

El Acceso a la Información para la Contraloría Social

El Caso de las Donaciones y Donativos de PEMEX a Tabasco



El Acceso
a la Información
para la Contraloría Social
El Caso de las Donaciones y Donativos de PEMEX a Tabasco*

Kristina Pirker, José Manuel Arias Rodríguez y Hugo Ireta Guzmán

Este trabajo se realizó gracias al apoyo de la Fundación William y Flora Hewlett
y al Open Society Institute

Coordinación editorial: Alicia Athié

Diseño portada: Deikon estudio gráfico S.A. de C.V.

Diseño interior y formación: Genio + Figura S.A. de C.V.

Impresión: Dissa Impresores S.A. de C.V.

© 2007 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Popotla 96-5. Col. Tizapán San Ángel. C.P. 01090, México D.F.

ISBN: 978-968-9347-16-3

Impreso en México.

*Coordinación de Rocío Moreno, Responsable del proyecto de Ingresos Petroleros
de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

ÍNDICE

LA CONTRIBUCIÓN DE PEMEX PARA EL DESARROLLO LOCAL DE LAS COMUNIDADES PETROLERAS: UN CASO DE CONTRALORÍA SOCIAL	11
1. Introducción	13
2. Petróleo y desarrollo social en Tabasco	15
3. Políticas de apoyo a comunidades petroleras y el marco normativo federal	19
4. De la solicitud a la aplicación: donaciones y donativos en el estado de Tabasco	37
5. Rendición de cuentas: un gran pendiente	47
6. Participación ciudadana y contraloría social: puntos para la discusión	57
7. Conclusiones	61
8. Recomendaciones	63
Fuentes de información	65
Anexos	69
 LOS DONATIVOS Y DONACIONES DE PEMEX A TABASCO	 81
1. Introducción	83
2. Contexto	85
3. Petróleos Mexicanos y los recursos destinados al estado de Tabasco	89
4. Los recursos aplicados por CIMADES	103
5. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información sobre los recursos de Pemex en Tabasco	111
6. Conclusiones	115
7. Recomendaciones	117
Fuentes de información	121
Anexo	129

PRESENTACIÓN

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) ha jugado un rol central para las políticas de rendición de cuentas en México. Ha sido considerada, con justa razón, como una herramienta importante para la contraloría o *accountability* social, es decir, para que diversos actores sociales y políticos puedan monitorear y controlar el accionar gubernamental y el uso de los recursos públicos. Sin embargo, en la realización de este objetivo –monitorear a las instancias gubernamentales por medio de la información que ellas producen o deberían producir– hay que considerar una serie de dificultades.

Por ejemplo, en el caso del Poder Ejecutivo, una gran parte de los datos gubernamentales son elaborados para la comunicación y la toma de decisiones del Poder Ejecutivo, lo cual limita su utilidad no sólo para la evaluación de las políticas públicas por parte de la ciudadanía, sino incluso para la rendición de cuentas intra-gubernamentales.¹ Por otro lado, si bien el acceso a la información es una condición necesaria para que agentes no gubernamentales puedan dar un mejor seguimiento a las políticas públicas, lo cierto es que el hecho de que la sociedad disponga de información gubernamental no ha sido suficiente para que haya sanciones cuando se identifica el uso indebido de recursos públicos o para que exista una mayor incidencia en la definición de prioridades gubernamentales. Por estas y otras razones, las posibilidades de la contraloría social tienden a limitarse a la observación y en el mejor de los casos a la denuncia pública.

¹ Un ejemplo se encuentra en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, donde la Auditoría Superior de la Federación justifica haber revisado la entrega de los donativos otorgados por Pemex, debido a la falta de información en la Cuenta Pública Federal que realmente pudiera avalar la efectividad en el cumplimiento de los objetivos asociados al otorgamiento de donativos. Véase, Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, disponible en línea: www.asf.gob.mx (consultado en abril 2007), p. 168.

Los dos estudios que aquí se presentan buscan contribuir a la construcción de un vínculo más sólido entre el derecho a saber (acceso a la información y transparencia) y los mecanismos de rendición de cuentas (la obligación de informar sobre lo actuado acompañada de sanciones, cuando sea el caso, y modificaciones en las prácticas, también cuando corresponda).

En junio de 2006 las dos organizaciones civiles que presentan esta publicación, la Asociación Ecológica Santo Tomás (Villahermosa) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación (Distrito Federal) iniciaron un proceso de colaboración para conocer el destino y dar seguimiento a las donaciones (combustible, asfalto y bienes inmuebles) y donativos (recursos en efectivo) que la paraestatal distribuye entre las regiones con mayor actividad petrolera y con el objetivo de contribuir a su desarrollo social. Se trataba de un esfuerzo colectivo para probar y comparar el ejercicio del derecho a la información en el ámbito estatal y federal y, paralelamente, aportar insumos al debate público sobre el marco institucional más apropiado para que los ingresos derivados de la actividad petrolera contribuyan efectivamente al desarrollo social y económico de México.

El caso de Tabasco fue seleccionado por la centralidad de la actividad petrolera en su economía, por la cantidad de recursos que Pemex autorizó bajo la figura de donaciones y donativos de 1995 a la fecha, y porque hasta diciembre de 2006 la entidad no contaba con una ley estatal de acceso a la información. Se trataba, entonces, también de contrastar las posibilidades que ofrecía el derecho de petición, para acceder a información en estados sin ley de acceso a la información,² con la utilidad de la LFTAIPG. Por lo tanto, las principales fuentes para realizar este estudio fueron, en el caso federal, documentos oficiales —obtenidos al amparo de la LFTAIPG— de Pemex, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mientras que en el ámbito estatal se solicitaron, con base en el derecho de petición, documentos del gobierno de Tabasco y de gobiernos municipales que dieran cuenta de la aplicación de estos recursos en el ámbito local.

² En el momento en que inició la investigación, Tabasco no contaba con ley de acceso a la información. Sin embargo, en la actualidad, con la reforma al artículo 6o. constitucional, las 32 entidades federativas deberán contar en el corto plazo con la normatividad correspondiente.

El primer capítulo de este documento, elaborado por Kristina Pirker, se encarga precisamente de una primera aproximación al panorama federal, al analizar el marco institucional y legal que ha regulado la distribución y fiscalización de las donaciones y donativos de Pemex y la información gubernamental que las dependencias federales entregan para dar cuenta del proceso de autorización, la distribución entre los estados y la aplicación.

El análisis llega a la conclusión que los criterios poco claros para autorizar donaciones y donativos, junto a los débiles mecanismos de fiscalización, hacen imposible conocer el destino final de estos recursos o el impacto en las zonas y comunidades petroleras. Y esta opacidad en la aplicación de los recursos constituye condiciones idóneas para un uso inapropiado de éstos. El segundo capítulo, de José Manuel Arias y Hugo Ireta Guzmán, dedicado específicamente al caso de Tabasco, confirma y complementa estas conclusiones al evidenciar las dificultantes y obstáculos para obtener información clara, oportuna y consistente sobre el ejercicio de estos recursos federales en el ámbito estatal.

LA CONTRIBUCIÓN DE PEMEX
PARA EL DESARROLLO LOCAL DE
LAS COMUNIDADES PETROLERAS:
UN CASO DE CONTRALORÍA SOCIAL

Kristina Pirker

I. INTRODUCCIÓN

El papel estratégico de Pemex en las finanzas públicas mexicanas es incuestionable. Sin embargo, esto no se refleja en un mayor desarrollo social y económico en los estados que tienen más participación en la producción de petróleo y gas. Estados como Tabasco, Chiapas o Veracruz que ocupan un papel central en la industria petrolera mexicana, además de tener que lidiar con los conocidos impactos negativos sobre el medio ambiente, cuentan con altos índices de marginación y exclusión social.

Esta situación ha contribuido a que en algunas zonas petroleras, por ejemplo Tabasco, la sensación de no participar en los beneficios de la actividad petrolera haya generado movimientos de protesta social de los grupos afectados. Una estrategia de Pemex para enfrentar este descontento ha sido el otorgamiento de donaciones (asfalto, combustible y bienes inmuebles en desuso) y donativos para financiar programas sociales y proyectos productivos en municipios y comunidades prioritarios para la paraestatal. Así, entre 1995 y 2006 se distribuyó un total de 9,527 millones 900,890 pesos, compuesto por donaciones y donativos, y 136 inmuebles entre los principales estados con actividad petrolera. Tabasco y Campeche son los más beneficiados al recibir 2,125 millones 183,330 y 2,001 millones 859,960 pesos respectivamente. La opacidad en cuanto al uso de los recursos, entregados principalmente a gobiernos estatales, municipales y Organizaciones de la Sociedad Civil, no sólo impide verificar si fueron usados de manera adecuada y de acuerdo con la normatividad establecida, tampoco permite evaluar el impacto de las donaciones y donativos en las condiciones de vida de la población o el desarrollo de las comunidades beneficiadas.

El presente consiste de cinco secciones. La primera busca contextualizar el problema de las donaciones y donativos al evidenciar que se trata de una estrategia que busca responder, aunque sea de manera insuficiente y parcial, a las expectativas sociales generadas en zonas petroleras y desactivar potenciales focos de conflicto sociopolítico que pondrían en peligro el desarrollo de las actividades de la paraestatal.

La segunda presenta el marco normativo que en el ámbito federal regula el otorgamiento y la fiscalización de las donaciones y donativos y las últimas presentan los hallazgos más relevantes en tres niveles analíticos: la distribución federal, la aplicación de los recursos en Tabasco y los mecanismos de fiscalización.

Al reconstruir el flujo de los recursos federales donados por Pemex a los estados, resaltó como principal hallazgo de la investigación la debilidad de los mecanismos de fiscalización inter-gubernamentales y entre los tres niveles de gobierno. Esto se manifiesta, por una parte, en vacíos normativos y de información, y por otra en el hecho que pese a las advertencias sobre presuntas violaciones a la normatividad en los manejos de estos fondos en los estados, el Consejo de Administración de la paraestatal siguió otorgando recursos. La imposibilidad de saber qué sucedió con la aplicación de dichos apoyos evidencia la débil rendición de cuentas de las instancias gubernamentales y de Pemex ante la ciudadanía, lo cual afecta especialmente a las comunidades asentadas en las cercanías de las instalaciones petroleras.¹

¹ Agradezco la colaboración de Rocío Moreno y Miguel Pulido de Fundar, Centro de Análisis e Investigación en la elaboración de este documento.

2. PETRÓLEO Y DESARROLLO SOCIAL EN TABASCO

Desde hace dos décadas, aproximadamente una tercera parte de los recursos del sector público deriva directamente de los ingresos petroleros.² Pero la riqueza petrolera se genera en nueve estados de la república que concentran 99.9 por ciento de la producción nacional de crudo y 99.6 por ciento de la producción nacional de gas en sus territorios. Tres estados son especialmente relevantes para las actividades de la industria petrolera: Campeche que concentra 79.4 por ciento de la producción de crudo y 31.4 por ciento del gas, Tabasco que reúne 16.3 por ciento de crudo y 27.7 por ciento de gas, y Veracruz que concentra 94.5 por ciento de la producción nacional de petroquímicos en su territorio.³

La centralidad de estos estados para la actividad petrolera, y por ende las finanzas públicas mexicanas, no necesariamente se está reflejando en mejores condiciones de vida para la población. De acuerdo con los datos del Índice de Marginación, elaborado por Conapo, entidades consideradas prioritarias por Pemex como Tabasco, Campeche, Veracruz, Oaxaca y Chiapas tienen un muy alto grado de marginación. Esto significa que una parte importante de la población no tiene acceso a infraestructura, servicios básicos, salud y educación, y no puede participar con las mismas oportunidades en el desarrollo social y económico del país.⁴ Si bien las causas para el subdesarrollo de estos estados no se ubican exclusivamente en la industria petrolera, la presencia de las actividades extractivas ha agudizado los problemas de marginación y exclusión social en vez de

² Véase R. Moreno, *Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa*, Serie Avances y retrocesos. Una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006, Fundar, México, 2006.

³ De acuerdo a una presentación de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, los nueve estados más relevantes para la actividad petrolera son Campeche, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas porque allí se concentra el 88 por ciento de las actividades petroleras. De acuerdo a esta valoración, realizada por la propia empresa, la importancia de Campeche en la totalidad de las actividades petroleras es de 24.6 por ciento y Veracruz 24 por ciento. Tabasco ocupa el tercer lugar de relevancia con 12 por ciento. Véase Pemex, *Hacia la corresponsabilidad. Encuentro sociedad-civil-gobierno federal*, Gerencia Corporativa de Desarrollo Social y Dirección Corporativa de Administración, julio de 2005.

⁴ Entre las entidades prioritarias hay sólo tres estados con actividad petrolera importante que tienen niveles de marginación bajos: Guanajuato que es de marginación media, Tamaulipas con una marginación baja y Nuevo León con una marginación muy baja. Véase, Conapo, *Índices de marginación 2005*, México, 2006. Disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf, (consultado en abril 2007).

resolverlos: estudios de caso en distintos países dan cuenta de cómo actividades productivas tradicionales —especialmente la agricultura, pero también incipientes procesos de industrialización— entraron en crisis a partir del auge petrolero, debido a la falta de atención gubernamental, el deterioro del medio ambiente y los incrementos de precios en la región. La coexistencia territorial entre actividades extractivas de recursos naturales altamente valorados en el mercado internacional, desigualdad y pobreza, la llamada “paradoja de la abundancia”, tiende a producir tensiones sociales.⁵

Un caso emblemático para ilustrar estos procesos es Tabasco, donde la extracción de petróleo y gas inició en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Sin embargo, el impacto fuerte en la economía tabasqueña —hasta entonces de orientación agropecuaria— no se dio hasta en la década de los ochenta.⁶ El *boom* petrolero benefició especialmente al sector terciario que incluye la administración pública estatal, la cual gracias a las participaciones fiscales federales amplió su aparato burocrático y el número de personal contratado.

El impacto negativo se ha manifestado en la profundización de la crisis estructural de la agricultura, el deterioro del medio ambiente⁷ y una heterogeneización de los mercados laborales que acentúa la polarización sectorial y geográfica de las oportunidades de ascenso social e ingreso.⁸ En 2005, 55.3 por ciento de la población ocupada a nivel nacional obtuvo ingresos por debajo de dos salarios mínimos, pero en Tabasco esta cifra alcanzó 62.3 por ciento de la población ocupada.⁹

⁵ Sobre los efectos negativos de la industria extractiva en el desarrollo regional véase J. Schuldt y A. Acosta, “Petróleo, rentismo y subdesarrollo. ¿Una maldición sin solución?”, *Nueva Sociedad*, Caracas, julio-agosto de 2006, pp. 71-88; R. Auty, “Introduction and Overview”, en R. Auty (ed.) *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001. Disponible en línea: www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm (consultado en febrero 2007).

⁶ El auge petrolero puede observarse en la evolución del número de pozos, cuyo número creció entre 1960 y 1970 de 19 a 44 y hasta 1980 a 80. Desde entonces la exploración de pozos disminuyó: de 1980 a 1995 aumentó sólo a 89, para decrecer en 2000 a 70. Véase O. Priego Hernández, *Petróleo y finanzas públicas. Su Impacto en el estado de Tabasco*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2005, p. 98.

⁷ Un ejemplo para el deterioro del medio ambiente debido a la actividad petrolera y la falta de cumplimiento de las medidas de seguridad por parte de la paraestatal y la administración pública local son los derrames y explosiones de gasoductos. De acuerdo con un reportaje de *El Sol de San Luis*, entre 1975 y 2005 se documentaron seis explosiones graves de gasoductos en la entidad, que costaron la vida a 127 personas y causaron graves daños materiales a poblados, zonas de cultivo agrícola por el derrame de crudo e incendios subsecuentes. Véase, G. Ríos, “Depreda Pemex al sureste del país”, *El Sol de México*, 17 de abril de 2007. Disponible en línea: www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n241394.htm (consultado en abril 2007).

⁸ En un análisis sobre el impacto negativo del auge petrolero en Tabasco, Leopoldo Allub señala que “...el modelo de desarrollo del estado de Tabasco tiende a producir mercados de trabajo heterogéneos y compartimentados, reforzados por las funciones técnico-burocráticas y técnico-económicas de Petróleos Mexicanos que no están conduciendo hacia una sociedad más igualitaria sino a otra basada en un nuevo tipo de desigualdad, en cierto modo más agravante, a la que se añade, ahora, la concentración geográfica de las oportunidades sociales y económicas en unos cuantos municipios petroleros.” Véase L. Allub, “Heterogeneidad estructural, desigualdad social y privación relativa en regiones petroleras”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 45, núm. 1, enero-marzo 1983, pp. 169-190.

⁹ Véase Conapo, *op.cit.*, p. 23.

En este contexto sociopolítico, caracterizado por la desigualdad, han proliferado los movimientos sociales a partir de la demanda de que Pemex indemnizara a las comunidades afectadas por los daños provocados en viviendas, cultivos y aguas. A mediados de los años setenta surgió el Pacto Ribereño —una alianza de comunidades y organizaciones campesinas— por lo que las movilizaciones aumentaron en número e intensidad en la década de los noventa, vinculándose cada vez más a expresiones partidistas y conflictos post electorales.¹⁰

A partir de estas movilizaciones se conformó una estrategia de acción colectiva en contra de Pemex, que investigadores y funcionarios públicos denominan de manera despectiva “cultura” o “industria de la reclamación”:¹¹ ante la falta de una respuesta institucional para resolver las demandas sociales, los grupos afectados radicalizan sus actos de protesta cada vez más hasta amenazar con interrumpir la operación de las actividades petroleras en la zona, obligando a la paraestatal a negociar y recompensar los daños. Estas expresiones de descontento social, potencialmente abiertas al clientelismo y a la manipulación política, dan cuenta de dos situaciones preocupantes: la frustración social compartida por una parte significativa de la sociedad tabasqueña a partir de la percepción de no recibir ningún beneficio de la bonanza petrolera, y los desajustes sociales y problemas ecológicos provocados por la industria extractiva, que son de tal magnitud que superan el ámbito de arreglos económicos limitados entre la paraestatal y grupos o individuos afectados.

Por lo tanto a partir de la necesidad de responder institucionalmente a los problemas sociales provocados por la actividad petrolera, Pemex usa el otorgamiento de donaciones y donativos como un mecanismo para aportar recursos en especie y efectivo a proyectos de desarrollo social y productivo.

¹⁰ En 1976 surgió el Pacto Ribereño como una alianza de comunidades campesinas que exigieron indemnizaciones de Pemex por el daño causado a sus cultivos y la contaminación de ríos y lagunas. En 1991 y 1994 el PRD movilizó sus bases sociales —entre los que había trabajadores despedidos de Pemex y comunidades afectadas ésta— para protestar en contra del fraude electoral que según el partido había cometido el PRI en las elecciones de 1988 y 1994. Sobre el pacto ribereño, M. G. Velásquez Guzmán, “Afectaciones petroleras en Tabasco: el movimiento del Pacto Ribereño”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 44, núm. 1, enero-marzo de 1982, pp. 167-187. Sobre los movimientos políticos que dieron lugar al PRD en la entidad, una visión integral pero partidista se encuentra en A. M. López Obrador, *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*, México, Ed. Grijalbo, 1995.

¹¹ El uso del término industria o cultura de la reclamación para referirse a los arreglos económicos entre Pemex, gobierno estatal, municipios con actividad petrolera y comunidades afectadas, para resolver conflictos surgidos a partir de la presencia de Pemex puede encontrarse tanto en trabajos académicos como en documentos de Pemex. Véase O. Priego Hernández, *op.cit.*, 2005, pp. 136-140. De acuerdo con el Acta 767 de la sesión del Consejo de Administración de Pemex, en el debate sobre el donativo para el Programa de Vivienda Rural para población que vive en las zonas petroleras de Tabasco, Héctor Moreira, presidente del comité de apoyo al Consejo de Administración, expresó la preocupación de que “con este apoyo se esté fomentando la cultura de la reclamación que se había iniciado por grupos radicales y que ahora se ha elevado a nivel de algunos diputados locales y otras autoridades del gobierno estatal”. Sesión del Consejo de Administración de Pemex del 3 de febrero de 2006, Acta 767, p. 23, obtenido por medio de la solicitud SISI 18572001000306.

3. POLÍTICAS DE APOYO A COMUNIDADES PETROLERAS Y EL MARCO NORMATIVO FEDERAL

3.1. LAS DEBILIDADES DEL MARCO NORMATIVO FEDERAL

De acuerdo con el informe de labores 2005, Pemex dispone de una serie de estrategias por medio de las cuales la empresa pretende sentar “las bases para la participación de Pemex en los procesos locales de desarrollo”¹² de las zonas prioritarias para la actividad petrolera. Una estrategia central es la negociación de Acuerdos de Coordinación con los gobiernos estatales para enunciar los objetivos estratégicos de la cooperación de Pemex en materia de desarrollo social y regular el marco normativo general. Para definir las modalidades de entrega de los recursos autorizados por el Consejo de Administración de Pemex —el único órgano facultado para aprobar donaciones y donativos—¹³ y los compromisos de rendición de cuentas se formulan Convenios de colaboración o Anexos de Ejecución que son firmados por los representantes del gobierno estatal y la paraestatal.

Adicionalmente se contemplan reuniones con actores gubernamentales, entre ellos los municipios, organizaciones de la sociedad civil, instituciones y grupos comunitarios para acordar los apoyos a programas y proyectos de desarrollo social, y atender los conflictos y problemáticas sociales derivadas de accidentes industriales, emergencias y siniestros naturales.¹⁴ Esta enumeración da cuenta que la participación de Pemex en el desarrollo local consiste de acciones muy distintas entre sí, tanto respecto al monto de los recursos y su naturaleza, el número de población atendida y su alcance que abarca apoyos a emergencias y acciones filantrópicas (donaciones a la Cruz Roja, por ejemplo), como la participación en el financiamiento de políticas públicas instrumentadas por actores estatales y municipales.

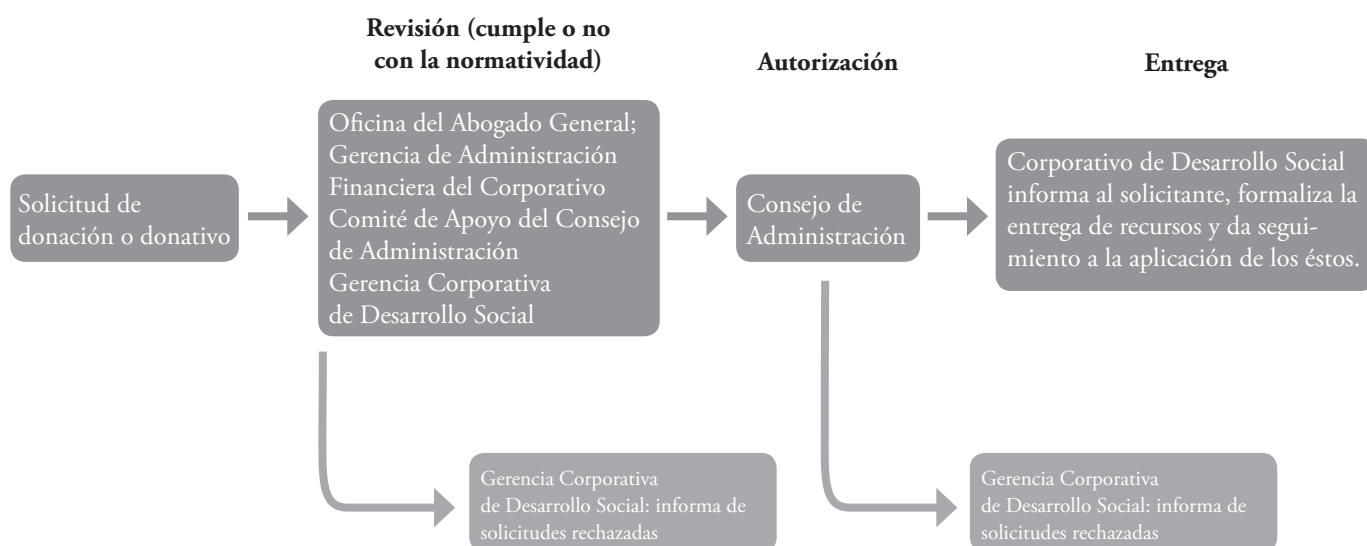
¹² Pemex, *Seguridad, salud, protección ambiental*. Informe Anual 2005, México, Pemex, 2006, p. 56, disponible en línea: http://www.Pemex.com/files/content/sus2005_completo.pdf (consultado en marzo 2007).

¹³ El Consejo de Administración es el órgano superior de gobierno de Petróleos Mexicanos y se compone por 11 miembros: seis son designados por el Poder Ejecutivo y cinco por el Sindicato de Petróleos Mexicanos, y es presidido por el Secretario de Energía. Cuenta con un Comité de Apoyo para la toma de decisiones, por ejemplo respecto al presupuesto de la paraestatal o el otorgamiento de donaciones y donativos. *Ibid.*, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p.56.

¿Cómo se lleva a cabo el otorgamiento? La distribución de donaciones y donativos y la fiscalización se regulan por los Lineamientos para el otorgamiento de donativos y donaciones a terceros por parte de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios y los Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos. De acuerdo con este marco normativo, la única instancia facultada para autorizar donaciones y donativos y aprobar la previsión de recursos destinados a este fin —conforme al techo presupuestal establecido— es el Consejo de Administración. El siguiente diagrama demuestra de manera esquemática el proceso de autorización, así como las instancias administrativas de Pemex que intervienen.

Esquema 1. Proceso de autorización y entrega de donaciones y donativos



Fuente: Elaboración propia.

Las áreas que participan en el proceso de toma de decisiones son la Oficina del Abogado General y la Gerencia de Administración Financiera del Corporativo que analizan si se cumple la normativa presupuestaria e interna, el Comité de Apoyo del Consejo de Administración que estudia las solicitudes y emite valoraciones y recomendaciones para facilitar la decisión, y la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social como área responsable para recibir las solicitudes de apoyo, revisar si cumplen con los requisitos y la normatividad, y dar seguimiento al ejercicio de estos recursos.

Hay una amplia gama de potenciales solicitantes: gobiernos estatales y municipios en zonas petroleras, organizaciones de la sociedad civil —que pueden ser asociaciones filantrópicas, instituciones educativas, ejidos e incluso el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana—, y dependencias de la administración pública federal, aunque la entrega de apoyos a éstas sólo es posible si el “donativo se justifique y se tenga la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” y gobiernos extranjeros.¹⁵

Una vez aprobada la solicitud, en la cual el solicitante tiene que presentar el presupuesto y señalar los usos que dará a los recursos o los bienes, a través de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social Pemex entrega los recursos a cambio de un recibo firmado por el destinatario. En el caso de donaciones, el área responsable que tiene bajo su administración estos bienes para dar, levanta un acta de entrega-recepción con copia a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social.

