie cuestionó el liderazgo del otro. Al mismo tiempo, la dinámica de trabajo fue muy flexible, en la cual nunca hubo una definición rígida y específica de la división del trabajo, pues en la práctica cada organización se hizo responsable por lo que naturalmente le correspondía o lo que le era más práctico en determinados momentos o de acuerdo a los recursos con los que contaba. Además, cada una de las organizaciones podía representar públicamente la demanda de rendición de cuentas. Había una base de confianza y seguridad en la capacidad y habilidades de todas las organizaciones para aprovechar cada espacio de acción dirigido a resaltar la experiencia de cabildeo por la rendición de cuentas y llevarla como ejemplo significativo de ejercicio de la ciudadanía.

Finalmente, fue una alianza políticamente muy sólida, pues había una base de identidad ideológica y de trabajo común previo. Se trabajó siempre con base a consensos: todas las decisiones fueron compartidas y no se procedió con ninguno de los pasos si no existía acuerdo entre las seis organizaciones. Esto fue importantísimo para no llevar al extremo las diferencias y para mantener la cohesión y la integridad de la alianza.

Capacidad de movilización ciudadana:

Las seis organizaciones tienen cierta capacidad de movilización ciudadana y poder de convocatoria en cada una de sus áreas. La transparencia en el manejo de los fondos públicos es uno de los pilares de la reciente reforma democrática en México y mueve a un amplio sector de la sociedad civil. La demanda ha recibido un apoyo masivo y más de dos mil organizaciones que se identificaron con la petición han suscrito desplegados y cartas dirigidas a distintas autoridades. Las seis organizaciones se convirtieron en la expresión de la demanda de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil.

6.2. El posicionamiento político, ideológico e institucional de la demanda.

Clave para posicionar a la sociedad civil como una contraparte seria y profesional fue el enfoque del marco del debate y el posicionamiento de la coalición frente a los poderes públicos.

Enfoque en la transparencia y rendición de cuentas para evitar polarizaciones ideológicas y políticas:

No sólo había un reconocimiento mutuo de las diferentes capacidades, sino también de los distintos intereses que cada organización defendía involucrándose en la demanda de transparencia. Era muy claro que, más allá de denunciar un acto de corrupción tan evidente, había varios objetivos y en consecuencia posiciones discrepantes sobre el enfoque que habría que imprimirle a la demanda.

Las organizaciones activas en la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres tenían evidentemente más interés en colocar a Pro-Vida en el centro de la demanda, resaltando la incongruencia de financiar a organizaciones conservadoras que promueven un planteamiento contrario a las políticas progresistas que, luego de mucho trabajo y presión política por parte de la sociedad civil, son ahora parte de la agenda de la Ssa. Por otro lado, las organizaciones activas en la promoción de la transparencia tenían más interés en subrayar las irregularidades en el proceso de asignación y ejecución de los fondos públicos, independientemente del posicionamiento político e ideológico de la organización objeto de fiscalización.

Esto fue un punto crucial, pues las distintas prioridades institucionales generaron una viva discusión y se tuvo que invertir mucho tiempo y energía en construir consensos sobre el objetivo final de la denuncia. Tras mucho debate se evaluó que era políticamente más estratégico poner en el centro de la demanda el desvío y la malversación de fondos, para evitar posicionar el caso como un enfrentamiento entre feministas y antiabortistas, o entre izquierdistas y derechistas. Lograr transitar de la “operación marcapazos”, como se bautizó en un principio a este movimiento, a “denuncia ciudadana para la transparencia y la rendición de cuentas” significó conceptualizar y ver, mas allá del caso específico, el alcance de un proceso de “ciudadanos auditando”. Poner el enfoque en la corrupción permitió mantener el marco del debate en el derecho a demandar y a exigir cuentas al gobierno. Además, centrar la demanda en la exigencia de transparencia en el manejo de los fondos públicos y en la coherencia entre las políticas públicas y la actuación del gobierno posibilitó, como ya se ha mencionado, aglutinar a muchas más organizaciones de distinta índole.

El evitar politizar la demanda y no prestarse a juegos partidarios, fue una importante contribución al intento de posicionar a la sociedad civil como un interlocutor que, además de comprometido ideológicamente con los principios de equidad de género y justicia social, pudiera ser competente y profesional.

Dejar de lado las cuestiones políticas y quizás las cargas ideológicas en el enfrentamiento fue una prueba de gran madurez y estrategia. No capitalizar directamente el impacto político de enfrentarse a una organización conservadora y derechista y reconocer que el total descrédito de Pro-Vida era un objetivo secundario y una ganancia extra, fueron una lucha y un logro muy importantes.

Utilizar la doble estrategia del diálogo y del cuestionamiento:

Durante todo el proceso se ha reivindicado la autonomía del grupo, resaltando el carácter ciudadano de la demanda. En varias ocasiones se desafiaron a las instancias públicas, reclamándoles la responsabilidad que tenían en el proceso de rendición de cuentas, por no haber fiscalizado suficientemente o dado el seguimiento apropiado a esos recursos públicos y exigiéndoles que cumplieran con sus funciones. La prioridad nunca fue salvaguardar las relaciones institucionales y cuando hubo que confrontar a alguna autoridad, se decidió hacerlo. Sin embargo, siempre se ha buscado un acercamiento con esos actores y se ha tratado de privilegiar una actitud de apertura y diálogo, escuchando explicaciones y, en la medida en que le corresponde a la sociedad civil, aportando a la discusión.

Esto ha permitido en algunos momentos salir del clásico esquema antagónico estado-sociedad civil, colocando la demanda en un contexto que reconociera los espacios institucionales y las distintas funciones que juegan los actores gubernamentales y no gubernamentales.

6.3. Estrategia de medios y alianza con los medios:

Los medios fueron aliados estratégicos en posicionar la noticia en el centro de la atención pública y en abrir las puertas de las instituciones gubernamentales a la sociedad civil. Tener todos los reflectores apuntados en los resultados de la auditoría hizo ineludible para los actores políticos entrarle al tema. También los que se habían resistido a entrar a la discusión se vieron obligados a tomar una posición y algunas veces a comprometerse en el proceso de deslindar responsabilidades.

En la cobertura que los medios dieron al caso podemos observar algunos aspectos fundamentales: por un lado, una clara postura en contra de la ultraderecha caracterizada por su doble moral; y por el otro, un manejo basado en aspectos meramente mediáticos que de momento da voz a una causa de la ciudadanía, pero que no impulsa o se cuestiona sobre el desenlace de los procesos, es decir, que no profundiza.

Por un lado los medios pusieron énfasis más en lo escandaloso del gasto que en las irregularidades en la asignación de fondos, destacando el cómo sancionar la corrupción detectada más que el cómo regular el proceso que condujo a la corrupción. La compra de tangas en términos de gasto eran absolutamente irrelevantes, representan 300 pesos de los 27 millones que se habían malgastado, pero para los medios el simbolismo del binomio tangas y Pro-Vida era el elemento mediático más llamativo. Por otro lado, sin embargo, la inmensa mayoría de los medios dio un significativo espacio al caso y lo reflejó de forma correcta, señalándolo como un acto de corrupción, de malversación de fondos y exigiendo acciones por parte de las autoridades. Se generó incluso un interesante debate sobre conceptos como el conservadurismo, la impunidad, la corrupción y la doble moral en México. Serrano Limón fue blanco de la indignación de articulistas y caricaturistas, como la expresión más grotesca de la intolerancia y el conservadurismo o como chivo expiatorio para liberarse de la culpa de que en México existan esta clase de grupos.

6.4. Una alianza más: CIMAC

Gracias a la constante participación en programas de radio, a las entrevistas dadas a los diferentes medios y a las conferencias de prensa, en la segunda etapa del proceso se aprendió a ser mucho más estratégico y a utilizar los medios de forma mucho más efectiva. La agencia informativa de Letra S e integrantes de las áreas de comunicación social de Equidad de Género y de GIRE contribuyeron de manera importante para desarrollar estas capacidades. Sin embargo, persistían limitaciones evidentes en la manera de vincularse a los medios puesto que su participación era acotada en tiempos y tareas específicas.

Para superar estas limitaciones y ser más estratégicos, se buscó la participación más permanente de Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC), una institución multimedia que desde 1988 promueve en los medios de comunicación un nuevo punto de vista sobre la condición actual de las mujeres en México y el mundo, vinculado siempre a los principios de equidad, justicia social y democracia. Además de ser una agencia de noticias especializada en difundir información periodística que aborda el acontecer nacional e internacional teniendo a las mujeres como su eje central y a promover redes de periodistas comprometidos con un ejercicio informativo a favor de un mundo sin discriminación ni sexismo, ofrecen servicios de estrategias y comunicación social para colocar en los medios de comunicación los temas, propuestas y acciones de los grupos, personas, organismos oficiales y no gubernamentales que trabajan en favor de una sociedad más equitativa, democrática y libre de discriminación.

CIMAC colaboró en la formulación de una estrategia mediática y dio constante apoyo en identificar las oportunidades y las alianzas según el contexto político y las informaciones que iban surgiendo. La cooperación iba desde arreglar entrevistas y redactar notas de prensa hasta cómo posicionar las noticias de forma más efectiva y seleccionar los medios más oportunos en ciertos contextos específicos. La aportación de CIMAC fue importante para posicionar de modo correcto el marco del debate con los medios, a fin de que los periodistas no sucumbieran al gusto por el escándalo, lo que los haría reflejar el caso como un enfrentamiento entre feministas abortistas y conservadoras antiabortistas.

Aunque reconociendo la experticia de CIMAC, la estrategia y acciones se diseñaron de forma conjunta, para no desligar la estrategia política de la estrategia mediática. Luego del escándalo mediático, se puso mucho enfoque en los medios, privilegiando tal vez sobre la política la estrategia de medios. Se tuvo que hacer todo un proceso para llegar a reconocer que aunque la estrategia de medios era clave para mantener la atención en el caso y mover los intereses políticos, sólo era un elemento de una estrategia política mucho mas compleja. Este caso, en las palabras de CIMAC, es un buen ejemplo de cómo cuando las organizaciones aprenden a no utilizar sólo los medios, sino a construir la estrategia mediática como parte de la estrategia política, los medios responden y funcionan.

