

EL CASO PROVIDA: LOS ALCANCES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN VS. LOS LÍMITES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Helena HOFBAUER BALMORI*

SUMARIO: I. *El caso Provida, a vuelo de pájaro.* II. *La importancia de un desvío “menor” de recursos.* III. *La coyuntura política: ¿aires de cambio?* IV. *El recuento de los hechos: de irregularidades está plagado el camino al infierno...* V. *Sin un golpe mediático que duela, aquí no pasa nada.* VI. *De acciones urgentes, inconsecuentes, y cosas peores...* VII. *El balance final: los pecados de omisión del gobierno del cambio en materia de transparencia.* VIII. *Referencias bibliográficas.*

I. EL CASO PROVIDA, A VUELO DE PÁJARO

Año con año, cuando el presupuesto de egresos de la federación llega a la Cámara de Diputados, hay algunos rubros del gasto que es necesario suplementar con recursos adicionales. Algunas de estas ampliaciones presupuestarias se han convertido en auténticos parámetros del avance del equilibrio de poderes en México. Otras han sido ejemplo de la lucha por insertar temas excluidos en la agenda de las políticas públicas —como el presupuesto que debe orientarse específicamente a atender las necesidades de las mujeres—. Otras más han respondido a intereses parti-

* Ex directora general de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., hasta finales de 2006. Fundar fue una de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al desvío de recursos públicos a Provida, y fue la responsable de la auditoría ciudadana que se aplicó a la organización. Las opiniones vertidas en este artículo sólo representan el punto de vista de la autora.

culares, estrechos, que encuentran su lógica en los espacios de discrecionalidad que aún prevalecen en la negociación presupuestaria.

El caso de los 30 millones de pesos irregularmente asignados a la organización Provida, en diciembre de 2002, responde a esta última dinámica. Como tal, ilustra el margen de discrecionalidad con el que legisladores individuales pueden operar a pesar de las decisiones adoptadas por el Pleno de la Cámara de Diputados. También ejemplifica la complacencia de dependencias del Ejecutivo Federal hacia estas decisiones discrecionales —a pesar de que éstas se contrapongan a la normatividad existente—, así como el cúmulo de prácticas corruptas, conflictos de intereses y falta de transparencia que organizaciones privadas pueden llevar a la práctica. Por último, este caso es la muestra viva de la disfuncionalidad que caracteriza al sistema mexicano de justicia, al fallar en la aplicación de sanciones a pesar de evidenciar, una y otra vez, las irregularidades, la corrupción y las faltas administrativas que existieron en el ejercicio de los 30 millones de pesos por parte de Provida.

La historia es simple, y se puede resumir de manera sencilla.

- 1) El entonces diputado Luis Pazos, en su carácter de presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, decidió, de manera unilateral, sustraer 30 millones de pesos de una ampliación de 600 millones de pesos para programas de salud de las mujeres y VIH/SIDA, y asignarlos a los centros de ayuda para la mujer operados por Provida.
- 2) La Secretaría de Salud aceptó las instrucciones de este diputado, y procedió a entregar los recursos al Comité Nacional Provida, a pesar de que excedía los límites de su propia normatividad para el desembolso de recursos a organizaciones privadas.
- 3) Provida dispuso de los recursos sin apegarse a los rubros para los cuales habían sido solicitados, usando empresas con las que comparte dirección fiscal y teléfonos para gastar los 30 millones de pesos. Adicionalmente, incurrió en una serie de irregularidades fiscales e incluso se sintió facultado para hacer donativos a terceros, comprar artículos de lujo —como plumas Mont Blanc— y proveer con “tangas” a las mujeres que pretende atender.
- 4) Seis organizaciones de la sociedad civil, cercanas a las gestiones de algunas diputadas por aumentar los recursos para los programas

de salud para las mujeres y VIH/SIDA, se dieron a la tarea de documentar cada una de las irregularidades detectadas en el proceso de asignación de fondos a Provida. Posteriormente, solicitaron el expediente financiero completo de los 30 millones de pesos gastados, y le hicieron una auditoría ciudadana —la primera de su tipo en México—. Los hallazgos de la misma, presentados a medios nacionales en julio de 2004, dieron por resultado una serie de acciones “urgentes” por parte del gobierno para atender las irregularidades y la corrupción documentadas.

- 5) La Secretaría de Salud suspendió dos donativos adicionales, cada uno por 30 millones de pesos, a realizarse en 2004 y 2005. Confirmó las irregularidades identificadas por la auditoría ciudadana y exigió la devolución de los recursos entregados. Hasta la fecha, esto no ha pasado.
- 6) La Secretaría de la Función Pública reconfirmó las irregularidades encontradas, impuso una multa de 13 millones de pesos a la organización e inhabilitó a su representante legal, Jorge Serrano Limón, para ocupar puestos públicos o recibir fondos públicos durante 15 años. Hasta la fecha, la multa no ha sido pagada y no hay resoluciones claras respecto al caso.
- 7) La Auditoría Superior de la Federación condujo su propia auditoría, como órgano de control externo, corroborando una vez más las irregularidades denunciadas por las instancias anteriores. Con base en lo encontrado, inició una denuncia penal ante el Ministerio Público Federal, la cual tampoco ha llevado a acciones concretas en contra del titular de Provida.

El caso Provida demuestra que los avances en materia de acceso a la información y transparencia en México son innumerables. Sin embargo, también ilustra que la transparencia no lleva, de manera automática, a la rendición de cuentas. Esta última es mucho más elusiva, y requerirá de cambios sustantivos en la cultura política del país.

II. LA IMPORTANCIA DE UN DESVÍO “MENOR” DE RECURSOS

Conociendo el tamaño del presupuesto de egresos de la federación, que en 2003 excedió el billón de pesos, la pregunta ineludible es: ¿qué

tan importante podía ser el caso de 30 millones de pesos desviados y malversados? Lo ha sido por diversas razones, algunas de sustancia, otras de contexto.

En primer lugar, y como una de las razones de mayor peso para explicar la importancia del caso Provida, está la exigencia por la transparencia en el uso de los recursos públicos. El presupuesto de egresos es la principal herramienta de un gobierno para instrumentar la totalidad de las políticas públicas que han de concretarse en un país. En él se expresan las prioridades nacionales de manera inequívoca, como resultado de una batalla constante en torno a recursos siempre insuficientes. La transparencia, en este contexto, implica que ciudadanas y ciudadanos puedan saber a qué se destinan los recursos conformados con el pago de sus impuestos u obtenidos de otros bienes nacionales —como lo es el petróleo, en el caso de México—.

En segundo lugar destaca el ejercicio de un derecho humano, el derecho a saber, por medio de un marco normativo que regula el acceso a la información. El acceso a la información pública es un elemento indispensable para que la sociedad pueda participar, de manera informada, en los debates que se dan en torno a las políticas públicas que la deben beneficiar. Permite conocer el quehacer gubernamental, los servicios a los cuales tenemos derecho, y actuar en consecuencia —demandando, vigilando e interactuando con las instancias gubernamentales—. No es poca cosa que un grupo de organizaciones ciudadanas se haya dedicado, durante más de dos años, a actividades detectivescas nada propias de su labor, para entender cómo es que se había configurado y concretado una serie de irregularidades, a lo largo y ancho del proceso presupuestario. El hecho de ejercer este derecho, y llevarlo hasta las consecuencias que se quisieran asumir, es un parámetro totalmente diferente al que había existido tres años antes en México.

En tercer lugar está la importancia de ilustrar que, a pesar de los aires de cambio, hay dinámicas que no se modifican simplemente con voluntad. La voluntad de someterse al escrutinio público duró poco, lo cual es decisivamente insuficiente para cambiar prácticas y reductos de opacidad que habían contado con décadas para desarrollarse. Sin embargo, el caso también ilustró que, a pesar de que la voluntad de cambio tiene su límite en donde empieza a afectar a quienes detentan el poder, la creación de mecanismos institucionales para acceder a información pública otorga un poder novedoso a la ciudadanía.

Por último, está la relevancia de haber ilustrado que, tratase de quien se trate, la malversación de recursos públicos siempre es una posibilidad. Algunos sectores de la derecha mexicana, dentro y fuera del gobierno, defienden “las buenas costumbres”, se baten por la rectitud y encabezan cruzadas en contra de las malas prácticas, pensamientos y acciones. Es inaceptable que el apego a derecho y a la normatividad existente, así como a la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas abierta y profunda, no forme parte de estas cruzadas.

III. LA COYUNTURA POLÍTICA: ¿AIRES DE CAMBIO?

Después de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el nuevo milenio se revistió de ánimos reformadores en pro de la transición hacia la democracia. El 2 de julio de 2000, las y los electores de México expresaron su descontento con el régimen, votando para “sacar al PRI de los Pinos”. La frase, acuñada por el candidato Vicente Fox Quesada, resultó ser la expresión más certera para calificar los votos que lo llevaron a la Presidencia de México: la gente estaba harta del PRI y quería que la alternancia en el poder iniciara.

Con el gobierno de Fox llegaron incontables esperanzas, colgadas con alfileres de un sistema que se resistía al cambio. La democracia iba a traer beneficios, a resolver los problemas políticos y económicos y las carencias de más de la mitad de la población. Con la democracia —y sin el PRI— México tenía la posibilidad de reinventarse, de interpretarse partiendo de bases nuevas, y de codearse con aquellos países que, a pesar de los pesares, “sí la habían hecho”.

Fue en este marco que el 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que entró en vigor un año después, el 12 de junio de 2003. La LFTAIPG es el marco legal que regula el procedimiento para solicitar información y pone a disposición de los ciudadanos recursos legales ante posibles negativas, de parte de las dependencias públicas, a entregar la información solicitada. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) delibera en torno a estos casos y toma resoluciones al respecto. Además, instrumenta un mecanismo electrónico de avanzada, por medio del cual se pueden ingresar solicitudes de información en línea, garantizando el total anonimato del so-

licitante (Sistema de Solicitudes de Información —SISI—). El SISI evita pérdidas de tiempo por traslado a las unidades de enlace de cada dependencia, acorta el tiempo de procesamiento de las solicitudes, genera acuses de recibo de la solicitud, le da seguimiento y facilita el proceso de presentar recursos de revisión.¹

La ventana de oportunidad que se abrió con el inicio del gobierno, y que generó una serie de expectativas en torno a los cambios que se iban a consolidar, duró poco. Pronto fue evidente que las buenas intenciones del nuevo gobierno no necesariamente estaban acompañadas de capacidades certeras de instrumentación. Batallas cruciales para establecer los parámetros de la negociación política —indispensable en el entorno de gobierno dividido— se perdieron demasiado rápido, dejando saldos negativos para el gobierno foxista.² También empezó a ser evidente que en la cancha de juego del poder, muchas prerrogativas añejas y cuestionables se empezaron a reproducir igual que en gobiernos anteriores: el gobierno foxista, empezando por la pareja presidencial, cayeron en la trampa del juego de los beneficios, y lo creyeron justificable.