Un criterio central para definir los montos disponibles para donativos es el de la suficiencia presupuestal. ¿Pero qué normas adicionales se aplican para seleccionar y aprobar las solicitudes? De acuerdo con los lineamientos para autorizar un donativo o donación, las solicitudes se priorizan dependiendo si cumplen con todos los requisitos administrativos que establece la normatividad vigente, si el objetivo de ésta tiene un impacto directo o indirecto en las zonas donde Pemex desarrolla sus actividades, y si los donativos y donaciones promueven objetivos de desarrollo social, económico o científico por medio de apoyos al combate a la pobreza, inversiones en infraestructura, investigación o educación.¹⁶

Con respecto al primer criterio —contar con los requisitos administrativos— es de suponer que su cumplimiento es relativamente sencillo de controlar. Todas las solicitudes deben contener los presupuestos desagregados y la explicación del uso final que se va a dar a la donación o donativo.

¹⁵ Pemex, *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, Acuerdo CA-261/2005.

Ver apartado 11, fracción h que destaca el carácter de beneficio social (y no individual) que deberían tener las donaciones, al señalar que “Indefectiblemente se observará que el destino de los donativos y donaciones esté encaminado a la atención de proyectos o programas gubernamentales, necesidades colectivas, ayuda a grupos marginados, apoyo a investigación científica, proyectos tecnológicos o programas educativos o culturales y, en su caso, a la atención de situación de catástrofe o emergencia.” Pemex, *Lineamientos para el otorgamiento de donativos y donaciones a terceros por parte de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios*, con modificaciones autorizadas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en sus Acuerdos CA-737/99, CA-143-02, CA-356/2004.

Sin embargo, la comparación de las solicitudes realizadas por diversos actores sociales y gubernamentales en Tabasco, da cuenta de las diferencias en la ejecución de este requisito, dependiendo de la naturaleza de la solicitud. Por ejemplo, el gobierno de Tabasco entrega anualmente a través de Cimades¹⁷ un “programa de inversión” desglosado por programas y montos que se solicitan de Pemex. Pero esta propuesta no explica ni justifica cómo las acciones programadas se articularían con las estrategias de desarrollo plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo. Si bien se cumple con el procedimiento establecido por la norma, esta manera de presentar la solicitud no permite evaluar las metas que se persiguen con las acciones que Pemex debe financiar, o cómo éstas se inscriben en el Plan Nacional o los Planes Estatales de Desarrollo. Las solicitudes de otros agentes sociales, como presidencias municipales, colegios o ejidos son todavía más pobres en términos de información. Generalmente son cartas que incluyen el monto o el bien solicitado –tubería, asfalto, combustible, computadoras en desuso, etc.–, y el fin específico para el cual se pide el apoyo, que va desde un subsidio para asegurar el funcionamiento de la administración municipal (por ejemplo, combustible para el parque vehicular), hasta apoyos para proyectos de infraestructura (por ejemplo asfalto).

En función del criterio de la priorización de las zonas con actividad petrolera, los *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Pemex* fijan 124 municipios en diez estados de la república, con una población objetivo de 9,781,136 habitantes, donde se encuentran las instalaciones petroleras más relevantes del país. Al revisar el listado es posible ver que Veracruz y Tabasco son los dos estados a los cuales Pemex da más prioridad para que reciban donaciones o donativos: 47 municipios de Veracruz (37 por ciento del total) con una población objetivo de 2,877,048 (29.4 por ciento del total) son municipios prioritarios. En el caso de Tabasco, si bien sólo figuran 11 municipios en la lista de municipios prioritarios (8.8 por ciento del total de municipios del listado), la población objetivo es de 1,617,052, que es 16 por ciento del total. Esto contrasta fuertemente con otras entidades federativas con una considerable actividad petrolera, ya que Tabasco y Veracruz concentran 45 por ciento de los municipios prioritarios y de la población objetivo, Campeche solamente cuenta con tres municipios prioritarios y una población objetivo de 397,374 personas, que es 4 por ciento de la población objetivo.

¹⁷ CIMADES (Comisión Interinstitucional de Medio Ambiente y el Desarrollo Social) es un organismo descentralizado del gobierno de Tabasco creado en 1995 con los siguientes propósitos: conciliar las actividades de Pemex con los intereses de desarrollo social de Tabasco, realizar funciones de arbitraje en conflictos ambientales y reclamaciones hacia Pemex (como una segunda instancia) y propiciar la participación social y de las tres instancias de gobierno en la asignación de los recursos provenientes de la paraestatal. Véase en esta misma publicación J. M. Arias Rodríguez y H. Ireta Guzmán, “Los donativos y donaciones de Pemex a Tabasco”.

Si bien tanto los lineamientos como los criterios de asignación enuncian que el procedimiento de aprobación de las donaciones y donativos debe tomar en cuenta los programas estatales de desarrollo, no hay elementos que permitan comprobar si en la práctica esto se respeta. Adicionalmente fijar como prioritarios a los municipios de acuerdo a su relevancia para el desarrollo de la industria petrolera puede entrar en colisión con los objetivos de fomentar el desarrollo social de comunidades marginales, lo cual Pemex también establece como un punto a tomar en cuenta en el proceso de aprobación de donaciones y donativos.¹⁸ Esta situación contradictoria se evidencia en la Tabla 1 en la cual se cruza el listado de los municipios prioritarios de Pemex con el Índice de marginación de Conapo. Permite ver que la marginación no es el criterio central para definir los municipios. Sólo cuatro municipios de la lista, es decir 3.2 por ciento del total, son de marginación muy alta. En cambio, 52 por ciento de los municipios prioritarios para el otorgamiento de donaciones y donativos son de marginación baja y muy baja.

Tabla 1. Municipios prioritarios para el otorgamiento de donaciones y donativos de Pemex y grado de marginación

Índice de marginación	Municipios	Porcentaje	Porcentaje agregado
Muy bajo	31	25	25
Bajo	34	27.4	52.4
Medio	30	24.2	76.6
Alto	25	20.2	96.8
Muy alto	4	3.2	100
	124	100	

Fuente: Elaboración propia con base en el listado de municipios prioritarios de Pemex, *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, Acuerdo CA-261/2005 y Conapo, *Índice de marginación 2005*.

¹⁸ Véase, *Lineamientos...*, Artículo 11, fracción h.

Es sabido que en México los municipios se caracterizan por una gran heterogeneidad interna, por lo cual en los de “muy baja marginación” existen bolsas de pobreza moderada e incluso extrema. Por tanto, para poder verificar si se priorizan las localidades más pobres, y/o las más afectadas por la actividad petrolera, habría que analizar la distribución por localidades. Lamentablemente la información, tanto del *Índice de marginación* como de *Criterios para la asignación de donativos y donaciones de Pemex*, no está disponible a este nivel de desagregación.¹⁹

Un aspecto que contribuye a que no se sepa a ciencia cierta cuánto de estos recursos llega efectivamente a las localidades más pobres dentro de las zonas petroleras, se debe a que no hay metas para dar cuenta de los resultados que se espera obtener. Esto se relaciona con la falta de indicadores para evaluar de manera objetiva los problemas de desarrollo social y económico existentes en los municipios prioritarios y a cuya solución podría contribuir Pemex.

Esta deficiencia, que indica las debilidades de los procedimientos para garantizar objetividad en la distribución de los recursos, apunta a un problema adicional. Esto es que el marco normativo no obliga a las dependencias responsables (en primer lugar la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social y el Consejo de Administración) a diseñar procedimientos e indicadores para evaluar el impacto de las acciones realizadas en los municipios beneficiados.²⁰ Pero sin indicadores la revisión de resultados se vuelve compleja porque no existen referentes para evaluar la eficiencia y eficacia de la aplicación de los recursos, o su impacto en la atención de las problemáticas sociales o el bienestar de las localidades. Estos indicadores deberían ser públicos y revisados periódicamente, lo cual sin duda contribuiría a una ampliación del debate sobre la contribución de Pemex al desarrollo local y a la creación de mecanismos para la participación social.²¹

¹⁹ La información más desagregada se encuentra en las fichas técnicas de los proyectos y en los avances financieros del ejercicio de los recursos. Sin embargo, la información de los avances financieros es muy dispareja y cambiante, por lo que con base en esta información no se puede llegar a conclusiones definitivas sobre el destino final de dichos recursos.

²⁰ Por lo menos desde el periodo 2000/2001 Pemex tiene identificado este déficit. En el *Informe de seguridad y medio ambiente 2001*, la empresa anunció la elaboración de indicadores de desarrollo social para evaluar el impacto de los apoyos de Pemex en los municipios y localidades. Como un primer esfuerzo se elaboró un diagnóstico de las condiciones de salud, educación, calidad de la vivienda y empleo en los principales municipios beneficiados, con información proveniente del Censo 2000. Sin embargo, este ejercicio que debió conducir a la construcción de indicadores sociales, no se continuó en los siguientes años. Esta interpretación se basa en la respuesta de Pemex a una solicitud de información en la que se pidieron estos indicadores, y el Comité de Información declaró formalmente la inexistencia de la ésta. Véase Pemex, *Informe de seguridad y medio ambiente 2001*, México, 2002, pp. 32-33. Disponible en línea: www.Pemex.com/files/content/dsi_01_18_responsabilidad_social.pdf (consultado en octubre 2006). Para consultar la solicitud de información véase SISI No.1857200092106.

²¹ El *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005* hace notar la misma deficiencia: “no fue posible evaluar la eficacia y eficiencia de los recursos destinados por Pemex a donativos debido a que la entidad no contó con indicadores para tal fin...”, Véase, ASF, op.cit. p. 181.

De acuerdo con el *Manual de organización básica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, es la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social quien debe evaluar las solicitudes de apoyo presentadas a Pemex y realizar el procedimiento administrativo para su presentación ante el Consejo de Administración e informar a los beneficiarios sobre las decisiones de éste.

Posteriormente, tiene que dar seguimiento a los apoyos aprobados para verificar si los recursos en especie y efectivo se aplicaron de acuerdo con los fines para los cuales fueron solicitados. Adicionalmente, debe evaluar los resultados obtenidos en las iniciativas realizadas por la empresa para apoyar y vincularse con programas y proyectos de desarrollo social.²² De acuerdo con los *Lineamientos*, la supervisión y verificación de la aplicación correcta de los procedimientos normativos y de los criterios de asignación corresponde al OIC de Pemex.

No obstante las dificultades para fiscalizar recursos federales entregados a los estados, Pemex tiene ciertas facultades para establecer mecanismos que obligarían a los destinatarios a una mayor rendición de cuentas. Así, los Anexos técnicos que Pemex firma con gobiernos estatales establecen una serie de compromisos para informar a la federación, a través de Pemex, sobre la programación y aplicación de los recursos. Por ejemplo, en el caso del gobierno del estado de Tabasco, en los Anexos se establecen los siguientes mecanismos:

- 1) El gobierno debe entregar una serie de documentos que informan sobre el uso de los apoyos en efectivo o especie otorgados por Pemex: programas de aplicación, fichas técnicas, los nombres de los beneficiarios de los proyectos, obras y acciones apoyados. Adicionalmente, tiene que conservar registros específicos y actualizados por programa, obra, localidad y recursos asignados. En el caso de Tabasco, la dependencia gubernamental estatal responsable para manejar esta información es la Cimades, que debe conservar la documentación original comprobatoria y presentarla cuando Pemex lo solicite o lo requieran los órganos federales y locales de fiscalización y control con el objetivo de revisarlos.
- 2) El envío de informes financieros cuatrimestrales a Pemex y a la Secretaría de la Contraloría del Estado (SECOTAB) que dan cuenta de la utilización de los recursos y del avance físico de los programas, proyectos y acciones financiados.

²² Véase, Pemex, *Manual de organización básica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, disponible en línea: portaltransparencia.gob.mx/pot/facultad/show_facultad.do?method=show_facultad&cidFacultad=4414&_idDependencia=18572 (consultado en mayo 2007).

- 3) La presentación de informes anuales consolidados que den cuenta de la aplicación de los recursos entregados por Pemex y de los resultados obtenidos.
- 4) Pemex también tiene la facultad de acordar con las instancias estatales correspondientes la realización de visitas de campo aleatorias para comprobar la aplicación correcta de los recursos otorgados.
- 5) Para conocer los resultados de la fiscalización de los recursos aplicados por el estado, Pemex puede solicitar los informes de resultados de las auditorías y evaluaciones practicadas al estado respecto de los recursos otorgados en donación.

A la vez, Pemex tiene que informar a la SHCP y la SFP sobre la suscripción de los anexos técnicos y sobre la aplicación de dichos recursos. En los Anexos técnicos se establece que los recursos que dona Pemex son recursos federales y se establecen las dependencias competentes para controlar, vigilar y evaluar su uso: Petróleos Mexicanos, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación.

Las siguientes secciones demuestran que, pese a las normas y mecanismos institucionales existentes, es difícil conocer el destino final e impacto de las acciones y proyectos financiados con dichos recursos. Esto se debe a una interpretación del marco normativo, según la cual un mayor control sobre los recursos federales entregados a las entidades significaría una intervención indebida de las instancias federales en las competencias de los estados. La legislación vigente hasta 2006 trataba el donativo como un pago que perdía su carácter de recurso público federal en el momento que pasaba a manos de terceros (particulares, municipios, gobiernos estatales). Así, las dependencias federales sólo tenían que asegurar que se trataba de “compromisos efectivamente devengados”, efectuados dentro de los límites de los calendarios financieros autorizados y que se encontraban debidamente justificados y comprobados con los respectivos documentos originales. Se debe entender por justificantes “los documentos y disposiciones legales que determinan la obligación de hacer un pago” y por comprobantes los “documentos que demuestran la entrega de sumas de dinero correspondientes”. Para informar a la SHCP de la distribución de los donativos, bastaba con la entrega de un listado (con el nombre del destinatario, el monto otorgado y el fin para el cual se otorgaba el donativo).

Esta forma de registro sólo daba certeza sobre la entrega de los recursos, pero no era un mecanismo efectivo para vigilar la aplicación y el uso de dichos recursos.²³

La fiscalización de los recursos entregados a terceros ha sido, entonces, el punto más débil de todo el procedimiento de entrega y aplicación de donativos porque las dependencias federales no han tenido las competencias normativas suficientes para ejercer un control efectivo. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, vigente desde el 2006, establece que subsidios y donativos mantienen el carácter jurídico de recursos públicos incluso después de su entrega a terceros, por lo cual ofrece una base legal más apropiada para elaborar mecanismos más efectivos de fiscalización de las donaciones y donativos. Sin embargo, los vacíos normativos que existían anteriormente no deben servir como una disculpa para la falta de control institucional de los recursos públicos que permitía manejos ineficientes e irregulares como se señalará en la siguiente sección.

3.2. DISTRIBUCIÓN Y APLICACIÓN DE LOS DONATIVOS Y DONACIONES EN ZONAS CON ACTIVIDAD PETROLERA

De acuerdo con los *Lineamientos*, si bien el Consejo de Administración tiene que aprobar cada donación y donativo, la Dirección Corporativa de Finanzas de Pemex define los montos anuales de recursos que serán distribuidos a los beneficiarios, dependiendo del techo presupuestal que establece la SHCP, y emite la normatividad financiera interna a la que se tienen que sujetar todas las operaciones. En el transcurso del año puede haber reasignaciones de recursos que requieren de la aprobación del Consejo de Administración y la autorización de Hacienda, y que se documentan en las actas de dicho Consejo.²⁴ El presupuesto regular de los donativos forma parte del presupuesto de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social.

Como puede observarse en la Gráfica 1, en promedio 90 por ciento del presupuesto total asignado a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social se destina a los donativos, lo cual confirma que la función central de esta área dentro de Pemex es la administración de los donativos y donaciones.

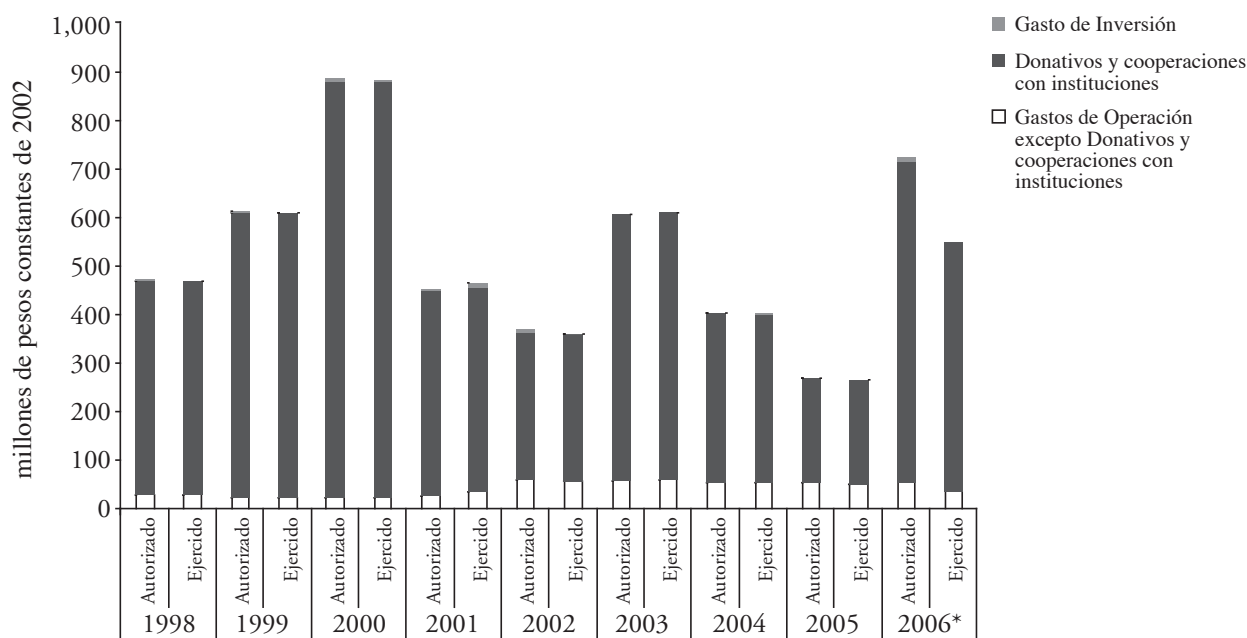
²³ Artículo 44 y 76 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abrogado el 28 de junio de 2006. Para la nueva normatividad, véase el artículo 10 de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, *Diario Oficial*, 30 de marzo de 2006.

²⁴ En este sentido, las versiones públicas de las Actas de las sesiones del Consejo de Administración son una fuente importante para conocer el proceso de autorización de los donativos y donaciones.

En 2000 se destinó la proporción más elevada del presupuesto a esta partida (97 por ciento del presupuesto total), mientras que en 2005 llegó al nivel más bajo, al alcanzar sólo 80 por ciento del presupuesto total.

Gráfica 1. Presupuesto autorizado y ejercido de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social de Petróleos Mexicanos, 1998-2006

(Millones de pesos constantes de 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, *Presupuesto autorizado y ejercido de 1998 a 2006 del centro de trabajo 70100*, SISI 18520003306.

La gráfica, que se presenta en pesos constantes para neutralizar los efectos de la inflación, da cuenta del comportamiento errático del presupuesto de la Gerencia provocado únicamente por los cambios en el rubro de donativos. Resaltan sobre todo los incrementos en los años electorales federales 2000, 2003 y 2006: de 1999 a 2000 el presupuesto autorizado aumentó de 462 millones de pesos a 759 millones de pesos (64 por ciento), y el presupuesto ejercido aumentó de 462 millones de pesos a 757 millones de pesos (63 por ciento). Del 2002 a 2003 tanto el autorizado como el ejercido aumentaron de 302 millones a 595 millones de pesos (96 por ciento). El aumento más significativo se dio de 2005 a 2006, ya que mientras el presupuesto autorizado se triplicó de 259 millones de pesos a 839 millones de pesos, el presupuesto ejercido alcanzó hasta agosto de 2006, 652 millones de pesos (2.5 veces más que el monto ejercido en 2005).

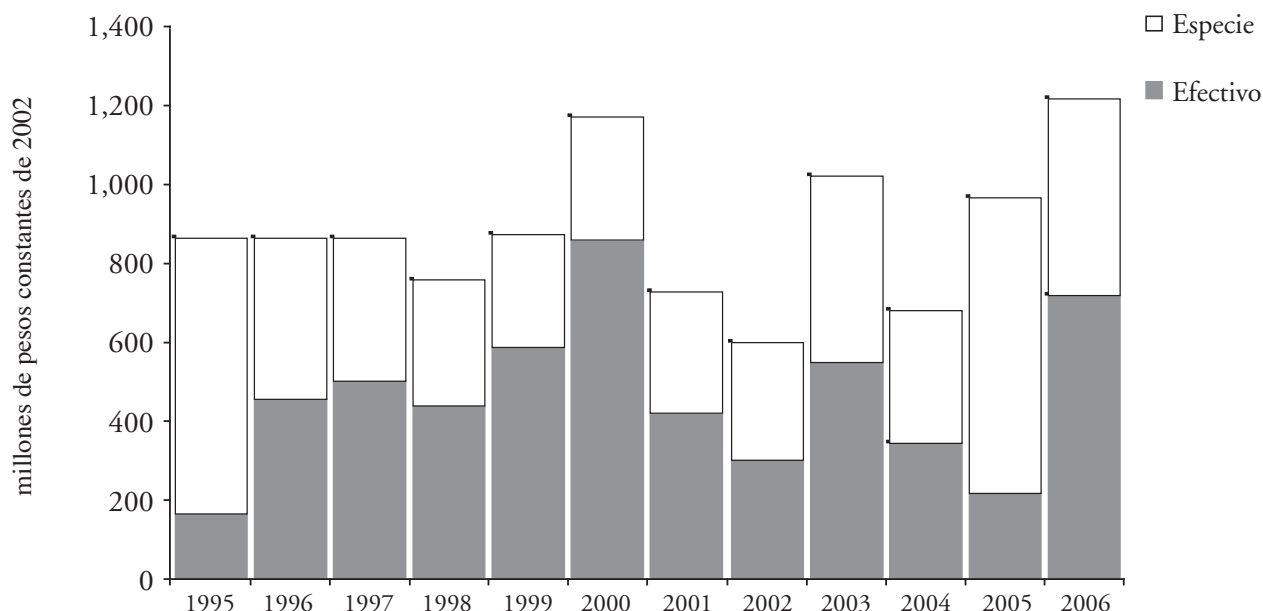
Como se verá más adelante, el incremento del año 2006 se debe al donativo otorgado al estado de Tabasco para el Programa Emergente de Vivienda Rural.

Debido a que la paraestatal no explica en documentos cruciales para la rendición de cuentas (como la Cuenta Pública Federal) las razones de este comportamiento presupuestal, no se puede saber cuáles factores son responsables para la mayor disponibilidad presupuestal en años electorales. Lo único que queda claro es que las dinámicas de crecimiento y decrecimiento de esta partida no están relacionados con la evolución de los otros rubros del presupuesto, como salarios, prestaciones o gasto de inversión, los cuales en los años estudiados se han caracterizado más bien por una tendencia hacia la disminución presupuestal. Sólo en dos ocasiones aumentó el presupuesto de gasto operativo e inversión de manera significativa. La primera fue del 2000 a 2001, cuando incrementó el presupuesto ejercido de 22 millones a 40 millones de pesos (77.2 por ciento) y la segunda ocasión cuando se elevó el presupuesto autorizado entre 2001 y 2002 de 29 millones a 66 millones de pesos. Los aumentos —que coinciden con el principio del sexenio de Vicente Fox— se deben principalmente a incrementos de las partidas dedicadas a sueldos, salarios, prestaciones e incentivos al personal.

Hasta julio de 2007 la página electrónica de Pemex ofrecía datos para analizar la evolución histórica de los recursos en efectivo y en especie desglosados por estados de la república. Lamentablemente con la renovación del portal electrónico estos contenidos desaparecieron, dejando únicamente las listas de beneficiarios del año corriente (2007), lo cual es un retroceso para la transparencia activa de esta dependencia gubernamental. Con base en la información anterior elaboramos los siguientes tres gráficos.

Como puede observarse en la Gráfica 2, durante la administración de Ernesto Zedillo, entre 1995 y 2000, el monto total de apoyos se mantuvo estable aunque las donaciones se incrementaron cada año, con excepción de 1998. Un aumento significativo se dio en 2000 provocado por el incremento del total de donativos, lo cual confirma las tendencias reflejadas en la Gráfica 1. Durante el sexenio de Vicente Fox, el comportamiento de estos recursos se volvió más errático, resaltando las autorizaciones de recursos en especie y efectivo en los años 2003, 2005 y 2006. La gráfica permite ver que 2006 fue el año en el cual se autorizaron más recursos, en total fueron 1,544 millones de pesos, de los cuales 911.7 millones se dieron en efectivo.

Gráfica 2. Total de donativos y donaciones autorizados por el Consejo de Administración de Pemex, 1995-2006
(Millones de pesos constantes de 2002)

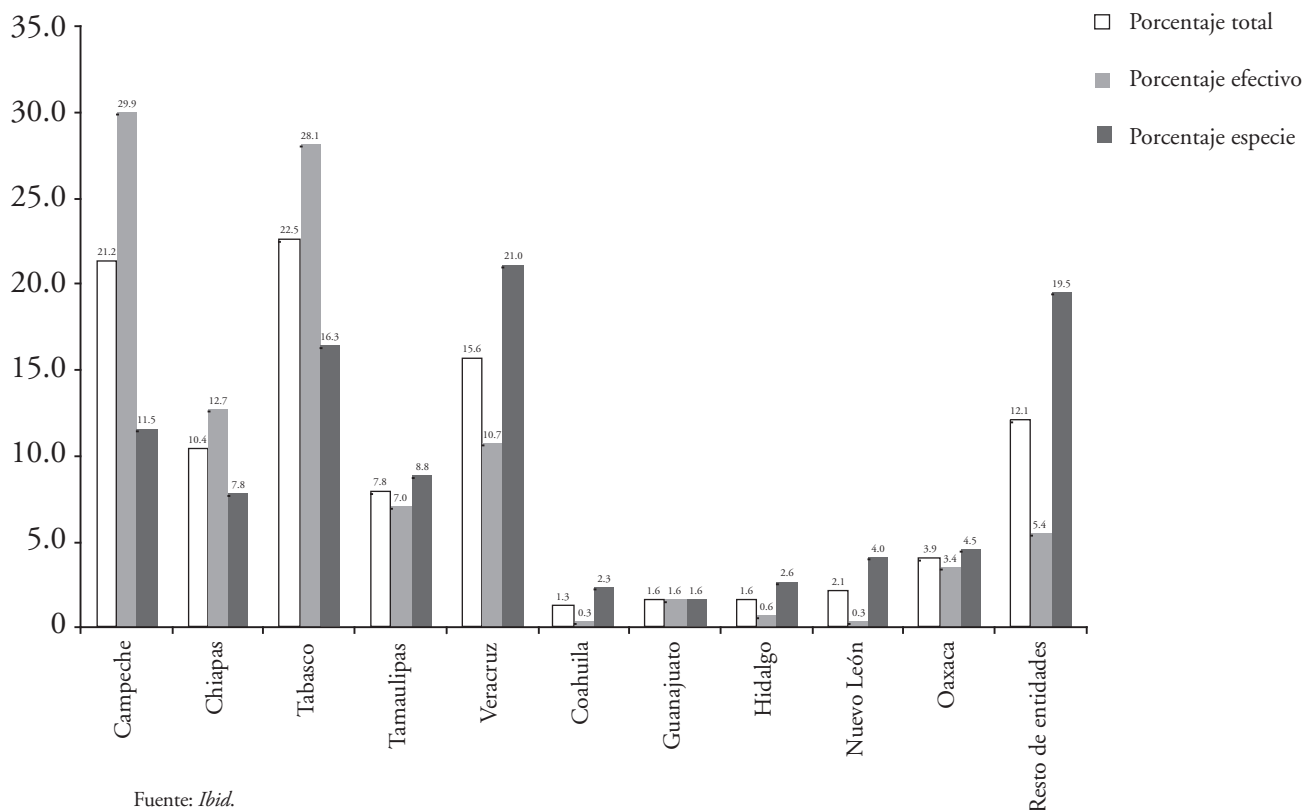


Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página Pemex en la comunidad disponible en línea: www.pemex.gob.mx/index.cfm?action=content§ionID=9&catID=130&subcatID=135 (consultado en abril 2007).