7. Alcances y límites de la experiencia

Sin lugar a dudas la demanda ciudadana por la transparencia y la rendición de cuentas ha logrado llamar la atención pública y generar un caso político emblemático sobre la poca transparencia existente en la asignación y ejecución de los recursos públicos en México. El proceso de fiscalización de los recursos públicos emprendido por las seis organizaciones civiles, ha producido pruebas y evidencias decisivas que a su vez han desatado acciones y procedimientos para sancionar a los responsables de las infracciones cometidas. Sin embargo, las tres principales peticiones ciudadanas, 1) sanción de todos los responsables, 2) devolución de los recursos, 3) modificación de la Ley de Presupuesto, no han sido a la fecha atendidas satisfactoriamente. Fallas en los tradicionales sistemas horizontales de rendición de cuentas han puesto serios obstáculos a los alcances potenciales de esta experiencia. En este capítulo se analizan los alcances y las limitaciones de la demanda ciudadana a tres años de haberse iniciado.

Alcances

- La Secretaría de Salud canceló el contrato con Pro-Vida para los años 2004 y 2005, deteniendo los recursos. Ha suspendido además diez de los veintitrés CAM por no contar con el material y personal médico adecuado para brindar los servicios ofrecidos. Finalmente, interpuso una demanda en contra de Pro-Vida, solicitando la devolución de los recursos entregados¹⁸.
- La SFP ha inhabilitado a Serrano Limón por 15 años, sancionándolo con una multa de 13,237,377 pesos, aplicando por primera vez la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas a personas que no son servidores públicos, pero que manejan recursos públicos. Asimismo, ha destituido e inhabilitado a otros tres funcionarios públicos¹⁹.
- El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha interpuesto una demanda ante la Procuraduría General de la República en contra de Luis Pazos.
- La ASF, con base en las evidencias obtenidas de la auditoría practicada, ha presentado y ratificado ante el Ministerio Público Federal una denuncia penal por irregularidades diversas en la comprobación y aplicación de los recursos federales otorgados al Comité Nacional Pro-Vida. La denuncia se encuentra en etapa de averiguación previa y su seguimiento y, en su caso, consignación a las instancias jurisdiccionales correspondientes, es de estricta competencia de la PGR²⁰.
- Los mecanismos y reglas para la asignación de recursos a las organizaciones de la sociedad civil por parte de la Ssa a través de la Beneficencia Pública han sido revisados: se tienen informaciones sobre la creación de manuales que establecen procedimientos más estrictos y criterios homogéneos, equitativos y transparentes.
- Se hizo pública la manera como una organización ultraderechista, Pro-Vida, se gastó de forma fraudulenta y desautorizada 27 de los 30 millones de pesos asignados, lo que provocó la condena social a dicha organización, acarreándole el desprestigio y la pérdida de autoridad moral.

18 Como quedó señalado en la carta dirigida a la seis organizaciones por el director general de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública con fecha del 1 de diciembre de 2005, "se encuentran en trámite dos juicios de carácter civil, relativos a los apoyos otorgados durante los años 2003 y 2004. El primero de ellos correspondiente a los recursos del 2003, fue radicado en el Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y el relativo a los recursos 2004, se encuentra en trámite en el Juzgado Quinto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En ambos procedimientos se está demandando la devolución de los recursos correspondientes".

19 Las seis organizaciones están pidiendo que se aclare si la multa es independiente de la restitución de los recursos mal utilizados. Considerando que las irregularidades fueron encontradas en 27 de los 30 millones de pesos asignados a Pro-Vida, la coalición está presionando para que la multa de 13,237,377 pesos interpuesta a Serrano Limón (que apenas representa el 43 por ciento del monto otorgado) no sea considerada como devolución del monto que Pro-Vida malversó. Además se procedió contra Serrano Limón porque la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas sanciona a individuos no a instituciones, sin embargo, la organización podrá seguir recibiendo recursos.

20 Como quedó señalado en comunicación enviada a las seis organizaciones con fecha del 7 de diciembre de 2005 por el auditor especial de Planeación e Información, Ing. José Miguel Macías Fernández, "la documentación relacionada con el seguimiento de acciones que se promuevan con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública es reservada hasta en tanto las acciones no se consideren solventadas o atendidas". Además, "la averiguación y las actuaciones que de ella se desprendan tienen carácter reservado, por lo que proporcionar información al respecto podría constituir una responsabilidad administrativa o penal, en los términos de lo dispuesto por el artículo del Código Federal de Procedimientos Penales".

- Se puso en evidencia, demostrando las incongruencias entre las políticas públicas de salud y las políticas de Pro-Vida, la manera como desde el mismo gobierno se utilizan recursos públicos para financiar proyectos que contradicen los planes y programas de salud oficiales, más allá de las declaraciones y compromisos con una agenda progresista con perspectiva de género.
- Se ha logrado exhibir que, a pesar de promover la transparencia como uno de los pilares de la nueva cultura política mexicana, los usos y costumbres en materia de asignación de presupuesto siguen siendo fundamentalmente una negociación política poco democrática, en la cual los arreglos bajo la mesa para cuidar los intereses partidarios tienen prioridad sobre los intereses de la ciudadanía.
- Se ha demostrado la importancia determinante de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Tener el derecho a solicitar y acceder a la información pública, saber analizarla y volverla políticamente útil es fundamental. Además, a raíz de casos emblemáticos como éste, la Ley adquiere relevancia práctica y es apropiada por la sociedad. En caso de eventuales cambios futuros del contexto político, un mayor número de actores estarían dispuestos a defender el marco legal de transparencia que existe, volviendo más difícil que los recientes logros sufran retrocesos.
- En un entorno político e institucional caracterizado por una historia de enfrentamientos entre el Estado y los movimientos sociales, que ha tratado de marginar y desprestigiar a la sociedad civil acusándola de responder sólo a ideologías, de ser poco concreta y propositiva, el haber logrado que la demanda ciudadana demostrara capacidad y profesionalidad para involucrarse en procesos de fiscalización contribuye a contrarrestar ese estereotipo y significa un avance importantísimo para promover una democracia más participativa y una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía en México.

Limitaciones

- El Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Distrito Federal, otorgó el amparo a Serrano Limón para evitarle el pago de la multa de 13,237,377 pesos y las sanciones impuestas por la SFP (exp.647/2005) ²¹. Sin embargo, la SFP interpuso el Recurso de Revisión previsto por la Ley de Amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El recurso de mérito fue admitido por la Subsecretaría de Acuerdos de ese Máximo Tribunal el 22 de noviembre de 2005. Por medio de la impugnación, la SFP se opone a la interpretación que el juez le dio al Título Cuarto de la Constitución General de la República, con especial énfasis en el Art. 108. Además argumenta que la aplicación del Art. 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Públicas no es inconstitucional, aplicando dicha Ley a todas las personas que manejan fondos públicos, sean servidores públicos o no.
- Luis Pazos, al haber actuado en calidad de diputado, no está sujeto a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos y, por tanto, no aparece en la lista de los funcionarios sometidos a proceso por irregularidades. La Contraloría de la Cámara de Diputados, órgano facultado para determinar qué procedería en su contra, no se ha pronunciado para definir ninguna posición. La cercanía política y personal del ex diputado al nivel de mando del PAN, llevan a sospechar el encubrimiento por parte de dichos mandos y explican la evidente falta de voluntad política gubernamental en aclarar los hechos y deslindar responsabilidades.
- Aún se desconoce si hay coincidencia entre los resultados de la auditoría de la SFP y la revisión de los peritos contadores de la PGR. Queda pendiente que la PGR actúe para dar curso a todas las demandas recibidas referentes al caso y determine los delitos en que han incurrido las diferentes personas implicadas.

²¹ El amparo fue turnado para su resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con número de expediente 01927/2005-00, el 21 de noviembre de 2005.

- La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria no ha sido sometida a revisión para integrar las propuestas de la sociedad civil. Las negociaciones y los arreglos partidarios entre legisladores se siguen percibiendo como una práctica que no violenta los principios democráticos y la transparencia en el manejo de los impuestos ciudadanos. No se ha generado en la Cámara un debate serio acerca de las discrecionalidades y los amplios márgenes de maniobra de que disponen los diputados a la hora de distribuir los fondos públicos.
- Este caso pone en evidencia la inexistencia de espacios institucionales de diálogo y colaboración efectivos entre la sociedad civil y las instituciones estatales. En México no se ha logrado redefinir aún la relación ciudadanía-Estado. Las alianzas civiles con las autoridades públicas descansan en las relaciones personales más que en las institucionales. Todas las instituciones públicas involucradas en este caso han demostrado escasa capacidad de aceptar y apoyar el papel que la sociedad civil puede jugar en procesos de fiscalización como éste. Las relaciones que se han logrado establecer entre ambos sectores, se enmarcan en un contexto político de desconfianza y temor a la participación de la sociedad civil, a pesar de las señales de apertura del sistema pluripartidista.

Con la Cámara de Diputados:

Se trabajó con el poder legislativo, ejerciendo presión para inducir un cuestionamiento serio sobre la falta de transparencia y los márgenes de discrecionalidad que caracterizan las prácticas de distribución de los recursos públicos en la Cámara de Diputados. El objetivo específico del trabajo de incidencia fue asegurar que las propuestas de modificaciones y cambios al proyecto de presupuesto de egresos presentadas por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública estuvieran fundamentadas y argumentadas por escrito y que la Cámara de Diputados dejara de destinar directamente fondos etiquetados a las organizaciones privadas.

Se invirtió mucha energía en el cabildeo con las y los diputados para lograr que subieran a discusión puntos de acuerdo, para generar argumentos que sustentaran el debate al interior de ese cuerpo legislativo y en proporcionar informaciones. Sin embargo, sólo se logró una aproximación con las diputadas interesadas en tomar el caso y darle seguimiento. Sólo en contadas ocasiones se consiguió llevar el caso al pleno de sesiones de la Cámara de Diputados. La mayoría de las acciones emprendidas en ese recinto, no se dirigieron a promover la petición central de legislar para transparentar el proceso de asignación del presupuesto. La Cámara ha demostrado escaso interés en legislar para auto reglamentarse y limitar las atribuciones que les permiten a los diputados moverse con discrecionalidad y amplio margen de maniobra en las negociaciones presupuestarias.

Con el Senado:

El Senado, en cambio, ha demostrado mayor capacidad de respuesta. Fue desde ahí que se presionó para que la ASF llevara a cabo la auditoría de los 30 millones de pesos y para que la SFP apresurara sus averiguaciones, solicitando sanciones penales y administrativas no sólo para el representante legal del Comité Nacional Pro-Vida, sino también para los funcionarios de la Secretaría de Salud involucrados en la entrega de los recursos. Recientemente, el Senado solicitó que la SFP informara de manera clara y precisa sobre el caso de desvío de recursos públicos por parte de Pro-Vida y que analizara la posibilidad de inhabilitar del servicio público al ex diputado panista y actual director general de Banobras, Luis Pazos. También exhortó a la PGR a continuar con las investigaciones para establecer la responsabilidad penal a que haya lugar y sancionar a los implicados. A la Secretaría de Salud determinó pedirle un informe detallado del estado que guardan los procesos jurisdiccionales en contra de los implicados y procurar el resarcimiento de los recursos públicos mal utilizados por Pro-Vida.