Al entregar su segundo informe de gobierno al Congreso de la Unión, el presidente había declarado:

Desde el principio de mi mandato, asumí el compromiso de que la administración pública se condujera con parámetros de honestidad, transparencia y racionalidad... Mi gobierno no ha escatimado ningún esfuerzo para combatir la corrupción y la impunidad. Lo hemos hecho bajo la convicción de que la obligación legal y ética de enfrentarlas es neutral políticamente. Ratifico hoy que la lucha en su contra es para mi gobierno un asunto de principios, no de propaganda política ni de ajuste de cuentas.³

El avance de la gestión foxista desdibujó cualquier atisbo de ética y neutralidad. Las buenas intenciones se fueron desgajando, dejando al des-

¹ Para aquellos interesados en los detalles del sistema —o interesados en solicitar información al gobierno federal de México— ingresar a www.ifai.org.mx.

² Dos ejemplos claros de batallas perdidas, que mermaron de manera importante a la Presidencia, fueron el desgaste en torno a la propuesta de reubicación del aeropuerto internacional de la ciudad de México, y la nada exitosa Convención Nacional Hacendaria —que dejó al país sin opciones para una discusión seria de la reforma fiscal—.

³ Fox Quesada, Vicente, Discurso ante el H. Congreso de la Unión, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1o. de septiembre de 2002.

cubierto prácticas impregnadas por la discrecionalidad, ámbitos revestidos de opacidad y los primeros síntomas de un gobierno que se arrepien-te de algunos de los cambios a los que dio pie. En el contexto de la transparencia y la rendición de cuentas, resultó ser infinitamente más agradable posar para la foto histórica por haber contribuido a desmantelar “la cultura del secreto oficial”, que enfrentar los escándalos de corrupción que ilustraban la vigencia de esa misma cultura y de las prerrogativas que la caracterizan.⁴

IV. EL RECUENTO DE LOS HECHOS: DE IRREGULARIDADES ESTÁ PLAGADO EL CAMINO AL INFIERNO...

1. *El desvío de recursos en la Cámara de Diputados*

A finales de 2002, la Comisión de Equidad y Género de la LVIII Legislatura logró que el Pleno de la Cámara de Diputados aprobara una ampliación presupuestaria de 600 millones de pesos para programas de salud de las mujeres y atención del VIH/SIDA. Esta ampliación constituía, en muchos sentidos, un éxito de negociación de las diputadas, quienes de esta manera estaban respondiendo a los reclamos y peticiones de grupos específicos de la población. Garantizaba, entre otros, la cobertura de tratamiento antirretroviral a todas las personas viviendo con VIH/SIDA que en ese momento lo requerían. Las diputadas que habían luchado por la ampliación se fueron a casa satisfechas, sabiendo que habían respondido a las necesidades de quienes representan —y que su papel en la aprobación del presupuesto había sido relevante—.

Menos de un mes después, en enero de 2003, les llegaron indicios de que parte de la ampliación presupuestaria que lograron había sido desviada, por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la organización privada Provida. Sobra decir que, en adición a la molestia provocada por el hecho de que alguien “manipulara” sus logros, la simple idea de que Provida fuera la beneficiaria de sus esfuerzos era escandalosa. Provida es una organización que se ha distinguido por ope-

⁴ Basta recordar el *toalla-gate*, el gasto en ropa por parte de la primera dama, Marta Sahagún, los escándalos alrededor de la Fundación Vamos México (de revuelo internacional), y la corrupción y enriquecimiento ilícitos que se le han atribuido a los hermanos Bribiesca.

nerse a la esencia misma de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, pasando por alto la ciencia médica y las prioridades sociales. En el tema del VIH su récord es igualmente negativo: Jorge Serrano Limón, representante legal de Provida, demandó en 1989 y 1997 a la Secretaría de Salud por genocidio, debido a que promueve el uso del condón.⁵

¿Qué es lo que había pasado? La reconstrucción del camino recorrido ilustra lo siguiente:⁶

- El 16 de diciembre de 2002 la Cámara de Diputados aprobó 600 millones de pesos adicionales para programas enfocados a la salud de las mujeres y la atención del VIH/SIDA.
- El 30 de diciembre del mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto del presupuesto de egresos de la federación, que incluía la ampliación promovida por las diputadas.
- El 9 de enero de 2003, la diputada Josefina Hinojosa Herrera, integrante de la Comisión de Equidad y Género, envió a Luis Pazos de la Torre, presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el oficio CEG/1061/01-03. En este oficio se detallaba la distribución de los 600 millones de pesos —misma que no se incluyó en el decreto del presupuesto, debido a que se trataba de micro-etiquetaciones—, especificando que 208 millones habían sido aprobados para el programa de atención al VIH/SIDA.
- El 10 de enero, el secretario de Salud, Julio Frenk Mora, recibió el oficio CPCP/1779/02 del diputado Pazos de la Torre, fechado el 17 de diciembre de 2002. En este oficio, el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública detallaba la distribución de los 600 millones de pesos ampliados por la Cámara de Diputados a programas de salud. A diferencia de lo acordado por la Comisión de Equidad y Género, aparecían sólo 178 millones de pesos para VIH/SIDA, a la vez de aparecer un nuevo renglón: 30 millones de pesos para los centros de ayuda a la mujer.

⁵ Zozaya, M. y Brito, A., “La satanización del condón y el triunfo de la razón”, *Letra S*, suplemento de *La Jornada*, 2 de octubre de 1997.

⁶ Para mayores detalles, véase Vallarta Vázquez, M. y Martínez Medina, M. C., “Demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas: experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en Instituto Federal de Acceso a la Información, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004, pp. 40 y 41.

- El 17 y 23 de enero, varias diputadas⁷ enviaron cartas de extrañamiento a Luis Pazos, haciendo hincapié en que la distribución de recursos enviada al secretario de Salud no correspondía a la que había sido aprobada por la Comisión de Equidad y Género. También le recordaron que hacer modificaciones unilaterales al presupuesto de egresos de la federación claramente excedía sus facultades.
- El diputado Pazos se deslindó públicamente en una carta enviada al periódico *La Jornada*, el 11 de febrero de 2003, dando por terminada la discusión sobre el asunto.

En realidad, ese sólo fue el comienzo. Las diputadas involucradas en la ampliación presupuestaria buscaron el apoyo de aliadas naturales, con las cuales se sentían identificadas y quienes, desde su punto de vista, podían profundizar en el tema y desentrañar lo que había pasado. Fue así que seis organizaciones de la sociedad civil —Salud Integral para la Mujer (SIPAM); Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (Consortio); Letra S: Salud, Sexualidad y SIDA (Letra S); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia (Equidad); y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Fundar)— conformaron una alianza estratégica para investigar la asignación, el destino y, ultimadamente, el uso de los recursos recortados al presupuesto de VIH/SIDA.

El primer tema que se abordó fue la legalidad de que la Cámara de Diputados asignara recursos, de manera directa, a una organización de la sociedad civil. Según el artículo 8o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal vigente en 2003, esta acción era admisible.

Habiendo establecido este punto, la coalición se dio a la tarea de analizar el marco legal de la discusión y aprobación del presupuesto, con el objetivo de determinar el rango de acción del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. La Constitución, en sus artículos 74, fracción IV y 126, dejaba claro que la discusión y aprobación del presupuesto corresponden, únicamente, a la Cámara de Diputados.⁸ También

⁷ Las diputadas involucradas fueron María Elena Chapa, Concepción González Medina, María de las Nieves García Fernández, Flor Añorve Ocampo, Laura Pavón Jaramillo y Olga Haydée Flores Velásquez.

⁸ Vallarta Vázquez, M. y Martínez Medina, M. C., *op. cit.*, nota 6, p. 42.

quedó claro que ni la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público ni su Reglamento establecían el procedimiento que se debía seguir para desglosar las ampliaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Por consiguiente, se consultó a expertos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Las conclusiones de los expertos fueron que, respecto al presupuesto y las asignaciones extraordinarias de la Cámara de Diputados, prevalecen la ausencia de normas y los espacios de discrecionalidad. También concluyeron que el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no tiene atribuciones para decidir, de manera unilateral, nada que tenga que ver con la asignación de recursos, ya que ésta debe ser aprobada por el Pleno. Los vacíos detectados en la ley han significado, en la práctica parlamentaria, un espacio para la negociación y, en este caso en particular, para decisiones arbitrarias.

2. La aceptación de la asignación irregular de recursos a Provida por parte de la Secretaría de Salud

Hasta donde fue posible dilucidar, la asignación unilateral que el diputado Pazos de la Torre había hecho, desviando recursos a Provida, era ilegal. Pero, ¿qué pasaba del lado de la Secretaría de Salud?, ¿el desembolso de los 30 millones de pesos, por parte de esta dependencia a Provida, era legal?, ¿le correspondía aceptar y acatar las instrucciones recibidas, o simplemente optaron por ignorar sus propias reglas y marcos normativos para cumplir con esta “instrucción”? Este fue el segundo tema al que se abocaron las organizaciones que le estaban siguiendo la huella a los recursos desviados.

El 24 de julio de 2003, fue enviado un oficio al subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), solicitando conocer el destino de los 30 millones de pesos, ya que no se encontraban detallados en el presupuesto por tratarse de una suma demasiado pequeña. Hacienda contestó casi un mes después, indicando que la pregunta debía plantearse a la Unidad de Enlace —que según la LFTAIPG, recién estrenada, era la unidad administrativa responsable de proporcionar información a la ciudadanía—. El 2 de septiembre se tuvo una respuesta

certera: la SHCP confirmó que “se asignaron los 30 millones de pesos para los centros de ayuda para la mujer, a través de la Unidad Responsable ‘Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública’, partida 4308 del proyecto 4P3 de la Secretaría de Salud”.⁹ Por primera vez, desde principios del año, se tuvo la certeza de que la asignación y desembolso de recursos se habían llevado a cabo.

Los siguientes seis meses fueron un ir y venir de solicitudes de información y respuestas, la mayor parte de las veces incompletas, entre la coalición de organizaciones y la Secretaría de Salud. Se solicitó conocer los montos y la distribución de recursos de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública (APBP) entre distintas organizaciones de la sociedad civil, los beneficiarios, los datos completos de los centros de ayuda a la mujer, el monto específico asignado a cada uno de los mismos, el convenio firmado con Provida y los reportes entregados, entre otros.

Las respuestas fueron, en su mayoría, vagas y no concluyentes, situación que reflejaba dos problemas: por un lado, la falta de experiencia de la sociedad civil para plantear, con precisión milimétrica, los documentos que requería; por el otro lado, la resistencia gubernamental a entregar información “delicada”, relacionada con el uso de recursos públicos. Ambos problemas se retroalimentaban mutuamente en una dinámica negativa.