La Gráfica 3 refleja la distribución porcentual del total de apoyos autorizados por el Consejo de Administración entre 1995 y 2006. Se puede ver que las entidades más favorecidas fueron Campeche, Veracruz y Tabasco, que concentraron más de la mitad de las aportaciones. Tabasco resulta el estado más beneficiado en términos del total consolidado, al recibir 22.3 por ciento de apoyos, seguido por Campeche que obtuvo 21 por ciento. En cuanto a los donativos, Campeche y Tabasco concentran más de 50 por ciento de los recursos autorizados, 29 y 28 por ciento respectivamente. En cambio, respecto a las donaciones (asfalto y combustible) la distribución es menos concentrada. Si bien son las mismas tres entidades las más beneficiadas, no concentran más de 50 por ciento de todas las donaciones. La entidad que ocupa el primer lugar es Veracruz con 21.1 por ciento, mientras Tabasco cuenta con 16.1 por ciento y Campeche con 11.3 por ciento.

Gráfica 3. Total consolidado de donaciones y donativos por entidad federativa, 1995-2006

(Porcentaje)

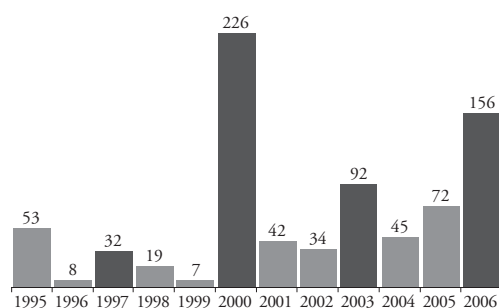
Fuente: *Ibid.*

Debido a que el procedimiento de otorgamiento inicia a partir de una solicitud por escrito, la autorización de donaciones y donativos depende también de las gestiones de los potenciales beneficiarios ante la Gerencia Corporativa de Desarrollo y el Consejo de Administración de Pemex. Como se verá más adelante, si bien Pemex otorga recursos a distintos actores locales, los gobiernos estatales son los más beneficiados al recibir la mayor parte de los donativos y donaciones. Por tanto, comparar los recursos autorizados por entidad federativa y años permite aproximarse a la pregunta de qué estados recibieron en momentos determinados una mayor cantidad de recursos. La Gráfica 4 muestra la evolución de las donaciones y donativos entre 1995 y 2006 de cuatro entidades selectas. Permite ver que durante el sexenio de Ernesto Zedillo, Campeche fue la entidad federativa más apoyada, sobre todo entre 1997 y 2001, que coincide con los primeros años de gobierno de José Antonio González Curi (PRI). En cambio, la entidad más beneficiada durante el sexenio de Vicente Fox fue Tabasco, gobernada en aquel momento por Manuel Andrade Díaz (PRI).

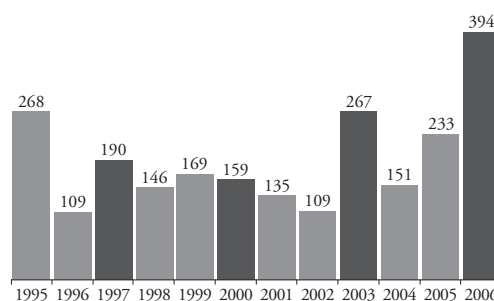
Veracruz destaca solamente en 1996 cuando recibió 343,8 millones de pesos. Si bien Tamaulipas recibió menos que otros estados, destaca por las variaciones en los años electorales federales 1997, 2000, 2003 y 2006. Éstas son más marcadas que incluso en el caso de Tabasco, la otra entidad federativa que recibió más recursos en años electorales. En cambio, ni en Campeche ni Veracruz hay una coincidencia regular entre incrementos de donaciones y donativos y años electorales (federales o estatales).

Gráfica 4. Distribución de recursos en especie y efectivo donados por Pemex a cuatro entidades federativas, 1995-2006
(miles de millones de pesos constantes de 2002)

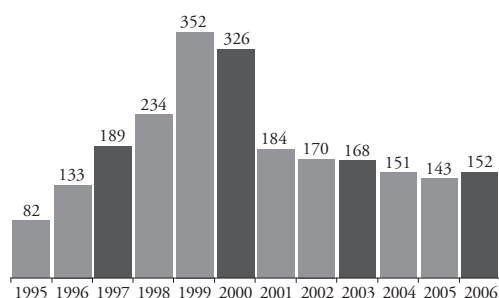
Tamaulipas



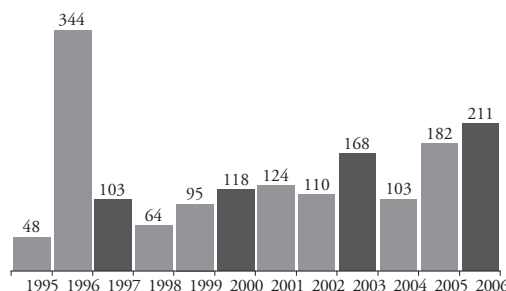
Tabasco



Campeche



Veracruz



Fuente: *Ibid.*

Si bien los incrementos en años electorales son un fenómeno recurrente, por falta de información adicional no se puede saber a qué se deben: coyunturas electorales, techos presupuestales más altos o necesidades específicas de los estados. Los *Lineamientos* que rigen la distribución de los recursos prohíben explícitamente que estos recursos sean utilizados con fines electorales, lo cual demuestra que hay consciencia con respecto a su vulnerabilidad.²⁵

Sin embargo, la indefinición de los criterios de selección y priorización en los *Lineamientos*, la concentración del proceso de toma de decisiones en el Consejo de Administración –sin mecanismos externos de control o evaluación– y los débiles mecanismos de fiscalización de dichos recursos propician condiciones y oportunidades para la manipulación política de estos recursos en el ámbito local. Por tanto, si realmente se pretende blindar estos recursos, urge el reforzamiento de los mecanismos de vigilancia y la introducción de sanciones para castigar usos indebidos.

¿Qué fuentes permiten conocer la utilización de estos recursos? Una fuente de relativamente fácil acceso por estar disponible en Internet son los *Informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, que publica la SHCP desde el año 2004, porque permite conocer los destinatarios de los donativos y los fines. Otra fuente de información es la página electrónica de Pemex en donde se publica para el año corriente la lista de beneficiarios de donativos y donaciones y el fin.²⁶ Por medio de una “Solicitud de información” se obtuvo el listado de los beneficiarios de donativos en efectivo, desglosado por nombre, monto entregado y fin específico. La Tabla 2 permite ver cómo se distribuyeron estos recursos entre distintos grupos de beneficiarios. El porcentaje hace referencia a la proporción de recursos otorgados, mientras el número se refiere a la cantidad de solicitudes.

²⁵ Véase, *Criterios...* *op.cit.*, Artículo V., fracción 8.

²⁶ Estos informes se encuentran disponibles en la sección de Documentos e informes sobre la política económica de la SHCP, disponible en línea: www.shcp.gob.mx/index_info_economica.html. La lista de beneficiarios publicada por Petróleos Mexicanos se encuentra disponible en línea: www.Pemex.com/files/content/Donativos_Otorgados1.pdf (consultado en mayo 2007).

Tabla 2. Distribución de los donativos en efectivo por beneficiarios y número de solicitudes, 1998-2006
(Porcentaje y número de solicitudes)

Año	Dependencias gubernamentales federales		Gobiernos estatales		Municipios		AC, patronatos y fundaciones		Ejidos		Instituciones educativas y de investigación		Otros		Suma	
	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número
1998	3.48	3	89.10	61	3.67	34	2.78	27	0.26	6	0.71	15	0.00	0	100	146
1999	2.25	2	87.28	31	3.48	30	6.61	29	0.22	5	0.13	3	0.02	1	100	101
2000	0.26	1	85.59	23	4.11	19	9.05	33	0.33	8	0.66	13	0.00	0	100	97
2001	0.00	0	93.48	16	1.14	3	5.02	14	0.31	5	0.05	3	0.00	0	100	41
2002	0.00	0	93.91	8	2.33	8	3.60	20	0.09	2	0.07	2	0.00	0	100	40
2003	0.00	0	84.76	16	5.87	14	8.52	29	0.85	2	0.00	0	0.00	0	100	61
2004	0.00	0	91.98	10	6.02	27	1.82	13	0.01	1	0.17	4	0.00	0	100	55
2005	0.00	0	91.92	8	7.28	19	0.80	2	0.00	0	0.00	0	0.00	0	100	29
2006	0.00	0	91.73	10	7.57	21	0.27	4	0.00	0	0.43	2	0.00	0	100	37
Suma	0.69	6	89.1	183	4.6	175	4.8	171	0.26	29	0.3	42	0.002	1	100	607

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social de Petróleos Mexicanos por medio de la respuesta entregada en el SISI con el número de folio 1857200067906.

En esta tabla se puede ver que es notable la reducción en el número de donativos que bajó de 146 en 1998 a 37 en 2006, aunque en este periodo se incrementó el monto total de donativos (ver Gráfica 2). Esto indica la concentración de los recursos entre pocos destinatarios, que han sido principalmente los gobiernos estatales con aproximadamente 90 por ciento del total de los donativos. En cambio, los gobiernos municipales –aunque se encuentran en el segundo lugar respecto al número de donativos recibidos– sólo concentran 4.6 por ciento del total de los donativos, lo cual los pone prácticamente en el mismo nivel como las organizaciones civiles que han obtenido en promedio 4.3 por ciento. Como demuestran las gráficas anteriores, pocos estados reciben la mayor cantidad de recursos. Por ejemplo, en 2006 del total de los recursos en efectivo que sumaron 920 millones de pesos, 91.7 por ciento se concentró en diez donativos a gobiernos estatales, y más de la mitad (470 millones de pesos) fue autorizado al gobierno de Tabasco.²⁷ Los municipios solamente recibieron 7.5 por ciento, Centros de Investigación 0.4 por ciento y organizaciones civiles 0.2. Esta distribución confirma que Pemex prioriza a los gobiernos estatales, y que los recursos otorgados a los municipios son relativamente pequeños, comparado con los recursos que Pemex da en donación a los gobiernos estatales.

Las listas de beneficiarios permiten ver las diferencias entre los usos que los solicitantes pretenden dar a los recursos otorgados.²⁸ De acuerdo con el listado, los gobiernos estatales piden los apoyos de Pemex para proyectos de infraestructura vial, hidráulica o social, así como para programas de desarrollo social y productivo. Los municipios tienden a solicitar el financiamiento para proyectos muy específicos, como la construcción de puentes vehiculares, pavimentación, remodelación de infraestructura social y eléctrica, programas de preservación ecológica, etc. Estos listados sólo permiten conocer los recursos otorgados y el fin para el cual fueron solicitados, no las modalidades de aplicación (qué acciones se financiaron), ni qué resultados o productos se obtuvieron. Por tanto, la información que Pemex pone a disposición del público no incluye todos los elementos necesarios para que la ciudadanía tenga certeza sobre cómo se utilizan los donativos.

²⁷ De los diez donativos, los gobiernos de Tabasco y Tamaulipas recibieron dos cada uno, el gobierno de Veracruz recibió tres, y Campeche, Chiapas y Oaxaca recibieron uno cada uno.

²⁸ Como se señaló en la sección anterior, las solicitudes sobre las cuales decide el Consejo de Administración tienen que incluir el fin para el cual se usarán los recursos.

Tanto la revisión del marco normativo federal, que regula el proceso de autorización de los recursos y la fiscalización, como el análisis desde diversos ángulos de los recursos autorizados a los estados prioritarios, revelan una falta de definición en cuanto a criterios de asignación y no reflejan una jerarquización de estos recursos en función de metas de desarrollo social o de recompensa a las comunidades por daños ecológicos y la decadencia de determinadas actividades productivas, como la agricultura. Al parecer, el presupuesto asignado anualmente a donativos sirve como una “bolsa de dinero”, que el Consejo de Administración puede asignar de manera discrecional para satisfacer las demandas de ciertos actores locales (principalmente de los gobiernos estatales) y contribuir a la libre operación de la empresa en el ámbito local. El hecho que estos montos no estén especificados en la versión pública del presupuesto federal de Pemex, ni en la Cuenta Pública Federal, dificulta su seguimiento. Esta conclusión aplica también para la distribución de las donaciones, en donde las empresas subsidiarias de Pemex evalúan y deciden la cantidad de combustible, asfalto y bienes en desuso que ponen a disposición para ser donada a terceros.

Esta situación, aunada a la concentración de la toma de decisiones en el máximo órgano de gobierno de Pemex –sin que existan mecanismos de evaluación y control externos– y las áreas de opacidad en la rendición de cuentas, propician un gasto ineficiente que lleva en el peor de los casos al despilfarro. El caso de Tabasco, presentado en la siguiente sección, permite ilustrar esta conclusión.

4. DE LA SOLICITUD A LA APLICACIÓN: DONACIONES Y DONATIVOS EN EL ESTADO DE TABASCO

El flujo de recursos por concepto de donaciones y donativos a Tabasco se rige en términos generales por los principios y metas generales fijadas entre estado y gobierno federal por medio del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano, y específicamente por el Acuerdo de Coordinación Tabasco-Pemex que se firmó el 10 de diciembre de 2002. El Acuerdo de Coordinación reconoce explícitamente la necesidad de “conjugar necesidades de crecimiento y expansión de la industria petrolera con las expectativas de desarrollo sustentable de los tabasqueños”, y establece el propósito de que Pemex y el gobierno estatal instrumenten acciones conjuntas para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental del estado y permitir la expansión de la industria petrolera en la entidad.²⁹ En este apartado interesa analizar si la información sobre la distribución y aplicación de los recursos aportados por Pemex para apoyar programas y acciones de desarrollo social y productivo es suficiente para valorar el cumplimiento de estos propósitos o si falta información crucial para este objetivo.

En el apartado anterior se señaló que para iniciar el trámite, el solicitante tiene que dirigirse al Consejo de Administración de Pemex, especificando el fin para el cual se usarán estos recursos. Por lo tanto las solicitudes son una fuente importante de información para saber quiénes piden recursos en especie y efectivo, y en qué los quieren utilizar. En el caso de Tabasco podemos diferenciar las solicitudes en dos grupos: las solicitudes del gobierno estatal presentadas generalmente por el gobernador a través de Cimades, en la modalidad de Propuestas de inversión que cada año son la base para la negociación y firma de los Acuerdos de Ejecución. El segundo grupo corresponde a solicitudes particulares de ayuntamientos, dependencias gubernamentales estatales y federales, comunidades o asociaciones civiles.

²⁹ Véase Numeral 6 y 7 del *Acuerdo de Coordinación Tabasco-Pemex* firmado el 10 de diciembre de 2002, SISI No. 1857200026906.

De acuerdo con la información proporcionada por Pemex, la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social recibió entre 2000 y 2006 –exceptuando las propuestas de inversión del gobierno estatal– 157 solicitudes de Tabasco, la mayoría de las cuales (un total de 58)³⁰ provenían de los gobiernos municipales, seguido por la Cimades, que transmite las solicitudes de otras dependencias gubernamentales estatales (27 solicitudes) o colegios, y en tercer lugar comunidades y ejidos (22). Llama la atención que seis solicitudes fueron realizadas no de manera directa sino por personas “intermediarias” –diputados federales y estatales, dirigentes partidistas y periodistas–, quienes en nombre de los solicitantes piden ciertos bienes, como computadoras para un colegio o centro comunitario o colchones para equipar los dormitorios de un internado. De acuerdo con las cartas, los solicitantes se acercan a estos agentes por su cuenta y piden que su solicitud sea transmitida a Pemex, posiblemente por desconocimiento de los procedimientos o confiando que el respaldo de un vocero conocido confiere más posibilidades de éxito a la solicitud.

Resalta también que la mayoría de las solicitudes consiste de artículos y bienes que Pemex ya no utiliza, por una parte tubos y tambos usados por la paraestatal en las actividades de producción (77 solicitudes), y por otra equipo de oficina como computadoras en desuso y escritorios (20 solicitudes). En tercer y cuarto lugar se piden productos como gasolina y diesel (18 solicitudes), y grava y asfalto (16 solicitudes). Solamente 11 peticiones tienen como objetivo recursos en efectivo, mientras que 128 de las 157 no hacen referencia a ningún valor numérico. Solamente seis solicitudes mencionan proyectos de infraestructura como la construcción de puentes tubulares u obras de infraestructura social y municipal.

Esta revisión evidencia que las solicitudes no se fundamentan en una estrategia local o municipal de desarrollo. Más bien parece que los diversos actores aprovechan la presencia de la paraestatal para cubrir ciertas demandas colectivas y coyunturales, posiblemente para liberar recursos que se invierten en otras necesidades o porque efectivamente se trata de comunidades muy pobres. En este sentido llama la atención que en el grueso de las solicitudes se piden cuestiones que no contribuyen al desarrollo de las comunidades aunque pueden contribuir a mejorar ciertos aspectos de la infraestructura social (por ejemplo, el uso de tambos de Pemex como botes de basura).

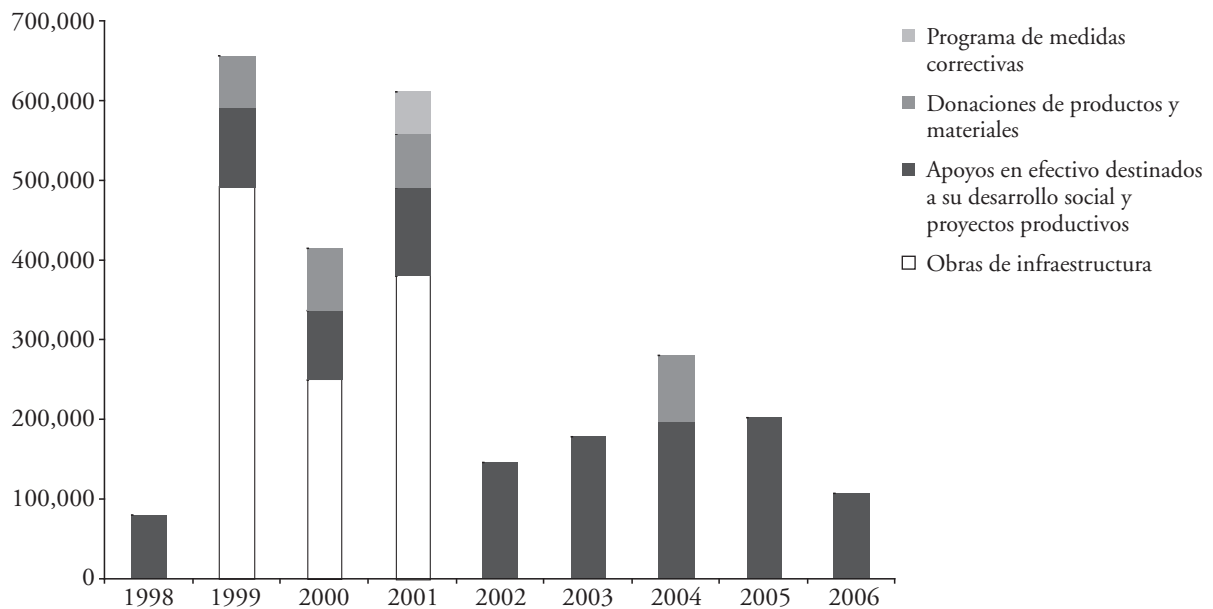
³⁰ Para los Cuadros, véase el Anexo. Las solicitudes de los municipios de los años 1998 y 1999 fueron declaradas inexistentes. SISI No. 1857200028706.

Estas peticiones indican el grado de precariedad de muchos de los potenciales solicitantes, que piden cuestiones muy básicas, pero al mismo tiempo evidencian la lógica asistencialista que fundamenta el proceso de otorgamiento de donaciones y donativos y que caracteriza la relación de Pemex con los actores locales.

Como se señaló en el apartado anterior, la mayor parte de los recursos es recibida por los gobiernos estatales. En este sentido, las propuestas de inversión que el gobierno tabasqueño hace llegar a la paraestatal son cruciales porque representan las necesidades que el gobierno estatal promueve. De acuerdo con la información disponible entre 1998 y 2006 el gobierno solicitó un total de 2 mil 633 millones 488,011 pesos de Pemex.

Gráfica 5. Propuestas de inversión enviadas por el gobierno estatal a Pemex, 1998-2006

(Millones de pesos constantes de 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, Pemex, SISI 1857200028706 y 1857200053306.

En esta gráfica puede observarse que 1999 y 2001 fueron los años en los cuales se solicitaron más recursos: 517.3 millones y 571.4 millones de pesos respectivamente. Dos cuestiones merecen ser señaladas específicamente.

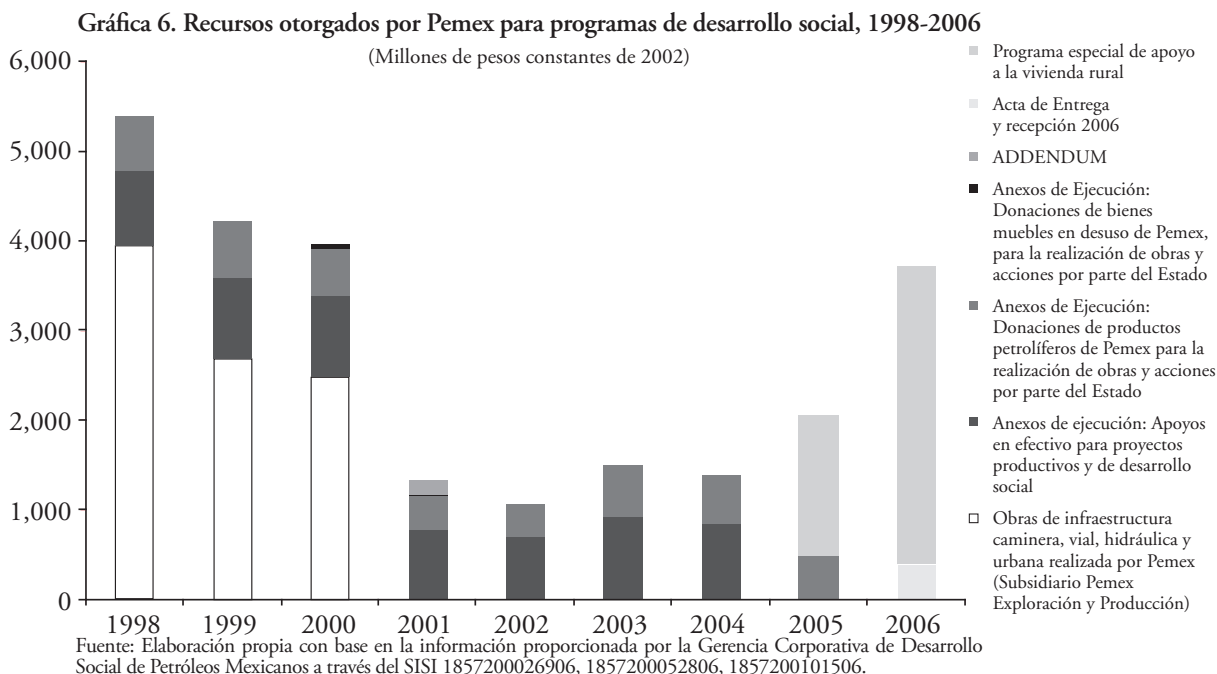
En primer lugar, entre 1999 y 2001 el gobierno estatal incluyó en sus propuestas de inversión las obras cuya construcción es programada por la subsidiaria Pemex Exploración y Producción (PEP). Estas obras de beneficio mutuo consisten en infraestructura vial, hidráulica y urbana que la subsidiaria requiere para el funcionamiento de sus instalaciones, pero que a la vez también contribuyen al desarrollo de la infraestructura estatal y pueden beneficiar a las comunidades asentadas en las cercanías de las instalaciones petroleras. A partir de 2002, esta parte de aportaciones se separó de los acuerdos formalizados a través de Acuerdos de Colaboración y se convirtió nuevamente en competencia exclusiva de Pemex Exploración y Producción. En segundo lugar, en la solicitud correspondiente al año 2001 aparece un “Programa de Nuevas Medidas Correctivas” con una asignación inicial de 50 millones de pesos pero sin explicaciones y justificaciones adicionales.³¹ En ninguno de las siguientes solicitudes vuelve a aparecer este programa, lo cual expresa su carácter coyuntural.

Podría pensarse que con estas solicitudes basta para conocer los montos que el gobierno de Tabasco ha pedido de Pemex año con año. No obstante, esta información es insuficiente e incompleta porque durante el año el gobierno estatal tiene la facultad de gestionar recursos adicionales ante el Consejo de Administración de Pemex que no se reflejan en la propuesta de inversiones, aunque por lo general se incorporan a los Acuerdos de Coordinación directamente o como “Addenda”. Esto no solamente apunta a una mala planeación de las políticas de desarrollo social y productivo, sino también es problemático desde una perspectiva de fomento a la participación social en la definición de prioridades de gasto. Todo el poder para definir montos y prioridades gubernamentales se concentra en el Ejecutivo estatal que formula las propuestas iniciales y las gestiona ante la dirección de Pemex, sin que existan muchas posibilidades de incidencia para la sociedad.³²

³¹ Véase *Propuesta de inversión 2001*, Villahermosa, 17 de noviembre del 2000, Oficio-CGC.157/2000. SISI 1857200028706.