Con la Secretaría de Salud:

Por ser la institución garante de uno de los derechos fundamentales, el derecho a la salud, la sociedad civil ha mostrado un interés particular de incidir en las políticas de la Ssa, fortaleciendo el papel que puede jugar en el proceso de democratización en México. La Ssa ha sido objeto de una constante presión política por parte de las organizaciones feministas, que en los últimos diez años han tratado de colaborar de forma más cercana con esta institución para posicionar en su agenda de política pública la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. Este trabajo ha permitido abrir un espacio político desde donde se puede promover una agenda en cierta medida más progresista y construir una relación democrática gracias a la cual ya algunas de las propuestas de la sociedad civil están integradas en los planteamientos técnicos de dicha institución. Sin embargo, a pesar de haber logrado ese acercamiento en algunos temas, la Ssa sigue sin reconocer el valor constructivo de las críticas ciudadanas, sin responder a los cuestionamientos de la sociedad civil y reaccionando sólo bajo la presión o a consecuencia de los escándalos públicos.

Con el IFAI:

El IFAI ha sido un aliado importante para las seis organizaciones coaligadas, proporcionado respaldo técnico en el proceso de auditoría, desde los niveles más operativos hasta los comisionados. Desde el inicio, ha proporcionado asesoría sobre cómo formular y dirigir de manera concreta las preguntas, aconsejando sobre el uso más efectivo del SISI. Ese apoyo fue clave para lograr el acceso a la información relevante en el proceso de realización de la auditoría ciudadana. El IFAI tomó, además, este caso como un modelo emblemático del uso que la ciudadanía puede hacer de la información pública. En el Foro de Transparencia del IFAI ²² se presentó y publicó la experiencia de la auditoría ciudadana realizada por estas seis organizaciones como una práctica exitosa.

Con la Secretaría de la Función Pública:

Con la SFP se logró establecer una relación institucional madura. Su actitud frente al papel que la ciudadanía puede jugar en procesos de fiscalización de los recursos públicos fue más abierta en comparación con los demás actores gubernamentales.

La SFP se puso en contacto con las organizaciones civiles interesadas para discutir de forma conjunta eventuales acciones a tomar para esclarecer el caso; siempre reconoció la demanda ciudadana, incluso utilizando el caso en sus presentaciones sobre monitoreo y transparencia. A pesar de esta buena voluntad, la SFP tiene pendiente dar seguimiento a la impugnación que ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpuso Jorge Serrano Limón contra las sanciones dictadas por la Función Pública contra él, como es cobrar la multa además de la devolución de los fondos.

²² Semana Nacional sobre la Transparencia "Transparencia y buen gobierno", 14-17 de junio de 2004. Participó María Vallarta de Equidad de Género exponiendo el caso.

8. Reflexiones Finales

El acceso a la información pública es una antigua petición de la sociedad civil. La entrada en vigor en junio de 2003 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental significa un logro clave para avanzar en la construcción de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en México. La garantía de acceso y disponibilidad de la información oficial es un avance fundamental en la lucha contra la corrupción y la opacidad de las instituciones del Estado.

Sin embargo, la Ley de Transparencia es de reciente aprobación, por lo que todavía tiene que enfrentar varios desafíos para lograr su observancia. El Colectivo por la Transparencia²³ identifica dos retos principales: "1) la falta de conocimiento y apropiación del derecho ciudadano y los mecanismos legales para el acceso a la información pública, 2) la resistencia del gobierno a ser transparente y a reconocer que la información sobre su desempeño, decisiones y utilización de los recursos públicos le pertenece a la sociedad". El caso emblemático aquí reseñado de participación ciudadana en los procesos de fiscalización de los recursos públicos, demuestra que se pueden obtener resultados significativos haciendo buen uso del derecho ciudadano a la información. Se trata de una contribución importante para ir posicionando a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como un instrumento fundamental en el ejercicio de una ciudadanía plena y una democracia más participativa.

La rendición de cuentas, como se mencionó al inicio de este documento, se compone de dos elementos: la obligación por parte de las instituciones públicas de proporcionar información y de justificar las decisiones tomadas, por un lado; y el establecimiento de sanciones a las eventuales conductas impropias cometidas por los tomadores de decisiones, por el otro. En esta perspectiva, la Ley de Transparencia sólo asegura el cumplimiento del primer requisito. Se trata de un logro parcial, pues es un elemento necesario pero no suficiente para garantizar la rendición de cuentas. Los procesos de fiscalización no se agotan una vez que se ha obtenido la información requerida, es necesario crear mecanismos eficaces de sanción. En México, el sistema judicial presenta evidentes características de malfuncionamiento y fallos estructurales. La falta de autonomía es el principal problema: el procurador general de la república es nombrado por el Presidente y los integrantes de la Suprema Corte son propuestos por el Senado y ratificados por la Presidencia de la República. La imparcialidad y la autonomía del poder judicial se ha puesto en duda en varias circunstancias. Sin embargo, pocas veces se han discutido estas fallas y carencias. Sólo recientemente se han impulsado una serie de iniciativas para modificar el poder judicial; y varias organizaciones ciudadanas se han involucrado en procesos de fiscalización del funcionamiento de las instituciones judiciales. Pero más allá de lograr establecer instituciones y normas que permitan y aseguren penalizar las prácticas de corrupción, el problema real es el encubrimiento cómplice que entorpece y obstaculiza los procesos de sanción y que conduce a la impunidad. El encubrimiento y la impunidad son dos elementos característicos de la cultura y el sistema político mexicano.

La sociedad civil debe ser parte del esfuerzo por crear sistemas más transparentes y capaces de rendir cuentas a la ciudadanía. Esta participación es aún más necesaria en sistemas donde los mecanismos horizontales tradicionales de rendición de cuentas están fallando. La participación de una sociedad civil profesional, especializada y capacitada puede generar resultados significativos en los procesos de rendición de cuentas. En los contextos de transición hacia sistemas democráticos más maduros, la sociedad civil puede incidir, más allá de ocupar espacios populares de denuncia y protesta, en los procesos de cambios políticos con instrumentos más eficaces e institucionalizados.

23 El Colectivo por la Transparencia es un grupo de seis organizaciones (diferente a la coalición formada por las seis organizaciones involucradas en esta experiencia, aunque dos de ellas participan en ambas agrupaciones) que, desde los diferentes sectores en los que cada una se ha especializado, busca contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana (<http://www.mexicotransparente.org.mx>)

Superar la herencia histórica de enfrentamiento con el Estado y lograr posicionarse como contraparte seria y confiable implica el desarrollo de nuevas habilidades: activismo e idealismo se tienen que acompañar de la capacidad técnica para generar un trabajo profesional y de la habilidad para dialogar y negociar en todos los niveles institucionales. El desafío es estructurar una relación basada en el reconocimiento mutuo del rol distinto que cada sector puede jugar. Sin embargo, las autoridades políticas mexicanas han demostrado escasa madurez para reconocer la importancia de la apertura del sistema a nuevas entidades y para aprovechar las oportunidades que pueden surgir de la interacción de distintos actores en el nuevo escenario político mexicano. No se ha logrado aún abrir espacios efectivos de diálogo y colaboración con las instituciones; las expresiones populares de protesta y de denuncia siguen siendo los espacios desde los cuales se logra incidir de alguna forma.

En contextos políticos e institucionales que todavía se resisten a darle legitimidad a la voz de los ciudadanos y en los cuales la sociedad civil logra influenciar los procesos políticos desde espacios populares de denuncia y confrontación, es esencial que la sociedad civil establezca alianzas estratégicas con los medios de comunicación y actúe colectivamente para aumentar su capacidad de incidencia. La falta de espacios institucionales de intercambio y diálogo lleva a la necesidad de desarrollar el debate a la luz pública, utilizando la presión de los medios y la amenaza de generar escándalos que puedan afectar la trayectoria política personal e institucional de las contrapartes oficiales como única estrategia para lograr movilizar a los políticos. En esta dirección, la alianza estratégica entre organizaciones civiles afines y el caso aquí reseñado lo demuestra, puede generar resultados que el trabajo de cada una de las organizaciones por separado jamás podría alcanzar. Más allá de la coalición de las seis organizaciones, se trató de extender esta alianza a otras organizaciones que aun dedicándose a temas muy distintos, se han reconocido y han aceptado respaldar algo tan etéreo como una demanda por la transparencia. Sin embargo, estas relaciones no han sido capitalizadas de forma efectiva ni tampoco se les ha dado la debida relevancia para alimentar un vínculo concreto y efectivo con estas organizaciones en diversos niveles y espacios. El riesgo de volverse más profesionales y acercarse a los centros de poder puede traducirse en la pérdida de contacto con la base social y en un problema de representatividad y legitimidad.

Finalmente, este caso pone en clara evidencia las limitaciones de la sociedad civil para influenciar los procesos políticos. Está bien que la ciudadanía tenga acceso a la información oficial, pero también debe tener el derecho a demandar a los funcionarios públicos que no cumplan con sus deberes públicos, sólo de esta manera la sociedad civil podrá participar de forma significativa en los esfuerzos de fiscalización de las instituciones públicas. La Ley de Transparencia no garantiza este derecho y por ese motivo los procesos de fiscalización ciudadana pueden avanzar sólo hasta un cierto punto. Las organizaciones de la sociedad civil puede hacer públicos los hechos de corrupción, generar evidencias y pruebas de las eventuales irregularidades, denunciar y exigir a las autoridades públicas encargadas que actúen según sus funciones y atribuciones para darle cumplimiento a la Ley, pero no pueden demandar directamente a los funcionarios públicos infractores y corruptos. A pesar de todas las pruebas y evidencias reunidas, el caso del desvío de recursos a Pro-Vida se encuentra aún sin resolverse, demostrándose una vez más que el asunto de la impunidad sigue arraigado en la cultura política mexicana.