Finalmente, con la información obtenida a cuentagotas, fue posible establecer que la APBP tampoco había respetado los cauces legales para entregar recursos a Provida. Sus reglas de operación establecían que para entregar recursos a organizaciones de la sociedad civil, éstas debían concursar presentando proyectos específicos, cosa que Provida no había hecho. Adicionalmente, estos proyectos podían financiarse con montos de 100 mil a 250 mil pesos, como máximo. Provida recibió 120 veces más del monto máximo establecido en las reglas de operación, sin tener que preocuparse por concursar ni competir contra otros proyectos.¹⁰ En total, el 51 por ciento de los recursos otorgados por la APBP a organizaciones civiles durante 2003 le correspondió a Provida.

⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹⁰ Gozzo, G., *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006, p. 19.

3. *Corrupción, conflicto de intereses y malversación de fondos públicos: el caso “ejemplar” de Provida*

El 4 de mayo de 2004, casi año y medio después del desvío de recursos, la APBP entregó a la coalición de seis organizaciones el expediente financiero completo de los 30 millones de pesos que Provida ejerció durante el 2003. El expediente constaba de 6,525 hojas, integrando cada una de las facturas que la organización había remitido para comprobar el uso de los recursos.

También se tuvo acceso al reporte financiero que Provida entregó a la APBP, el cual de entrada arrojaba una serie importante de “reacomodos” de los fondos entre distintos conceptos. El 81.53 por ciento de los 30 millones de pesos se había ejercido en los rubros de “publicidad” y “mobiliario y equipo médico”, mientras que una serie de conceptos, como cinco millones de pesos que debían destinarse a partos, no habían sido tocados. Básicamente, Provida había entregado una propuesta de presupuesto mayor al que recibió, y había decidido en qué conceptos iba a aplicar los fondos.¹¹

Contar con el balance financiero de los 30 millones de pesos, e identificar las disparidades entre lo propuesto y lo ejercido, sólo avivó el interés por saber cómo es que Provida, por ejemplo, había gastado casi la mitad de los recursos en publicidad. Por lo tanto, y auxiliadas por un contador con experiencia en la realización de auditorías, las organizaciones se dieron a la tarea de revisar el expediente. Este análisis permitió agrupar los gastos en las categorías presentadas por Provida y revisar su consistencia, la lógica con la que supuestamente cumplían, y algunos de los aspectos básicos de contabilidad y reglamentación fiscal.

Los primeros resultados de este análisis dieron pie para ahondar en algunos temas, cuyos principales elementos se exponen a continuación.

A. *El gasto en publicidad*

En el concepto “publicidad”, 9 millones 745 mil 10 pesos, es decir, el 75.62 por ciento del total, se ejerció contratando a la empresa Mercatel, S. A. de C. V. El 24.38 por ciento restante fue gastado pagando insercio-

¹¹ Para conocer el detalle de los conceptos de gasto propuestos y ejercidos por Provida véase *ibidem*, p. 45.

nes en distintos medios, principalmente periódicos. El intermediario Mercatel, S. A. de C. V., que tan cuantiosamente se benefició con Provida, aparentemente tenía muchas otras cosas en común con la organización: ambos compartían la misma dirección fiscal. Adicionalmente, al hablar al teléfono señalado en las facturas de Mercatel, éste era contestado por el Comité Nacional Provida. Las grandes interrogantes eran si Provida auténticamente había contratado los servicios de una empresa totalmente independiente para la realización de sus campañas, o si simplemente había utilizado a una “subsidiaria” para transferirle fondos y beneficiarse doblemente.

Estas dudas estaban fundamentadas no sólo en el hecho de compartir espacios físicos, sino en una serie de elementos poco claros:

- 1) En primer lugar, en contraste con los pagos hechos por Provida por concepto de inserciones en los periódicos, que establecían con claridad toda la información relevante (fecha, página, tamaño de la inserción, etcétera), las facturas de Mercatel, S. A. de C. V., no especificaban detalle alguno de los servicios realizados.
- 2) En segundo lugar, se detectaron irregularidades fiscales también relevantes: Mercatel entregó a Provida ocho facturas vencidas. Concretamente, la fecha máxima de validez de las facturas era el 3 de septiembre de 2003, y las facturas fueron expedidas 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 fue de un millón 622 mil 910 pesos.
- 3) Un tercer elemento irregular fue que como existía el compromiso de que el total de los 30 millones fuesen ejercidos en 2003, el 18 de diciembre de ese año Provida contrató publicidad para el año siguiente, asegurando publicidad a futuro pero facturando en el año obligado.

El gasto excesivo y nada transparente que Provida había hecho en materia de publicidad contrastaba con la realidad de la propia Secretaría de Salud: durante 2003, la dependencia destinó solamente 9 millones 914 mil 456 pesos en información y difusión para la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.¹² Irónicamente, fue justo a

¹² *Ibidem*, p. 23.

estas políticas de salud pública a las que se les esquilmaron los recursos en un inicio.

B. El gasto en mobiliario y equipo médico

La auditoría ciudadana arrojó que el 95.59 por ciento, es decir, 11 millones 520 mil 447 pesos de los recursos erogados en este concepto, fue usado para pagar importaciones realizadas a través de la empresa Imporvar, S. A. de C. V. En este caso, se detectaron dos elementos extraños:

- 1) A pesar de manejar recursos millonarios para importar el equipo solicitado por Provida, esta empresa dejó de existir poco después de 2003.
- 2) Imporvar, S. A. de C. V., también incurrió en una serie de irregularidades fiscales respecto a los pedidos de Provida, por demás extrañas: el 15 de diciembre de 2003 se emitió una factura con folio número 012, cuando en marzo del mismo año se habían expedido las facturas que van del número 082 en adelante.

C. Gasto en “ayuda a mujeres”

En el rubro “ayuda a mujeres”, que ni siquiera figuraba en la propuesta original de Provida y, sin embargo, ascendió a más de un millón de pesos, las irregularidades no se hicieron esperar. El 96.47 por ciento de los recursos, es decir, un millón 35 mil pesos, fueron utilizados para contratar un salón de fiestas en el Estado de México, llamado “El Castillo Branstock”. Este lugar supuestamente se utilizó para dos capacitaciones y una reunión de directivos, lo cual parece ser un costo por demás excesivo.

Al hacer una revisión más detallada de las facturas que amparaban este gasto, saltó a la vista que este salón de fiestas fue dado de alta en la SHCP el 30 de agosto de 2002, emitiendo su primera factura (folio 001), a Provida, el 7 de julio de 2003. Además de que no queda claro cómo subsistió el negocio sin tener eventos a lo largo de un año, la factura expedida a Provida tampoco era válida, ya que la fecha de impresión de los comprobantes fiscales es de tres meses y medio después (27 de octubre de 2003). Esta misma situación se repitió en otra factura del mismo proveedor (factura 012, del 1o. de octubre de 2003).

Hubo una “coincidencia” aún más espectacular: increíblemente, el salón de fiestas tiene el mismo número de teléfono que la empresa Mercatel, despertando aún más suspicacias en cuanto a la relación de ambas empresas con Provida.

El porcentaje restante de recursos asignados al rubro —3.53 por ciento del total, correspondiente a 37 mil 825 pesos— tampoco parecía aclarar el propósito de los gastos. En este remanente destacaron facturas por ropa para caballero y dama adquirida en tiendas como Sears, Aca Joe y El Palacio de Hierro, entre otras. La cereza en el pastel fueron varias facturas por ropa interior, entre las cuales destaca la adquisición de tanguas.

D. Otras irregularidades

De la revisión de los demás conceptos de gasto reportados por Provida resaltaron irregularidades adicionales, entre las cuales es importante ilustrar dos ejemplos:

- 1) En material didáctico, rubro por el cual se ejercieron más de 300 mil pesos, se encontraron facturas por plumas fuente y bolígrafos *Mont Blanc*, adquiridos en una tienda de *Cartier*, por una cantidad de 12 mil 361 pesos.
- 2) Además, se encontró un recibo deducible de impuestos de un donativo por 600 mil pesos a una asociación de rehabilitación. Provida no se encontraba facultado para hacer donaciones a otras organizaciones con los recursos públicos que había obtenido para el fin expreso de constituir los centros de ayuda para mujeres.

Según la cláusula tercera del convenio de colaboración celebrado con la APBP, el Comité Nacional Provida 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 aplicará 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...”. De plumas *Mont Blanc*, tanguas y gastos multimillonarios en la contratación de servicios a empresas “hermanas” no se hacía mención.

4. *Contradicciones explícitas entre la política de salud y las acciones de Provida*

A las irregularidades que se dieron al asignar y entregar los 30 millones de pesos a Provida, y los indicios de corrupción y malversación de fondos que reflejó la auditoría ciudadana de los recursos ejercidos por la organización, había que aunarles otro factor fundamental: la inconsistencia entre la política pública de la Secretaría de Salud y la orientación de las acciones de Provida. Las seis organizaciones involucradas en el seguimiento del desvío de recursos se dieron a la tarea de analizar los principales lineamientos de la política pública de salud, para después compararlos con los “principios” que rigen el quehacer de Provida.¹³ Sobra decir que las contradicciones fueron evidentes, añadiendo interrogantes sobre la inconsistencia de los tomadores de decisión que habían aceptado entregar recursos a Provida, excediendo los límites y la normatividad establecida por la Secretaría de Salud misma.

- 1) El Programa Nacional de Salud 2001-2006 establece que la salud es un derecho social, no una mercancía o un objeto. Una de las principales metas del programa es “promover la salud reproductiva y la elección informada de métodos de planificación familiar”.¹⁴

Provida se ha caracterizado por oponerse a los parámetros internacionalmente aceptados en materia de salud reproductiva y métodos de planificación familiar. Ha sostenido una campaña virulenta en contra del uso del condón, llegando al extremo de demandar a la Secretaría de Salud por “genocidio”. Es un férreo opositor de la anticoncepción de emergencia —la píldora del día siguiente— y del aborto aun en los casos de violación. La política pública en materia de salud reproductiva y sexual y los estandartes enarbolados por Provida no podrían ser más distintos.

- 2) Uno de los componentes que integran la definición de la misión del sector salud, también establecidos en el Programa Nacional de Salud, es la calidad de los servicios. Explícitamente se dice que “[l]os servicios públicos y privados que se ofrecerán serán de alta calidad técnica y deberán satisfacer las expectativas de los usuarios. Los

¹³ *Ibidem*, pp. 22 y 23.