³² El estudio de Sto. Tomás profundiza sobre la relación directa y exclusiva entre gobernador y dirección de Pemex cuando se trata de la gestión de estos recursos, lo cual excluye a la sociedad y en especial a las comunidades afectadas por la extracción petrolera.

La comparación de la información disponible sobre la entrega de recursos permite observar cambios en los mecanismos de asignación, como se muestra en la siguiente gráfica:



En esta gráfica se puede señalar lo siguiente:

- Hay una marcada disminución en los recursos entregados al gobierno de Tabasco del 2000 a 2001, debido a la exclusión de los Contratos de Beneficio Mutuo de los Anexos de Ejecución. Pemex decidió separar estos contratos de los Anexos de Ejecución para evitar que se siguieran contabilizando como parte de las contribuciones de la paraestatal al desarrollo social y productivo de la entidad. Esta decisión se tomó, como permite deducir la correspondencia, en contra de la voluntad del gobierno estatal.³³

³³ Esta conclusión se basa en la respuesta a la pregunta por las razones para excluir las obras de infraestructura de los Anexos de Ejecución dirigida a Pemex en la Solicitud de información SISI 1857200098206: "La exclusión de las obras de beneficio mutuo de los Anexos de Ejecución, obedece a lo siguiente: las denominadas obras de beneficio mutuo son obras públicas proyectadas, presupuestadas, contratadas, y ejecutadas por el organismo subsidiario Pemex Exploración y Producción, con cargo a su patrimonio, y cuya denominación se debe al doble beneficio que se genera con su construcción, ya que aun cuando son obras realizadas por el citado organismo subsidiario para facilitar sus actividades en el estado de Tabasco, también benefician a las comunidades circunvecinas a instalaciones petroleras. Además las citadas obras de beneficio mutuo están supeditadas a las necesidades del organismo subsidiario referido, así como al presupuesto correspondiente para su realización, de tal suerte que no siempre se realizan este tipo de obras, ya que la realización de las mismas depende de los programas de desarrollo petrolero. Sin embargo, su inclusión en los Anexos de Ejecución originó que las autoridades estatales las consideraran como compromisos de Petróleos Mexicanos, que se debían realizar año con año, lo que originó controversias entre el citado Organismo Subsidiario con el Gobierno del Estado de Tabasco."

- Un segundo cambio en las modalidades de entrega se dio en 2005. En este año el Anexo de Ejecución contempló solamente la entrega de recursos en especie. La entrega de recursos en efectivo, 190 millones de pesos, se hizo a través de dos documentos distintos –un Acuerdo de Colaboración y un Acta de Entrega-Recepción de donativo (firmados el 15 de junio de 2005 y el 26 de julio de 2005 respectivamente)– para financiar exclusivamente el Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural.
- En 2006 los donativos en efectivo se canalizaron nuevamente a través de dos mecanismos distintos: 50 millones de pesos destinados a programas de desarrollo social fueron entregados por medio de un Acta de Entrega-Recepción (firmado el 20 de septiembre de 2006) y 420 millones de pesos por medio de un Acuerdo de Colaboración dedicado a la conclusión y finiquito del Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural.

Estas modificaciones en las modalidades de entrega –si es por medio de un Anexo de Ejecución, Acuerdos de Colaboración o Actas de Entrega-Recepción– no están fuera del marco normativo, porque el Consejo de Administración tiene la facultad de definirlas y no existe la obligación de hacerlo a través de un mecanismo único. No obstante, al multiplicarse éstas se dificulta dar seguimiento al flujo de los recursos, asegurar que sean utilizados debidamente y que tengan el impacto deseado. Esta situación complica el trabajo de las instancias de control intra gubernamental, y aún más el monitoreo ciudadano porque requiere de un conocimiento específico sobre las diferentes formas y nombres de las transferencias, cuándo y bajo qué circunstancias fueron asignadas. Sin estos datos, que permiten formular preguntas precisas, las dependencias tienden a negar la información, alegando la “inexistencia” de los documentos, o entregan información incompleta.³⁴

³⁴ Por medio de la solicitud de información SISI 1857200026906, Fundar solicitó los “montos asignados y ejercidos de los apoyos de desarrollo social autorizados por el Consejo de Administración de Pemex, desagregados por municipio, datos anuales 2000-2006”. En la reunión del Comité de Información de Petróleos Mexicanos del 7 de junio de 2006 se confirmó la inexistencia de esta información para el año 2005 y 2006 porque, de acuerdo con la explicación de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, en 2005 “no se autorizaron donativos en efectivo a favor del gobierno del estado de Tabasco al amparo del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano”, Minuta de la Reunión del Comité de Información de Pemex, 7 de junio de 2006. Sin embargo en este año se otorgó el considerable monto de 156 millones de pesos en efectivo, como primera fase del Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural que podría considerarse como parte de los programas de desarrollo social administrados por CIMADES. En vez de pedir una aclaración de la solicitante, se decidió declarar inexistente la información. Para obtener los documentos que dan cuenta de este programa había que formular una solicitud específica de información.

Por último, ¿qué dice la información sobre los receptores de las donaciones y donativos en Tabasco? Como evidencia el Cuadro 2, no hay grandes sorpresas en comparación con las tendencias federales. El gran beneficiario es el gobierno estatal que recibió entre 1998 y 2006, 97 por ciento del total de donativos, seguido por fundaciones y asociaciones civiles que obtuvieron 2.4 por ciento de los recursos. El resto se distribuye entre municipios, instituciones educativas y la UNESCO (un donativo). En el caso de las donaciones, el gobierno estatal concentra 69 por ciento de los recursos otorgados, seguido por dependencias federales, con 19 por ciento y los municipios que recibieron 10.4 por ciento.

Este cuadro confirma que los recursos donados por Pemex han sido un apoyo dirigido principalmente al gobierno estatal, y solamente en proporciones menores a otros actores. Los municipios son receptores secundarios cuando se trata de apoyos recibidos directamente de Pemex, y salen beneficiados por la aplicación de los recursos que Pemex dona al gobierno estatal para su aplicación en los municipios. La información generada para rendir cuentas entre los niveles de gobierno es insuficiente para conocer los criterios que fundamentan la distribución de los recursos entre los municipios del estado, o el grado de incidencia de los gobiernos municipales para definir las prioridades gubernamentales en cuanto a la aplicación de las donaciones y donativos de Pemex en el estado.

Cuadro 2. Total consolidado de donaciones y donativos otorgados por Pemex a Tabasco por grupo de destinatarios, 1998-2006
(miles de pesos y porcentaje)

	Dependencias gubernamentales federales	Gobierno del estado	Instituciones educativas y de investigación	Municipios	Asociaciones civiles, patronatos y fundaciones	UNESCO	Total
Donativos							
Montos	0	1,173,511.7	1.25	3,420	25,020	8.2	1,202,001.2
Porcentaje	0	97.2963	0.0002	0.2851	2.4173	0.0011	100
Donaciones							
Montos	114,650.2	406,906.7	1,159.7	60,728.4	443.3	0.00	583,888.4
Porcentaje	19.64	69.69	0.20	10.40	0.08	0.00	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social de Petróleos Mexicanos a través del SISI, con el número de solicitud 1857200068006.

Recuadro 1. Sobre el Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural, 2005-2006

Los recursos otorgados por Pemex por concepto de desarrollo social se han autorizado, en muchos casos, para asegurar la estabilidad sociopolítica en las zonas con mayor actividad petrolera, y no para la promoción de desarrollo social. Esto puede ilustrarse con el Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural en Tabasco financiado por medio de varios donativos de Pemex al gobierno estatal. Desde 2004, comunidades asentadas en las cercanías de instalaciones petroleras exigieron indemnizaciones de la paraestatal por daños en sus viviendas, provocadas –según los demandantes– por los trabajos de prospección sísmica que Pemex Exploración y Producción realizaba en la zona. La empresa negó su responsabilidad directa basándose en estudios de distintas instituciones científicas; sin embargo, para evitar una mayor movilización social que pudiera afectar la operación de las instalaciones petroleras, finalmente aceptó financiar el Programa Emergente de Vivienda Rural para beneficiar a las familias con viviendas dañadas en las zonas afectadas.

Durante la negociación, un papel importante fue jugado por algunos diputados locales y federales que participaban como voceros de los demandantes e intermediarios con la paraestatal y el gobierno federal. En una reunión en junio de 2005 en la Secretaría de Energía, Pemex se comprometió a realizar un primer pago de 200 millones de pesos para beneficiar a 100,000 familias con 2,000 pesos para resarcir daños en sus viviendas. Paralelamente se elaboraría un padrón de beneficiarios que buscaría dar preferencia a las familias con más necesidad de acuerdo a criterios de marginalidad y pobreza. Con base en este padrón, Pemex prometió gestionar, junto con la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Energía, 420 millones de pesos más del presupuesto federal para canalizar al Programa de Vivienda. En cambio, los diputados federales y estatales manifestaban su voluntad de “coadyuvar con sus actividades para mantener la paz social y el libre trabajo de Pemex y las compañías a su servicio en la entidad”. Este compromiso se formalizó el 26 de julio de 2005 en el Acuerdo de Colaboración en materia de Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural. El 22 de febrero de 2006 Pemex y el gobierno de Tabasco firmaron un Acuerdo de Colaboración para concluir y finiquitar dicho programa. Con base en este acuerdo se otorgaron 420 millones de pesos adicionales para beneficiar con 5,000 pesos a 120,000 familias.³⁵

³⁵ Véase, *Minuta de trabajo*, Secretaría de Energía, 13 de junio de 2005, SISI 1857200101206; *Acuerdo de Colaboración en Materia del Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural*, firmado el 26 de julio de 2005; *Acuerdo de Colaboración para concluir y finiquitar el Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural*, firmado el 22 de febrero de 2006.

Como referencia, en 2006 el gobierno federal ejerció 652 millones de pesos en el Programa Social de Apoyo a la Vivienda Rural para entregar 83,915 subsidios para rehabilitación y mejoramiento de patrimonio.

El Acta de la Sesión del Consejo de Administración de Pemex, donde se discutió y aprobó el donativo de 420 millones, refleja las dudas que existían al interior del Consejo sobre éste, pero también las razones que finalmente llevaron a la autorización. La razón principal parece haber sido el reconocimiento que la presencia de Pemex en la región impacta en el medio ambiente, lo cual contribuye al descontento social por lo que los donativos deben responder a esta situación. Por otra parte se evidencia que el conflictivo contexto político local marcado por las movilizaciones sociales, la presencia del EZLN, de la Otra Campaña y la cercanía de los procesos electorales locales y federales de 2006, incidió para que se tomara la decisión de apoyar al programa, aunque esto implicaba comprometer la mayor parte del presupuesto asignado a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, lo cual podría generar problemas con otros estados. En el Acta se reconoce que este tipo de apoyo fomenta una “cultura de la reclamación”, que es aprovechada por líderes sociales y políticos, y no fomenta actividades productivas, pese a lo que se establece en los *Lineamientos* para otorgar donativos. Sin embargo, autorizar este apoyo se consideraba un “mal menor” y lo “más conveniente para Pemex”, para asegurar que pudiera realizar su labor sin confrontarse con las comunidades.³⁶

Como demuestran las notas de los periódicos locales, la falta de transparencia sobre la conformación del padrón de beneficiarios, así como de los criterios de distribución provocó conflictos adicionales al generar la sensación ante la población que el manejo de estos recursos se realizó con discrecionalidad y “favoritismos” hacía ciertos grupos.³⁷ Este caso demuestra la estrategia de la paraestatal de entregar recursos para solventar manifestaciones coyunturales de descontento social, pero que no contribuyen a resolver los problemas (contaminación del medio ambiente, destrucción de los medios de subsistencia de la población asentada y desajustes en la economía local) que la actividad petrolera provoca o agudiza.

³⁶ Consejo de Administración de Pemex, Acta 767, 3 de febrero de 2006, pp.19 y ss.

³⁷ Véase “Pemex se burla de los campesinos”, *Diario Olmeca*, 16 de octubre de 2004. Disponible en línea: www.diarioolmeca.com.mx/articulo.php?nid=1341&sid=1. La versión de Pemex puede encontrarse en el Boletín de Prensa, *Pemex ratifica su voluntad de participar en el programa de vivienda rural en el estado de Tabasco*, 19 de mayo de 2005. Disponible en línea: anterior.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=8&catID=40&subcatID=3126 (consultado en agosto 2007).

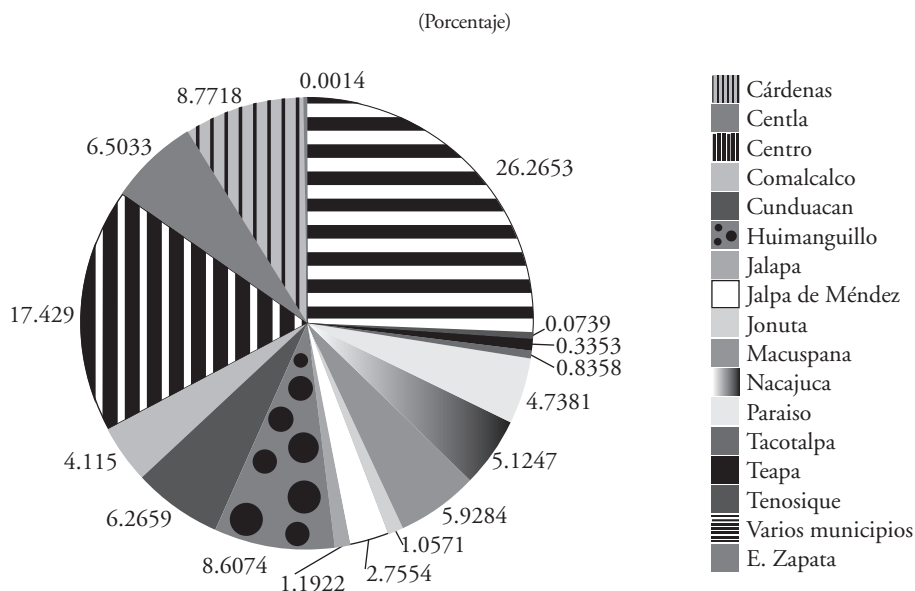
5. RENDICIÓN DE CUENTAS: UN GRAN PENDIENTE

Como se señaló anteriormente, tanto los *Lineamientos* como los Acuerdos de Colaboración establecen la obligación de que los beneficiarios de las donaciones y donativos están obligados a informar a la paraestatal sobre el uso de los recursos donados. Para el gobierno estatal y la Cimades, la SECOTAB es la instancia responsable para la rendición de cuentas. En el caso de Pemex, los órganos encargados de fiscalizar los recursos destinados a apoyar el desarrollo social en las regiones petroleras son el Órgano Interno de Control (OIC), la ASF y, en el caso de las donaciones, la SHCP. Aunque en términos formales los mecanismos intra gubernamentales de rendición de cuentas están establecidos, demostraremos en las siguientes páginas que su eficiencia deja mucho que desear. Esta sección se centra en los mecanismos de rendición de cuentas y control de los recursos en efectivo que Pemex otorga directamente al gobierno estatal, por varias razones. Esto es porque en primer lugar son recursos provenientes del presupuesto federal, lo cual implica mecanismos de fiscalización y control claros. En segundo lugar, como señalamos, los gobiernos estatales son los mayores beneficiarios e incorporan estos recursos al presupuesto estatal, lo cual permite teóricamente reconstruir la cadena de instancias responsables de la fiscalización e identificar los nudos problemáticos para la rendición de cuentas entre los tres niveles de gobierno.

El gobierno tabasqueño está obligado a informar a través de Cimades, sobre la aplicación de los recursos. Para esto tiene que entregar Informes consolidados y Avances financieros que muestran cuánto se calculó de los recursos destinados a programas de desarrollo social y productivo, cuánto se ejerció y cuáles fueron los municipios donde se aplicaron. Los informes también incluyen datos sobre las acciones realizadas y el número de beneficiarios.

De acuerdo con estos informes, los recursos administrados por la Cimades entre 1999 y 2006 fueron programados de la siguiente manera (ver Gráfica 7):

Gráfica 7. Programas de desarrollo social Tabasco: total consolidado de los recursos programado por el gobierno estatal en los municipios, 1998-2006



Fuente: Elaboración propia con base en *Avances financieros de Cimades a Pemex 1999-2006*. El año 1998 no está disponible en el archivo de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social. En 2005 no se entregaron recursos por concepto de desarrollo social. SISI No. 1857200028706.

La gráfica da cuenta de que el municipio más favorecido fue Centro, donde se ubica Villahermosa, la capital, con 17 por ciento, seguido por Cárdenas con 8.7 por ciento y Huimanguillo con 8.6 por ciento. Se desconocen los criterios que utiliza la administración para distribuir los recursos de esta manera, pero queda claro que el nivel de marginación no es un factor decisivo. De estos tres municipios, solamente Huimanguillo es de marginación alta, mientras que el grado de marginación de Cárdenas es medio y Centro –donde se concentra la administración estatal, la administración de Pemex y la mayor parte de la actividad productiva de la entidad– es de marginación muy baja.³⁸

³⁸ Véase, Conapo, *Índice de marginación*, *op.cit.*, La distribución de estos recursos por año y municipio puede consultarse en el Anexo.

Una de las razones centrales que impide evaluar el uso de los recursos es la falta de informes consolidados que den cuenta de los criterios de asignación y del impacto de los recursos otorgados. Para el periodo estudiado, Pemex aceptó como documento de rendición de cuentas los avances financieros anuales que si bien dan cuenta de la programación y del ejercicio de los recursos otorgados, no implican el cierre definitivo o finiquito de los convenios (llámense Anexos de Ejecución o Actas de Entrega-Recepción) que respaldan la entrega de recursos.

Cada vez que se entrega un donativo, se abre una cuenta donde el gobierno estatal deposita los recursos que implican un informe aparte. De acuerdo con la información disponible, años después de la entrega, todavía se conservan montos considerables de los recursos otorgados al desarrollo social y productivo de las comunidades afectadas por las actividades de extracción y exploración petrolera. El Cuadro 3 ejemplifica esta situación a partir de dos fuentes: los documentos firmados por el gobierno estatal y Pemex (en el siguiente cuadro lo “Programado según acuerdos con Pemex) que acuerdan la entrega de los donativos para programas de desarrollo social y productivo (Anexos técnicos o Actas de Entrega-Recepción),³⁹ y los Avances financieros entregados a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social por Cimades en dos momentos distintos. Estos documentos incluyen la inversión programada y sus avances al momento del corte.⁴⁰

³⁹ Son los Anexos técnicos que fijan las donaciones entre 1998 y 2004, y el Acuerdo de Entrega-Recepción firmado en septiembre 2006 por representantes del gobierno estatal y Pemex.

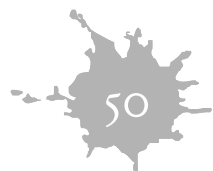
⁴⁰ Los Avances financieros incluyen información sobre la inversión programada y el avance financiero de ésta, cuánto se destinó a apoyos sociales y a pagos de jornales, cuántas acciones fueron realizadas, el número de localidades y de población beneficiada directa e indirectamente. Los datos se presentan desglosados por los programas que figuran en los Anexos de ejecución y Anexos técnicos y por municipio.

Cuadro 3. Montos autorizados por Pemex y ejercidos por el gobierno de Tabasco para programas de desarrollo social y productivo, 1999-2006
(Pesos corrientes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2006
Programado según acuerdos con Pemex	71,179,000	79,550,000	72,874,450.5	70,000,000	100,000,000	100,000,000	50,000,000
AVANCES FINANCIEROS I							
Inversión programada por Cimades	71,008,016	79,205,553	85,384,569	69,211,624	79,585,394	87,205,885	
Avances Financieros	70,668,584	78,816,629	81,782,125	67,441,848	72,873,704	76,906,080	
AVANCES FINANCIEROS II							
Inversión programada por Cimades	71,008,016	79,205,553	85,747,354	71,851,317	98,605,483	96,013,449	33,474,662
Avances Financieros	70,668,584	78,816,629	85,076,762	71,790,173	97,727,929	95,530,735	35,069,767
Saldo: Acuerdos Pemex/Avances financieros I	510,416	733,371	-8,907,670	2,558,152	27,126,296	23,093,920	
Saldo: Acuerdos Pemex/Avances financieros II	510,416	733,371	-12,202,307	1,790,173	2,272,071	4,469,265	14,930,233

Fuente: Elaboración propia con base en: *AVANCES FINANCIEROS I*: SISI No. 1857200026906 (abril 2006), Cortes: 1999; marzo 2003; 2000; marzo 2003; 2001: diciembre 2003, 2002 y 2003: marzo 2005; 2004: marzo 2006; *AVANCES FINANCIEROS II*: SISI No. 1857200042907 (abril 2007), Cortes 1999 y 2000: s/f; 2001-2006: de febrero 2007.

Nota: No se incluyó la información de 1998 debido a las diferencias en la presentación de los datos de este año con los demás.



En abril de 2006 se realizó una primera solicitud de información a la paraestatal, pidiendo los “informes que la Comisión Interinstitucional para el Medioambiente y el Desarrollo Social del gobierno de Tabasco entrega a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social para la rendición de cuentas de los recursos entregados”.⁴¹ La paraestatal entregó los avances financieros por programa que figuran en el Cuadro como “Avances financieros I” que se dieron generalmente dos años después de la autorización de los recursos. Llama la atención las diferencias considerables que existen entre los montos aprobados y ejercidos, sobre todo de los años 2003 y 2004. Dos años después de la autorización, el gobierno tabasqueño no había ejercido 27 millones de pesos del Anexo de Ejecución 2003 y 23 millones de pesos del Anexo de Ejecución 2004. También resalta que en 2001 se gastaron 81.7 millones en programas de desarrollo social y productivo, 8.9 millones más que los establecidos en el correspondiente Anexo de Ejecución. No hay explicaciones sobre los subejercicios, ni sobre el origen de los recursos adicionales gastados en 2001.

Como puede verse en la segunda parte del Cuadro 3 (Avances financieros II), las diferencias entre montos autorizados y gasto ejercido de los años 2003 y 2004 se reducen notablemente en los Avances financieros con corte febrero 2007, mientras que las diferencias en las cifras reportadas como ejercidas en el 2001 se incrementan a más de 12 millones por encima del monto autorizado en el Anexo técnico correspondiente.

De acuerdo con las explicaciones de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, estas diferencias se deben a que los Anexos de Ejecución siguen abiertos, es decir, aún tienen recursos por ejercer. Como no han sido finiquitados tampoco existen informes finales que justifiquen el gasto y los recursos no ejercidos, ni nada que documente las acciones realizadas y evalúen el impacto en las comunidades.⁴² Por lo tanto, los avances financieros dan un panorama incompleto de la aplicación de los recursos.

Los resultados de este ejercicio llaman la atención sobre dos cuestiones. Al no establecerse plazos para ejercer los recursos en un tiempo razonable después de su recepción, se quedan en cuentas bancarias y generan intereses y remanentes que el Ejecutivo estatal puede usar y sobre los cuales los órganos del gobierno federal están teniendo poco control.

⁴¹ SISI No. 1857200026906.

⁴² Esta fue la explicación de representantes de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social de Pemex en una reunión con el equipo de investigadores de Fundar en la Torre Pemex, el 13 de marzo de 2007.



Si bien la normatividad obliga al gobierno estatal de usar estos recursos adicionales en programas similares a los originalmente acordados —además de que tiene que informar y pedir la autorización de la paraestatal—, no hay suficientes incentivos para ejercer los recursos oportunamente, debido a la falta de control y de sanciones. Esta conclusión se confirma no sólo en los informes de los órganos federales de control, sino también en las auditorías externas realizadas en el estado (Ver Recuadro sobre las Auditorías Estatales).⁴³ En segundo lugar, pese a los constantes subejercicios por parte del Ejecutivo estatal, el Consejo de Administración de Pemex ha seguido autorizando recursos a Tabasco en los años siguientes, lo cual indica que las lógicas de asignación no están orientadas a premiar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y los entregan sin verificar previamente que existe una programación o la capacidad operativa para ejercerlos. Estas cifras evidencian la urgente necesidad de finiquitar los Anexos de Ejecución, hacer un balance y conocer las razones por las cuales el ejercicio de estos recursos se retrasa.

La práctica de seguir otorgando recursos, pese a sospechas sobre presuntas irregularidades, no se debió a una falta de información de las instancias correspondientes. Esto lo demuestran los informes de auditoría, realizados por las instancias federales responsables de la fiscalización, que identificaron —al menos desde 2000— las deficiencias en los mecanismos para controlar la aplicación de los recursos. Sin embargo, sus advertencias no produjeron cambios en las prácticas institucionales de autorización y entrega. Por ejemplo, en diciembre de 2000 el OIC informó sobre el déficit de control institucional en cuanto a la aplicación final de los recursos, lo cual imposibilita constatar el grado de cumplimiento de los programas sociales para los cuales se solicitaron los recursos.⁴⁴ En junio de 2002, el OIC, después de auditar las operaciones realizadas por Cimades entre julio de 2001 a marzo de 2002, señaló que la estructura ocupacional de aquella era excesiva, que los expedientes de obra pública estaban mal integrados y que en algunos lugares no se ponían carteles para mostrar la participación de Pemex en la construcción de determinadas obras públicas.

⁴³ El informe de la Auditoría Superior de la Federación da cuenta de la necesidad de resolver estos vacíos de control al emitir la observación que los *Lineamientos* deben establecer la obligación de que el beneficiario lleve una cuenta bancaria específica para el manejo de los recursos del donativo y que se establezca un plazo determinado para la aplicación de éstos a los proyectos autorizados. Véase Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, 2005, p. 179.

⁴⁴ Véase, Órgano Interno de Control de Pemex, *Informe ejecutivo No. SAE 58/00*, Revisión 84/00, 15 de diciembre de 2000, SISI No. 0002700124606.

En esta revisión se señaló también que los rendimientos de los recursos en efectivo de los Anexos de Ejecución 1999, 2000 y 2001 se habían usado para pagar fletes, comprar vehículos, licencias de software y pagos al personal de Cimades, y no para financiar las acciones contempladas. En el caso de una transferencia de 1,1 millones de pesos del gobierno estatal al municipio de Centro, en noviembre de 2001, para equipar ocho bibliotecas municipales, el oic de Pemex detectó que una de las bibliotecas no existía físicamente y que para las otras no había comprobaciones del gasto. Y llamaron la atención sobre el hecho que la Unidad de Auditoría Interna de Cimades no realizaba las funciones de supervisión y vigilancia necesarias para detectar y corregir oportunamente deficiencias de control e incumplimientos a la norma.