En relación con las recomendaciones que proporciona la organización Transparencia Internacional en su Reporte Anual 2005²⁴, en México se ha dado un paso fundamental en dirección de garantizar a la ciudadanía el derecho de exigir informaciones a todas las instituciones públicas. Sin embargo, todavía hay mucho qué hacer en el terreno de la voluntad política para lograr un

24 Las recomendaciones de Transparencia Internacional -organización líder en el tema, dedicada a desarrollar acciones en contra de la corrupción a nivel internacional-, en su último Reporte Anual 2005 fueron: aumentar la voluntad política y los recursos dirigidos a acciones de combate a la corrupción; dar acceso a la información acerca de presupuestos y gastos gubernamentales a un público mas vasto; promover una fuerte coordinación entre gobiernos, sector privado y sociedad civil para aumentar la eficiencia y sostenibilidad de los esfuerzos en contra de la corrupción y a favor de la buena gobernabilidad. Para mayor información, visite el sitio web: www.transparency.org.

mayor compromiso con la causa de la transparencia y conseguir de esta manera una colaboración más efectiva entre gobierno y sociedad civil.

Recomendaciones:

La sociedad civil organizada tiene que combinar la capacidad de relacionarse con su base social y la capacidad de establecer relaciones más estructuradas y organizadas con el gobierno. El tratar de abrir canales y espacios de diálogo institucionales, no significa que todo el esfuerzo deba dirigirse a la participación en dichos espacios. Una estrategia efectiva no debe descuidar ninguno de los dos espacios. Las coaliciones garantizan que distintas organizaciones que participan en diversos espacios (algunas más institucionales, otras más comunitarias) puedan trabajar de forma conjunta. No hay que perder el contacto con la base social, privilegiando el tecnicismo y profesionalismo sobre el activismo. Se corre el riesgo de perder legitimidad y representatividad frente a los actores gubernamentales y a los sectores sociales del movimiento ciudadano. Sin embargo, si bien se han invertido esfuerzos significativos en avanzar al nivel de la especialización y capacitación de la sociedad civil, la profesionalidad es todavía uno de los retos más importantes.

Reunir a organizaciones con trayectorias políticas y experiencias distintas no es un proceso exento de dificultades. Se requiere invertir energías para construir los consensos necesarios y superar las tensiones generadas. El reto es lograr el reconocimiento recíproco de la contribución específica que cada organización pueda aportar al proceso. Estas tensiones entre activismo y capacidad técnica, enfrentamiento y colaboración pueden generar reflexiones y lecciones importantes para evolucionar y alcanzar posiciones más maduras. La alianza y la colaboración entre una gama diversificada de actores: de los gubernamentales a los mediáticos y de los académicos a los más sociales, requiere del recurso de estrategias más complejas. La capacidad de generar análisis más profesionales debe acompañarse de la exigencia de transmitir de forma clara y sencilla conceptos a veces arduos a un público cada vez más amplio.

Glosario

APBP	Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, dependiente de la Secretaría de Salud.
ASF	Auditoría Superior de la Federación.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
LFTAIPG	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SISI	Sistema de Solicitudes de Información
Ssa	Secretaría de Salud

Anexo 1:

Síntesis de los principales Resultados de la Auditoría Ciudadana

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

En el análisis del ejercicio de los 30 millones encontramos irregularidades importantes, a resaltar:

En la solicitud de recursos que el Comité Nacional Provida AC presentó a la Secretaría de Salud, se hace explícito el gasto en distintos conceptos. El siguiente cuadro muestra como, en contraste con el presupuesto presentado a la Secretaría de Salud, algunos conceptos propuestos fueron subejercidos, otros fueron sobreejercidos y algunos simplemente no se ejercieron; además, resalta que **el 81.53 por ciento del total del presupuesto ejercido se concentra en los rubros de Publicidad y Mobiliario y Equipo Médico.**

Desglose del Gasto:

CONCEPTO	PRESUPUESTO	GASTO EJERCIDO	SOBREJERCICIO / SUBEJERCICIO
SUELDOS Y HONORARIOS	3,055,000.00	-	-3,055,000.00
CASA DE RETIRO	100,000.00	-	-100,000.00
CAPACITACIÓN Y CURSOS	1,300,000.00	-	-1,300,000.00
INTERNET	36,000.00	-	-36,000.00
SEGUIMIENTO MÉDICO	2,000,000.00	-	-2,000,000.00
PARTOS	5,000,000.00	-	-5,000,000.00
OTRAS COMPLICACIONES	1,400,000.00	-	-1,400,000.00
LUZ, AGUA Y GAS	114,000.00	40,396.03	-73,603.97
PAQUETERÍA	-	38,581.96	+38,581.96
GASOLINA	50,000.00	208,553.25	+158,553.25
MATERIAL DIDÁCTICO	430,000.00	300,126.11	-129,873.89
MANTENIMIENTO Y COMPOSTURAS	120,000.00	202,921.31	+82,921.31
ARRENDAMIENTO	600,000.00	187,887.76	-410,112.24
TELEFONOS	360,000.00	607,819.01	+247,819.01
MOBILIARIO Y EQUIPO MÉDICO	14,414,000.00	12,052,546.33	-2,361,453.67
PUBLICIDAD	7,160,000.00	12,887,493.75	+5,727,493.75
MEDICINAS	-	810,703.41	+810,703.41
DESPENSAS	840,000.00	1,339,049.14	+449,049.14
PAPELERÍA	230,000.00	202,305.91	-27,694.09
CASSETAS, AVIÓN Y AUTOBÚS	460,000.00	487,051.72	+27,051.72
HOTEL Y RESTAURANT	800,000.00	351,611.92	-448,388.08
AYUDA A MUJERES	-	1,072,825.78	+1,072,825.78
TOTAL	38,469,000.00	30,789,873.39	

PUBLICIDAD

Provida y MERCATEL

En el concepto "Publicidad" se ejerció un gasto total de **\$12, 887,493.78**. El **75.62 por ciento** del total, es decir **\$9,745,010.00**, se erogó para contratar a una sola empresa MERCATEL SA de CV (el 24.38% restante fue distribuido en inserciones en distintos medios, principalmente periódicos).

Lo preocupante es que tanto la empresa MERCATEL como el Comité Nacional Provida tienen **la misma dirección** en cada una de las facturas, lo que impide indagar si dichos servicios de publicidad en realidad fueron contratados o si fue una empresa creada por Provida para manejar la publicidad y obtener beneficios.

Uso de Facturas Vencidas

En este concepto se utilizaron ocho facturas vencidas que expidió MERCATEL SA. La fecha máxima de validez de las facturas es del 3 de septiembre del 2003 y las facturas fueron emitidas en fechas posteriores, lo cual representa una falta a los requisitos fiscales requeridos en México para que una factura tenga validez. El importe de estas facturas sumadas es de \$1,622,910.00 pesos.

Publicidad a Futuro

Por otra parte, como existía el compromiso de que el total de los 30 millones fuese ejercidos en el 2003, el 18 de diciembre de ese año se contrató publicidad a futuro para el año siguiente, asegurando publicidad pero facturando en el año obligado.

Facturas Irregulares

En "Mobiliario y Equipo Médico" la auditoría arrojó que el 95.59%, es decir 11,520,447 pesos del total de este rubro fue importado a través de la empresa IMPORVAR SA de CV.

Además **existen irregularidades en los folios de las facturas**, pues encontramos que el 15 de diciembre del 2003 se emitió una factura con folio #012, cuando en marzo del mismo año se expidieron facturas del #082 en adelante. Esto representa una fuerte irregularidad en términos fiscales.

Rubro ayuda a mujeres

En el rubro Ayuda a Mujeres, el 96.47 por ciento de los recursos, es decir 1,035,000.00 pesos, fue utilizado para contratar un salón de fiestas en el Estado de México llamado EL CASTILLO BRANSTOCK, en solamente **dos capacitaciones y una reunión de directivos**, y no en apoyo directo a mujeres.

Más irregularidades

Este salón de fiestas fue dado de alta en el servicio de administración tributaria de la Secretaría de Hacienda el 30 de agosto del 2002, emitiendo su primera factura (folio 001) a Provida el 07 de julio del 2003. Dicha **factura no es válida** ya que la fecha de impresión de los comprobantes fiscales es de tres meses y medio después, es decir del 27 de octubre del 2003. Esta misma situación se repite en **otra factura** del mismo proveedor (factura 0012 del 1 de octubre del 2003).

Increíblemente, el salón de fiestas tiene el mismo número de teléfono que la empresa Mercatel, despertando suspicacias en cuanto a la relación de estas empresas con Próvida.

La ayuda real a mujeres que fue otorgada representó el 3.53% (37,825.78) del gasto total. Este porcentaje incluye ropa para caballero y dama en tiendas lujosas como Sears, Aca Joe y Palacio de Hierro, entre otras.

Gastos Suntuarios

Con recursos públicos destinados originalmente a la lucha contra el SIDA y reasignados a Centros que tienen como objetivo "coadyuvar" con el Gobierno Federal a combatir el aborto, se adquirieron artículos suntuosos como plumas fuente y bolígrafos **Cartier** por una cantidad de 12,361.85 pesos, con lo cual se hubiesen podido comprar 8,850 plumas marca BIC en una tienda como *Office Depot*.

Donaciones indebidas

Además, se encontró un recibo deducible de impuestos de **una donación de 600,00.00 pesos** a una asociación de rehabilitación. Esto constituye otra irregularidad ya que Pro-vida no se encontraba facultado para hacer donaciones, desviando los recursos a otras organizaciones.

Según la cláusula tercera, del Convenio de colaboración celebrado con la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, el Comité Nacional Pro-vida se obligó a "utilizar el apoyo económico mencionado [...] única y exclusivamente para destinarlo a los fines detallados en la cláusula primera de este instrumento".

En dicha cláusula primera dice textualmente que el apoyo económico "... se aplicara para llevar a cabo un proyecto de expansión de diez Centros de Ayuda para la Mujer en localidades en los que no existen y refuerzos en diversas áreas operativas a los ya existentes..."

Anexo 2:

La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Próvida-Cronología

María Vallarta y Daptnhe Cuevas

Desde enero de 2003, seis organizaciones de la Sociedad Civil²⁵, nos dimos a la tarea de dar seguimiento y documentar la asignación irregular de 30 millones del Presupuesto Público Federal a la organización privada Comité Nacional Provida.

Denunciamos los hechos ante la Cámara de Diputados, exigiendo que se tomaran medidas para sancionar a los responsables de las irregularidades y que se legislara para subsanar los vacíos legales en la asignación de recursos públicos para evitar que se volvieran a dar de manera unilateral y arbitraria a una organización privada. Los diputados se comprometieron a atender nuestra demanda y aún no vemos resultados.