¹⁴ *Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001.

habrán de proporcionar prestadores bien capacitados que harán uso de intervenciones basadas en evidencias científicas”.¹⁵

La información que Provida ofrece a las mujeres que acuden a sus centros de ayuda no cumple con el requisito de estar basada en evidencias científicas, ya que se trata de publicaciones de corte religioso. Algunas de estas publicaciones, del Opus Dei, fueron adquiridas con los fondos de la Secretaría de Salud y figuraban entre las facturas del “material didáctico”. Más allá de esto, no queda claro que el personal que opera en los centros ofrezca servicios de “alta calidad técnica”: al año siguiente del ejercicio de los recursos, la Secretaría de Salud clausuró la mayoría de los centros de ayuda a la mujer que Provida operaba, por no cumplir con los estándares técnicos.

- 3) En cuanto a la planificación familiar, el Programa Nacional de Salud establece que el objetivo es “promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos... 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”.¹⁶

Para Provida hay dos métodos de anticoncepción válidos: la abstinencia y el método natural. Según Provida no existe el “sexo seguro”, y dedica parte de su página de Internet a explicar por qué el uso del condón es ineficiente, tanto para la prevención de embarazos no deseados como de enfermedades de transmisión sexual. También hace énfasis en una supuesta relación entre el aumento del uso del preservativo y el aumento de las tasas de incidencia del VIH/SIDA, haciendo referencia al “peligroso condón”. En cuanto a métodos anticonceptivos, la única referencia es a la píldora del día siguiente, que se describe como un método abortivo. De hecho, se critica abiertamente la política de la Secretaría de Salud al respecto, diciendo que “los agentes de la cultura de la muerte hablan un lenguaje confuso para ocultar la verdad”.¹⁷

- 4) Por último, al lanzar el Programa Mujer y Salud, el secretario de Salud, Julio Frenk Mora, declaró que el tema del aborto “se aborda

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Para evitar mayor desinformación, abstenerse de consultar la siguiente página de Internet: www.comiteprovida.org (visitada en noviembre 2006).

como un problema de salud pública y no nos corresponde a nosotros manifestar, ni desde luego violar [leyes existentes sobre el tema]”.¹⁸ En México existen causales no punibles para el aborto, establecidas como tales en todos los códigos penales del país. Una de éstas es el embarazo producto de una violación.

En su reporte de actividades, Provida se ufano de haber salvado a 6 mil vidas del aborto, entre las cuales se incluyeron los casos de niños nacidos de 136 mujeres que habían sido violadas. En ningún momento se informó a esas mujeres que podían practicarse un aborto legalmente.

¿Por qué la Secretaría de Salud transfirió fondos a Provida? Es evidente que no había ninguna coincidencia que justificara que fondos públicos, siempre escasos, se destinaran a promover servicios técnicamente inadecuados, que no apuntalan las políticas públicas de salud sexual y reproductiva y que, además, chocan de manera frontal con estrategias de largo plazo que requieren de esfuerzos sostenidos para tener impacto en la sociedad. Si el apoyo fue forzado, por las simpatías que las altas esferas del gobierno profesaron hacia grupos como Provida, el hecho de ilustrar la doble moral de esos grupos crecía en relevancia.

V. SIN UN GOLPE MEDIÁTICO QUE DUELA, AQUÍ NO PASA NADA

Desde que el desvío de recursos hacia Provida fue identificado, las seis organizaciones involucradas en el caso trataron de atraer la atención de diversos actores hacia el mismo. Reuniones con diputados y senadores tuvieron escaso éxito, por razones evidentes: normar el espacio de discrecionalidad que había sido aprovechado por el diputado Pazos, equivaldría a cerrar vacíos que permiten el juego político entre fracciones parlamentarias en la aprobación del presupuesto. Los medios de comunicación, por su parte, tampoco mostraron gran interés.

Aun así, hubo algunos avances a lo largo de 2003 y la primera mitad de 2004, que implicaron esfuerzos enormes por posicionar en la agenda una irregularidad “insignificante” en términos del tamaño del prespues-

¹⁸ *La Jornada*, México, 8 de marzo de 2001.

to público —pero fundamental para redefinir el papel que la ciudadanía debe desempeñar con respecto a la rendición de cuentas—.

- 1) En noviembre de 2003, con una Cámara de Diputados completamente renovada, las organizaciones involucradas en darle seguimiento al desvío de los 30 millones de pesos presentaron ante legisladores de todos los partidos el expediente completo del caso. Cuestionaron las facultades del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, así como los mecanismos establecidos para la negociación presupuestaria y la asignación de recursos adicionales. Si bien se emplazó a los legisladores a ofrecer respuestas y acciones concretas en treinta días, no hubo reacción alguna. Al parecer, los legisladores no se identificaron con su papel principal: el de representar a la población.
- 2) La Cámara de Senadores, que seguía siendo la misma que cuando el desvío ocurrió, mostró mayor interés y sensibilidad hacia el tema. La senadora Yolanda González, del PRI, presentó un punto de acuerdo solicitando la comparecencia de los secretarios de Salud y Hacienda, para explicar las presuntas irregularidades. Además, el punto de acuerdo requería que la Auditoría Superior de la Federación auditara los recursos entregados a Provida.¹⁹ Debido al retraso que caracteriza la etapa de fiscalización en el proceso presupuestario de México, los resultados de esta auditoría se conocerían hasta el 31 de marzo de 2005.

En mayo de 2004 algunos periódicos de circulación nacional —como *Reforma*, *El Día*, *La Jornada* y *El Universal*— publicaron información dispersa sobre el caso, haciendo referencia a que se estaban encontrando algunas irregularidades en el expediente financiero de Provida.²⁰ Para “acallar las calumnias”, Provida publicó un desplegado informando sobre sus acciones y resultados gracias al apoyo recibido del gobierno.²¹ La atención seguía siendo mínima.

Ante los reclamos de las seis organizaciones por aclarar la asignación de recursos por parte de Luis Pazos, diputados de la Comisión de Presu-

¹⁹ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 20.

²⁰ Flores Ávila, A., “Análisis de prensa”, en *ibidem*, p. 59.

²¹ Desplegado “Frente a la tragedia de la muerte... Nosotros tenemos respuestas de vida”, publicado en *Reforma*, México, 24 de mayo de 2004.

puesto y Cuenta Pública salieron en su defensa. El diputado Trejo Reyes, del PAN, declaró que “los diputados le metemos la mano al presupuesto como se nos da la gana”, y calificó de “insuficientes” las pruebas reunidas por las seis organizaciones a lo largo del seguimiento a los 30 millones de pesos.²² Si el gobierno del cambio había pretendido ser el paladín de la transparencia, los diputados de su partido opinaban de manera diferente.

Cambio de estrategia

Habiendo concluido la auditoría ciudadana de los recursos ejercidos por Provida durante el 2003, las seis organizaciones se dieron a la tarea de diseñar una estrategia mediática que les permitiera posicionarse, de manera firme e inequívoca, el tema en la agenda nacional. El objetivo era obligar al gobierno y al legislativo a dirigir la mirada al caso Provida y tomar acciones contundentes al respecto. Para lograrlo, era necesario ampliar la demanda por la transparencia, incluyendo a sectores mucho más diversos de la sociedad civil organizada, así como encontrar los ángulos noticiosos que pudieran imprimirse en el imaginario colectivo gráficamente. A la vez, había que resistir la tentación de salir a medios sin estar perfectamente preparados: la información que había arrojado la auditoría ciudadana valía su peso en oro, pero había que seguir todos los pasos necesarios para asegurar que, en la práctica, tuviera el impacto deseado.

Con el objetivo de empezar a construir una base amplia de apoyo a la demanda, se convocó una reunión con grupos diversos de la sociedad civil organizada, para informarles acerca del caso y del largo proceso que se había seguido para desentrañar lo que sucedió en la Cámara de Diputados, al interior de la Secretaría de Salud y respecto al uso de los recursos por parte de Provida. La indignación por parte de las organizaciones, que acceden a recursos públicos limitados y tienen que cumplir con procedimientos complicados de rendición de cuentas, fue inmediata. Muchas de estas organizaciones habían incorporado el tema de la transparencia como eje de sus actividades, gracias al renovado espíritu que trajo consigo la LFTAIPG. También había múltiples grupos comprometidos con el tema de salud de las mujeres y la prevención del VIH/SIDA.

²² Salvador, Ó., “Con el presupuesto, los diputados hacemos lo que se nos da la gana: Trejo Reyes, diputados del PAN”, *NotieSe*, México, 26 de mayo de 2004.

Otro aspecto importante fue darle la oportunidad a la Secretaría de Salud de conocer y discutir los hallazgos antes de que fueran publicados en medios de comunicación. Con esa lógica, se solicitó, de manera personal, una reunión con el secretario de Salud, expresando el motivo de la misma y haciendo hincapié en que los resultados de la auditoría ciudadana eran escandalosos. No obstante, no hubo respuesta alguna por parte de la dependencia —ni siquiera en el sentido de esperar a que el secretario tuviera tiempo para recibir a las organizaciones—.

Ante la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Salud, las organizaciones decidieron seguir adelante con la estrategia mediática que se había diseñado. Lo importante era poner el tema en el centro del debate nacional, y esto sólo se podía lograr si todos los medios importantes —televisivos, radiofónicos e impresos— daban cobertura amplia y profunda al caso. Con estos objetivos en mente, se decidió dar la primicia a tres medios, cada uno en su respectivo espectro, que habían mostrado su compromiso con la transparencia y los temas relacionados con el caso. Cada uno de ellos tenía el poder de penetración en la opinión pública que se estaba buscando, además de contar con características adicionales:

- 1) En materia de medios impresos, las organizaciones decidieron dar la exclusiva al periódico *Reforma*, caracterizado por ser el principal medio nacional de centro derecha del país. Si *Reforma* le daba el espacio e importancia que merecían las irregularidades descubiertas por la auditoría ciudadana, se garantizaba que todos los demás medios impresos siguieran la nota.
- 2) Para la presentación de la noticia en noticieros radiofónicos se seleccionó el programa “Fórmula Detrás de la Noticia”, conducido por Ricardo Rocha, quien a lo largo de los años se había distinguido por ser un aliado natural de las causas sociales de sectores progresistas del país.
- 3) Respecto a noticieros televisivos, la primicia fue concedida a Carmen Aristegui, para ser presentada tanto en el programa “Hoy por Hoy”, transmitido por Sky, el programa “Noticias Solórzano Aristegui”, transmitido por MVS Canal 52 y los programas radiofónicos de Aristegui en W Radio.

En todos los casos, se entregó el expediente completo de la auditoría, sus resultados y documentación relevante a los conductores y reporteros

correspondientes, discutiendo en detalle los hallazgos, las implicaciones, el proceso seguido y los reclamos de las seis organizaciones involucradas. Se hicieron entrevistas grabadas y se fijó el día para presentar la noticia, el cual dependía de la posible respuesta de la Secretaría de Salud. Al no darse ningún acercamiento por parte de la dependencia, se dio luz verde para que el caso se presentara el 16 de julio de 2004.