Este informe concluyó que Cimades no efectuaba las acciones necesarias para asegurar la correcta aplicación de los recursos otorgados por Pemex, no garantizaba la transparencia de las acciones realizadas y había violaciones a la normatividad contenida en los Anexos de Ejecución. También emitió la solicitud de que la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado revisara los aspectos señalados, precisara las presuntas irregularidades e informara a las instancias federales correspondientes (Área de Auditorías Internas del oic de Pemex y a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) sobre los resultados.⁴⁵

Por último la Revisión de la Cuenta Pública 2005, realizada por la ASF, advierte sobre la falta de mecanismos eficientes para supervisar la aplicación de los donativos en los municipios y estados reflejada en la ausencia de indicadores para evaluar la gestión y el impacto de los programas. Observa que:

La normativa interna de Pemex no considera que el manejo de los recursos del donativo por parte de los beneficiarios se lleve en una cuenta bancaria especial, ni un plazo determinado para que apliquen los recursos a los fines autorizados, lo que resta transparencia al manejo de los recursos públicos.⁴⁶

En síntesis, desde hace varios años las observaciones de los diversos órganos federales han advertido sobre la misma problemática: vacíos normativos y débiles mecanismos de control, lo que impide no sólo una supervisión y documentación

⁴⁵ Véase Órgano Interno de Control de Pemex, *Informe ejecutivo No. 24/02*, 28 de junio de 2002, SISI No. 0002700124606.

⁴⁶ Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, p. 183.

más adecuada de la aplicación de los recursos federales en los estados y municipios, sino emplear sanciones y cambiar prácticas institucionales inapropiadas.⁴⁷ Y esto lleva a la pregunta de por qué las instancias responsables –principalmente el Consejo de Administración de Pemex– han seguido autorizando recursos sin resolver los problemas de la débil rendición de cuentas o aclarar las presuntas irregularidades detectadas por las propias instancias federales de fiscalización.

Recuadro 2. Las auditorías externas a la Cimades, 2001-2006

Pese al fallo de un juez federal, la Secretaría de Contraloría del Estado de Tabasco (SECOTAB) se negó a entregar las auditorías externas realizadas a la Cimades entre 2001 y 2006, que solicitó la Asociación Ecológica Sto. Tomás en septiembre de 2006. Con el cambio de administración en el estado, la titular de la Cimades –posiblemente para demostrar una mayor apertura y transparencia– accedió a abrir el archivo a los investigadores de Sto. Tomás y entregar las auditorías. Si bien la documentación está incompleta porque los dictámenes financieros y presupuestales –en los cuales el auditor presenta sus conclusiones– solamente se entregaron para los años 2005 y 2004, la revisión de las observaciones y dictámenes preliminares dan cuenta de gastos excesivos e indebidos que apuntan a un despilfarro de recursos públicos posibilitado por una deficiente fiscalización interna y entre niveles de gobierno.

Las indicaciones de los auditores señalan una recurrente indiferencia hacia el marco normativo y poca preocupación por la propiedad estatal. Por ejemplo, para 2005 el auditor hacía notar la existencia de 29 unidades vehiculares en mal estado adscritas a Cimades, de las cuales 21 se encontraban en una vecindad sin resguardo alguno y ocho aparecían como “no localizadas” porque no se presentó información que permitiera su ubicación. En 2002, el auditor apuntó que de los recursos otorgados por Pemex al estado en 1999, 2000 y 2001 para apoyar programas sociales había saldos sin ejercer que

⁴⁷ El 18 de abril de 2007, en un correo electrónico dirigido a la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social se pidió información sobre el mecanismo para dar seguimiento al registro de intereses, rendimientos o productos financieros, generados por los recursos en efectivo otorgados a terceros, y que según el Informe de la ASF, Petróleos Mexicanos ya estaba implementando para las fechas en las que se realizó la auditoría. Pese al compromiso de que la pregunta se transmitiera al área responsable hasta agosto 2007 no hemos recibido respuesta.

sumaban un total de 25,678,928.45 pesos, y en 2003 se advirtió que 98 por ciento de la donación, comprometida para fortalecer la estructura administrativa, fue utilizada para pagar sueldos y remuneraciones de los trabajadores de Cimades. Además se detectaron fallas en la comprobación del gasto asignado a programas sociales y productivos. Así en el mismo año, el auditor notó que “en el proyecto H72 no se encuentran justificadas adecuadamente las erogaciones a diversas agrupaciones y comunidades de los diferentes municipios, ya que sólo hay recibos simples como soporte y en la mayoría de los casos no se pudo determinar bajo qué condiciones se otorgaba el apoyo.” Y en 2004 se observó que “Existen pagos al personal que participa en el proyecto F-93 por un total de 188,600 pesos el cual no se encuentra debidamente soportado en la contabilidad e ignorándose en la mayoría de los casos a quién o a quiénes se les pagó. Esto afecta la transparencia de la institución al no poder evaluar el correcto uso de los recursos erogados en este proyecto”. Algo parecido ocurrió con el consumo de combustibles, donde en 2004 faltaba la comprobación del consumo de combustibles que sumaba un total de 4,279,622.02 pesos, lo cual afectaba la confiabilidad de que éstos fueron utilizados en las actividades para las cuales fueron requeridos.

A pesar de estas críticas, el gobierno estatal no tomó las medidas correspondientes para revisar la administración y fincar responsabilidades. Y lo más desconcertante es que pese a las advertencias sobre presuntas irregularidades y violaciones a la normatividad, Pemex seguía autorizando cada vez más donaciones a Tabasco.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRALORÍA SOCIAL: PUNTOS PARA LA DISCUSIÓN

Fallas en los mecanismos de fiscalización gubernamental se reflejan en la inexistencia de los documentos necesarios para conocer el flujo de los recursos federales y el impacto de políticas públicas, lo cual obstaculiza en la práctica una contraloría social más completa y profunda. La investigación de Fundar sobre el flujo de donativos a Tabasco, se llevó a cabo usando principalmente la revisión documental y el análisis de información oficial, obtenida por medio de la Ley de Transparencia. Estos procedimientos demostraron que, si bien se pueden obtener muchos documentos, esta información no es suficiente para conocer los resultados de las acciones gubernamentales financiadas con estos recursos públicos. De hecho la información se centra casi exclusivamente en documentar el proceso de autorización y entrega de los donativos y donaciones, sin tomar en cuenta qué sucede con los recursos una vez finalizada la transferencia. De acuerdo con las explicaciones institucionales, esta falta se debe a que la información correspondiente se encuentra en las dependencias de los gobiernos estatales o en los municipios, que deberían hacerla pública.

Indudablemente, una dimensión insoslayable de la contraloría social del accionar gubernamental es la supervisión directa *in situ* que deberían realizar los habitantes de la zona. Pero también para esta estrategia local de *accountability* se requiere del acceso a la información. Y en este nivel los mecanismos de rendición de cuentas ante las comunidades parecen ser aún más débiles que en el ámbito federal: En el caso de Tabasco, el estudio de la Asociación Ecológica Sto. Tomás demuestra que los Informes del Gobernador, que son un mecanismo crucial de rendición de cuentas ante la ciudadanía, no incluyen información sistemática sobre las actividades de Cimades, aunque parte del presupuesto de la Comisión proviene del presupuesto estatal, ni sobre los apoyos otorgados por Pemex a la entidad.

⁴⁸ Véase, J. M. Rodríguez y H. Ireta, *op.cit.*, 2007.

Otra forma local de rendición de cuentas es informar las comunidades sobre las obras realizadas o por realizar. Si bien la normatividad obliga a los beneficiarios de los donativos y donaciones a aclarar su procedencia, reconociendo el apoyo de la paraestatal en las obras públicas por medio de placas o letreros, esto ha sido más bien una estrategia de comunicación social que un mecanismo de rendición de cuentas. En el caso de las asambleas que la paraestatal —de acuerdo con su Informe de Labores— realiza junto con representantes de los gobiernos locales para informar a las comunidades asentadas en zonas petroleras, falta información adicional para saber hasta qué punto estos encuentros sirven como espacios de contraloría social donde la población afectada, además de informarse, puede interponer quejas y denuncias en caso de haber sido perjudicados por las actividades de la empresa o la acción de funcionarios vinculados a ella, y se pueden iniciar acciones para fincar responsabilidades.⁴⁹

El trabajo de investigación de la asociación civil Sto. Tomás evidencia las limitaciones para acceder a la información estatal sobre el uso de los recursos federales, debido a la negación sistemática de las instancias gubernamentales para atender las peticiones de información interpuestas por los investigadores de Sto. Tomás. Por ejemplo, la Secretaría de la Contraloría del Estado de Tabasco se negó a entregar información relativa a las auditorías realizadas a la Cimades, irrespetando con esto incluso el fallo de un Tribunal. No fue hasta el cambio de administración en Tabasco, con la toma de posición del nuevo gobernador Andrés Granier y las gestiones de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social de Pemex —agobiada por las solicitudes de información y recursos de revisión interpuestos por Fundar y Sto. Tomás— que los investigadores de Sto. Tomás finalmente pudieron acceder al archivo de Cimades y entrevistarse con la nueva titular de la dependencia. Si bien esto fue un desenlace positivo que permitió, entre otras cosas, acceder a información valiosa de las auditorías externas realizadas a la Cimades hasta 2006 y que la Secretaría de Contraloría no había querido entregar, esta apertura se debió al cambio en la administración y la coyuntura política, que obligó a los funcionarios a mostrar un mayor compromiso con la transparencia, y no respondió a un reconocimiento gubernamental del acceso a la información como un derecho ciudadano.

⁴⁹ De acuerdo con la publicación *La nueva relación Tabasco-Pemex*, durante la administración de Roberto Madrazo, la recién creada CIMADES impulsó mecanismos de organización social en las comunidades beneficiadas con los recursos de Pemex para que las “las comunidades definan, supervisen y evalúen las obras que dan satisfacción a sus necesidades más urgentes.” Falta información adicional para saber qué ha sucedido con estos Comités de Desarrollo Social y Unidades de Apoyo Comunitario, si siguen existiendo, o si al menos alguno de ellos se convirtió en contraparte efectiva de Pemex y el gobierno para negociar mejoras a sus comunidades, o si más bien degeneraron en mecanismos de control clientelar. Véase, CIMADES/Pemex, *La nueva relación Tabasco-Pemex. Una alternativa de desarrollo 1995-2000*, México, CEPAK, 2000, especialmente pp. 21-23.

En síntesis, sin el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización entre los tres niveles de gobierno y la concreción del derecho a la información en el ámbito local, los mecanismos de contraloría social no pueden tener fuerza. En el caso de la investigación sobre Pemex, el carácter excluyente y opaco del proceso de autorización de los recursos, al centrarse en el Consejo de Administración de Pemex sin contar con órganos técnicos de control externo e independiente o mecanismos de participación y consulta ciudadana, es una gran limitante para el control social. Las comunidades, asentadas en las cercanías de instalaciones de Pemex, sólo pueden acceder a estos recursos por intermediación de un actor social más fuerte –la presidencia municipal, el gobierno estatal, los funcionarios de Pemex– que respaldan la petición ante el Consejo de Administración. Y una estructura tan poco participativa y transparente no ofrece incentivos para que la población se involucre de manera constante y sistemática en la supervisión de estos recursos.

7. CONCLUSIONES

La retribución de una parte de los beneficios que el Estado mexicano obtiene con los ingresos petroleros, a las comunidades y municipios con mayor actividad de Pemex es un asunto de justicia, equidad y construcción de consensos sociales sobre el papel de la industria petrolera en la sociedad mexicana. Por tanto, la estrategia de Pemex, de aportar por medio de recursos en efectivo y en especie al desarrollo social y a iniciativas productivas de las zonas petroleras no debe abandonarse. Sin embargo, hay que preguntarse si el mecanismo actual es adecuado para lograr este objetivo. La opacidad en cuanto al manejo local de las donaciones y donativos impide evaluar objetivamente en qué medida éstos han contribuido a la realización de los fines para los cuales han sido solicitados, comprobar si fueron usados de manera inapropiada o si hubo desvíos de estos fondos públicos. En esta situación, el Consejo de Administración de Pemex tiene corresponsabilidad porque –como evidencia el caso de Tabasco– siguió autorizando cuantiosos recursos a un gobierno estatal que no cumplía con todos los mecanismos de rendición de cuentas, y que recurrentemente no gastó de manera oportuna los recursos autorizados por deficiencias en la programación y planeación o por la falta de capacidades políticas e institucionales.

Hace falta un diagnóstico detallado sobre los alcances y limitaciones de este mecanismo, que sirva para detectar y resolver las debilidades normativas e institucionales y estudiar alternativas de participación de la industria petrolera en el desarrollo de las comunidades en estas zonas.

Para elaborar este diagnóstico, y pensar en estrategias adecuadas que contribuyen a medir primero y mejorar después el impacto de estos recursos en las comunidades, la información gubernamental disponible hasta este momento es a todas luces insuficiente. Nuestra investigación confirma la “transparencia opaca”, que aún domina en diversas áreas de la administración pública mexicana, incluyendo a Petróleos Mexicanos.

Si bien la información gubernamental es disponible y se entrega sin mayores problemas a los solicitantes gracias a la Ley de Transparencia, el análisis demuestra que los datos muchas veces son incompletos, incomprensibles, y por tanto poco confiables. En consecuencia, es casi imposible saber cómo operan las instituciones en la práctica o conocer cuáles son los resultados de las políticas.⁵⁰

Pese a estas limitantes, esta investigación pudo incidir hasta cierto punto en las prácticas de generación y el manejo de la información en el área de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social porque obligó a los funcionarios a reunirse con los investigadores para aclarar las dudas que habían surgido a raíz de algunos de los hallazgos. Ellos participaron también en la gestión de la apertura del archivo de Cimades para los investigadores de la Asociación Sto. Tomás en Villahermosa. A raíz de que Fundar identificó las marcadas diferencias entre recursos aprobados en los Anexos técnicos y recursos ejercidos, Pemex acordó con el gobierno estatal el finiquito de los Acuerdos pendientes desde 2000, un proceso que seguramente producirá un documento oficial.

Pero se debe tomar en cuenta que mecanismos débiles de fiscalización gubernamental se reflejan en la inexistencia de los documentos necesarios para conocer el impacto real de las políticas públicas. Las dificultades para acceder a información gubernamental en los estados y municipios evidencian que sin la concreción del derecho a la información en el ámbito local, todos los esfuerzos por establecer mecanismos de contraloría social quedan incompletos y no permiten ampliar los espacios de participación democrática.

⁵⁰ Véase J. Fox, "Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta", en J. Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, IFAI/IIJ-UNAM, en prensa (2007).

8. RECOMENDACIONES

SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Publicar las listas de beneficiarios de donaciones y donativos en la página electrónica de Pemex no solamente para el año corriente sino para años anteriores.
- Difundir activamente los lineamientos para el otorgamiento de donaciones y donativos, sobre todo entre la población asentada en las zonas prioritarias.
- Transparentar el proceso de toma de decisiones sobre la pertinencia o no de una solicitud de apoyo, publicando las razones por el rechazo o la aprobación.

SOBRE MODIFICACIONES EN EL RÉGIMEN DE DONACIONES Y DONATIVOS

- Realizar un diagnóstico para fincar responsabilidades y detectar las deficiencias del mecanismo de donaciones y donativos como estrategia para contribuir al desarrollo social de las zonas petroleras.
- Revisar el listado de municipios prioritarios para evaluar si la jerarquización responde a los objetivos de desarrollo social de las zonas petroleras.
- Elaborar indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las donaciones y donativos en las zonas prioritarias.
- Instalar un Comité técnico independiente, vinculado al Consejo de Administración de Pemex o al Congreso, que acompañe, avale y evalúe los procedimientos de autorización y supervisión de las donaciones y donativos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

Arias Rodríguez, José Manuel y Hugo Ireta Guzmán, “Los donativos y donaciones de Pemex a Tabasco”, en Kristina Pirker *et. al. El acceso a la información para la contraloría social, el caso de las donaciones y donativos de Pemex a Tabasco*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007, en esta misma publicación.

Cimades/Pemex, *La nueva relación Tabasco-Pemex. Una alternativa de desarrollo 1995-2000*, México, CEPAK, 2000.

Moreno, Rocío, *Ingresos petroleros y gasto público. La dependencia continúa*, Serie Avances y retrocesos. Una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006, Fundar, México, 2006.

Priego Hernández, Oscar, *Petróleo y Finanzas Públicas. Su Impacto en el Estado de Tabasco*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2005.

HEMEROGRÁFICAS

Allub, Leopoldo “Heterogeneidad estructural, desigualdad social y privación relativa en regiones petroleras”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año 45, No.1, enero-marzo 1983, pp. 169-190.

Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta”, J. Ackerman (ed.), *Más allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, IFAI/IIJ-UNAM, en prensa (2007).

López Obrador, Andrés Manuel, *Entre la historia y la esperanza. Corrupción y lucha democrática en Tabasco*, México, Ed. Grijalbo, 1995.

Schuldt, Jürgen y Acosta, Alberto, “Petróleo, rentismo y subdesarrollo. ¿Una maldición sin solución?”, *Nueva Sociedad*, Caracas, julio-agosto de 2006, pp. 71-88;

Velásquez Guzmán, María Guadalupe, “Afectaciones petroleras en Tabasco: El movimiento del Pacto Ribereño”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año 44, No. 1, enero-marzo de 1982, pp. 167-187.

ELECTRÓNICAS

Arias Rodríguez José Manuel, Ireta Guzmán, Hugo, *Los recursos de Pemex en Tabasco*, Villahermosa, Asociación Ecológica Santo Tomás A.C., 2007, disponible en línea, <http://www.fundar.org.mx/PDF/Cimadesfinal-publicacion.pdf> (consultado en junio 2007).

Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, disponible en línea, www.asf.gob.mx (consultado en abril 2007).

Auty, Richard (ed.) *Ressource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001, disponible en línea: www.wider.unu.edu/research/1998-1999-4.2.publications.htm (consultado en febrero de 2007).

Conapo, *Índices de Marginación 2005*, México, 2006, en la página electrónica http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf, (consultado en abril 2007).

Petróleos Mexicanos, *Seguridad, salud, protección ambiental. Informe Anual 2005*, México, Pemex, 2006, p. 56, disponible en línea, http://www.Pemex.com/files/content/sus2005_completo.pdf (consultado marzo 2007).

_____, *Hacia la corresponsabilidad. Encuentro Sociedad-Civil-Gobierno Federal*, Gerencia Corporativa de Desarrollo Social y Dirección Corporativa de Administración, Julio de 2005.

_____, *Pemex ratifica su voluntad de participar en el programa de vivienda rural en el estado de Tabasco*, Boletín de Prensa, 19 de mayo de 2005 disponible en línea anterior.Pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=8&catID=40&subcatID=3126 (consultado en agosto de 2007).

_____, *Informe de Seguridad y Medio Ambiente 2001*, México, Pemex, 2002, pp. 32-33, disponible en línea www.Pemex.com/files/content/dsi_01_18_responsabilidad_social.pdf (consultado en octubre 2006);

Ríos, Guillermo “Depreda Pemex al sureste del país”, *El Sol de México*, 17 de abril de 2007, disponible en línea www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n241394.htm (consultado en abril de 2007).

“Pemex se burla de los campesinos”, *Diario Olmeca*, 16 de Octubre de 2004, disponible en línea, www.diarioolmeca.com.mx/articulo.php?nid=1341&sid=1 (consultado en agosto 2007).

LEGISLATIVAS

Acuerdo de Coordinación Tabasco-Pemex firmado el 10 de diciembre de 2002.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, abrogado el 28 de junio de 2006.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006.

Pemex, *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, Acuerdo CA-261/2005.

_____, *Lineamientos para el otorgamiento de donativos y donaciones a terceros por parte de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios*, con modificaciones autorizadas por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos en sus Acuerdos CA-737/99, CA-143-02, CA-356/2004.

Pemex, *Manual de organización básica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, disponible en línea, portaltransparencia.gob.mx/pot/facultad/show_facultad.do?method=show_facultad&idFacultad=4414&_idDependencia=18572 (consultado en mayo 2007).

ANEXOS

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL Y CONTRALORÍA SOCIAL: RELACIÓN DE DOCUMENTOS SOLICITADOS Y DOCUMENTOS ENTREGADOS

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
Marco normativo en el ámbito federal y estatal	Lineamientos de otorgamiento de donaciones y donativos	Criterios para la asignación de donativos y donaciones por Pemex; Lineamientos para el otorgamiento de donativos y donaciones.	
	Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano vigente del Estado de Tabasco, suscrito entre el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Tabasco,	Convenio	Se encontró en Internet
	Acuerdo de Coordinación Pemex y gobierno estatal	Acuerdo de Coordinación Pemex y gobierno estatal del 10 de diciembre de 2002; y Acuerdo de Coordinación especial del 21 de mayo de 1995.	

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
¿Cómo se programan estos recursos en el estado?	Presupuesto desglosado	Presupuesto de Gerencia Corporativa de Desarrollo Social que incluye partida de donativos.	
	Proyecto de inversión de Cimades	Propuestas de inversión de Cimades.	
	Actas del Consejo de Administración	Actas para algunos años específicos.	
	Acuerdos de Ejecución y anexos técnicos	1998 a 2006	
	Lista de Destinatarios	Lista de destinatarios de donativos autorizados por el Consejo de Administración de 1998 a 2006 (para Tabasco y la federación)	

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
Aplicación de recursos en los municipios	Solicitudes de municipios a Pemex	Solicitudes de municipios (en total 44 hojas de cartas)	
	Fichas técnicas	Fichas técnicas elaboradas por Cimades del 2001 al 2004.	
	Acuerdos de Coordinación Cimades-Municipios	Acuerdo Cimades-TACOTALPA, Agosto 2004	
		Minuta Cimades-Cunduacan, Junio 2005	
	Programas de aplicación	Avances financieros de programas de desarrollo social y productivo elaborados por Cimades y desglosados por municipio y programa.	Estos avances incluyen los montos de inversión programada y el gasto ejercido.
	Permisos de dependencias federales y municipales	No se pidió.	
		Informe de avance financiero, municipio Cunduacán, mayo 2006	

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
Supervisión del ejercicio de estos recursos por Pemex	Informes cuatrimestrales de avance de ejercicio;	Inexistente	Asociación Ecológica Sto. Tomás pidió esta información y no se la dieron.
	Informe anual consolidado de actividades y resultados obtenidos	Distribución de recursos de Cimades por municipios, programas y subprogramas 1999, 2000, 2002, 2003, 2004, 2006.	No existe un informe anual consolidado, solamente existen avances financieros, elaborados por Cimades que demuestran el gasto ejercido hasta la fecha del corte del informe.
	Orden del día/Memos de reuniones de trabajo entre Estado-Pemex	Inexistente	Anexos no establecen obligación de generar un memo pero debería haber algún documento. Sto. Tomás pidió esta información pero fue declarada “Inexistente”.

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
Fiscalización por órganos externos	Auditorías practicadas al Estado	Auditorías externas (2001-2006) fueron entregadas a Sto. Tomás por Cimades.	Información incompleta. Los dictámenes de los auditores, donde emiten su opinión, solamente se entregó para 2004 y 2005.
	Informes de fiscalización generados por Pemex, SHCP, SFP, ASF	En Internet está el informe trimestral de Hacienda con información sobre las donaciones desde 2005. Informes de Auditorías de OIC a la Gerencia de Desarrollo Social. Informe de los Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública Federal 2005, elaborado por la ASF.	Informes sobre aplicación de recursos, que entrega Pemex a Hacienda, fueron declarados inexistentes por SHCP. Después de revocación de respuesta por IFAI, Hacienda pidió informes a Pemex para entregar al solicitante.
	Informe de Rendición de Cuentas de Administración 2000-2006	Informe de Rendición de Cuentas de Administración 2000-2006 (página electrónica de Pemex)	
	Informes financieros de Municipios.	Resumen de situación financiera de convenios Cimades-Ayuntamientos;	Esta información fue entregada por Cimades a Sto. Tomás.

Información solicitada	Documentos que hay que generar por ley	Documentos entregados	Observaciones
Información sobre el Programa Emergente de Vivienda Rural	Solicitud formal	Solicitud firmada por el coordinador de Cimades, Fecha 15 de enero de 2005.	
	Acuerdo Programa de Vivienda	Minuta firmada por representantes del gobierno y Pemex (13 de junio de 2005). Acuerdo de Colaboración en Materia de Programa Especial de Apoyo a la Vivienda Rural (26 de julio de 2005); Acuerdo de Colaboración para concluir y finiquitar el Programa especial de apoyo a la vivienda rural (22 de febrero de 2006).	
	Padrón de Beneficiarios	Se entregó un CD con padrón de beneficiarios.	
	Documento de Recepción	Acta de entrega- recepción	

II. TABASCO: CARACTERÍSTICAS DE LAS SOLICITUDES DIRIGIDAS AL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Agentes sociales que tramitan la solicitud:

	Ciudades	Gobierno Municipal	Dependencias del gobierno federal	Organismos No Gubernamentales	Comunidades, ejidos, rancherías	Dependencias del gobierno estatal	Instituciones de Educación Superior	Intermediarios individuales (diputados, partidos...)	Total
2000	2	2	4	1	0	1	0	0	10
2001	9	18	3	4	5	5	3	3	50
2002	12	8	1	3	4	4	2	2	36
2003	1	2	3	2	7	1	1	0	17
2004	3	6	0	0	2	3	1	1	16
2005	0	6	0	0	3	1	1	0	11
2006	0	16	0	0	1	0	0	0	17
TOTAL	27	58	11	10	22	15	8	6	157

Tipo de solicitud:

	Inmuebles y rampas	Recursos en efectivo	Tubos y tambo	Gasolina y Diesel	Terrenos	Equipos técnicos, computadoras, colchones, etc.	Vehículos	Asesoría	Proyectos de Infraestructura	Grava y Asfalto
2000	1	1	6	2	1	1	3	1	1	0
2001	0	6	32	6	1	1	3	0	2	1
2002	0	0	24	2	1	2	3	0	2	1
2003	2	3	5	0	1	2	1	0	2	1
2004	0	1	8	3	2	6	4	0	2	4
2005	0	0	0	2	1	4	0	0	1	4
2006	1	0	2	3	0	4	1	0	7	5
TOTAL	4	11	77	18	7	20	15	1	17	16

Monto de la solicitud:

	menos de 50,000	de 50,001 a 100,000	de 100,001 a 500,000	de 500,001 a 1,000,000	de 1,000,001 a 5,000,000	a 5,000,001 de 10,000,000	más de 10,000,001	no dice el monto
2000	1	1	0	0	0	1	0	7
2001	1	3	3	1	0	1	1	40
2002	2	0	0	0	0	0	0	34
2003	1	0	1	0	1	0	1	13
2004	0	1	0	0	0	0	1	14
2005	0	0	0	0	0	1	0	10
2006	1	0	0	0	1	0	5	10
TOTAL	6	5	4	1	2	3	8	128

Municipios que solicitaron apoyos:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Paraíso	1	4	4	1	1	1	3	15
Macuspana	1	5	0	0	1	1	4	12
Nacajuca	0	1	1	0	0	0	1	3
Cárdenas	0	2	0	0	0	1	1	4
Comalcalco	0	1	0	0	0	0	1	2
Emiliano Zapata	0	1	0	0	0	0	0	1
Cunduacán	0	1	1	0	1	0	2	5
Huimanguillo	0	1	0	0	2	2	1	6
Centro	0	1	2	0	0	1	3	7
Jalpa de Méndez	0	1		1	0	0	0	2
Frontera	0	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	2	18	8	2	6	6	16	58

Fuente: SISI Núm. 1857200028706. La información correspondiente a los años 1998 y 1999 fue declarada inexistente.