Denunciamos ante la Secretaría de Salud la asignación de recursos públicos a una organización cuya misión es contraria a la política pública en materia de salud sexual y reproductiva. El Secretario de Salud se comprometió a:

- Revisar y actualizar los mecanismos, criterios y reglas de operación para la asignación de recursos de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública a organizaciones de la sociedad civil,
- Crear una unidad de fiscalización al interior de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública
- Llevar a cabo, por conducto de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud, una verificación a los Centros de Apoyo a la Mujer de ProVida.
- Mantener un diálogo permanente, dentro del cual se harán del conocimiento de las organizaciones de la sociedad civil los resultados de la auditoría e investigaciones en curso

Denunciamos ante la Secretaría de la Función Pública las serias irregularidades que encontramos en el uso de los recursos públicos que se entregaron a Provida. El Secretario de la Función Pública se comprometió a iniciar una investigación de los hechos. Se inició un procedimiento administrativo contra los responsables pero aún no hay resultados. Sigue la impunidad.

A más de año y medio de que estalló el escándalo continuamos la batalla por esclarecer los hechos y para que se castigue a los responsables.

A continuación, la cronología de los sucesos más relevantes del llamado Providagate:

16 diciembre 2002: Tras arduas negociaciones de la Comisión de Equidad y Género, el pleno de la Cámara de Diputados aprueba una ampliación presupuestaria de 600 millones de pesos, para programas de salud de las mujeres y otros rubros.

9 enero 2003: La Comisión de Equidad y Género de la Cámara baja envía al presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el panista Luis Pazos, un oficio en el que detalla la distribución de los recursos adicionales para salud. Ahí se incluyen los 208 millones de pesos para el programa de prevención del VIH/sida.

25 Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C., Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Letra S, Fundar: Centro de Análisis e Investigación.

10 enero 2003: El Secretario de Salud, Julio Frenk, recibe un oficio del diputado Pazos (con fecha 17 de diciembre de 2003) en el que se reduce el monto para VIH a 178 millones de pesos, y aparece la asignación de 30 millones de pesos para la construcción de diez Centros de Ayuda para la Mujer (CAM) de la organización Provida.

17 enero 2003: Estalla el escándalo. Diputadas de oposición de la Comisión de Equidad y Género envían oficios de protesta a Luis Pazos, para calificar de "arbitraria e inconstitucional" la asignación a Provida, y le exigen al legislador del PAN que respete las asignaciones aprobadas o, en su defecto, se vuelvan a discutir en el siguiente periodo de sesiones. En los días posteriores, el presunto desvío de recursos trasciende a la prensa nacional.

27 marzo 2003: La prensa publicó una carta del diputado Luis Pazos, en la que él niega el recorte al programa de sida y afirma que carece de atribuciones para alterar el presupuesto aprobado.

24 de julio 2003: Se envió un oficio al Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitando una explicación por el aparente desvío de fondos.

5 de agosto 2003: Se formuló la primera pregunta al Sistema de Solicitudes de Información del IFAI sobre el destino de los recursos.

19 de agosto 2003: Se recibió respuesta de la SHCP en el sentido de que se debía solicitar la información a su Unidad de Enlace.

25 agosto 2003: Antes del término de la 58 Legislatura de la Cámara de Diputados, Luis Pazos es nombrado vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, su estancia en esa dependencia fue efímera, ya que no pasó más de una semana cuando el presidente Vicente Fox le concedió al panista la dirección del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras), en donde despacha actualmente.

2 de septiembre 2003: A través del SISI, la SHCP confirma que se entregaron 30 millones de pesos a los Centros de Ayuda a la Mujer a través de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud.

8 de septiembre 2003: Preguntamos a la Secretaría de Salud a través del SISI cuáles eran los criterios y los montos de la distribución de recursos de la APBP. Nos responden enviándonos a su página de internet.

20 de octubre 2003: Solicitamos a la Secretaría de Salud a través del SISI la lista de beneficiarios de la APBP.

28 octubre 2003: En reunión con diputadas de la Comisión de Equidad y Género de la LIX Legislatura, el Subsecretario de Salud, Roberto Tapia Conyer, reconoce que su dependencia entregó los 30 millones a Provida. En entrevista, el funcionario niega que el apoyo al grupo ultra conservador sea contrario a la política de salud del gobierno federal.

6 noviembre 2003: Las organizaciones presentaron ante legisladores del PRI, PAN y PRD en la Cámara de Diputados, un expediente electrónico con la información del caso con anexos a cada uno de los documentos y testimonios, además se les formuló una serie de cuestionamientos²⁶

26 1) ¿Está facultado el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para asignar recursos de manera personal a organizaciones privadas?

2) Si no está facultado para ello ¿a qué sanción se hace acreedor por haber incurrido en esta conducta?

3) ¿Cuál es el procedimiento en la Cámara de Diputados para desglosar los recursos adicionales aprobados?

4) ¿Cuáles son los mecanismos que el Poder Legislativo prevé para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia con respecto a la rendición de cuentas de cara a la sociedad?

relativos a los vacíos legales en la asignación de los recursos y a la transparencia de la Cámara de Diputados. Se les emplazó a responder en 30 días.

11 de noviembre 2003: El diputado Rafael García Tinajero del PRD haciendo alusión al expediente entregado por nuestras organizaciones el 6 de noviembre, inicia la discusión en el pleno de la Cámara de Diputados en la "agenda social", en este proceso cada Grupo Parlamentario expresa su posición.

24 de noviembre 2003: Se enviaron oficios a los legisladores que asistieron a la presentación de la información por parte de la sociedad civil, recordándoles que esperábamos una respuesta para el 6 de diciembre.

25 noviembre 2003: La Senadora del PRI, Yolanda González, presenta un Punto de Acuerdo en el que solicita la comparecencia de los secretarios de Hacienda, Francisco Gil, y de Salud, Julio Frenk, para que expliquen las presuntas irregularidades en la entrega de dineros públicos a Próvida y solicita a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) una auditoría a esos recursos.

25 de noviembre 2003: Se recibió la lista de beneficiarios de la APBP donde aparece que Provida recibe 12 veces más que cualquier otra institución.

1 de diciembre 2003: Se mandaron oficios a los coordinadores de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados recordando que se acercaba el plazo en que se había solicitado una respuesta a nuestras demandas.

4 de diciembre de 2003: La Auditoría Superior de la Federación responde al Senado que investigará el escándalo y que entregará sus resultados el 31 de marzo de 2005.

6 diciembre 2003: Se vence el plazo de las ONG a la Cámara de Diputados, y las y los legisladores no responden a la demanda de los grupos civiles.

9 diciembre 2003: El diputado de Convergencia, Jesús González Schmaal, presenta un punto de acuerdo para solicitar a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) investigue la asignación de recursos a Próvida, el cual no fue dictaminado.

21 de enero de 2004: Se solicitaron los datos completos de los Centros de Ayuda a la Mujer.

2 de febrero de 2004: Se recibió a través del SISI el directorio de los 12 Centros de Ayuda a la Mujer.

9 de febrero de 2004: Se preguntaron cuáles eran montos distribuidos a cada uno de los 12 Centros de Ayuda a la Mujer.

10 de marzo de 2004: Se nos pidió precisar la información requerida y solicitamos el expediente del convenio firmado entre Provida y la Secretaría de Salud.

25 de marzo de 2004: Se recibió respuesta de que se trataba de un expediente de 6525 fojas y que se podía concertar una cita para consultarlo.

1 de abril de 2004: Se envió nuevamente un oficio a los legisladores solicitando una respuesta a nuestras demandas.

13 de abril de 2004: Se revisó el expediente de Provida y nos dimos cuenta de que además de la forma arbitraria en que se habían asignado los recursos a una organización cuyas acciones contravienen contraria a las políticas públicas en salud, existían serias irregularidades en el uso de los recursos.

15 de abril de 2004: Se solicitaron copias de todo el expediente para iniciar la auditoría ciudadana.

20 de abril de 2004: Se solicitó el desglose de los recursos que la APBP entregó y se encontró que la mitad de su presupuesto era para Provida.

4 de mayo de 2004: Como parte del seguimiento al caso, solicitamos el expediente del informe financiero entregado por Provida a la SSA y el IFAI nos hace entrega de las 6525 páginas que lo integran. Inicia la auditoría ciudadana.

26 mayo de 2004: En una segunda reunión con legisladores, presentamos los nuevos datos incorporados al expediente. Diputados del PAN se comprometen a contribuir en el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, sancionar a Luis Pazos y a las y los ex legisladores que hayan cometido ilícitos.

17 de mayo de 2004: Se ofreció una conferencia de prensa en la cuál denunciarnos la entrega irregular de recursos y se señaló que Provida gastó más en publicidad con dinero del gobierno de lo que gastó la Secretaría de Salud en el mismo año para campañas de prevención de VIH/SIDA.

26 de mayo de 2004: Representantes de la sociedad civil se volvieron a reunir con legisladoras y legisladores para presentar los avances de la investigación y volver a exigir que legislaran para que no se repitan este tipo de irregularidades. Se ofreció conferencia de prensa.

15 de junio de 2004: Presentamos la experiencia ciudadana en el Foro de Transparencia del IFAI.

2 de Julio de 2004: Realizamos una reunión informativa del caso con representantes de 25 redes y organizaciones civiles del país, para sumar las adhesiones a la demanda Ciudadana por la Transparencia y Rendición de Cuentas.

2 de julio de 2004: Entregamos al Secretario de Salud, Dr. Julio Frenk, de manera personal, la solicitud de cita con él para dialogar sobre los hechos y presentarle los resultados de nuestra auditoría ciudadana.

15 de julio de 2004: Difusión en algunos medios de comunicación de las irregularidades del informe de ProVida.

16 de julio de 2004: Conferencia de prensa en la que se presentaron públicamente los resultados de la auditoría ciudadana, en la que se documentan el manejo irregular de éstos recursos públicos, el desvío, los errores fiscales y los gastos suntuarios injustificables que PROVIDA reportó a la Secretaría de Salud y a cuyo expediente tuvimos acceso a través del IFAI.

19 de julio de 2004: Publicación en el diario *la Jornada* del desplegado firmado por más de 500 organizaciones civiles de todo el país demandando el esclarecimiento del caso, la realización de una auditoría oficial y la demanda de congruencia entre las políticas de salud y el dinero que se otorga a las organizaciones privadas a las que se les otorga financiamiento público.

19 de julio de 2004: Entregamos el expediente del caso al vicepresidente de la Comisión Permanente del Senado de la República, Sen. Ernesto Gil Elorduy y ofrecimos conferencia de prensa.

20 de julio de 2004: Las fracciones parlamentarias del PRD, PT y Convergencia presentan una solicitud de Juicio Político contra Luis Pazos de la Torre, responsable de la asignación de los treinta millones a Provida en el Congreso.