El 17 de julio, las seis organizaciones convocaron a una conferencia de prensa con todos los medios, siendo que éstos ya habían conocido del caso el día anterior. Múltiples reporteros se presentaron a la conferencia de prensa, exigiendo detalles e información que permitieran ahondar en el caso. Para asegurar que los medios pudieran intensificar la cobertura se ideó una forma que garantizara que cada reportero pudiera ahondar en los aspectos que más le interesaran. En vez de redactar un simple boletín de prensa, se elaboró una presentación de Power Point que ilustraba con copias electrónicas de los documentos oficiales, los hallazgos de la auditoría.

Como resultado de esta estrategia, tras la conferencia de prensa un número mucho mayor de medios tuvieron en sus manos los documentos necesarios para construir sus argumentos y probar que lo que las seis organizaciones decían estaba fundamentado en hechos irrefutables. Los resultados fueron inmediatos y, hasta cierto punto, avasalladores. En tan sólo diez días, del 16 al 26 de julio:

- Se publicaron más de 110 artículos en periódicos, abarcando desde *Reforma*, *Milenio Diario*, *La Jornada*, *Excélsior*, *El Sol de México*, *unomásuno* y *El Día*, hasta *Crónica*, *Metro*, *Ovaciones*, *La Prensa* y *Esto*.
- El tema se cubrió más de 100 veces en noticieros radiofónicos, como *Fórmula Detrás de la Noticia*, *Hoy por Hoy*, *Atando Cabos*, *Reporte 98.5*, *Fórmula de la Tarde*, *Enfoque*, *Fórmula Financiera*, *López Dóriga*, *Imagen Informativa*, *88.9 Noticias*, *Radio Monitor*, *Al Instante*, *Antena Radio*, *Fórmula Latapí*, *Panorama Informativo*, *¿Y usted qué opina?*, *Entre Líneas*, *Así lo dice Lamont*, *El Sótano*, *Cúpula Empresarial* y *Ruíz Healy Informa*.
- El caso también fue tratado más de 30 veces en noticieros televisivos de cobertura nacional, tales como *Hoy por Hoy*, *Nueva Visión*, *Noticias Solórzano Aristegui*, *CNI Noticias*, *Hechos del Canal 13*, *Once Noticias*, *El Noticiero*, *En Contraste* y *Hoy*, entre otros.

Por la amplitud y diversidad de medios que retomaron el caso, recalando una y otra vez las escandalosas irregularidades, era prácticamente imposible no darse por enterado de lo que había pasado. Los encabezados de la nota en periódicos dan cuenta de la perspectiva que predominó: “Crea Provida su cochinito”,²³ “Acepta Provida que compró tangas y bikinis con fondos de Salud”,²⁴ “Frentes políticos: moral y Provida”,²⁵ “Diputados deben investigar a los antiabortistas”,²⁶ “Paga Provida de más cuando va de compras”,²⁷ “Pro-Vida, pro-muerte, pro-robo”,²⁸ “De Pro-Vida a pro-lana”,²⁹ entre otros. Las caricaturas sarcásticas tampoco se hicieron esperar, mostrando a Jorge Serrano Limón (representante legal de Provida y su principal portavoz) en tanga, con plumas *Mont Blanc* que perforan condones, y disfrutando “la vida loca”.

El 19 de julio se publicó en *La Jornada* un desplegado firmado por 500 organizaciones civiles de todo el país, demandando cuatro puntos:

- 1) Una auditoría fiscal “oficial” a Provida.
- 2) La devolución de los fondos que habían sido gastados por Provida y su re-integración al presupuesto para combatir el VIH/SIDA.
- 3) La coherencia entre las políticas públicas de salud y el financiamiento a organizaciones privadas.
- 4) Cerrar los vacíos legales que permiten márgenes de discrecionalidad en la asignación y ejecución del presupuesto público.

Luis Pazos salió a defenderse desde su puesto en Banobras; se buscaron careos públicos entre representantes de las organizaciones y Jorge Serrano Limón, a los que éste nunca acudió. Y las seis organizaciones involucradas recibieron múltiples llamadas, ahora sí, para reunirse con actores públicos y políticos que, de pronto, estuvieron sumamente preocupados por las irregularidades detectadas. La estrategia había sido un éxito: tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo se sentaron a la mesa para tomar “acciones urgentes”.

²³ Bordon, A. y Hernández, E., *Reforma*, 16 de julio de 2004.

²⁴ Gómez, L., *La Crónica de Hoy*, 16 de julio de 2004.

²⁵ Ramos, A., *Excélsior*, 18 de julio de 2004.

²⁶ Encinas, A., *La Jornada*, 18 de julio de 2004.

²⁷ Bordon, A. y Ramírez, K., *Metro*, 18 de julio de 2004.

²⁸ López Sosa, J. A., *Diario D. F.*, 19 de julio de 2004.

²⁹ Pomar, J., *Excélsior*, 20 de julio de 2004.

VI. DE ACCIONES URGENTES, INCONSEQUENTES, Y COSAS PEORES...

1. *La reacción de la Secretaría de Salud*

Era de esperarse que, tras no haber tenido tiempo para reunirse con las seis organizaciones ciudadanas involucradas en el seguimiento a los 30 millones de pesos desviados, la Secretaría de Salud sí encontraría espacio para reaccionar a los titulares de los periódicos y los noticieros más importantes del país. Para una dependencia dedicada a la salud pública, que promueve esquemas realistas y científicamente aceptados de salud sexual y reproductiva, ésta era *la oportunidad* de revirar y desandar el camino recorrido. Eso fue lo que pasó, aunque no con la profundidad y los alcances deseados.

Pocos días después de que saliera la noticia y se instalara en la agenda nacional por semanas, la Secretaría de Salud publicó un desplegado en el cual anunció la cancelación del convenio con Provida y la consecuente suspensión de transferencias a la organización —que no sólo había malgastado 30 millones de pesos en 2003, sino que esperaba el mismo monto para 2004 y 2005—. En el desplegado, la dependencia también solicitó la devolución de los 30 millones de pesos.

El 29 de julio tuvo lugar una reunión de alto nivel con directivos de la Secretaría de Salud —incluido el secretario Frenk— y representantes de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al caso Provida. El principal tema de la reunión, más allá del escándalo de corrupción, fue la contradicción entre la política pública de salud y los principios que promueve Provida. ¿Cómo es que si la Constitución mexicana otorga el derecho a decidir, de manera libre e informada, el número y espaciamiento de los hijos, la Secretaría de Salud financia actividades que claramente contravienen este derecho?³⁰

A pesar de que no hubo respuestas concretas a las interrogantes planteadas, la Secretaría de Salud se comprometió oficialmente a tomar una serie de medidas importantes:

³⁰ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 27.

- a) Llevar a cabo una revisión y actualización de los mecanismos y reglas de operación para otorgar recursos a organizaciones civiles por medio de la APBP.
- b) Crear un mecanismo interno de fiscalización para la APBP, al cual le corresponderá recibir y atender observaciones de la ciudadanía en cuanto a los apoyos otorgados.
- c) Verificar a los centros de ayuda para la mujer, para evaluar si cumplen con las disposiciones sanitarias y las políticas vigentes, y
- d) Mantener un diálogo permanente con las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al caso.³¹

La Secretaría de Salud también informó que el apoyo previsto para Provida en 2004 ya se había suspendido desde mayo, tras la detección de irregularidades en las facturas presentadas para 2003, y que los 30 millones que se habían contemplado para la organización para 2005 definitivamente no serían entregados.³²

Serrano Limón, representante legal de Provida, se inconformó con esta “decisión precipitada”, declarando que la Secretaría de Salud estaba cediendo a “presiones de grupos de homosexuales, proabortistas y organizaciones que promueven el libertinaje sexual”.³³ También enfatizó que la organización no devolvería el dinero, ya que “cumplió con el objetivo del programa presentado a la dependencia e incluso rebasó las metas acordadas...”.³⁴ Reconociendo el “desorden administrativo” que prevalece en Provida, Serrano Limón hizo hincapié en que los recursos recibidos fueron usados “en su totalidad” para los centros de ayuda a la mujer, y que no hay malversación de fondos ni desvíos. “Nosotros somos totalmente transparentes”, declaró.³⁵

En comparecencia ante senadores, el 30 de agosto de 2004, el secretario de Salud ofreció detalles sobre las primeras evaluaciones de los tan

³¹ Vega, J., “Acepta Frenk revisar criterios de asignación de recursos a Provida”, *El Sol de México*, 31 de julio de 2004.

³² Cruz, Á., “Provida, fuera del presupuesto de la SSA del próximo año, asegura Frenk”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2004.

³³ Vega, J., “Reconoce Provida irregularidades en su administración”, *El Sol de México*, 23 de julio de 2004.

³⁴ Rodríguez, R., “Pro-Vida no le devolverá a SSA \$30 millones”, *El Universal*, 23 de julio de 2004.

³⁵ Porras, R. E. y Jiménez, E., “Pide Provida a la SSA no le retire el subsidio”, *Milenio*, 23 de julio de 2004.

mencionados centros de ayuda a la mujer. “Se han visitado 17 establecimientos en 11 entidades federativas: cinco se encontraron cerrados; en cinco no hubo irregularidades y en siete se encontraron causas suficientes para la aplicación de medidas de seguridad que van desde el retiro de equipo de ultrasonido hasta la suspensión de actividades”.³⁶

A finales de septiembre, por medio de la emisión de un informe completo respecto a los centros de ayuda a la mujer, la Secretaría de Salud estableció que de los 41 centros existentes en total, 26 no funcionaban, mientras que 15 operaban “con los requisitos mínimos”.³⁷ No sólo se trataba de un problema de uso inadecuado de recursos públicos, sino de incumplimiento de las normas sanitarias que rigen a los establecimientos que ofrecen servicios de salud.

2. Las diversas reacciones del Congreso

El escándalo de Provida también trajo de vuelta la atención del Congreso que, ahora sí, se volcó sobre el caso. El 21 de julio, el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó tres puntos de acuerdo, en los cuales se solicitó:

- 1) Una comparecencia del secretario de Salud, para responder ante los legisladores a las interrogantes que existiesen.
- 2) Agilizar las investigaciones de la Auditoría Superior de la Federación sobre el proceso de asignación y el ejercicio de los recursos por parte de Provida.
- 3) Conformar una comisión bicameral para investigar el caso y sus consecuencias.³⁸

Los puntos de acuerdo fueron celebrados como enormes logros, abundando las declaraciones grandilocuentes: “La comisión bicameral tendrá a su cargo realizar una exhaustiva investigación en la entrega de recursos públicos a Pro-Vida y el gasto de los mismos”, aseguró la senadora del PRI, Yolanda Eugenia González. Por su parte, la diputada panista Evan-

³⁶ García, A., “Amagan en PRD con juicio a Pazos”, *Reforma*, 31 de agosto de 2004.

³⁷ Becerril, A., “Documenta Salud fraude en Provida”, *Milenio*, 23 de septiembre de 2004.