III. CÍMADES: AVANCE FINANCIERO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL (1999-2006)

Municipios	1999		2000		2001		2002	
	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje
Cardenas	8,026,862.94	8.91	5,082,046.43	5.67	4,545,888	4.95	5,803,742	8.39
Centla	4,298,340.10	4.77	3,721,813.14	4.15	6,866,831	7.48	4,270,084	6.17
Centro	14,113,145.94	15.66	19,987,343.15	22.28	22,496,101	24.51	5,715,057	8.26
Comalcalco	2,683,346.45	2.98	2,228,115.52	2.48	2,976,640	3.24	5,399,522	7.80
Cunduacan	3,868,917.51	4.29	3,902,079.28	4.35	2,852,280	3.11	2,508,989	3.63
Huimanguillo	9,039,777.92	10.03	4,707,659.12	5.25	7,110,071	7.75	6,292,986	9.09
Jalapa	358,790.61	0.40	477,481.31	0.53	1,170,455	1.28	939,009	1.36
Jalpa de Méndez	1,622,418.78	1.80	2,284,019.25	2.55	2,033,129	2.22	1,901,940	2.75
Jonuta	660,894.67	0.73	48,082.67	0.05	0	0.00	165,714	0.24
Macuspana	6,128,039.34	6.80	7,304,164.21	8.14	4,380,825	4.77	3,872,400	5.60
Nacajuca	5,817,812.18	6.46	3,760,115.52	4.19	4,673,833	5.09	3,562,042	5.15
Paraíso	11,187,409.90	12.42	1,660,292.19	1.85	1,366,906	1.49	3,653,588	5.28
Tacotalpa	231,769.04	0.26	62,926.39	0.07	0	0.00	90,000	0.13
Teapa	516,204.31	0.57	543,828.99	0.61	265,361	0.29	442,715	0.64
Tenosique	380,710.66	0.42	0.00	0.00	0	0.00	0	0.00
Varios municipios	21,177,255.08	23.50	33,923,408.83	37.82	31,036,738	33.82	24,593,837	35.53
E. Zapata	0.00	0.00	7,137.03	0.01	0	0.00	0	0.00
TOTAL	90,111,695.43	100	89,700,513.02	100	91,775,056	100.00	69,211,624	100

Municipios	2003		2004		2006		TOTAL	
	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje	Montos	Porcentaje
Cardenas	5,571,005	7.59	6,090,331	8.14	10,080,183	38.36	45,200,058	8.77
Centla	6,178,420	8.41	4,010,730	5.36	4,164,321	15.85	33,510,539	6.50
Centro	4,856,047	6.61	16,837,053	22.51	5,804,654	22.09	89,809,400	17.43
Comalcalco	3,585,498	4.88	3,960,437	5.30	370,563	1.41	21,204,122	4.12
Cunduacan	8,592,952	11.70	9,653,648	12.91	908,292	3.46	32,287,158	6.27
Huimanguillo	7,127,362	9.71	9,052,440	12.10	1,022,606	3.89	44,352,901	8.61
Jalapa	1,399,240	1.91	1,712,199	2.29	86,166	0.33	6,143,341	1.19
Jalpa de Méndez	2,967,324	4.04	3,210,514	4.29	178,837	0.68	14,198,181	2.76
Jonuta	1,752,639	2.39	2,120,085	2.83	699,605	2.66	5,447,020	1.06
Macuspana	3,157,101	4.30	4,333,978	5.79	1,371,937	5.22	30,548,443	5.93
Nacajuca	3,863,184	5.26	4,537,253	6.07	192,885	0.73	26,407,125	5.12
Paraiso	2,348,867	3.20	2,801,840	3.75	1,395,968	5.31	24,414,872	4.74
Tacotalpa	489,936	0.67	853,345	1.14	0	0.00	1,727,977	0.34
Teapa	1,078,601	1.47	1,460,007	1.95	0	0.00	4,306,718	0.84
Tenosique	0	0.00	0	0.00	0	0.00	380,711	0.07
Varios municipios	20,453,479	27.86	4,156,780	5.56	0	0.00	135,341,498	26.27
E. Zapata	0	0.00	0	0.00	0	0.00	7,137	0.00
TOTAL	73,421,655	100	74,790,639	100	26,276,018	100	515,287,200	100

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social: Cimades: Programa de Desarrollo Social, Avances financieros 2001, 2002, 2003, 2005, 2006. 1998: No disponible en el archivo de la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social, 2005: No se entregaron recursos por concepto de desarrollo social.

LOS DONATIVOS Y DONACIONES
DE PEMEX A TABASCO

José Manuel Arias Rodríguez
Hugo Ireta Guzmán

I. INTRODUCCIÓN

La Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES), constituida el 28 de abril de 1995, es la instancia estatal encargada de administrar los recursos otorgados por Petróleos Mexicanos (Pemex), vía donaciones y donativos, al gobierno de Tabasco para apoyar el desarrollo social y productivo de las zonas afectadas por la industria petrolera. Después de más de 10 años de haberse creado, es evidente la falta de información sobre los criterios de asignación y el destino de estos recursos en el estado de Tabasco. Cobijados por la falta de canales institucionales adecuados que permitan una verdadera rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos que maneja, la CIMADES recrea el largo camino de instituciones estatales que reciben recursos por parte de Pemex y los distribuyen sin explicitar los criterios de asignación o rendir cuentas sobre los resultados obtenidos.

En este trabajo se da seguimiento a dichos recursos, del periodo de 1995 a 2006, con el objetivo de identificar los vacíos de información y normatividad que dificultan el monitoreo social y la rendición de cuentas. Además se trata de demostrar la utilidad de la herramienta del acceso a la información gubernamental para conocer –e incidir– en la distribución de los recursos públicos. En el momento de realizarse esta investigación, la ciudadanía sólo podía acceder a la información gubernamental de dependencias de Tabasco mediante el derecho de petición estipulado en la fracción IV del artículo 7º de la Constitución local, debido a que todavía no había ley estatal de transparencia.¹

El derecho constitucional de petición, de larga data y arraigo, constituye una alternativa para solicitar información a las autoridades sobre su actuación.

¹ El 28 de diciembre de 2006 se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, la cual establece como sujetos obligados para proporcionar información al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial estatales; los ayuntamientos; los organismos dotados de autonomía; los partidos y agrupaciones políticas con registro oficial. Establece la presentación de un mínimo de información denominada *Obligaciones de Transparencia* y crea un órgano garante denominado Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La racionalidad detrás de la posibilidad de conocer información sobre la gestión pública se nutre de múltiples fundamentos, de entre los cuales destaca la idea de rendición de cuentas. Este concepto, asociado frecuentemente a la transparencia y al acceso a la información, constituye en realidad la obligación de los órganos públicos de informar sobre lo actuado, responder por su actuación (en aquellos casos en los que no se hubieran cumplido las obligaciones previamente establecidas) e implica la existencia de sanciones e incentivos para los responsables y la obligación de implementar medidas correctivas cuando sea necesario.

Podemos adelantar que, por medio de la Ley Federal de Transparencia se logró obtener documentos de Pemex que permitieron conocer de manera general cómo la paraestatal autoriza, entrega y supervisa los recursos destinados al desarrollo social en Tabasco. En cambio, la información entregada por instancias estatales y gobiernos municipales fue a todas luces insuficiente para conocer el destino final de los recursos. Esto evidencia que la posibilidad de que estas instancias rindan cuentas a la ciudadanía a través de la atención de solicitudes de acceso a la información es prácticamente nula, mientras no se cuente con un marco normativo acorde y no exista una cultura de rendición de cuentas dentro de la administración pública en todos sus niveles.

Estas lagunas no sólo nutren la especulación sobre el manejo de estos recursos en el ámbito local, también imposibilitan que las comunidades de zonas petroleras sepan de qué forma pueden acceder a dichos apoyos. Este desconocimiento alimenta no sólo la especulación social sobre un tema tan controversial como es la contribución de Pemex al desarrollo social de Tabasco, sino también permite la manipulación política de aquellos sectores de la población que se sienten excluidos de los beneficios de la industria petrolera.

2. CONTEXTO

La gran cantidad de recursos entregados a Tabasco por la paraestatal para contribuir al desarrollo social solamente se explica a la luz de las movilizaciones sociales que han caracterizado a Tabasco en las últimas décadas. Desde mediados de los años setenta, se iniciaron una serie de inconformidades por conflictos sociales que, en un primer momento, se manifestaron aisladamente en el espacio comunitario. Posteriormente, ante la falta de respuesta por parte de Pemex, rebasó el universo de la comunidad y se convirtió en un punto de convergencia que ha derivado en movilizaciones sociales marcadas por actitudes hostiles hacia el gobierno en general y a la actividad petrolera en particular.

Fue así como en 1975 nació el Pacto Ribereño, el cual constituyó el movimiento reivindicativo campesino, indígena y ganadero de mayor envergadura, el cual se integró en respuesta a una serie de afectaciones causadas por la actividad petrolera. Este movimiento se extendió desde de Comalcalco, Cárdenas y Huimanguillo a otros municipios del estado² y logró mucha fuerza en la región; sin embargo, no obtuvo respuesta por parte de Pemex. Por esta razón, el movimiento llegó a bloquear carreteras y cerrar válvulas en los circuitos de distribución de hidrocarburos, sobreviniendo una represión.³ Es importante mencionar que para hacerle frente a este malestar, en 1977 el Presidente José López Portillo creó la Comisión Dictaminadora de Reclamaciones del Estado de Tabasco (CODIRET), e inmediatamente recibe del Pacto Ribereño 4,278 casos de afectación, de los cuales dictaminan como improcedentes 99 por ciento. Para marzo de 1983, la CODIRET había atendido 537 reclamaciones de las cuales 296 resultaron procedentes.

² F. Tudela, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*. Proyecto integrado del Golfo, Colegio de México-CINVESTAV-IFIAS-UNRISD, México, 1989. p. 342, y O. Priego, *Petróleo y Finanzas Públicas. Su impacto en el estado de Tabasco*. UJAT. Villahermosa, 2005, p. 137.

³ F. Tudela, *op.cit.*, p. 342.

Si bien, debido a la atención a las reclamaciones, la derrama de dinero en la zona mediante la CODIRET, y también a la represión, se detuvieron las acciones directas de la población contra las instalaciones de Pemex, el problema no se resolvió. La paraestatal continuó trabajando sin ningún cuidado al medio ambiente y eso, aunado a la corrupción con que se manejó el proceso de indemnización dentro y fuera de la paraestatal, complicó aún más su relación con la sociedad tabasqueña.⁴

En 1983 el gobierno del estado de Tabasco, la Federación y Pemex crearon el Programa de Desarrollo de la Costa de Tabasco (PRODECOT), cuyos objetivos eran, en primer lugar, llevar acciones de desarrollo productivo y bienestar social entre la población de la zona costera donde se realizaban de forma acelerada actividades de exploración y explotación petrolera y, en segundo lugar, realizar el pago de indemnizaciones de forma individual por daños a tierras, cultivos e instalaciones productivas. Para que el PRODECOT cumpliera tales objetivos, Pemex le asignó al gobierno del estado poco más de mil millones de pesos.⁵ Durante el primer año del programa, los recursos financieros otorgados por Pemex fueron la base de su funcionamiento y en los años siguientes el gobierno del estado sostuvo la iniciativa con inversión directa.⁶

El PRODECOT se limitó a distribuir beneficios de corte asistencialista sin proponer soluciones de fondo,⁷ por lo que el 11 de agosto de 1984 por disposición del gobierno federal y estatal en conjunto con la paraestatal se creó la Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del estado de Tabasco (CODEZPET) con el objetivo de controlar y dar solución a las demandas del Pacto Ribereño, así como de otros conflictos sociales que empezaban a presentarse en la zonas petroleras de la entidad.⁸ Para lograr lo anterior se invirtieron cuantiosos recursos. Durante el primer año de haber entrado en función, atendió 12,094 reclamaciones por el pago de indemnizaciones. En 1985, atendió 26,234 reclamaciones con un monto total de 1,689 millones pesos, de los cuales Pemex aportó 1,189 millones de pesos, y la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, 500 millones de pesos.

⁴ H. Salazar y S. Whizar, "Participación ciudadana y Petróleo", en *El Cotidiano*, México, 1998, p. 61.

⁵ E. Solano, *Industria petrolera y movimiento social en la Chontalpa, Tabasco*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Tesis de Maestría. México, 2001, p. 57.

⁶ F. Tudela, *op. cit.*, p. 343.

⁷ R. Saury, "El petróleo y los cambios en los patrones productivos comunitarios", disponible en línea: <http://www.laneta.apc.org/oilwatch/impactab.html> (Consultado en enero del 2007).

⁸ E. Solano, *op. cit.*, p. 61.

Para 1986 se atendieron cerca de seis mil reclamaciones;⁹ sin embargo, los conflictos sociales entre la empresa y los afectados por los daños provocados en el ambiente, medios productivos, caminos y casa-habitación continuaron.

La CODEZPET trató de introducir las modalidades de prevención y rehabilitación de áreas afectadas, además de una nueva política de indemnización, lo que logró con relativo éxito. Un obstáculo central para resolver el problema de las indemnizaciones fue el contexto político de finales de los ochenta, caracterizado por una creciente confrontación entre el PRI y el PRD, la segunda como fuerza política emergente que logró aglutinar diversas organizaciones y movimientos sociales locales.

En 1992, tras una serie de denuncias presentadas por los pactistas ante diversas instancias que daban cuenta de la pérdida de suelos de uso agrícola y la afectación de cuerpos de agua productivos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la recomendación 100/92 que propone la creación de un organismo con participación federal y estatal que, en conjunto con Pemex, procediera a la recuperación de 80 mil hectáreas de la zona costera y las tierras bajas de Tabasco. Fue así como se creó, paralelamente a la CODEZPET, la Comisión Interinstitucional para la Atención de la Recomendación 100/92 (CIAR 100/92) con el propósito central de rehabilitar las zonas afectadas y estimular las actividades productivas. La CIAR 100/92 tuvo una vida efímera, menos de tres años, ya que únicamente se concentró en dar solución a la recomendación de la CNDH.¹⁰

En 1994 –año electoral en el cual se enfrentaron Roberto Madrazo del PRI y Andrés Manuel López Obrador del PRD por el gobierno del estado– la CODEZPET fue cuestionada seriamente por servir como una “oficina de promoción del voto” a favor de Madrazo.¹¹ Por esta razón, en los movimientos de protesta en contra de Pemex se incluyó también la demanda por la democratización del estado y muchos de los movimientos sociales se aliaron al PRD. Ante la amenaza de la desestabilización política, el gobierno estatal tuvo que negociar con los movimientos de afectados por la contaminación ambiental provocada por la paraestatal.¹²

⁹ *loc. cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 116-128.

¹¹ R. Saury, “El petróleo y los cambios en los patrones productivos comunitarios”, disponible en línea: <http://www.laneta.apc.org/oilwatch/impactab.html> (Consultado en enero del 2007).

¹² O. Priego, *op. cit.*, p. 138.

Es en este contexto que el 28 de abril de 1995, el entonces gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, dio a conocer la creación de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social (CIMADES). Dicha dependencia venía a sustituir a la CODEZPET, ya que ésta se había visto rebasada por la dinámica de la población y por las nuevas formas y cauces de expresión social.¹³ Asimismo, la CIMADES nació para dar operatividad al Acuerdo de Coordinación Especial firmado entre el gobierno estatal y Pemex, en el cual ambas partes reconocían la obligación legal y administrativa y el deber institucional de intensificar y mejorar sus relaciones, a fin de mantener condiciones favorables para el desarrollo de la actividad petrolera en la entidad, considerando los aspectos sociales y ambientales.¹⁴ Para ello, Pemex se comprometió en entregar año con año recursos en especie y efectivo para el desarrollo de los municipios con actividad petrolera.

A más de 10 años, estos recursos han sido manejados por el gobierno estatal sin rendición de cuentas sobre su uso a la sociedad tabasqueña. Esta situación, junto con la insuficiente fiscalización por parte de la federación de los recursos aportados por Pemex, hace suponer usos discrecionales de los mismos. Para contribuir de manera informada al debate público sobre el destino de estos recursos y cuál debe ser el papel de Petróleos Mexicanos en el desarrollo de los municipios petroleros de Tabasco, se presentará en las siguientes páginas un análisis del ejercicio y distribución de los recursos entregados al gobierno del estado y a los municipios.

¹³ Congreso del Estado de Tabasco, *Decreto 29*. LV legislatura del estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 1995, p. 1.

¹⁴ Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco. *Acuerdo de Coordinación especial Tabasco-Pemex*. Villahermosa, Tabasco, 1995, p. 3.

3. PETRÓLEOS MEXICANOS Y LOS RECURSOS DESTINADOS AL ESTADO DE TABASCO

Desde 1983, Petróleos Mexicanos (Pemex) intentó establecer relaciones más armónicas con las comunidades donde realizaba sus operaciones, sabiendo que su presencia constituía un factor para el impulso y el desarrollo de la entidad, pero también una causa significativa de múltiples problemas de orden ecológico, social, económico y cultural.¹⁵ Por esta causa, la paraestatal estableció mecanismos institucionales para apoyar a las autoridades locales de los estados con actividad petrolera con recursos en efectivo y en especie para la prestación de servicios públicos y el fomento a las actividades productivas.¹⁶ Uno de los estados beneficiados es Tabasco, por su papel dentro de la actividad petrolera. Es importante mencionar que ha sido la entidad que mayores recursos ha recibido; sin embargo, es poco lo que se puede saber en cuanto a los resultados e impactos logrados con estos apoyos, creándose con ello un vacío de información.

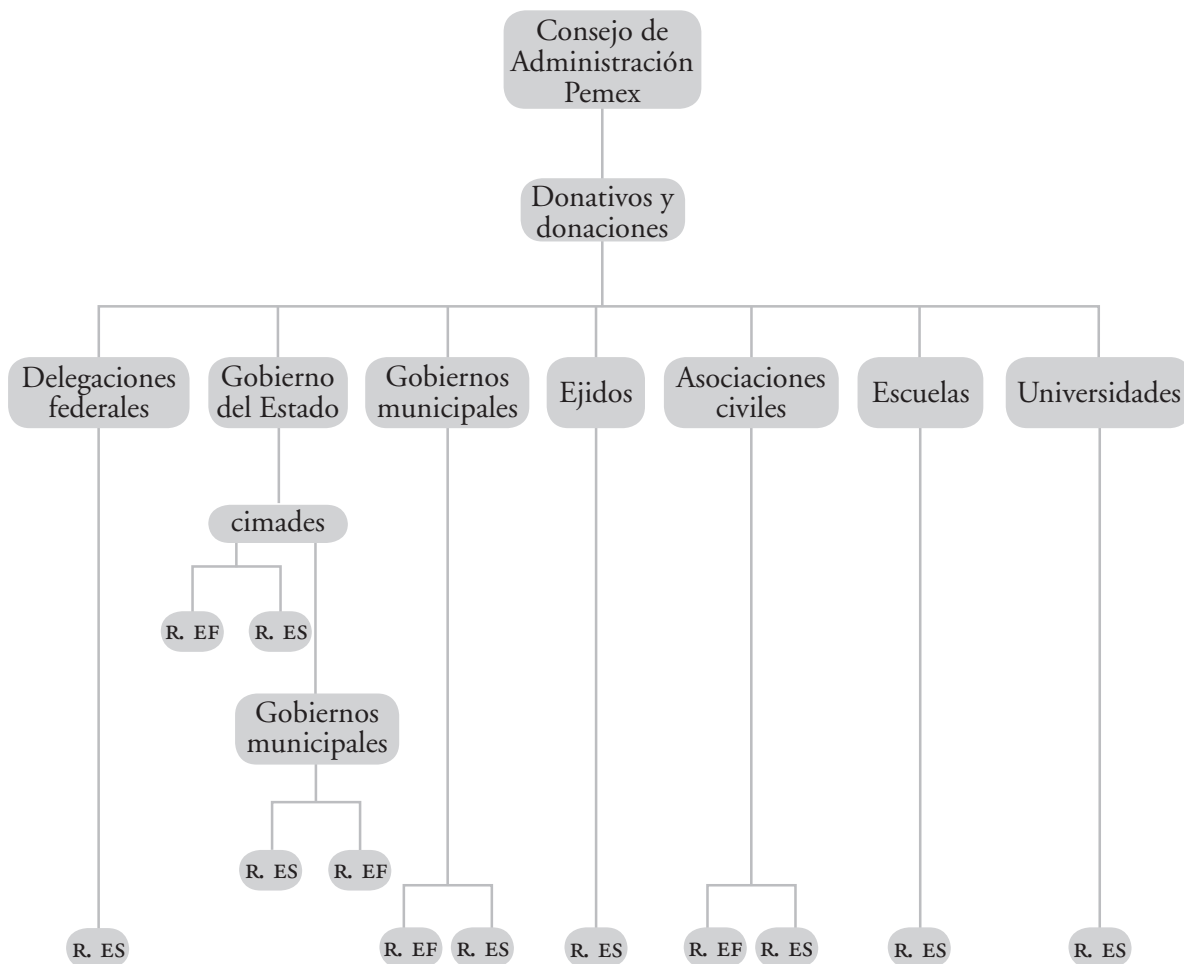
La ruta que puede seguir un donativo –efectivo– o donación –especie– de Pemex¹⁷ es diversa (ver Diagrama 1), siendo relevante señalar que los recursos que Pemex destina a Tabasco no sólo se han entregado al gobierno del estado ya que también se han distribuido entre los municipios, organizaciones civiles, delegaciones federales en el estado, secretarías estatales, delegaciones municipales, así como entre ejidos, escuelas y universidades públicas y privadas.

¹⁵ Petróleos Mexicanos, *Problemática y Política de Desarrollo Regional-Marco fundamental de referencia de la Gerencia de Desarrollo Regional*, Circular S/N de la Dirección General de Petróleos Mexicanos, México, 1983, p. 45.

¹⁶ Pemex Exploración y Producción, *Manual de procedimientos administrativos de la unidad de administración de asuntos externos. Procedimiento administrativo para donativos y donaciones*, México, 2000, p. 3.

¹⁷ Pemex define **Donación**, como la transmisión a título gratuito de aquellos bienes muebles o inmuebles improductivos para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, así como de los productos elaborados por los Organismos Subsidiarios. Por su parte considera **Donativo** a la ayuda en efectivo que se otorga a terceras personas en forma gratuita. Véase, Pemex, *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, México, 2005, p. 5.

Diagrama 1. Rutas de distribución de los recursos aportados por Pemex a Tabasco



R. ES: Recursos en especie

R. EF: Recursos en efectivo

Fuente: Elaboración propia con base en SISI Núm. 1857200056906065.

Los donativos y donaciones que son autorizados por el Consejo de Administración de Pemex para ejercerse únicamente en Tabasco durante el periodo de 1995 al año 2006 suman más de 2,125 millones de pesos, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera.

Tabla 1. Recursos totales por año autorizados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos para aplicarse en Tabasco

Año	Total	En efectivo	En especie
1995	103,067,440	35,609,550	67,457,890
1996	54,730,880	39,729,580	15,001,300
1997	112,529,700	66,463,060	46,066,640
1998	100,121,940	48,407,510	51,714,430
1999	132,796,620	73,796,000	59,000,620
2000	140,485,270	89,550,000	50,935,270
2001	125,930,590	87,874,460	38,056,130
2002	109,234,530	70,000,000	39,234,530
2003	289,877,100	115,000,000	174,877,100
2004	176,023,570	110,000,000	66,023,570
2005	282,435,680	190,500,000	91,935,680
2006	497,950,020	470,000,000	27,950,020
TOTAL	2,125,183,340	1,396,930,160	728,253,180

Fuente: Elaboración propia con base en SISI núm. 1857200056906065.

Cabe señalar que del total de recursos aplicados en Tabasco, según los informes públicos de Pemex, 65.7 por ciento ha sido en efectivo, el resto se ha otorgado en especie; es decir, en asfalto, gasolina, tuberías, equipos de cómputos e inmuebles. Al analizar la lista de beneficiarios en Tabasco se observa que 1995 es el año en el que menos beneficiarios hubo, solamente el gobierno del Estado, la Secretaría de Marina y una escuela primaria. En contraste, en los años 1996, 1997, 1998 y 1999 la lista de beneficiarios rebasa los veinte en cada año, siendo 1997 el de mayor número con 28. Es importante señalar que el gobierno estatal ha sido el principal beneficiario en términos de cantidad de recursos, recibiendo, en promedio, 92 por ciento de lo asignado anualmente por Pemex a la entidad.

3.1. LOS RECURSOS DE PEMEX ENTREGADOS AL GOBIERNO DEL ESTADO Y A LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOCIAL

Cómo se señaló anteriormente, desde los años setenta se han creado en Tabasco una serie de instituciones gubernamentales para administrar los recursos que Pemex ha autorizado para contener el descontento social provocado por los efectos negativos de la actividad petrolera en Tabasco.¹⁸ Para el periodo analizado, el órgano encargado de administrar dichos recursos, en el marco del Acuerdo de Coordinación Especial firmado entre el gobierno del estado de Tabasco y Petróleos Mexicanos, ha sido la CIMADES.

De acuerdo a los documentos oficiales, el propósito fundamental de la CIMADES es hacer efectiva la conciliación de la actividad petrolera con las otras actividades productivas del estado para así fomentar el desarrollo armónico de Pemex y Tabasco, mejorando las condiciones sociales, económicas y ambientales de las zonas petroleras y propiciando la conciliación oportuna de los conflictos motivados por el deterioro ambiental. Con ello se buscó que el gobierno facilitara el desarrollo de las actividades petroleras en Tabasco y que Pemex, a su vez, colaborara en el desarrollo económico del estado.¹⁹

De acuerdo con su decreto de creación, la Comisión tiene las siguientes facultades:

- Propiciar el equilibrio armónico entre las actividades de Pemex y las demás actividades productivas del estado.
- Establecer mecanismos que permitan que las actividades de Pemex coadyuven directamente en el desarrollo del estado.
- Definir e instrumentar acciones dirigidas a la prevención y corrección de daños al ambiente causados por la actividad petrolera.
- Acordar e implementar los mecanismos para diagnosticar, evaluar y, en su caso, indemnizar las afectaciones ocasionadas por Pemex.
- Dar respuesta integral a la problemática generada por la actividad petrolera.
- Instrumentar acciones que permitan evitar accidentes y desequilibrios ecológicos.
- Servir como canal de comunicación permanente entre las dependencias de los tres niveles de gobierno, Pemex y la sociedad.