21 de julio de 2004: En la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se da cuenta de la entrega del expediente de los recursos a Provida por parte de las organizaciones civiles y se turna a estudio a la segunda Comisión.

21 de julio de 2004: En la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se discuten y aprueban 2 Puntos de Acuerdo en los que se solicita: 1) Citar a comparecer al Dr. Julio Frenk, para que de cuentas del financiamiento otorgado a Provida por la SSA; 2) Solicitar a la ASF acelerar el proceso de auditoría a estos recursos y 3) Crear una Comisión especial Bicameral y plural la cual tendrá a su cargo "realizar una exhaustiva investigación de todo el procedimiento legislativo desde la aprobación del presupuesto 2003, hasta el proceder de la Secretaría de Salud en la entrega de recursos públicos a Provida y el gasto de los mismos por parte de dicha organización".

21 de julio de 2004: La Secretaría de Salud emite un comunicado dirigido a Jorge Serrano Limón en el que informa que cancela el convenio que tiene con Provida y le solicita a esta organización rembolsar los 30 millones de pesos.

29 de julio de 2004: Representantes de las 6 ONGs se reunieron con el Dr. Julio Frenk, Secretario de Salud para exigir una respuesta a la entrega de recursos públicos a una organización que contraviene la política pública en materia de salud reproductiva.

29 de julio de 2004: La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados decide que no creará la Comisión Especial de Seguimiento a las investigaciones, violentando con ello un acuerdo aprobado por el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

23 de agosto de 2004: Representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil, acudimos a la Cámara de Diputados a entregar una carta de extrañamiento a la Junta de Coordinación Política en la que exigimos a los Diputados que cumplan el Acuerdo votado y creen la Comisión Especial. La carta la firman más de 500 OC's. Ofrecemos conferencia de prensa.

27 de agosto de 2004: Se sostuvo una reunión con el Lic. Eduardo Romero, Secretario de la Función Pública en que presentamos una carta con más de dos mil firmas, demandando que la SFP lleve a cabo una investigación para deslindar responsabilidades en el uso fraudulento de recursos públicos entregados a Provida de manera irregular.

6 de septiembre de 2004: *El diario Milenio*, da a conocer un nuevo expediente de Provida en el que se documentan diversas inversiones en la bolsa de valores de México y Nueva York por cantidades millonarias, además de afirmar que estos recursos proceden del dinero público que el Comité Nacional Provida ha recibido desde 1996. Valga destacar que esta información es ajena al expediente de la auditoría ciudadana y que ha circulado en medios de comunicación de manera anónima.

8 de septiembre de 2004: Se recibió una respuesta de la Secretaría de la Función Pública en que se nos informa que se canaliza el asunto a la Lic. María Eugenia Galván Antillón, Titular del

Órgano Interno de la Secretaría de Salud, para que determine las acciones legales procedentes.

12 de septiembre de 2004: La Senadora Yolanda Eugenia González, presenta un Punto de Acuerdo en el que solicita que la nueva información se incorpore al expediente de la Secretaría de la Función Pública y en el que se exhorta a la Procuraduría General de la República a iniciar una averiguación que permita deslindar los delitos de Lavado de dinero y fraude en Provida.

17 de septiembre de 2004: La Secretaría de la Función Pública da a conocer en un comunicado público que la auditoría oficial, realizada por el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Salud, ha finalizado y que las irregularidades de la ejecución del gasto por parte de Provida se han comprobado, que a partir de ese momento la SFP analizará las posibles sanciones a los responsables tanto de la organización como autoridades involucradas.

20 de septiembre de 2004: Recibimos un oficio de la Titular del Área de Quejas del Órgano Interno de la Secretaría de Salud, en el que nos informan que llevarán a cabo las investigaciones necesarias respecto del caso que presentamos, y se le asigna el número de expediente DE-061/2004.

21 de septiembre de 2004: En el Senado de la República se presentan 2 Puntos de Acuerdo uno del PRI y otro del PRD, en el que se llama a la Secretaría de la Función Pública a apresurar las pesquisas y se solicitan sanciones penales y administrativas no sólo para el representante legal del Comité Nacional Provida, sino para los funcionarios de la Secretaría de Salud involucrados en la entrega de los recursos y para el actual titular de Banobras, Luis Pazos de la Torre, pidiendo para éste su inhabilitación como servidor público, por la etiquetación unilateral de los recursos.

23 de Septiembre de 2004: Aparece publicado, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, un informe de la Secretaría de Salud en relación con la asignación de recursos a Provida.

23 de septiembre de 2004: Comparece el Dr. Julio Frenk, ante la Cámara de Diputados, con motivo del análisis de la Glosa del IV Informe de Gobierno. La sombra del caso Provida lo persigue, con excepción del Partido Acción Nacional, todos los Diputados y Diputadas le vuelven a cuestionar y reclamar la entrega de recursos a esa organización.

4 de octubre de 2004: Comparece el Secretario de Salud ante el Senado de la República, además de ser cuestionado sobre el caso Provida, le realizan una serie de preguntas con base en el documento enviado por la SS el 23 de septiembre y le critican no asumir una política pública en materia de aborto y si trasladar su responsabilidad a la organización de ultraderecha.

18 de octubre de 2004: Interpusimos un recurso de revisión ante el IFAI en respuesta a la negativa de la Secretaría de Salud de informar sobre cuáles eran los Centros de Ayuda a la Mujer que se habían cerrado así cómo los fundamentos legales para su clausura.

26 de octubre de 2004: Nos informan del número de expediente y el nombre del Comisionado ante quien se turnó el recurso.

11 de noviembre de 2004: La Secretaría de la Función Pública emite un comunicado de prensa en que informa que sí encontraron irregularidades en el manejo de recursos públicos entregados por la APBP de la Secretaría salud a la organización privada Provida.

24 de noviembre de 2004: Se mandó una solicitud de información sobre los recursos no entregados a Provida.

14 de diciembre de 2004: Se inaugura la página web sobre la experiencia: www.demandaciudadana.org.

15 de diciembre de 2004: Enviamos una carta a Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, solicitando que nos mantenga informados sobre el procedimiento administrativo iniciado contra cinco funcionarios de la APBP de la Secretaría de Salud, así como contra Jorge Serrano Limón.

10 de enero de 2005: Se recibió respuesta a la carta en que nos informan que los resultados de las auditorías se dieron a conocer en su comunicado de prensa del 11 de noviembre.

12 de enero de 2005: Mandamos nuevamente una carta al Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública en que solicitamos la fecha en que se inició el procedimiento administrativo, el nombre y cargo de los funcionarios de la APBP en contra de quienes se inició el procedimiento así como el fundamento legal de las responsabilidades atribuidas a los funcionarios y al miembro de Provida.

26 de enero de 2005: Se enviaron cartas a los Secretarios de Salud y de la Función Pública, respectivamente, en que les pedimos rendición de cuentas sobre el proceso iniciado.

28 de marzo de 2005: Banobras responde a través del SISI que no ha otorgado recursos a Pro-Vida en 2004 ni en 2005.

28 de marzo de 2005: El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), responde a través del SISI que no ha otorgado recursos a Pro-Vida en 2004 ni en 2005..

31 de marzo de 2005: La Auditoría Superior de la Federación publica los resultados de la auditoría realizada a Provida por los recursos entregados a Provida por la Secretaría de Salud (30 millones) así como por Indesol y Transforma México. Recomendamos que se proceda penalmente en contra de Provida.

8 de abril de 2005: Se recibe respuesta de la SEDESOL a través del SISI de que en 2004 se otorgaron \$212,559.00 pesos a Pro-Vida y en el 2005 no se entregaron recursos.

8 de abril de 2005: La SFP, responde a través del SISI que no ha concluido el procedimiento administrativo iniciado en septiembre en contra de Jorge Serrano Limón y cinco funcionarios de la APBP de la Secretaría de Salud.

13 de abril de 2005: El Instituto Nacional para Adultos Mayores (INAPAM) responde a través del SISI que no ha otorgado recursos a Pro-Vida en 2004 ni en 2005.

14 de abril de 2005: El Instituto Nacional de las Mujeres responde a través del SISI que no ha otorgado en 2004 ni en 2005 recursos a Pro-Vida.

14 de abril de 2005: Las seis organizaciones ofrecen conferencia de prensa en la cual denuncian la absoluta falta de respuesta de las autoridades en el caso, lo que lleva a la sospecha de encubrimiento por parte de dichas autoridades.

15 de abril de 2005: La fracción del PRI en el Senado presentó una propuesta de punto de

acuerdo para pedir al Secretario de Salud que inicie las acciones penales, civiles o administrativas que sean necesarias contra Jorge Serrano Limón, quien como apoderado legal del Comité Nacional Pro-Vida, recibió y administró en forma presuntamente irregular recursos del gobierno federal por más de 37 millones de pesos

18 de abril de 2005: La SFP emite un comunicado de prensa donde señala que concluyó el procedimiento administrativo en contra de cinco funcionarios de la SSA y el Presidente de Pro.Vida. **Inhabilitó por 15 años y sancionó económicamente con 13 millones 237 mil 377 pesos a Jorge Serrano Limón.** Asimismo, destituyó e inhabilitó por tres años al Subdirector de Acciones de Filantropía e impuso inhabilitaciones por cinco años al ex Director de Vinculación Social y Acciones de Filantropía, y de un año al ex Jefe del Departamento de Apoyo a Instituciones y Personas Físicas de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública de la Secretaría de Salud. Las sanciones impuestas al Presidente de Pro-Vida fueron por haberse acreditado que **solicitó, tramitó, manejó y usó recursos públicos federales que aplicó a fines distintos de aquellos que justificaron su otorgamiento**, en virtud de haber presentado **documentación apócrifa, facturas de temporalidad anterior a la entrega de recursos, así como por gastos ajenos al programa de Centros de Ayuda para la Mujer.** Es la **primera ocasión en que se aplica la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos a un particular.**

21 de abril de 2005: Las seis organizaciones envían una carta al Dr. Julio Frenk, Secretario de Salud, solicitando una cita para que nos explique las acciones que se han llevado a cabo para asegurar la devolución de los recursos entregados a Pro Vida así como la sanción penal a los presuntos responsables.

22 de abril de 2005: La Secretaría de Salud responde a través del SISI que en el 2004 se entregaron \$4,533,268 pesos a Pro-Vida y que en el 2005 no se le entregaron recursos.