³⁸ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 26.

gelina Pérez Zaragoza dijo: “No nos podemos oponer a una responsabilidad de un secretario a que comparezca y rinda cuentas. Así que somos congruentes [y] apoyamos [la petición]”.³⁹

Sin embargo, los alcances de declaraciones e intenciones fueron, una vez más, limitados: la comisión bicameral, que fue el primer planteamiento serio para examinar todas las irregularidades que habían caracterizado el caso, fue desechada por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados el 29 de julio de 2004. Legisladores de oposición que se habían considerado aliados naturales (como Pablo Gómez Álvarez, del Partido de la Revolución Democrática, PRD) y no tan naturales (como Emilio Chuayffet Chemor, del Partido Revolucionario Institucional, PRI) se opusieron a la integración de la comisión bicameral. A pesar de que las organizaciones involucradas en el seguimiento a Provida, y 700 grupos que las respaldaron, exigieron que se respetaran los acuerdos tomados en el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso, no hubo respuesta positiva.⁴⁰ Una vez más, prevaleció el interés por no ahondar en el origen del caso y, de esta manera, preservar espacios discrecionales de negociación al interior del Congreso.

En contraposición con esta actitud, diputadas del PRD y del Partido Convergencia Democrática solicitaron juicio político en contra de Luis Pazos,⁴¹ apelando a que “las fracciones I y V del artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a *ataque de las instituciones democráticas y la usurpación de atribuciones*” se aplicaban “a la perfección” en este caso. En la denuncia de juicio político, interpuesta el 20 de julio de 2004, señalan que “...Luis Pazos de la Torre hizo caso omiso al principio fundamental que rigen [*sic*] las instituciones democráticas del país pasando por alto el interés fundamental de la nación mexicana, sectorizando unilateralmente la asignación de fondos públicos”. También mencionan que, con esta acción, Luis Pazos fue responsable de violaciones graves y sistemáticas a las garantías indi-

³⁹ “Da SS a Pro-Vida \$30 millones más”, *Reforma*, 22 de julio de 2004.

⁴⁰ Carta entregada a los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la H. Cámara de Diputados, el 23 de agosto de 2004, por parte de representantes de las seis organizaciones involucradas en el seguimiento al desvío de los 30 millones de pesos.

⁴¹ Las citas textuales presentadas en este párrafo fueron extraídas de la Denuncia de juicio político contra Luis Pazos de la Torre, interpuesta el 20 de julio de 2004 por diputadas del PRD y del PCD ante el secretario general de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

viduales o sociales, "...ya que al recortar unilateralmente los montos destinados a importantes programas de salud, miles de mexicanos dejaron de recibir la atención médica oportuna, entre ellos, las personas infectadas por VIH/SIDA [*sic*], por lo que el derecho a la protección a la salud, consagrado en el artículo 4o. de nuestra ley suprema fue violentado gravemente”.

En cuestión de días se publicaron múltiples notas en torno a la demanda de juicio político contra Luis Pazos, en los periódicos *Reforma*, *El Día*, *El Universal*, *La Jornada*, *La Prensa*, *La Crónica de Hoy*, *Excélsior* y el *Sol de México*, entre otros.⁴² Luis Pazos salió a defenderse una vez más, diciendo que el escándalo era “una maniobra perredista para enlodarlo”.⁴³

El 21 de septiembre de 2004, posteriormente a que se dieran a conocer los resultados de la auditoría realizada por la Secretaría de la Función Pública, el Senado aprobó dos puntos de acuerdo, exhortando a imponer sanciones penales y administrativas a Serrano Limón, representante legal de Provida, y a los funcionarios de la Secretaría de Salud involucrados en la entrega de los recursos. También se solicitó inhabilitar a Luis Pazos de la Torre, por asignar recursos de manera unilateral a Provida.

Irónicamente, sólo un par de días después Serrano Limón le dijo al reportero Ciro Gómez Leyva que los 30 millones recibidos no se debieron a que hubieran presentado un proyecto, sino a que “hicieron un buen trabajo de antesala”, cabildeando en la Cámara de Diputados. En esa ocasión también aclaró que, bajo su extraño entendimiento, el dinero público pasa a ser única y exclusivamente de la competencia de Provida y “sus donantes”, una vez que entra a las arcas de la organización.⁴⁴ Por arte de magia, en ese momento, la rendición de cuentas, la transparencia y

⁴² Véase García, H., “Exigen juicio político a Luis Pazos”, *El Día*, 20 de julio de 2004; Teherán, J. y Herrera, J., “Piden juicio político en contra de Luis Pazos”, *El Universal*, 21 de julio de 2004; Méndez, E. y Garduño, R., “Presenta bancada del PRD solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *La Jornada*, 21 de julio de 2004; Reséndiz, F., “Solicitan diputados juicio político contra Luis Pazos”, *La Crónica de Hoy*, 21 de julio de 2004; González Álvarez, R., “Presentan solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *Excélsior*, 21 de julio de 2004.

⁴³ Zúñiga, D., “El escándalo, una maniobra perredista para enlodarme, dice Luis Pazos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2004.

⁴⁴ Gómez Leyva, C., “Las confesiones de Serrano Limón”, *Milenio*, 30 de septiembre de 2004.

las responsabilidades implícitas en el uso de fondos públicos se diluyen, al menos para Serrano Limón. Es decir, Provida no le debía nada a nadie.

3. *Los órganos de control y la vía judicial*

El 27 de agosto de 2004, representantes de las seis organizaciones se reunieron con Eduardo Romero Ramos, secretario de la Función Pública, para exponer los detalles de la auditoría ciudadana aplicada a Provida. A esas alturas, la Función Pública ya estaba involucrada de lleno en una auditoría oficial a la organización, que comprobaba las irregularidades y coincidía en 95 por ciento con lo denunciado por las seis organizaciones.⁴⁵ Menos de un mes después, el 17 de septiembre, la Función Pública dio a conocer, en desplegado oficial, que la auditoría interna había concluido, y que Provida “incurrió en daño patrimonial contra el gobierno federal”. Lo que proseguía era examinar las posibilidades de iniciar un procedimiento legal para reclamar la devolución de recursos.

A mediados de noviembre, la Secretaría de la Función Pública informó oficialmente que se habían iniciado procedimientos administrativos para fincar responsabilidades a cinco funcionarios de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública y a Jorge Serrano Limón, como representante legal de Provida, por “la aplicación de recursos públicos a fines distintos de los originalmente acordados y que fueron entregados a Provida... sin las autorizaciones correspondientes”.⁴⁶ Ésta fue la primera vez que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se aplicaría a personas que no son funcionarios públicos, dado que el artículo 2o. de la misma establece que son sujetos de la ley “quienes manejen o apliquen recursos públicos federales”.

La Función Pública procedió a inhabilitar a Serrano Limón por 15 años, además de sancionarlo por más de trece millones de pesos, “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

⁴⁵ Cruz Martínez, Á., “Casi concluida la auditoría a los 30 millones entregados a Provida”, *La Jornada*, 28 de agosto de 2004.

⁴⁶ “La SFP inicia investigación a Pro-Vida”, *Diario Monitor*, 12 de noviembre de 2004.

ajenos al programa de centros de ayuda para la mujer”.⁴⁷ También fueron inhabilitados tres funcionarios de la APBP.⁴⁸

Ante las citadas resoluciones, Serrano Limón salió a declarar que estaba siendo “perseguido” por la Secretaría de la Función Pública, y que su titular estaba actuando “de mala fe”, al tratar de usar el caso Provida como un “botín político para darle relevancia a su «gestión gris» al frente de la dependencia”.⁴⁹ Si bien Serrano Limón se amparó ante el Juzgado Décimo Primero del Distrito Federal en contra de las resoluciones de la Función Pública,⁵⁰ la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló en su contra. Esta resolución se dio a conocer en octubre de 2006.

En marzo de 2005, tal como lo establecen los tiempos del proceso de fiscalización externa, la Auditoría Superior de la Federación publicó el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003, en el que dedicó un apartado al Comité Nacional Provida.⁵¹ Para tratarse de un desvío “menor” en términos del monto de recursos afectados, la ASF le dedicó un buen espacio en su informe: más de 90 páginas en distintos tomos versaron sobre el caso.

Con base en sus facultades, la Auditoría Superior de la Federación pudo abarcar aspectos mucho más profundos en su auditoría, identificando irregularidades por más de 27 de los 30 millones de pesos. Más allá de las similitudes con los resultados de la auditoría ciudadana, la ASF pudo establecer con claridad que Provida había pagado un sobreprecio considerable por los equipos adquiridos con los recursos públicos. Imporvar, S. A. de C. V., la empresa que había entregado facturas con irregularidades fiscales serias, había cobrado hasta 58 por ciento más de los precios de mercado.

⁴⁷ Vallarta, M. y Cuevas, D., “La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Provida. Cronología”, en Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 56.

⁴⁸ Fue destituido el subdirector de Acciones de Filantropía; se inhabilitó por cinco años al ex director de Vinculación Social y Acciones de Filantropía y por un año al ex jefe del Departamento de Apoyo a Instituciones y Personas Físicas de la APBP (*ibidem*, p. 29).

⁴⁹ Chávez, P., “Provida, botín político de Romero Ramos: Serrano Limón”, *La Prensa*, 25 de noviembre de 2004; “Provida acusa a la SFP de mala fe”, *Milenio*, 25 de noviembre de 2004; Noriega, L. M., “Expresidente de Provida se dice perseguido por la SFP”, *El Sol de México*, 26 de noviembre de 2004.

⁵⁰ Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 38.

⁵¹ Véase www.asf.gob.mx, en el apartado de Transparencia.

Adicionalmente, la Auditoría Superior de la Federación documentó irregularidades en fondos entregados a Provida por otras instancias, como la Secretaría de Desarrollo Social y la Lotería Nacional. En el primer caso, la delegación de Chihuahua entregó recursos a Provida, los cuales fueron comprobados con facturas que también se presentaron a la APBP. En cuanto a los recursos entregados por el fideicomiso Transforma México, de la Lotería Nacional, el 72 por ciento de los recursos ejercidos por Provida corresponde a sobrepagos pagados en la adquisición de equipos.⁵²

En consecuencia con sus hallazgos, la Auditoría Superior de la Federación recomendó a la Secretaría de Salud iniciar una denuncia penal en contra del Comité Nacional Provida. A la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados le recomendó iniciar un proceso en contra de Luis Pazos, debido a que éste no tenía facultades para modificar el presupuesto de manera unilateral. Por primera vez había una resolución clara, por parte de un órgano competente, respecto al desvío realizado por Luis Pazos.