¹⁸ Para mayor referencia sobre el tema véase, F. Tudela, *op.cit.*, 1989.

¹⁹ R. Madrazo, *Primer Informe de Gobierno*, Villahermosa, Tabasco, 1995, p. 61; Congreso del Estado de Tabasco, Decreto 29. LV legislatura del estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 1995, p. 1-2.

La CIMADES se encuentra regida por un Consejo Directivo, presidido por el gobernador en funciones, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Protección Ambiental (SEDESPA) –como vicepresidente– y al Coordinador General de la CIMADES como secretario. El resto del Consejo está integrado por los titulares de varias secretarías del gobierno estatal: Fomento Económico, Planeación y Finanzas, Salud, Educación y el titular del COPLADET.

Así mismo, la CIMADES cuenta con un Consejo Consultivo integrado por los representantes en el estado de Petróleos Mexicanos; las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo Social; Comunicaciones y Transportes; Energía; y Reforma Agraria; la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente; la Procuraduría Agraria; y la Comisión Nacional del Agua.

La Estructura Orgánica de CIMADES está integrada por un Coordinador General, quien es designado y removido por el gobernador y apoyado por cinco direcciones.²⁰

- Dirección Técnica: le corresponde atender las reclamaciones por daños de Pemex y emitir los dictámenes técnicos de forma inapelable.
- Protección Ambiental: realiza estudios de zonas afectadas por la actividad petrolera, así como acciones para proteger el ambiente.
- Supervisión y Control de Obras: integra y supervisa los programas anuales de obras de infraestructura ejecutadas por Pemex y cimades.
- Organización Social: elabora convenios con los ayuntamientos para la realización de obras de Desarrollo Social y programas productivos.
- Concentración y Revisión Patrimonial: atiende de manera inmediata situaciones que impidan la operación de Pemex.

La CIMADES es la instancia que se encarga de la aplicación de los recursos que Pemex otorga al gobierno del estado de Tabasco y que, según su estructura orgánica, debe contribuir a tener condiciones adecuadas para que la paraestatal pueda realizar sus actividades en la entidad sin enfrentarse a los reclamos sociales.²¹

²⁰ Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *La nueva relación Tabasco-Pemex. Una alternativa de desarrollo. 1995-2000*, México, CEPAK, 2000, p. 20.

²¹ En enero del 2007, la titular de la CIMADES, en entrevista de radio, señalaba que a su llegada a la Coordinación General había encontrado reclamaciones con seis años de espera sin que fueran revisadas (El Heraldo de Tabasco, 2007).

Pero, al mismo tiempo, debe fungir como una segunda instancia para decidir sobre las reclamaciones de comunidades afectadas por las actividades petroleras. Al tener que conciliar dos funciones –por una parte, sirviendo como un vehículo para distribuir recursos donados por Pemex entre las comunidades afectadas y, por otra, revisando reclamaciones rechazadas en primera instancia por la paraestatal– surgen confusiones y conflictos que han socavado no sólo la eficiencia de la institución, sino también su credibilidad.

Asimismo, es importante mencionar que resulta preocupante el hecho de que el Consejo Directivo, que es el máximo órgano de decisión dentro de la CIMADES,²² esté presidido por el gobernador en turno y que el resto de los miembros sean los titulares de varias secretarías que forman parte del Poder Ejecutivo estatal. Esta estructura proporciona al gobernador mucho margen de maniobra para el manejo, aplicación y evaluación de los recursos, convirtiendo al gobierno del estado en juez y parte del reparto de los beneficios petroleros en Tabasco. Adicionalmente, la falta de mecanismos adecuados de rendición de cuentas y contraloría social facilita el uso indebido de estos recursos porque dificulta fincar responsabilidades y fijar sanciones. Esta situación ha provocado una serie de denuncias según las cuales el gobierno estatal ha usado los recursos de Pemex, administrados por CIMADES, de manera indebida. Incluso se ha dicho que estos recursos han fungido como la “caja chica del PRI”²³ y por esta razón se ha pedido la desaparición de la CIMADES y la creación de un fideicomiso que sea manejado en conjunto con varios actores sociales.²⁴

3.2. LOS ANEXOS DE EJECUCIÓN

Los recursos que son otorgados a la CIMADES se han canalizado mediante compromisos adquiridos en convenios generales entre Pemex y el gobierno del estado denominados Acuerdos de Coordinación.

²² Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Reglamento interior de la Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social*, Villahermosa, Tabasco, 1998, p. 3.

²³ A. Zalík, *Re-regulating the Mexican Gulf*, Paper No.15, Center for Latin American Studies, University of California at Berkeley, 2006, p. 17.

²⁴ O. Priego, *op. cit.*, p. 252-262.

El primer acuerdo especial²⁵ se firmó el 21 de marzo de 1995 por el entonces gobernador de Tabasco, Roberto Madrazo, y el director general en turno de Pemex, Adrián Lajous Vargas.²⁶ Posteriormente, el 10 de diciembre de 2002, se firmó una versión actualizada entre Manuel Andrade Díaz, en aquel tiempo gobernador del estado, y Raúl Muñoz Leos, entonces director de Pemex. Estos acuerdos reflejan el interés que tiene cada gobernador para con Pemex, destacando que el acuerdo de 2002 sirvió para dar pie a la firma de acuerdos adicionales que contemplan la aplicación de recursos en diversos aspectos relacionados con la industria petrolera en Tabasco.²⁷

Derivados de estos acuerdos de Coordinación, cada año Pemex y el gobierno del estado firman un documento denominado Anexo de Ejecución,²⁸ en el cual se convienen los compromisos para la realización de programas productivos y de desarrollo social. Al mismo tiempo, se establecen las obligaciones tales como: llevar registro de obras; proyectos y acciones realizados con recursos aportados por Pemex; integrar informes sobre la utilización de estos recursos; integrar los expedientes, fichas y cédulas técnicas que sustenten la ejecución de los proyectos, obras y acciones a realizar; e integrar un grupo de trabajo Pemex-Gobierno del estado, para supervisar la aplicación de los recursos, practicar auditorias y evaluaciones respecto a los recursos otorgados.

Cada Anexo de Ejecución comprende de uno a tres anexos técnicos que definen los montos que Pemex otorgará al gobierno estatal en ese año, así como los programas generales en los cuales se aplicarán los recursos.²⁹

²⁵ El Manual de procedimientos administrativos de la unidad de administración de asuntos externos define al **Acuerdo de Coordinación** como el convenio suscrito entre Petróleos Mexicanos y los titulares del Poder Ejecutivo de los estados, con el propósito de coordinar esfuerzos y fortalecer el marco de relaciones entre los gobiernos de los estados con instalaciones petroleras, para el otorgamiento de donativos (recursos en efectivo), donaciones de materiales e insumos y la ejecución con cargo a su presupuesto de obras de infraestructura de beneficio mutuo, para impulsar el desarrollo social de la comunidades con influencia petrolera.

²⁶ Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco. *Acuerdo de Coordinación especial Tabasco-Pemex*. Villahermosa, Tabasco, 1995, p. 7.

²⁷ Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco. *Acuerdo de Coordinación Tabasco-Pemex*, Villahermosa, Tabasco, 2002, p. 5-6.

²⁸ El Manual de procedimientos administrativos de la unidad de administración de asuntos externos define al **Anexo de ejecución**, como el instrumento de planeación federal, derivado del Acuerdo de Coordinación Especial, que integra anualmente las acciones autorizadas, recursos comprometidos, responsabilidades institucionales y plazos de ejecución de los programas de beneficio mutuo convenidos entre Petróleos Mexicanos y los gobiernos estatales.

²⁹ Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial*, Villahermosa, Tabasco, 2000, p. 14-18; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 2001, p. 14-17; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación Tabasco-Pemex*, Villahermosa, Tabasco, 2002, p. 15-17; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación Tabasco-Pemex*, Villahermosa, Tabasco, 2003, p. 16-18; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación Tabasco-Pemex*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 16-18; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación Tabasco-Pemex*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Es importante señalar que en algunos años se han transferido al gobierno estatal recursos adicionales, tal es el caso de los años 1997 y 2001 mediante la firma de *addendum* para la realización de acciones contra inundaciones, y durante 2005 y 2006 cuando se transfirieron grandes cantidades de recursos adicionales: 190 y 420 millones de pesos respectivamente, como parte de un programa de apoyo a la vivienda rural.³⁰

Entre 1995 y 2006 se entregaron al gobierno de Tabasco, mediante compromisos contraídos en los anexos de ejecución, *addendum* y el programa de apoyo a la vivienda rural, más de 3,247 millones de pesos distribuidos de la siguiente manera:

³⁰ Es relevante mencionar que estos recursos fueron entregados al gobierno del Estado por Pemex después de varios meses de movilización social, plantones en las oficinas de Pemex en la ciudad de Villahermosa y a las gestiones que para los mismos realizaron diputados locales y federales tanto del PRD como del PRI.

**Tabla 2. Recursos aportados por Pemex al gobierno del estado
de Tabasco mediante Anexos de Ejecución**
(donaciones y donativos)

Año	Total	Aplicado por Pemex¹	Aplicado por cimades
1995	277,627,000	176,765,000	100,862,000
1996	291,240,397	201,530,000	89,710,397
1997	334,081,434	250,452,300	83,629,134
1997^a	14,655,594	NA	14,655,594
1998	369,122,685	270,000,000	99,122,685
1999	333,765,525	212,000,000	121,765,525
2000	350,250,822	220,000,000	130,250,822
2001	109,297,674	NA	109,297,674
2001^b	15,000,000	NA	15,000,000
2002	107,011,038	NA	107,011,038
2003	163,607,182	NA	163,607,182
2004	162,771,782	NA	162,771,782
2005	59,265,223	NA	59,265,223
2005^c	190,000,000	NA	190,000,000
2006	50,000,000	NA	50,000,000
2006^c	420,000,000	NA	420,000,000
TOTAL	3,247,696,356	1,330,747,300	1,916,949,056

¹ Este apartado se incluyó en los anexos de ejecución hasta el año 2000 para dar cuenta de los montos destinados por Pemex a obras de infraestructura.

^a Recursos adicionales entregados ese mismo año.

^b Recurso adicional donado a Tabasco para obras de protección contra inundaciones.

^c Recursos mediante acuerdo de colaboración en materia de programa especial de apoyo a la vivienda rural.

NA: No aplica.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos de Ejecución 1995-2006 y acuerdos de colaboración en materia de Programa Especial de Apoyo a la vivienda rural 2005 y 2006.

Como se puede apreciar en la Tabla 2, de 1995 hasta el año 2000 –periodo de gobierno de Roberto Madrazo Pintado– Pemex comprometió grandes cantidades de recursos al estado, de los cuales 40.9 por ciento fueron aplicados de forma directa por la paraestatal en obras de infraestructura. Cabe resaltar que estos recursos no se incluyen en los datos publicados en la página de Internet de Pemex porque no son apoyos entregados a terceros. Si bien esto explica por qué a partir de 2001 se han excluido dichos montos de los anexos de ejecución y de los reportes publicados en Internet, también da cuenta de las dificultades de conocer a ciencia cierta el total de recursos federales canalizados a través de Pemex a la entidad. Si hubiese la obligación de elaborar un documento que incluya todos los recursos otorgados, ello facilitaría no sólo la fiscalización por parte de las instancias federales y estatales correspondientes, sino también permitiría el monitoreo ciudadano.

Existe una gran diferencia entre los recursos que Pemex reporta como entregados al estado de Tabasco en su página electrónica y los recursos que aparecen comprometidos hasta el año 2000 con el gobierno del estado en los Anexos de Ejecución (ver Tabla 3). Por lo anterior se puede considerar que las cantidades entregadas al gobierno del estado disminuyeron entre 2001 y 2004, y en cambio en 2005 y 2006 las cantidades se elevaron debido a los recursos del programa de apoyo a la vivienda rural.

Tabla 3. Diferencias entre los recursos reportados por Pemex y los comprometidos mediante Anexos de Ejecución en el periodo 1995-2000

Reportados por Pemex ^a	Reportados en Anexos de Ejecución ^b	Aplicados por Pemex, mediante obras de beneficio mutuo
2,125,183,330	3,247,696,356	1,330,747,300

^a Incluye todos los beneficiarios de donativos y donaciones en Tabasco.

^b Únicamente son los recursos entregados al gobierno del estado.

Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos de Ejecución 1995-2005 y Petróleos Mexicanos, *Informe de donativos y donaciones*, SISI núm. 1857200056906065.

³¹ *loc. cit.*

Entre las cosas que es posible destacar de los apoyos recibidos durante la administración de Roberto Madrazo Pintado (1995-2000) se encuentra, en primer lugar, el *addendum* firmado en 1996, el cual señalaba que 0.2 por ciento del total de recursos en efectivo entregados por Pemex a la CIMADES fueran canalizados a la SECOTAB con la finalidad de que esta dependencia estatal vigilara su aplicación. Es a partir de este año cuando se entregan recursos a la SECOTAB para auditar los recursos entregados por Pemex a la CIMADES.

De igual forma se canalizaron recursos para reubicar la escuela Rafael Ramírez y el jardín de niños del poblado San Eligio del Municipio del Cunduacán como parte de la recomendación 80/96 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), después de la explosión de un ducto en 1995. Durante el gobierno de Madrazo Pintado también se recibieron recursos para apoyos a afectaciones del huracán Opal y Roxana.

Durante el año 2001, en el gobierno interino de Enrique Priego Oropeza –dada la anulación de la elección para gobernador del año 2000– Pemex dejó de comprometer recursos en efectivo en los anexos de ejecución para la aplicación en obras de beneficio mutuo.

Es en ese año que, mediante *addendum*, se reciben recursos adicionales para la construcción de bordos contra inundaciones en la ciudad de Villahermosa, los cuales fueron motivo de atención por la paraestatal en una auditoria,³² realizada en el año 2002 por el órgano de Control Interno de Pemex, ya que de los 15 millones de pesos entregados por esta vía y destinados a cuatro obras de protección marginal en el río Carrizal, el gobierno del estado destina los recursos fraccionando las obras mediante la asignación de un contrato de obra directa a ocho compañías, de las cuales una, hasta el momento de la auditoria, no se había iniciado cuando ya debía haberse concluido.³³

En cuanto al gobierno de Manuel Andrade Díaz, quien asume cargo en 2002, le reclama a Pemex la manera discrecional con la que se habían estado asignando los recursos al gobierno del estado, ya que estos no habían permitido

³² Al parecer, dado que Pemex declara inexistentes los informes de las auditorias en otros años, ésta es la única auditoria que el oic de Pemex ha realizado a lo largo de 11 años de entregar recursos al gobierno del estado de Tabasco.

³³ Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, Solventación de las observaciones realizadas por los auditores del Órgano Interno de Petróleos Mexicanos. Relativa a la revisión de los donativos y donaciones otorgados en el año 2001 por Petróleos Mexicanos al gobierno del estado de Tabasco, p. 5 y 6, SISI No. 1857200066906.

alcanzar las metas programadas ni el desarrollo social de los municipios impactados por la actividad petrolera. Adicionalmente, señalaba Andrade, “es importante mencionar que de 2000 a 2001 había un decremento de 36 por ciento en los recursos entregados mediante anexos de ejecución”. Como consecuencia esta situación le había generado al gobierno del estado presiones por parte de las comunidades y, “dado que para que la paraestatal desarrolle sus actividades se requiere establecer acuerdos y compromisos con instancias municipales y sociales”, solicitaba a la paraestatal, para el Anexo de Ejecución 2002, un monto en efectivo –para la aplicación de programas de Desarrollo Social, proyectos productivos, Protección Ambiental y Obras de infraestructura Urbana y Rural– de 145 millones 497 mil 888 pesos y recursos en especie por la cantidad de 68 millones 55 mil pesos.³⁴ Asimismo, solicitaba la creación de una mesa de trabajo entre Pemex y el gobierno del estado con la finalidad de realizar una revisión de las obras rezagadas y el análisis y autorización de nuevas obras de beneficio mutuo.³⁵

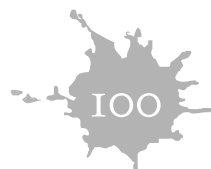
Durante el quinquenio de Manuel Andrade Díaz se firmó, el 10 de diciembre de 2002, un nuevo Acuerdo de Coordinación entre Pemex y el poder Ejecutivo de Tabasco y, posteriormente, en 2003, cinco convenios adicionales a los acuerdos de coordinación, mediante los cuales la paraestatal se comprometió a apoyar al estado en materia de obras de infraestructura y equipamiento de beneficio mutuo, formación de recursos humanos, protección del medio ambiente, promoción de proveedores y contratistas locales vinculados a la industria petrolera y, por último, en materia de fomento de actividades productivas. Para los cinco nuevos acuerdos se firmarían de manera anual Anexos de Ejecución adicionales a los anexos producto del acuerdo de coordinación.

Cabe mencionar que cuatro acuerdos destinan recursos, destacando el de protección ambiental por los cuantiosos montos que se han destinado. Sin embargo, hasta el día de hoy, para estos acuerdos Pemex sólo destinó recursos durante 2004 y 2005³⁶ (ver siguiente cuadro). Dichos recursos provienen del presupuesto anual de sus subsidiarias PEP y PGPB y serían aplicadas directamente por ellas.

³⁴ Los recursos entregados al gobierno del estado para el 2002 fueron, a diferencia de lo solicitado por el gobernador, en efectivo 70 millones de pesos y en especie un poco más de 37 millones de pesos.

³⁵ M. Andrade, *Misiva enviada al director de Petróleo Mexicanos*, Villahermosa, Tabasco, 2002 proporcionada por Pemex en respuesta a la solicitud SISI No. 1857200089306.

³⁶ A pregunta expresa sobre la aplicación de recursos en el año 2006 en estas materias, Pemex señala que ya no se firmaron anexos de ejecución para 2006.



**Tabla 4. Recursos aportados para aplicarse en Tabasco por Pemex
mediante acuerdos en diversas materias**

Acuerdo	2004	2005
En materia de Protección Ambiental	749,647,585	1,712,863,322
En materia de Obras de beneficio mutuo	87,900,000	168,000,000
En materia de formación de recursos humanos de alto nivel	57,884,448	53,400,000
En materia de promoción de proveedores y contratistas vinculados a la industria petrolera	0	0
En materia de fomento de la inversión de la exportación de bienes y servicios y del empleo vinculados a la industria petrolera	5,000,000	0

Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos de Ejecución de cada acuerdo durante los años 2004 y 2005.³⁷

Además, durante el quinquenio de Manuel Andrade Díaz se firmaron adicionalmente dos acuerdos temporales en materia de Apoyo a la vivienda rural, para los cuales se invirtieron 610 millones de pesos durante los años 2005 y 2006, como resultado de sendas movilizaciones y negociaciones en la que se vieron inmiscuidos legisladores del PRD y del PRI tanto a nivel local como federal.

³⁷ Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de protección ambiental*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 4; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de Obras de Beneficio Mutuo*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 4; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de Ejecución derivado del Acuerdo de Coordinación en materia de formación de recursos humanos de alto nivel*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 4; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de Ejecución derivado del Acuerdo de Coordinación en materia de fomento de la inversión de la exportación de bienes y servicios y del empleo vinculados a la industria petrolera*, Villahermosa, Tabasco, 2003, p. 4; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de Ejecución derivado del Acuerdo de Coordinación en materia de protección ambiental*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 4; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivado del Acuerdo de Coordinación en materia de Obras de Beneficio Mutuo*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 5; Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de Ejecución derivado del Acuerdo de Coordinación en materia de de formación de recursos humanos de alto nivel*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 4.

Dicho movimiento culminó con el pago de 5,000 pesos a cada una de las más de 120 mil familias beneficiarias del programa a través de la CIMADES. Es importante mencionar que hasta febrero de 2007 el acuerdo de finiquito del programa de vivienda de fecha 22 de febrero de 2006 se encontraba en proceso de firma.³⁸

Hay que destacar que previo a la aprobación de estos recursos, el Consejo de Administración de Pemex daba cuenta de la urgencia de entregar esos recursos por compromisos contraídos en la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal mediante negociación con legisladores locales y federales del estado de Tabasco, y aceptando que con este tipo de apoyos se promueve la Industria de la reclamación,³⁹ y que, sin embargo, se tenían que otorgar para desbloquear las instalaciones en el estado de Tabasco, continuar con sus actividades y detener la movilización que se estaba dando en ese entonces.⁴⁰

Otro punto que llama la atención en el quinquenio de Manuel Andrade Díaz es la entrega de 50 millones de pesos en efectivo, por parte de Pemex, el 22 de septiembre de 2006, tres meses antes de que terminara su periodo. Cabe señalar, que para la entrega de este dinero –destinado a “Programas de Desarrollo Social”– no se firmó ningún anexo de ejecución, sólo existe una minuta de entrega-recepción de los recursos, por medio de la cual Pemex ampara su otorgamiento.⁴¹

En síntesis, la aplicación de los recursos otorgados por Pemex al gobierno de Tabasco se ha caracterizado por una débil fiscalización. Los diferentes canales por medio de los cuales se entregan –respaldados por numerosos acuerdos y anexos técnicos– han contribuido a esta falta de control institucional. Aunado a ello, encontramos indicios de presiones políticas, ejercidas por el gobernador Andrade, legisladores locales y federales y líderes del estado ante la paraestatal, para obtener más recursos a cambio de contener el descontento social y garantizar la continuidad de la actividad petrolera. Debido a que el Consejo de Administración de Pemex sigue autorizando el otorgamiento de recursos, sin resolver estos problemas, se puede suponer que el método de la presión política funciona.

³⁸ Respuesta de Pemex a la solicitud de información SISI No. 1857200096006.

³⁹ Consejo de Administración de Pemex, Acta 767, SISI No. 1857200100306.

⁴⁰ Pemex, *Minuta de acuerdo entre Pemex y legisladores en el estado de Tabasco*, México, 2004, p. 1.

⁴¹ Respuesta de Pemex a la solicitud de información SISI No. 1857200011207.

4. LOS RECURSOS APLICADOS POR CIMADES

El análisis de los anexos de ejecución y de los Informes de gobierno estatal permiten conocer el gasto total de CIMADES que se divide en el presupuesto asignado por el gobierno estatal –destinado a gastos de operación– y los apoyos en especie y efectivo de Petróleos Mexicanos. En la Tabla 7 se muestran los montos que la CIMADES ha manejado entre 1995 y 2006.

Tabla 5. Presupuesto de CIMADES 1995 – 2006

Año	Total	Donaciones de Pemex	Donativos de Pemex	Presupuesto estatal asignado a CIMADES
1995	100,862,000	35,610,000	65,252,000	NA
1996	94,147,054	34,082,597	55,627,800	4,436,657
1997	89,382,528	45,003,000	38,626,134	5,753,394
1997 ^a	14,655,594	14,655,594	0	0
1998	106,350,143	57,500,000	41,622,685	7,227,458
1999	131,038,877	71,179,000	50,586,525	9,273,352
2000	140,027,687	79,550,000	50,700,822	9,776,865
2001	123,276,680	72,874,455	36,423,219	13,979,006
2001 ^b	15,000,000	15,000,000	0	0
2002	121,840,246	70,000,000	37,011,038	14,829,208
2003	184,198,509	100,000,000	63,607,182	20,591,327
2004	183,457,099	100,000,000	62,771,782	20,685,317
2005	81,562,322	0	59,265,223	22,297,099
2005 ^c	190,000,000	190,000,000	0	0
2006	73,813,679	50,000,000	0	23,813,679
2006 ^c	420,000,000	420,000,000	0	0
TOTAL	2,069,612,418	1,355,454,646	561,494,410	152,663,362

^a Recursos adicionales entregados ese mismo año.

^b Recurso adicional donado a Tabasco para obras de protección contra inundaciones.

^c Recursos mediante acuerdo de colaboración en materia de programa especial de apoyo a la vivienda rural.

NA: No aplica.

Fuente: Elaboración propia con base en Anexos de Ejecución, 1995 -2005, y Presupuesto General de Egresos del Gobierno del estado de Tabasco. SISI núm. 1857200096006065; SISI núm. 1857200096106065; y SISI núm. 1857200011207.

⁴² Decreto 087, P.O. No. 5563, p. 13, Decreto 195, P.O. No. 5667, p. 62, Decreto 310, P.O. No. 5772, p. 72, Decreto 151, P.O. No. 5876, p. 40, Decreto 281, P.O. No. 5980, p. 32, Decreto 438, P.O. No. 6085, p. 17, Decreto 048, P.O. No. 6187, p. 25, Decreto 198, P.O. No. 6293, p. 19, Decreto 287, P.O. No. 6394, p. 14, Decreto 049, P.O. No. 6502, p. 62, Decreto 102, P.O. No. 6606, p. 2.

En general, se puede decir que la mayor parte de los recursos que ha recibido directamente el gobierno del estado, y que se han ejercido a través de la CIMADES, han sido en efectivo, a excepción del año 2005, en que sólo se destinaron recursos en especie. Asimismo, cabe señalar que la CIMADES utiliza 16 por ciento de los recursos en efectivo, entregados por Pemex, para el pago de sueldos y salarios de su personal,⁴³ aún en contra de los compromisos contraídos en los Anexos de Ejecución. Por esta razón Pemex, en el documento escenario de la relación Pemex-Comunidad-estado de Tabasco, reconoce que de desaparecer la CIMADES “se dispondría del costo que representa actualmente la operación de CIMADES para la administración de los recursos para desarrollo social. Por lo tanto habría más recursos para beneficio social, es decir, al no tener que pagar los costos pecuniarios, políticos y sociales de la intermediación de la CIMADES, dichos recursos se podrían aplicar con mayor eficiencia”.⁴⁴

Lo anterior resulta muy significativo, ya que la CIMADES, además de los recursos federales que maneja y de los cuales distrae una parte para el pago de personal, recibe recursos estatales para su funcionamiento, en la que se incluye el pago de su personal, y cuyas cantidades se aprecian en la Tabla 5.

Los resultados de las auditorías realizadas a la CIMADES por auditores externos sugieren que los recursos entregados por Pemex cada año no siempre han sido utilizados de la mejor manera: los montos autorizados año con año no se ejercen en su totalidad y se siguen utilizando en fechas posteriores, sin que dichos recursos sean refrendados.

Así, en el año 2002 todavía existían recursos autorizados en 1999 que no se habían aplicado en acciones y programas de desarrollo social.⁴⁵ En diciembre de 2005 se tenía un saldo de más de 106 millones de pesos producto de anexos anteriores,⁴⁶ lo que indica, en voz de sus auditores, que “no están siendo programados en atención al cumplimiento oportuno de las acciones generales contenidas en los anexos de ejecución”.⁴⁷

⁴³ Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Solventación de las observaciones realizadas por los auditores del órgano interno de petróleos mexicanos relativa a la revisión de los donativos y donaciones otorgados en el año 2001 por Petróleos Mexicanos al gobierno del estado de Tabasco*, p. 1, SISI, No. 1857200066906.