26 de abril de 2005: El Senado aprobó un punto de acuerdo para solicitar a la Secretaría de la Función Pública le informe de manera clara y precisa sobre el caso de desvío de recursos públicos por parte de Pro.Vida. También solicitó que analizara la posibilidad de inhabilitar del servicio público al ex diputado panista y actual director general de Banobras, Luis Pazos, por su presunta responsabilidad en el desvío de recursos públicos mal utilizados por Pro-Vida. Exhortó a la PGR que continúe las investigaciones para establecer la responsabilidad penal a que haya lugar y sancionar a los implicados. A la Secretaría de Salud determinó pedir un informe detallado del estado que guardan los procesos jurisdiccionales en contra de los implicados y que procure el resarcimiento de los recursos públicos mal utilizados por Pro-Vida.

27 de abril de 2005: La Cámara de Diputados demandó a la PGR acelerar el proceso penal contra Jorge Serrano Limón y Rocío Gálvez Sánchez, por el manejo irregular de 27 millones de pesos provenientes del presupuesto público.

9 de mayo de 2005: La PGR recibe el expediente del caso ProVida que abrió la SFP y, junto con la documentación de la Secretaría de salud y la denuncia del PRD, la Unidad de Lavado de Dinero de la PGR abre una investigación del caso.

11 de mayo de 2005: El Director General de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, Dr. Luis Solórzano, recibe a representantes de las seis organizaciones en nombre del Dr. Frenk para darles explicaciones sobre el caso.

16 de mayo de 2005: La SSA responde a través del SISI que ellos no pueden iniciar una acción penal pero que en enero 2005 se interpuso una demanda por la vía ordinaria Civil federal en contra de Provida por el incumplimiento en que incurrió en perjuicio de la SSA, al Convenio de Colaboración celebrado el 14 de marzo de 2003 con la APBP

17 de mayo de 2005: La SFP responde a través del SISI que “la resolución por virtud de la cual se impuso la sanción económica por \$13,237,377.81 a Jorge Joaquín Serrano Limón, fue remitida al Servicio de Administración Tributaria, a efecto de que se constituyera en un crédito fiscal a favor del erario federal, por lo que, toca a esa autoridad hacer efectivo dicho crédito mediante el procedimiento administrativo de ejecución.”

17 de mayo de 2005: Diputados del PRD, encabezados por Malú Micher denunciaron penalmente a Luis Pazos ante la PGR por ejercicio abusivo de funciones, y cuestionaron la falta del avance en el caso de Provida.

19 de mayo de 2005: La Auditoría Superior de la Federación (ASF) presentó una denuncia de hechos (denuncia penal) ante la PGR por el desvío de más de 33.7 millones de pesos provenientes del presupuesto público.

26 de mayo de 2005: A través del SISI, la SFP declara que no puede entregar copia del expediente turnado a la PGR, ya que se trata de información reservada por 3 años. Esto en virtud de que Serrano Limón impugnó la resolución sancionatoria mediante recurso de revisión.

30 de mayo de 2005: A través del SISI, la PGR declara reservado el expediente recibido en el caso Provida por tratarse de un proceso en curso.

2 de junio de 2005: El Auditor Especial de Cumplimiento Financiero de la ASF, CPC. Juan Manuel Portal M., recibe a representantes de las organizaciones de la sociedad civil para darles información sobre su papel en el proceso en contra de Provida y Luis Pazos. Les informa que es a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados a quien le corresponde determinar la responsabilidad de Luis Pazos en el caso. Ya solicitaron que se investigue.

6 de junio de 2005: El Sistema de Administración Tributaria (SAT) responde a través del SISI que no ha recibido ninguna solicitud de la SFP para cobrar la multa de \$13,237,377.81, en contradicción con la respuesta que dio la SFP el 17 de mayo.

Anexo 3:

Análisis de Prensa

Alonso Flores Ávila

El caso *marcapazos*, como lo denominaron las seis organizaciones que llevaron a cabo la investigación y la posterior denuncia ciudadana-Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), y Salud Integral para la Mujer (Sipam)-o *Tangagate*, tuvo una cobertura amplia por parte de los medios masivos de información y en ella podemos observar algunos aspectos fundamentales. Por un lado, una clara postura en contra de la ultra derecha distinguida por su doble moral, y por otro, un manejo basado en aspectos meramente mediáticos que de momento da voz a una causa de la ciudadanía, pero que no impulsa o cuestiona sobre el desenlace de los procesos.

"Crea Pro-vida su cochinito", "Aceptan comprar tangas", se leyó el 15 de julio en el periódico *Reforma*. Una exclusiva que el resto de los medios no obtuvo por minimizar desde un año antes las denuncias que seis organizaciones no gubernamentales habían realizado respecto al desvío de 30 millones de pesos, recursos públicos que, discrecionalmente llevó a cabo quien en ese momento fungía como el presidente de la comisión de hacienda, Luis Pazos, en beneficio de la organización Provida y en detrimento de lo asignado por el pleno de la Cámara de Diputados en el proyecto de egresos del 2003, para el combate y tratamiento del VIH.

La información ahora tenía un impacto mediático. Más allá del caso de corrupción, para los medios masivos de información lo relevante fue que las organizaciones descubrieron facturas y comprobantes de pago de una organización referente de la supuesta lucha y defensa de los valores conservadores de la sociedad mexicana, destinados al pago en tiendas como Zara, Sears y Aca Joe, de tangas, joyas Cartier y plumas Mont Blanc, así como de gastos millonarios en publicidad, destinados a la empresa Mercatel SA, que curiosamente, tenía la misma dirección que Provida.

Si bien periódicos como el extinto Independiente, el mismo *Reforma*, *El Día*, *La Jornada*, *El Día* y *El Universal*, así como la Revista *Vértigo*, en el periodo del 10 de mayo al 18 de junio de 2004 llegaron a publicar disgregada y discretamente la información que hacía referencia a los primeros resultados de la fiscalización ciudadana, ahora la doble moral de Provida se exhibía en primera plana de uno de los más importantes periódicos de circulación nacional.

Hasta ese momento las reacciones habían sido mínimas y Provida pensó que un desplegado sería suficiente para acallar la denuncia (*Reforma*, 24 de mayo de 2004). En el texto aseguraban que "Frente a la tragedia del aborto... nosotros tenemos respuesta de vida", e informaban de las acciones y resultados que realizaron como parte de los proyectos impulsados con el apoyo gubernamental: "Juntos gobierno y sociedad estamos salvando vidas". Cuando precisamente la acusación estribó en que se le restó dinero al programa de combate al VIH para favorecer a una organización que contravenía normas y políticas públicas de salud implementadas por el gobierno de federal.

Sin embargo, luego de ese 15 de julio, los medios se dieron a la tarea de ampliar la información con el expediente integrado a partir de una solicitud a la Unidad de Enlace de la Secretaría de Salud por parte de las Organizaciones No Gubernamentales, y que entregarían al Congreso de la Unión y a las secretarías de la Función Pública y Salud para que investigaran las irregularidades. De confirmarse los malos manejos, exigía la sociedad civil organizada, se debería proceder legal-

mente y devolver el dinero que fue utilizado para otros fines diferentes a lo decidido por los legisladores (*La Crónica y Reforma*, 16 de julio de 2004)

Asimismo, en los días subsecuentes, los medios y los periodistas criticaron y reprobaron lo hecho por Provida. La compra de tangas con dinero público por parte de una organización de derecha indignó a la opinión pública. Se detallaron las irregularidades y se opinó respecto a la desfachatez de la organización se benefició de la cercanía ideológica que tiene con el actual director de Banaobras.

Los medios electrónicos también dieron cuenta del debate, en especial la radio, y desde el 20 de julio la televisión. Para salvarse del escándalo, el doctor Frenk ordenó el 21 de julio que se rescindiera el convenio con Provida y le exigió la "inmediata devolución" de los 30 millones de pesos recibidos en 2003 (*El Universal*, 22 de julio de 2004).

En respuesta, frente a las oficinas del secretario de Salud, Jorge Serrano Limón, representante legal del Comité Nacional Pro-Vida, pidió al encargado de esa dependencia reconsiderar su decisión de rescindir el contrato para el ejercicio fiscal del 2004, pues consideró que no hay fundamento legal para ello. Asimismo, dijo que no devolvería los 30 millones de pesos que se le asignaron para 2003, ya que, afirmó, la Secretaría de Salud (Ssa) debía esperar a la conclusión de la auditoría. (*La Jornada, Reforma, El Universal*, 23 de julio)

En tanto, los medios recogían las reacciones de los representantes legislativos. En las cámaras de diputados y senadoras exigían la presencia de los funcionarios involucrados e incluso llegaron a hablar de un juicio político contra Luis Pazos.

En el PRI, al tiempo que las senadoras Dulce María Sauri y Martha Tamayo advirtieron que debía proseguir la investigación iniciada en diciembre de 2002 en torno a la actuación del entonces diputado del Partido Acción Nacional (PAN) -hoy director de Banobras- Luis Pazos, por haber decidido de manera unilateral que la Secretaría de Salud entregara 30 millones de pesos a Provida. (*La Jornada*, 18 de julio) el grupo parlamentario en la Cámara de Diputados presentaba una propuesta con punto de acuerdo para convocar al Secretario de Salud, Julio Frenk, a comparecer ante la tercera comisión de la Cámara de Diputados para que informase sobre las presuntas irregularidades. (*El Universal, La Jornada, Reforma*, 23 de julio de 2004)

Por su parte, los diputados perredistas presentaron la petición de juicio político contra Luis Pazos por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales marcadas en la Constitución mexicana. Los perredistas pedían de manera directa la inhabilitación de Pazos y la destitución de su cargo como titular de Banobras por este desvío. El código penal marca de dos a 12 años de inhabilitación en caso de encontrarse culpable por los delitos que exponen en la petición de juicio político. (*Reforma*, 21 de julio de 2004)

La Comisión Permanente aprobó por unanimidad, y como de urgente y obvia resolución, la comparecencia del secretario de Salud, julio Frenk Mora, para que explicara los criterios que aplica la dependencia a su cargo para canalizar millonarios recursos públicos a la institución conocida como Provida. El Congreso también aprobó que la Auditoría Superior de la Federación realizara una revisión contable de los recursos públicos que recibe esta organización. *La Jornada, Reforma, Milenio*, 22 de julio

En ese contexto, desde el lunes 26 de hasta el viernes 30 de julio, *Noticieros de Televisa*, en su horario estelar, inició una búsqueda particular contra Provida, al documentar que en uno de sus "centros de ayuda a la mujer", en Ciudad Nezahualcóyotl, se dedicaban a realizar abortos clandestinos. El relato de una mujer sostenía que ahí "dejan limpias" a quienes soliciten los servicios, a cambio de un "donativo de 3 mil pesos".