La denuncia que ya estaba en proceso ante la Procuraduría General de la República, en contra del representante legal de Provida, fue ampliada con el expediente del procedimiento administrativo de inhabilitación de la Secretaría de la Función Pública. La Auditoría Superior de la Federación hizo lo propio, al presentar una denuncia de hechos contra Serrano Limón, por el desvío de más de 33 millones de pesos del presupuesto público. A su vez, la Secretaría de Salud interpuso una demanda civil en contra de Provida, por perjuicio a la dependencia. Para cerrar con broche de oro, diputados del PRD acusaron penalmente a Luis Pazos por el abuso de funciones.⁵³

Cualquier persona estaría convencida de que la evidencia compilada por las distintas instancias involucradas en el caso Provida fue más que suficiente para castigar la corrupción, el peculado y la malversación de fondos públicos. Denuncias penales, administrativas y de hechos no han faltado. La actuación de los órganos de control fue expedita y concluyente. Las opiniones sobre el abuso de funciones de Luis Pazos fueron corroboradas por la autoridad competente. Y, sin embargo, no ha sido posible reintegrar los 30 millones al erario federal; tampoco se han cobrado las

⁵² Gozzo, G., *op. cit.*, nota 10, p. 28.

⁵³ *Ibidem*, pp. 29 y 30.

multas impuestas a Serrano Limón. El sistema judicial ha seguido su alargado paso, dejando que el tiempo obre en favor de Provida.

VII. EL BALANCE FINAL: LOS PECADOS DE OMISIÓN DEL GOBIERNO DEL CAMBIO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

El seguimiento al caso Provida arroja un balance mixto, en el cual, a pesar de haber documentado y expuesto incontables irregularidades, hubo pocos avances. La transparencia en el uso de recursos públicos no se incrementó de manera significativa; la voluntad política necesaria para llevar a cabo los cambios profundos que el sistema requiere no existió. Destaca un sólo elemento absolutamente positivo: el avance en el ejercicio del derecho a saber. Los demás puntos se caracterizan por haber dado un par de pasos, que después fueron minimizados por la falta de acción por parte del gobierno. Se trata, ante todo, de pecados de omisión.

1. La transparencia en el uso de los recursos públicos

El caso Provida ilustra y compila una serie de pruebas sobre las irregularidades que suceden a lo largo y ancho del proceso de asignación de recursos, negociación del presupuesto de egresos de la federación en la Cámara de Diputados y ejercicio del gasto. Arroja luz sobre los espacios de discrecionalidad y opacidad que prevalecen, y sobre las resistencias que existen en torno a su regulación. También evidencia las dificultades que persisten al tratar de castigar la corrupción.

- 1) Por orden de aparición, en primer lugar se ubica el abuso de funciones en que incurrió Luis Pazos de la Torre, entonces presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, al asignarle 30 millones de pesos etiquetados para la atención del VIH/SIDA a Provida, de manera unilateral. A lo largo de tres años de trabajo por parte de las seis organizaciones civiles involucradas en el seguimiento al caso, iniciativas diversas por parte de diputadas de dos legislaturas distintas (2000-2003 y 2003-2006), opiniones de expertos, resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación y presión mediática, no fue posible castigar a Luis Pazos por excederse en sus funciones. Una y otra vez, por medio de una plétora de argumentos

- circunstanciales que lo exculpan de actuaciones incorrectas, Luis Pazos ha podido deslindarse del caso Provida. La Cámara de Diputados, a quien a final de cuentas le corresponde proceder al respecto, ha preferido ignorar el punto y dejar que se “enfríe” políticamente. Simplemente, no han querido regular un espacio que les conviene dejar difuso, porque es ahí donde se dan las negociaciones entre los partidos, “en lo oscuro”. Con la aprobación de la nueva Ley de Presupuesto, en 2006, se perdió la oportunidad de regular, por lo menos, la manera en que se registran e integran las modificaciones al presupuesto en el decreto aprobatorio del mismo.
- 2) En segundo lugar destaca la entrega de recursos por parte de la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública a Provida, en contravención de su propia normatividad y reglas de operación. Hoy por hoy, aún no se tiene una respuesta satisfactoria que explique las razones detrás de la entrega de recursos, por parte de la Secretaría de Salud, a una organización que se opone frontalmente a la política pública en la materia. El secretario Frenk, cuestionado al respecto en incontables ocasiones, se limitó a repetir que la instrucción venía de la Cámara de Diputados, y que no fue la Secretaría de Salud, sino aquella instancia, la que asignó los recursos a Provida. Tres funcionarios de la APBP fueron inhabilitados, y se desarrollaron una serie de manuales en torno a la asignación de recursos a organizaciones civiles, en un esfuerzo por transparentar esta función. Sin embargo, no queda claro qué pasaría si la Cámara de Diputados volviese a etiquetar recursos, de manera regular o irregular, en montos que exceden por mucho los límites establecidos.
 - 3) En tercer lugar están la probada corrupción y malversación de fondos por parte de Provida. Esta organización decidió que no tenía por qué competir por recursos y que, además, no tenía razón alguna para rendir cuentas sobre los fondos obtenidos del erario público. Se valió de una serie de irregularidades para acceder a los recursos y los gastó como si fueran de su propio bolsillo —aunque provenían de los impuestos de mexicanas y mexicanos que, en la mayoría de los casos, no cuentan con servicios adecuados de salud—. Provida se dedicó durante meses a decir que las evidencias recopiladas eran calumnias, actos de mala fe, malentendidos; se negó a dialogar con las instancias oficiales involucradas, solicitó que se le

devolvieran facturas “sospechosas” para intercambiarlas por otras, y explicó la corrupción con argumentos de “incapacidad administrativa”. No causa sorpresa saber que Provida no ha pagado las multas que se le impusieron ni ha reintegrado el dinero malgastado al erario público. De hecho, se ha cobijado bajo la lentitud e ineficiencia del sistema de procuración de justicia, esperando que éstas le favorezcan para no enfrentar los cargos que se le imputan.

- 4) Por último están los órganos de fiscalización, internos y externos, involucrados en el caso. A pesar de haber corroborado las irregularidades denunciadas por la auditoría ciudadana, y de haberlas suplementado con otras irregularidades adicionales, estas instancias no han podido hacer más que integrar sus expedientes y “pasar el caso” a los órganos responsables. Respondieron a la presión ejercida por ciudadanos, medios y diputados, integrando expedientes completos que comprueban la corrupción de Provida. Al igual que con la negociación en la Cámara de Diputados, el problema es de fondo: mientras no se establezcan mecanismos eficaces para castigar casos como éste, las capacidades de resolución son mínimas. Sin una fiscalía especial para casos de corrupción, independiente del sistema judicial, gente como Serrano Limón seguirá impune, haciendo —y en este caso, deshaciendo— lo que se les antoje con recursos públicos.

¿Qué pueden esperar las ciudadanas y ciudadanos comunes en materia de transparencia del gasto público? En los grandes rubros del gasto, mucho más que en años anteriores, ya que el presupuesto y múltiples documentos que lo acompañan son de acceso general por medio de Internet. En los detalles finos, es casi nada lo que se puede esperar. La tendencia sigue siendo que éstos se pierdan en las bolsas del gasto, que pocos les den seguimiento, y que su uso sea mucho más discrecional de lo que se pensaría.

2. El derecho a saber

El elemento esperanzador del caso Provida es, definitivamente, los avances en materia de acceso a información pública. La LFTAIPG es un parteaguas en la historia de México, ya que provee a ciudadanos y ciuda-

danas de mecanismos legales para obtener información sobre el actuar, las decisiones y el uso de los recursos públicos del gobierno. Sin la LFTAIPG hubiera sido imposible desentrañar el caso Provida e ilustrar, por medio de una auditoría ciudadana, la corrupción de este grupo. Lo mismo aplica para el IFAI, que fue un aliado importantísimo a lo largo del camino, sugiriendo opciones y acciones, y respaldando públicamente el trabajo de las organizaciones en foros y encuentros diversos.

La gran pregunta es, ¿qué tan posible es replicar una experiencia de este tipo por parte de ciudadanos individuales, “de a pie”? Sin duda es un avance de la mayor relevancia poder engancharse en un ejercicio de este tipo. Pero el caso Provida implicó el trabajo de seis organizaciones a lo largo de tres años. Si bien las responsabilidades se distribuyeron entre todas, recayendo en mayor o menor medida en una u otra en distintos momentos, había más de seis personas dándole seguimiento al caso continuamente. Para las organizaciones fue posible dedicarle tiempo y esfuerzo, porque cada una estaba comprometida con una o varias agendas que se habían visto afectadas por el desvío de los recursos.

Para ciudadanos comunes, sostener un esfuerzo de este tipo sería sumamente complicado. Implicaría dedicar horas extras considerables, tan sólo para obtener la información necesaria —sin mencionar su análisis y las acciones que harían falta para lograr que ese análisis tenga cierto impacto—. Desde esta perspectiva, ¿es realmente posible que la ciudadanía se beneficie del derecho a saber, y lo convierta en una herramienta que le ayude a mejorar las condiciones de su propia vida? Creo firmemente que la respuesta es positiva, pero que tomará mucho tiempo llegar a un punto en donde el potencial de este instrumento se realice plenamente. Usar el acceso a la información como una herramienta para realizar nuestros derechos y vivir en una democracia sustantiva, implicará la práctica regular y establecida —y asumir que, como ciudadanos, nos corresponde exigir cuentas al gobierno y contribuir a que éste mejore su actuar—.

3. La voluntad de cambio: alcances y límites

Mucho se dijo y se declaró en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas durante los seis años del gobierno de Vicente Fox. Pocos fueron los temas en los que hubo un arranque tan fenomenal como el de la iniciativa de la LFTAIPG, aprobada por el Con-

greso de la Unión. No obstante, la voluntad de llevar el paradigma de la transparencia y el acceso a la información hasta sus últimas consecuencias ha sido sólo de unos cuantos.

El caso Provida ilustra que, hoy por hoy, en México se puede saber más que en cualquier otra época sobre el destino final de los recursos públicos. Esto es un avance que se desprende de la decisión de reglamentar el derecho a la información. Sin embargo, el caso también ilustra que por más que se pueda conocer el destino final de los recursos públicos, e ilustrar una cadena de irregularidades, los costos de la corrupción o el uso inadecuado de los fondos siguen siendo muy bajos. No hay mecanismos ni instancias que sancionen efectivamente la corrupción y que contribuyan al desarrollo de una cultura de probidad. Los primeros ladrillos están puestos, pero hace falta la reingeniería que permita pasar de los casos “ejemplares” —que no castigos ejemplares, porque eso no se logró respecto a Provida o Luis Pazos— a resoluciones sistémicas que permitan sancionar las malas prácticas de manera efectiva. La voluntad de avanzar hacia este objetivo no se concretó y, de hecho, empaña los logros.

Un hecho que sienta precedentes sumamente importantes es que la Secretaría de la Función Pública hubiese aplicado la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a personas que, no siéndolo, disponen de recursos del erario. Esta decisión, que se fundamenta en que la Ley misma establece su obligatoriedad para quienes usan fondos públicos, y que ha sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cierra uno de los reductos de opacidad en los que organizaciones como Provida se amparaban. El presupuesto público no pierde su carácter público al ser ejercido por instituciones privadas. Al contrario, son las instituciones privadas quienes tienen que apearse a los estándares públicos cuando hacen uso de recursos del erario. A final de cuentas, reciben recursos para coadyuvar a la instrumentación de acciones que son relevantes para el cumplimiento de las políticas públicas —aunque el caso Provida ilustre lo contrario—. Al tomar esta decisión, la Secretaría de la Función Pública estuvo dispuesta a innovar y a llevar los preceptos legales hasta sus últimas consecuencias. Es el brazo de la procuración de justicia el que no ha procedido de manera igualmente decidida.

Otro avance importante es la existencia y actuación de la Auditoría Superior de la Federación como un órgano de control externo robusteci-

do. En el sexenio anterior, el papel que la Auditoría Superior de la Federación desempeñó en torno al caso Provida hubiera sido impensable. La Auditoría Superior exploró a profundidad las irregulares detectadas por la auditoría ciudadana, se reunió con las organizaciones y discutió algunos de los problemas adicionales encontrados —como el sobreprecio pagado por Provida en la adquisición de equipos e irregularidades administrativas—. Se comprometió con su papel de órgano fiscalizador externo, responsable ante el Congreso y, por lo tanto, ante la ciudadanía. Impulsó sanciones fuertes para Provida, que no han llegado muy lejos.

El punto débil ha sido no dotar a estas instituciones de los dientes que requieren para hacer valer sus decisiones y castigar efectivamente a quienes cometen ilícitos, actos de corrupción, peculado o malversación de fondos. Pueden apuntar al problema, documentarlo y denunciarlo. Pero no han podido lograr que sus resoluciones se implementen, porque las decisiones de la Auditoría Superior de la Federación no son vinculantes.

Otro punto negativo que destaca es la poca voluntad del Congreso de la Unión por interpretarse a sí mismo como un cuerpo que se debe a la ciudadanía y que, por lo tanto, le debe rendir cuentas. Los múltiples intentos frustrados por atraer la atención del Congreso y lograr que se castigue la asignación irregular de recursos por parte del diputado Pazos o que, por lo menos, se hagan averiguaciones completas en torno a éste y otros elementos del caso, ejemplifican esta resistencia. Los legisladores hacen poco caso de la LFTAIPG, y menos aún si afecta sus reductos de poder. Han privilegiado la opacidad y sus prerrogativas, en vez de una relación más equilibrada y responsable con la sociedad. Hay sus excepciones, como en todo —como quedó ejemplificado con las acciones de diputadas aisladas—.

Un ejemplo de las prerrogativas que, después de mucho argumentar, han sido mantenidas intactas es el caso de Luis Pazos. Pazos no sólo fue quien efectivamente asignó los recursos a Provida, sino que después fue premiado con el puesto de director en Banobras. De hecho, el presidente Fox llegó a la inauguración de la primera semana de la transparencia, organizada por el IFAI, con Luis Pazos. En el ciclo de conferencias de esa semana se presentó una publicación que, entre otros, exponía las irregularidades de la asignación de recursos a Provida. Luis Pazos se ha mantenido en los círculos de poder a pesar de las denuncias de juicio político, a pesar de las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Fe-

deración y a pesar del escándalo en torno al caso. Ha ejemplificado que los aires de cambio sólo llegan hasta donde no afectan o perjudican a quienes lo impulsan.

Provida fue, en todos los sentidos, un caso ejemplar de doble moral y manipulación. Logró mediante negociaciones “en lo oscurito” que un diputado le quitara recursos a los programas de atención al SIDA. Probablemente, a Jorge Serrano Limón y Luis Pazos esto les pareció un acto de “justicia divina”. Seguramente, jamás imaginaron que iba a ser la razón del desprestigio irreversible de la organización. Las imágenes que quedaron inscritas en el imaginario colectivo respecto a Provida son pocas, pero elocuentes: tangas compradas para “beneficiar” a mujeres “necesitadas”, plumas Mont Blanc, salones de fiesta e irregularidades fiscales que a cualquier contribuyente común le habrían costado caras.

También quedó evidenciada la impunidad que prevalece en el sistema de justicia, y el hecho de que ésta beneficia más a unos que a otros. Serrano Limón apeló a todo tipo de argumentos para tratar de enderezar su imagen, diciendo que era perseguido, que trataban de usarlo con fines políticos, que todo era un error, imprecisiones e incapacidades administrativas. Al público en general le quedó claro que no era así y que, simplemente, Provida no se manejaba por estándares morales intachables, sino con corrupción.

Provida, Serrano Limón, Luis Pazos y otros personajes que no han salido —ni saldrán— a la luz pública, nos dejaron lecciones importantes de lo que se puede y lo que no se puede hacer. Gracias a la LFTAIPG se pueden documentar, con pruebas fehacientes, irregularidades escandalosas. El acceso a la información y sus avances en México son indiscutibles. No obstante, también quedó claro que el acceso a la información y la rendición de cuentas no son lo mismo y que, sin la actuación decisiva y contundente de los mecanismos de procuración de justicia, la rendición de cuentas se difumina. Es ahí donde las deudas más importantes se acumulan. “Archívese y olvídese”, decía la leyenda. Y afuera, un país aún distante de la democracia sustantiva, seguía durmiendo.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECERRIL, Andrés, “Documenta Salud fraude en Provida”, *Milenio*, 23 de septiembre de 2004.

- BORDON, Alejandra y HERNÁNDEZ, Erika, “Crea Pro-Vida su cochinito”, *Reforma*, 16 de julio de 2004.
- BORDON, Alejandra y RAMÍREZ, Kenya, “Paga Pro-Vida de más cuando va de compras”, *Metro*, 18 de julio de 2004.
- CEPEDA, Juan Antonio y NORIEGA, Guillermo, “A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento”, en INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004.
- CHÁVEZ, Pablo, “Provida, botín político de Romero Ramos: Serrano Limón”, *La Prensa*, 25 de noviembre de 2004.
- CRUZ MARTÍNEZ, Ángeles, “Casi concluida la auditoría a los 30 millones entregados a Provida”, *La Jornada*, 28 de agosto de 2004.
- , “Provida, fuera del presupuesto de la SSA del próximo año, asegura Frenk”, *La Jornada*, 4 de agosto de 2004.
- “Da SS a Pro-Vida \$30 millones más”, *Reforma*, 22 de julio de 2004.
- Denuncia de juicio político contra Luis Pazos de la Torre, interpuesta el 20 de julio de 2004 por diputadas del PRD y del PCD ante el secretario general de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (mimeo).
- ENCINAS, Alejandro, “Diputados deben investigar a los antiabortistas”, *La Jornada*, 18 de julio de 2004.
- FLORES ÁVILA, Alonso, “Análisis de prensa”, en GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- FOX QUESADA, Vicente, Discurso ante el H. Congreso de la Unión, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1o. de septiembre de 2002.
- “Frente a la tragedia de la muerte... Nosotros tenemos respuestas de vida”, *Reforma*, México, 24 de mayo de 2004.
- GARCÍA, Ariadna, “Amagan en PRD con juicio a Pazos”, *Reforma*, 31 de agosto de 2004.
- GARCÍA, Héctor, “Exigen juicio político a Luis Pazos”, *El Día*, 20 de julio de 2004.

- GÓMEZ LEYVA, Ciro, “Las confesiones de Serrano Limón”, *Milenio*, 30 de septiembre de 2004.
- GÓMEZ, Leslie, “Acepta Serrano que Provida compró tangas y bikinis con fondos de salud”, *La Crónica de Hoy*, 16 de julio de 2004.
- GONZÁLEZ ÁLVAREZ, Román, “Presentan solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *Excélsior*, 21 de julio de 2004.
- GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- “La SFP inicia investigación a Pro-Vida”, *Diario Monitor*, 12 de noviembre de 2004.
- LÓPEZ SOSA, José Antonio, “Pro-Vida, pro-muerte, pro-robo”, *Diario D. F.*, 19 de julio de 2004.
- MÉNDEZ, Enrique y GARDUÑO, Roberto, “Presenta bancada del PRD solicitud de juicio político contra Luis Pazos”, *La Jornada*, 21 de julio de 2004.
- NORIEGA, Luz María, “Expresidente de Provida se dice perseguido por la SFP”, *El Sol de México*, 26 de noviembre de 2004.
- POMAR, Julio, “De Pro-Vida a Pro-Lana”, *Excélsior*, 20 de julio de 2004.
- PORRAS, Rosa Emilia y JIMÉNEZ, Eugenia, “Pide Provida a la SSA no le retire el subsidio”, *Milenio*, 23 de julio de 2004.
- Programa Nacional de Salud 2001-2006*, México, Secretaría de Salud, 2001.
- “Provida acusa a la SFP de mala fe”, *Milenio*, 25 de noviembre de 2004.
- RAMOS, Aurelio, “Frentes políticos: moral y Provida”, *Excélsior*, 18 de julio de 2004.
- RESÉNDIZ, Francisco, “Solicitan diputados juicio político contra Luis Pazos”, *La Crónica de Hoy*, 21 de julio de 2004.
- RODRÍGUEZ, Ruth, “Pro-Vida no le devolverá a SSA \$30 millones”, *El Universal*, 23 de julio de 2004.
- SALVADOR, Óscar, “Con el presupuesto, los diputados hacemos lo que se nos da la gana: Trejo Reyes, diputado del PAN”, *NotieSe*, México, 26 de mayo de 2004.
- TEHERÁN, Jorge y HERRERA, Jorge, “Piden juicio político en contra de Luis Pazos”, *El Universal*, 21 de julio de 2004.

- VALLARTA, María y CUEVAS, Daphtne, “La desviación de recursos del erario al Comité Nacional Provida. Cronología”, en GOZZO, Gaia, *El caso Provida: cuentas pendientes en la transparencia y la justicia*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- y MARTÍNEZ MEDINA, María Concepción, “Demanda ciudadana de transparencia y rendición de cuentas: experiencia de monitoreo de desviación de recursos públicos”, en INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2004.
- VEGA, Jorge, “Acepta Frenk revisar criterios de asignación de recursos a Provida”, *El Sol de México*, 31 de julio de 2004.
- , “Reconoce Provida irregularidades en su administración”, *El Sol de México*, 23 de julio de 2004.
- ZOZAYA, Manuel y BRITO, Alejandro, “La satanización del condón y el triunfo de la razón”, *Letra S*, suplemento de *La Jornada*, 2 de octubre de 1997.
- ZÚÑIGA, David, “El escándalo, una maniobra perredista para enlodarme, dice Luis Pazos”, *La Jornada*, 17 de julio de 2004.