Los actores políticos ya no tenían oportunidad de seguir escondidos o de ignorar los cuestionamientos. Luis Pazos, minimizó las acusaciones en su contra, tanto que sólo respondió a las acusaciones a través de un machote de carta que envió a los diferentes periódicos que lo mencionaron como responsable directo de la asignación discrecional de los recursos a Provida. En ella aseguraba que los señalamientos correspondían a una estrategia política para desacreditarlo, ya que él había actuado legalmente. (*La Jornada*, 31 de mayo; *El Universal*, 2 de octubre, *Milenio Diario*, 23 de septiembre, y *La Crónica*, 22 de julio de 2004)

El propio secretario de Salud, Julio Frenk, tuvo que señalar que no renunciaría a su cargo: “no me toca hacer esa evaluación”, acotó, para enseguida mencionar en su descargo “indicadores objetivos”, como la reducción de 14 por ciento en la mortalidad materna durante este sexenio. (*La Jornada*, *Milenio* y *El Universal*, 27 de julio 2004)

En el caso de los articulistas, columnistas y los editoriales, todos coincidieron. Era necesario que las autoridades llegaran al final de las investigaciones y se castigara a los responsables por lo que a todas luces era un acto de corrupción que favoreció a un grupo de derecha con nexos claros con ciertos grupos del poder.

Periodistas como Carlos Monsiváis, Ricardo Alemán, Ciro Gómez Leyva, Jenaro Villamil, Gabriela Rodríguez, Carmen Aristegui, Ricardo Rocha, Julio Hernández López y Sergio Aguayo entre muchos otros, así como un editorial de *La Jornada* y *Templo Mayor*, en *Reforma*, analizaron el caso, llegando todos a un mismo punto que el artículo de Carlos Monsiváis publicado en *El Universal* ejemplifica:

“Están en su derecho de expresarse como les dé la gana (Provida), ¿pero cómo la Secretaría de Salud, que idealmente actúa en contra del SIDA, le otorga recursos cuantiosos a enemigos públicos del condón? ¿Cómo la Cámara de Diputados podría explicar que los recursos de la nación se dilapidan en un grupúsculo sin proyecto y sin acción distinta a la propalación de calumnias demenciales como la campaña en contra de la píldora del día siguiente? Aquí no se trata de ideologías y puntos de vista extremos, sino, simplemente, de un membrete alucinado que en ningún caso justifica el apoyo del Estado”.

Luego, a pesar de que siguieron apareciendo notas aisladas respecto a las denuncias interpuestas por el PRD en la Procuraduría General de Justicia en contra de Luis Pazos, que se especulaba respecto a la definición de las investigaciones de hacienda y en algunos casos se cubrió las conferencias de prensa en las que las seis organizaciones hacían llamados para que la actuación de los gobiernos fuera expedita; el caso no tuvo un nuevo *boom* mediático sino hasta abril del 2005, cuando la Secretaría de la Función Pública emitió su resolución, sin que hasta la fecha sepamos, por lo menos a través de los medios, si ya se cumplió.

En ese marco, el 9 de abril sólo *Milenio Diario* informó que la dependencia a su cargo ya había entregado el expediente a la Procuraduría General de la República, que integra elementos jurídicos para demandar a Provida. En la nota se habla de la posibilidad de que en el caso exista el lavado de dinero. A los tribunales, señaló Frenk, les tocará establecer qué tipo de sanción deberá aplicarse a los dirigentes de Pro Vida y si hubo lavado de dinero. “Yo espero que la decisión se dé durante mi administración”, aclaró.

Unos días después, el 14 de abril, las seis organizaciones ciudadanas realizaron una conferencia de prensa para nuevamente exigir una resolución clara en contra de los responsables del acto de corrupción y para que en la Cámara de Diputados se realizaran los cambios pertinentes para un manejo claro en la asignación del presupuesto. Sin embargo, tal vez, sí repercutió en la decisión de la Secretaría de la Función Pública de dar a conocer los resultados de la auditoría de manera pronta.

El día 18, *El Universal en línea* y *Primero Noticias* dieron a conocer que el representante legal de Provida, Jorge Serrano Limón estaría inhabilitado por 15 años para ocupar cualquier cargo público y la organización debería pagar una multa de 13 millones 237 mil 377 pesos, por el desvío de recursos destinados al programa de centros de ayuda para la mujer, y que fueron utilizados para adquirir otros insumos

Se informaba que de acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, el presidente de Provida solicitó, tramitó, manejo y usó recursos públicos federales "que aplicó a fines distintos de aquellos que justificaban su otorgamiento, en virtud de haber presentado documentación falsos, facturas anteriores a que le entregaron los recursos, así como gastos ajenos al programa de ayuda para la mujer.

Serrano Limón no podría formar parte ya de ningún órgano desconcentrado o participar de algún programa del gobierno, o fungir como servidor público durante 15 años. Además de que otros cinco funcionarios, pertenecientes al órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, conocido como Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública también fueron inhabilitados y destituidos de sus funciones.

Pero no sólo, la SFP dio vista a la Procuraduría General de la República para determinar si existe la comisión de un delito por parte de Serrano Limón.

Los medios impresos habían perdido la exclusiva, pero se dieron a la tarea de complementar la información. En todos ellos se habló, en términos generales, de cuatro aspectos principales:

- 1) La información emitida por la Secretaría de la Función Pública en comunicado y luego en conferencia de prensa,
- 2) Los argumentos de Jorge Serrano Limón en su defensa,
- 3) La exigencia del grupo parlamentario del PRD para sancionar penalmente no sólo a Serrano Limón, sino también a Luis Pazos, y 4) El deslinde del propio Luis Pazos de los malos manejos de Serrano Limón.

La Información de la inhabilitación y la multa a Serrano Limón, dada a conocer en conferencia de prensa por el titular de la Secretaría de la Función Pública, Eduardo Romero, fue la parte central de la información dada a conocer por los periódicos. *Reforma*, *El Universal*, *Milenio*, *DiarioMonitor*, en su primera plana, mientras que *La Jornada*, lo hizo en la contra.

Estos medios le dieron la oportunidad de replicar a Serrano Limón, que en su defensa aseguró que la sanción del SFP fue un abuso de autoridad pues el no es un funcionario público y el dinero no lo recibió a título personal.

Además, en breves notas, *Reforma*, *La Jornada* y *Milenio*, informaron que legisladores del PRD presentarían nuevas denuncias penales en contra de Jorge Serrano Limón, y el ex diputado Luis Pazos, por lavado de dinero, ya que consideraron insuficiente la sanción establecida por la SFP.

En tanto, Luis Pazos, se deslindó de los malos manejos de la agrupación y manifestó que la organización debe desaparecer al igual que todas las organizaciones sociales que no hagan buen uso de los recursos públicos. Respecto a Serrano Limón alegó, "si cometió un fraude... y es probado por las autoridades, bueno, pues que se enfrente a la ley como cualquier gente: tiene que cumplir con la ley". (*Reforma*, *La Jornada*, *el Economista*)

Columnistas de varios rotativos escribieron nuevamente sobre el tema, y aunque lo hacen brevemente, exponen la sanción como un hecho justo. Jorge Fernández Menéndez, en *Milenio*;

Carlos Fernández Vega y Enrique Galván Ochoa, en *La Jornada*, y Maricarmen Cortés, en *Diariomonitor*, señalaron la posibilidad y la necesidad de que se fincaran responsabilidades penales en contra de los responsables.

Atinadamente, los medios también buscaron las opiniones de quienes había descubierto las irregularidades. En *La Jornada* (20 de noviembre), en una plana entera se da a conocer la postura de dichas organizaciones a partir de entrevistas a Pilar Muriedas de Sipam, Alejandro Brito de Letra S y Martha Juárez de GIRE. Ahí se establece la exigencia de que tanto Serrano Limón como Luis Pazos deben ser investigados penalmente, para en su caso se les finquen las responsabilidades correspondientes.

En tanto, en *Milenio*, se da espacio a la voz de David Dávila, miembro de Fundar, y en la nota se pondera el hecho de que la auditoría es un logro de los ciudadanos. A pesar de ello, recordó que todavía no hay claridad respecto hasta dónde puede etiquetar los recursos la Cámara de Diputados, por lo que existe el riesgo de que el Legislativo invada funciones y asigne recursos.

Reforma, centró su información también en la exigencia de las organizaciones civiles para que se investigue a Luis Pazos. "El caso no concluye con una sanción administrativa al representante de Provida", dijo Pilar Muriedas en entrevista.

Pero el escándalo crecía y el 27 de abril *Milenio Diario* dio a conocer que la Auditoría Superior de la Federación corroboró que el apoderado legal del Comité Nacional Provida, Jorge Serrano Limón, en 2003 desvió 14 millones de pesos de donativos federales-que dijo utilizaría para evitar abortos- en inversiones especulativas del mercado de dinero de México y Nueva York.

Ello origina que en la Cámara de Diputados los legisladores aprobaron un exhorto, a propuesta del PRD, para que la Procuraduría General de la República (PGR) agilizará la integración de la averiguación previa contra Jorge Serrano Limón, acusado de peculado desde septiembre de 2004, por haber utilizado de manera irregular 30 millones de pesos.

Hasta ahora este exhorto, al parecer, no ha dado resultados. El sexenio agoniza y la PGR no presenta la averiguación previa para acusar Luis Pazos y Jorge Serrano Limón, sino que además la sanción a este último por parte de la SFP no ha surtido efecto.

De ello los medios ya no informan, ni investigan, ni presionan, y si bien ya corresponde a las autoridades dar respuestas, quienes forman la opinión pública no pueden olvidarse de lo que en algún momento fue tan importante en sus coberturas por repercutir en la política y en la sociedad.

Sólo *Reforma*, en un leve reclamo publica el 24 de noviembre *Torea Serrano sanción*. Según la información el representante de Provida estaría cerca de echar abajo la sanción que la Secretaría de la Función Pública le impuso por desviar recursos públicos de un programa de ayuda a la mujer.

Un juez federal amparó a Serrano contra el castigo y determinó que es inconstitucional la aplicación de sanciones administrativas por parte de la SFP contra personas que no son funcionarios del gobierno. La dependencia ya impugnó la sentencia—notificada el 20 de octubre—, y el caso llegó el 21 de noviembre de 2005 a la Suprema Corte de Justicia, donde fue turnado a la ministra Margarita Luna Ramos.

Si la Corte confirma la sentencia, Serrano librará el castigo en definitiva, al quedar insubsistente todo el procedimiento de responsabilidad fincado en su contra.