⁴⁴ Pemex, *Escenarios de la relación Pemex-Comunidad. estado de Tabasco. Gerencia Corporativa de Desarrollo Social*. Presentación en Powerpoint, México, 2004, p. 25.

⁴⁵ Vélez Téllez Asociados, *Informe preliminar de Auditoría externa a la CIMADES (enero-junio de 2002)*, Villahermosa, Tabasco, 2002, p. 4.

⁴⁶ J. Rodríguez, *Auditoría del 01 de enero al 31 de diciembre de 2005 a la CIMADES. Estados financieros*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 6.

⁴⁷ Vélez Téllez Asociados, *op. cit.*, p. 24.

Dichos recursos, que representan un subejercicio, operan como un saldo a favor que genera intereses, de los que puede disponer el gobierno estatal en cualquier momento. Esto no sólo dificulta el control sobre los recursos, también contraviene los compromisos contraídos con la paraestatal, uno de los cuales es comprobar su utilización para poder volver a recibir más y solicitar la autorización del Consejo de Administración de Pemex para cualquier cambio en los programas. Esto indica que el gobierno del estado ha estado violentando los lineamientos de Pemex para la entrega de los recursos, sin que la paraestatal realice las acciones correspondientes para impedirlo.

Es de mencionar que la falta de rendición de cuentas se repite con los recursos que CIMADES entrega a los municipios, a universidades y a las secretarías estatales. A pesar de que antes de su entrega se firma un documento denominado “Acuerdo de coordinación para la aportación de recursos en especie o en efectivo”, en el cual los beneficiarios se comprometen a acreditar el uso de los recursos, así como de otorgar todas las facilidades al estado y a la federación para verificar su uso y destino, esto no ocurre en la práctica. Por ejemplo, en 2007, la CIMADES solicitó a varios municipios la comprobación, o en su caso reintegro, de los recursos entregados durante 2005 y 2006, ya que no habían comprobado el ejercicio de los mismos.⁴⁸

Finalmente, cabe mencionar algunas observaciones de los auditores externos, porque dan cuenta de cómo la falta de mecanismos de control y rendición de cuentas facilita usos irresponsables e indebidos de los recursos públicos. En las auditorías se mencionan la falta de registro de los recursos en especie que recibe la CIMADES, de las actas de entrega y terminación de las obras realizadas, gastos evaluados como innecesarios —compra de cigarrillos, galletas y *gatorades*—,⁴⁹ consumo excesivo de gasolina por vehículos que están dados de baja, facturas de mantenimiento de vehículos que también están dados de baja, facturas emitidas por talleres que no existen, consumo de combustible sin comprobación, y vehículos desvalijados.⁵⁰

⁴⁸ Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Cédula de observaciones. Mimeógrafo*, Villahermosa, Tabasco, 2007, p. 3-11.

⁴⁹ R. Escobar, *Dictamen presupuestal de la CIMADES*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 3-34.

⁵⁰ Vertiz Martínez y Asociados, *Observaciones y recomendaciones del ejercicio 2003 de la CIMADES*. Villahermosa, Tabasco, 2003, p. 1, 4, 7, 14, 20 y 27.

En 2004, las observaciones incluyen la detección de pagos de insumos y materiales con costos superiores a los del mercado, el incumplimiento en la realización de obra pública por parte de algunos contratistas y personal que cobra en nóminas y en lista de raya al mismo tiempo, además, la dependencia no cuenta con inventario físico de los bienes muebles e inmuebles. Algunas de estas observaciones se repiten a través de los años (ver Anexo 1).

La acciones de las instancias estatales responsables, y el hecho de que Pemex sigue entregando recursos pese a conocer las irregularidades, dan cuenta del poco interés que existe para reorientar estos recursos y asegurar que efectivamente contribuyan, por medio de programas gubernamentales y construcción de obra pública, al desarrollo social de las comunidades afectadas por la actividad petrolera.

4.1. LOS RECURSOS APLICADOS POR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Los municipios son los principales beneficiarios de los recursos que Pemex otorga vía donaciones y donativos, ya que son doblemente favorecidos. Por un lado, el gobierno estatal aplica recursos a través de la CIMADES y, por el otro, los gobiernos municipales hacen uso de los mecanismos establecidos por Pemex para solicitar directamente apoyos en efectivo y en especie a la paraestatal. Pemex ha entregado entre 1995 y 2006 a los municipios de Tabasco 2.8 por ciento del total de recursos que ha destinado a Tabasco.

Tabla 6. Recursos de Pemex canalizados a los municipios 1997 - 2006

Municipio	Recursos entregados por Pemex		Recursos aplicados por la CIMADES		Total	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Cárdenas	11,976,697	18.12	41,254,657	7.41	53,231,354	8.55
Balancán	3,655	0.01	0	0	3,655	0
Centla	1,717	0	37,653,365	6.77	37,655,082	6.05
Centro	13,636,652	20.64	92,435,649	16.61	106,072,301	17.04
Comalcalco	7,041,655	10.66	24,961,413	4.49	32,003,068	5.14
Cunduacán	4,330,216	6.55	32,727,881	5.88	37,058,097	5.95
E. Zapata	49,473	0.07	6,302	0	55,775	0.01
Huimanguillo	4,284,659	6.48	44,649,038	8.02	48,933,697	7.86
Jalapa	0	0	6,372,325	1.15	6,372,325	1.02
Jalpa de Méndez	87,920	0.13	14,512,377	2.61	14,600,297	2.35
Jonuta	0	0	5,274,752	0.95	5,274,752	0.85
Macuspana	15,467,636	23.41	31,357,646	5.64	46,825,282	7.52
Nacajuca	3,847,013	5.82	33,612,815	6.04	37,459,828	6.02
Paraíso	5,351,086	8.10	24,661,233	4.43	30,012,319	4.82
Tacotalpa	0	0	1,929,567	0.35	1,929,567	0.31
Teapa	0	0	4,396,123	0.79	4,396,123	0.71
Tenosique	0	0	2,218,095	0.40	2,218,095	0.36
Varios Municipios	0	0	158,414,846	28.47	158,414,846	25.45
TOTAL	66,078,379	100	556,438,084	100	622,516,463	100

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno del estado de Tabasco, *Tercer Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1998, p. 184-224 y 643-666; Gobierno del estado de Tabasco, *cuarto Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1998, p. 184- 224 y 643-666; y Petróleos Mexicanos, *la aplicación de los recursos vía CIMADES en los Municipios de Tabasco*, SISI No 1857200005507.

Como puede observarse en la Tabla 6, entre 1997 y 2006 Pemex entregó directamente a municipios de Tabasco un poco más de 66 millones de pesos en especie y efectivo. Macuspana fue el más beneficiado, al recibir 23 por ciento de dichos recursos, seguido por Centro (20 por ciento) y Cárdenas (18 por ciento). Es importante señalar que los municipios de Balancán, Centla, Jalpa de Méndez y Emiliano Zapata son los que menos beneficios obtuvieron: en conjunto han recibido únicamente 0.2 por ciento del total de recursos otorgados.

Por otro lado, en lo que se refiere a los recursos que CIMADES aplica en los municipios de Tabasco (ver Tabla 6), se puede observar que Centro es el municipio más beneficiado con 15.9 por ciento, seguido por Huimanguillo y Cárdenas con 7.3 y 7.2 por ciento respectivamente. Entre los municipios en donde CIMADES canaliza menos recursos se encuentran Emiliano Zapata, Tenosique y Teapa. Estos datos evidencian que la capital del estado es la más beneficiada con recursos otorgados por Pemex para apoyar el desarrollo social, sobre todo gracias a la priorización por parte del gobierno, mientras la paraestatal ha distribuido la mayor parte de los apoyos directos entre tres municipios.

Debido a la falta de documentación desconocemos los criterios que fundamentan estas prioridades en la entrega de recursos. Pero queda claro que la pobreza no juega un papel fundamental en el momento de tomar esta decisión. Por ejemplo, si tomamos el índice de marginación de los municipios como referente para comparar el grado de pobreza, solamente Huimanguillo es de marginación muy alta, mientras que el resto de los más beneficiados, tanto por el gobierno estatal como por Pemex, son de marginación media y, en el caso de Centro, incluso muy baja.⁵¹ De esta manera, las dinámicas de asignación de recursos donados por Pemex al estado para el desarrollo social en vez de contribuir a la disminución de las desigualdades territoriales y estructurales, las refuerzan.

Un factor que posiblemente explica por qué estos recursos no se han empleado de mejor manera, dirigidos a enfrentar las desigualdades en el estado, es la relación particular que los municipios establecen con el gobierno estatal y con la paraestatal para obtener dichos recursos.

⁵¹ Conapo, *Índice de marginación 2005*, México, 2006. Disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf, (consultado en abril 2007).

La revisión de las solicitudes dirigidas al Consejo de Administración de Pemex da cuenta de que los presidentes municipales han empleado el mismo lenguaje de petición y presión para obtener recursos de la paraestatal como se puede observar en los escritos del gobernador. A modo de ejemplo se citan algunos extractos de las solicitudes que se han dirigido a la paraestatal, resultando muy ilustrativa la del C. Gregorio Arias Pérez, Presidente Municipal de Comalcalco, en el trienio 2004-2006.

Petróleos Mexicanos es una empresa de todos los mexicanos que es nuestro deber y obligación ayudarla para que nos ayude y he tenido que ejercer el uso de la fuerza pública para liberar las maquinarias de las compañías que prestan sus servicios a la paraestatal, he buscado también apoyar fuertemente a la Subdirección de Petróleos Mexicanos y he caminado muy de la mano del Ing. Teódulo Gutiérrez Acosta, pero, señor Director, no he sentido reciprocidad por parte de la paraestatal con mi administración y mucho menos con el municipio que gobierno, que para su conocimiento en la actualidad cuenta con 205 mil habitantes, con 117 comunidades y con gran número de caminos que hasta el día de hoy no han podido ser siquiera pintados de negro, razón por la cual me da tristeza tener que reclamar la nula atención [sic] por parte de la empresa que usted dirige.⁵²

Otro ejemplo es el del Presidente Municipal de Cunduacán, Francisco Burelo, que en su solicitud del año 2006 se despide con un:

Por último y como siempre, le reitero nuestra firme convicción de continuar con la buena relación institucional que nos enorgullecemos de mantener con todos los órdenes de gobierno; así como la voluntad férrea de promover ante la población la concordia y el respeto irrestricto de las actividades que la paraestatal realiza en bien de todos los mexicanos.⁵³

⁵² G. Arias, *Oficio PM/1259/2005 de fecha 21 de noviembre del 2005*, Comalcalco, Tabasco. 2005. (Pemex, SISI No. 1857200089306)

⁵³ F. Burelo, *Oficio número HAC/IPM/07/04/2006- 171*, Cunduacan, Tabasco. 2006. (Pemex, SISI No. 1857200089306)

También tenemos el oficio enviado por el presidente municipal de Paraíso al Director de Pemex:

En Paraíso, como en algunos otros municipios del estado, la presencia de la paraestatal que usted preside es muy importante, por ello hoy en día es primordial privilegiar la buena relación cordial y de trabajo coordinado.⁵⁴

Como puede observarse, el argumento usado por los municipios, es el mismo del gobierno estatal: las presiones sociales producidas por la forma en que se desarrolla la actividad petrolera en Tabasco. Los gobiernos municipales prometen contener las demandas sociales locales a cambio de recursos. Por lo que se puede considerar que las solicitudes no obedecen a un programa de desarrollo municipal previamente establecido, sino a la búsqueda de soluciones rápidas a la inconformidad social generada por la actividad petrolera. La documentación existente revela que el gobierno estatal utiliza los recursos que recibe de Pemex para cumplir con los compromisos contraídos con autoridades municipales y líderes sociales para que se liberen instalaciones petroleras y se detengan las inconformidades sociales locales.⁵⁵ Los acuerdos de coordinación firmados entre municipios y CIMADES tampoco se cumplen a cabalidad, por lo que la falta de rendición de cuentas de CIMADES ante Pemex se reproduce en el ámbito estatal con los municipios.

⁵⁴ S. Izquierdo, *Oficio 481*, Paraíso, Tabasco, 2005. (Pemex, SISI No. 1857200089306)

⁵⁵ Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Memorando No. DOS/146/2005. Dirección de organización social*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 1.



5. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LOS RECURSOS DE PEMEX EN TABASCO

Por transparencia entendemos, de forma muy sucinta, el conjunto de medidas que contribuyen a que la ciudadanía esté en condiciones de conocer qué sucede y en qué términos sucede dentro de las instituciones públicas. Se logra, principalmente, a través de la difusión de información de manera proactiva mediante la cual se dé cuenta de qué se hizo, cómo se hizo, con qué recursos y con qué resultados. En el caso específico de los recursos transferidos por Pemex a Tabasco, la información atañe tanto a la paraestatal, entidad pública de carácter federal, como a instancias estatales.

En lo que hace a la posibilidad de conocer información sobre la actuación de Pemex, en sus oficinas regionales, es de señalar que no existen medidas de carácter proactivo que contemplen la posibilidad de difundir información a través de sus oficinas. De hecho, para acceder a ella se deben utilizar los mecanismos institucionales como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), generando mayor burocracia para el acceso a la información, ya que aunque los datos se encuentre en Villahermosa sólo es entregada mediante solicitud previa.

De lo anterior se desprende que a pesar de existir condiciones que podrían contribuir tanto a la transparencia, como a mejores ejercicios de rendición de cuentas, tanto en la esfera estatal (CIMADES, SECOTAB) como en el ámbito federal (Pemex, PEP y el Centro Administrativo de Pemex en Villahermosa) estas condiciones no son aprovechadas.

Uno de los mecanismos señalados como idóneos para la rendición de cuentas es la presentación de informes interinstitucionales. Pero en el caso de los informes anuales presentados por el Poder Ejecutivo no se actualiza esta afirmación.

Del análisis de los informes de 1995 a 2006 se desprende que el nivel de desagregación de la información cada vez es menor, al mismo tiempo la práctica de integrar información relevante se ha abandonado.



Del periodo analizado, únicamente se pudo obtener información sobre la CIMADES en 1997 y 1998, en los términos que a continuación se presentan. El resto de los ejercicios carece de referencias a la utilización de recursos.

Tabla 7. Reporte del uso de los recursos aplicados por la CIMADES en Tabasco
(Ejemplo)

Informe de gobierno 1995-2000 Información Programático Presupuestal Programa Operativo Anual		Sector Desarrollo Social y Protección Ambiental	
Acciones terminadas		Dependencia Comisión Interinstitucional del medio Ambiente y Desarrollo	
Localidad		Municipios Cárdenas	
Programa	Unidad responsable proyecto	Metas alcanzadas Unidad de medidas	Presupuesto autorizado
CDR Villa Sánchez Magallanes (Barra de Santa Ana)		\$236, 218.00	
Pailebot (Col. Agraria)	\$40, 275.00		
Coordinación General			
Mantenimiento, Conservación y Rehabilitación de Obras Urbanas	Pago de jornales para mantenimiento de edificios públicos	2, 685 jornales	\$ 40,275.00

Fuente: Gobierno del estado de Tabasco, *tercer Informe de gobierno, anexo estadístico, Tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1997, p. 153.

Como se aprecia, estos datos refieren el nombre de los proyectos, localidad, recursos invertidos, así como los recursos ejercidos al corte del informe y los que faltan por ejecutar en el resto del año fiscal, además, cabe mencionar que en los informes se ofrece un apartado denominado “de Alcance regional”. Sin embargo, ahí no se ofrece mayor información respecto al destino de recursos considerables, pues no se especifica el lugar de aplicación. Asimismo, se señalan recursos que se aplican mediante convenios con municipios, pero no ofrecen información sobre la utilización de esos recursos, sólo aparece como rubro de convenio con municipios.

En cuanto a los montos totales de recursos manejados de forma anual por la CIMADES, los informes de gobierno ofrecen la siguiente información, señalando como fuentes de origen la federación:

Tabla 8. Recursos manejados por la CIMADES 1995-2006

CIMADES	Inversión			
Año	Terminada	En proceso	Comprometida	TOTAL
1995	NP	NP	NP	NP
1996		37,425,596		37,425,596
1997	20,979,229	15,598,558	6,169,373	42,747,160
1998	16,192,213	31,675,153	8,953,472	56,820,839
1999	NP	NP	NP	NP
2000	NP	NP	NP	NP
2001	NP	NP	NP	NP
2002	326,000	0	0	326,000
2003	0	0	2,500,000	2,500,000
2004	0	2,453,498	0	2,453.50
2005	0	190,000,000	266,296	190,266,296
2006	0	470,000,000	0	470,000,000

NP: No Presenta.

Fuente Elaboración propia mediante Gobierno del estado de Tabasco, *segundo informe de gobierno, Anexo estadístico, Tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1996, p. 17; Gobierno del estado de Tabasco, *tercer Informe de gobierno, Anexo estadístico, Tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1997, p. 15; Gobierno del estado de Tabasco, *cuarto Informe de gobierno, Anexo estadístico, Tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1998, p. 15; Gobierno del estado de Tabasco, *primer Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal*, Villahermosa, Tabasco, 2002, p. 17; Gobierno del estado de Tabasco, *segundo Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal*, Villahermosa, Tabasco, 2003, p. 17; Gobierno del estado de Tabasco, *tercer Informe de gobierno, Anexos programático-presupuestal*, Villahermosa, Tabasco, 2004, p. 17; Gobierno del estado de Tabasco, *cuarto Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal*, Villahermosa, Tabasco, 2005, p. 17; Gobierno del estado de Tabasco, *quinto Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal*, Villahermosa, Tabasco, 2006, p. 17.

Destaca que durante cuatro años –1995, 1999, 2000 y 2001– los anexos de gobierno no mencionan nada sobre la CIMADES (la desaparecen totalmente de los informes que rinde el ejecutivo del estado). Sin embargo, como se ha documentado en este trabajo, sí hubo recursos canalizados por Pemex al gobierno del estado, según consta en los Anexos de Ejecución, referidos en el capítulo correspondiente. Por otra parte, los recursos reportados como aplicados por la CIMADES durante los años 1996, 1997 y 1998 son muy cercanos a los recursos que Pemex reporta como entregados al gobierno del estado, únicamente en efectivo.

Por otro lado, los que reporta la CIMADES en los años 2002, 2003 y 2004 en nada se acercan a lo que Pemex dice haber entregado, por ejemplo, en el año 2002 Pemex informó que se otorgaron 70 millones de pesos como donativo en efectivo, por medio del anexo de ejecución de ese año y CIMADES reporta el uso de 326 mil pesos para la compra de un vehículo para la coordinación general. Una de las premisas que hemos referido como indispensable de los mecanismos de rendición de cuentas es que reporten sobre lo actuado y los resultados obtenidos. De suyo es que el gobierno del estado de Tabasco opera recursos transferidos por Pemex y que su buen destino es responsabilidad del propio ejecutivo. De ahí que, siendo los Informes de Gobierno parciales e incompletos, el gobierno de Tabasco no rinde cuentas sobre el ejercicio de los recursos federales.

6. CONCLUSIONES

La investigación arrojó que Pemex ha destinado importantes recursos, vía donativos y donaciones, a los estados de país, principalmente aquellos con actividad petrolera. Los destinatarios son especialmente gobiernos estatales y municipales, aunque la normatividad permite también que actores no gubernamentales (por ejemplo, Organizaciones de la Sociedad Civil) accedan a dichos recursos.

Se detectó que en el ámbito federal existen vacíos de información –reflejados en la inexistencia de documentación– con respecto al uso y la evaluación del impacto de dichos recursos en los estados. De esta manera, si bien el acceso a los documentos federales se ha facilitado, gracias a la Ley Federal de Transparencia, la información disponible arroja luz sobre la distribución de las donaciones y donativos, pero de manera insuficiente sobre la aplicación. La multiplicidad de documentos para dar cuenta del flujo de recursos –solicitudes municipales, acuerdos de coordinación, anexos técnicos, actas de entrega-recepción– dificulta darles seguimiento porque es casi imposible saber a ciencia cierta el monto total en especie y efectivo distribuidos entre las entidades federativas. Esto indica débiles mecanismos de rendición de cuentas no sólo ante la ciudadanía, sino también entre instancias gubernamentales del ámbito municipal, estatal y federal. Esto es preocupante porque la falta de contraloría interna genera condiciones óptimas para el desvío y mal uso de fondos públicos.

En Tabasco se constató una falta de disposición por parte de los gobiernos municipales y del estatal de informar a la ciudadanía sobre el uso de estos recursos. La poca documentación obtenida de Pemex sobre el uso de los recursos y la actitud poco transparente de las instancias estatales encargadas de vigilar su aplicación (SECOTAB, Congreso estatal, etcétera) imposibilitaron conocer y monitorear el destino final de las donaciones y donativos, reforzando la opacidad en el manejo de los recursos públicos. El hecho de que no haya existido una ley estatal de transparencia y acceso a la información representó una dificultad adicional, debido a que el derecho de petición no obliga a las autoridades correspondientes a entregar la información solicitada.

Sin embargo, a partir de la documentación encontrada, es posible concluir que la entrega de recursos por parte de Pemex al gobierno estatal y municipal responde más a presiones políticas por parte del estado, municipios y líderes sociales que a políticas concertadas entre estos actores y la sociedad tabasqueña para promover el desarrollo social de las comunidades afectadas por la actividad petrolera. No se encontró información que indique que la CIMADES cuente con lineamientos y criterios para la entrega de recursos a los municipios. La zona más beneficiada por el flujo de recursos es donde se ubica la capital, en cambio, municipios con mucho rezago económico y social han recibido menos recursos.

Los recursos donados por Pemex al gobierno estatal no se han utilizado de manera oportuna. Esto lo demuestran, por una parte, el hecho de que no se han usado todos los recursos autorizados por medio de anexos de ejecución y, por otra parte, las observaciones de las auditorías externas que advierten sobre la mala utilización de dichos recursos.

Gran parte de la información presentada en el documento fue obtenida mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que permitió conocer –aunque de manera poco exhaustiva debido a las lagunas de información– las solicitudes de apoyo, las listas de beneficiarios, los montos otorgados por años, los programas y acciones, así como los convenios firmados por Pemex y el gobierno estatal. Esto demuestra que utilizar esta herramienta legal sirve para conocer cómo se distribuyen y usan los recursos públicos. Sin embargo, sin herramientas adicionales –por ejemplo, un sistema eficiente de archivo, o poner en práctica el principio de máxima publicidad de la información gubernamental para poder consultar los datos sin la mediación de una solicitud formal– se obstaculiza el acceso a la información.

Esto significa que la aprobación de la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Tabasco es solamente un primer paso para combatir la opacidad del accionar gubernamental en el ámbito estatal y municipal. Requiere de acciones paralelas para facilitar el acceso a la información pública y difundir la cultura de la transparencia no solamente entre la ciudadanía, sino también entre los servidores públicos.

7. RECOMENDACIONES

A PETRÓLEOS MEXICANOS:

- Publicar los informes presentados por los beneficiarios siguiendo el principio de máxima publicidad de la información gubernamental.
- Realizar un diagnóstico objetivo sobre el uso y el impacto de los apoyos sociales en el desarrollo de las localidades beneficiadas para identificar las debilidades y fortalezas de esta iniciativa que permitan, a corto plazo, lograr mayores impactos en los beneficiarios.
- Incorporar en los Acuerdos de Coordinación mecanismos de participación ciudadana y contraloría social para asegurar la incidencia de las comunidades afectadas por la actividad petrolera en la distribución y vigilancia del ejercicio de los recursos otorgados por la paraestatal.

AL GOBIERNO ESTATAL:

- Elaborar y publicar un diagnóstico sobre la CIMADES para identificar las condiciones institucionales que posibilitaron los malos manejos de los recursos federales y estatales, deslindar responsabilidades y fijar sanciones.
- Elaborar con participación de Petróleos Mexicanos, académicos y representantes de la sociedad civil tabasqueña un modelo alternativo de administración de los recursos que otorga Pemex, que asegure más transparencia en el ejercicio de dichos recursos, así como una mejor aplicación para resolver los rezagos estructurales y problemas de desarrollo social estatal.

- Que el grupo de trabajo entre Pemex y el gobierno del estado, comprometido en los anexos de ejecución, funcione efectivamente para dar seguimiento a los programas y acciones implementadas con los recursos aportados por Pemex.
- Crear mecanismos claros y públicos que permitan conocer los criterios para la asignación, la aplicación y evaluación de los recursos otorgados por Pemex tanto a nivel estatal como en los municipios. Publicar y difundir las obras públicas y los programas sociales financiados con dichos recursos.
- Priorizar en la distribución de estos recursos a los municipios con más rezagos sociales del Estado y en rubros específicos que obedezca a las necesidades y potencialidades de las comunidades afectadas por la actividad petrolera en estos municipios objetivos.
- Vincular la entrega de recursos a los gobiernos municipales al compromiso de entrega de informes periódicos sobre el ejercicio de estos recursos.
- Informar a la ciudadanía en general y, en particular, a las comunidades asentadas en las cercanías de las instalaciones petroleras, sobre los principios que regulan la distribución de estos recursos y su utilización por parte del gobierno estatal y municipal para fomentar

A LA SECOTAB:

- Debe continuar practicando revisiones y auditorías a los recursos entregados por Pemex y realizar acciones correctivas en el caso de encontrarse mal uso de recursos públicos.

A LOS MUNICIPIOS:

- Difundir las obras públicas y programas sociales que se financian con recursos de Pemex.
- Involucrar a las comunidades afectadas en la priorización de las acciones a realizar con los recursos que el municipio recibe de la paraestatal, de manera directa o indirecta.

- Integrar informes periódicos y de carácter público sobre la aplicación de los recursos.
- Mejorar sus procedimientos de ordenamiento y clasificación de sus archivos, para que esta se pueda ofrecer a la ciudadanía en el momento que la requiera.

AL CONGRESO DEL ESTADO:

- Es importante una revisión al decreto de creación de la CIMADES para que por un lado deje de ser encabezado por el gobernador en funciones, incorpore la participación ciudadana en la aplicación de los recursos y elabore informes periódicos que estén a disposición de la ciudadanía en general.
- En uso de sus facultades revisar la aplicación de los recursos por parte de la CIMADES antes de que esta desaparezca.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *La nueva relación Tabasco-Pemex. Una alternativa de desarrollo*. 1995-2000, Villahermosa, Tabasco, 2000.

Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Memorando No. DOS/146/2005. Dirección de organización social*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *Cedula de observaciones. Mimeógrafo*, Villahermosa, Tabasco, 2007.

Escobar, Reinerio, *Dictamen presupuestal de la CIMADES*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Gobierno del estado de Tabasco, *primer Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1995.

Gobierno del estado de Tabasco, *segundo Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I*, Villahermosa, Tabasco, 1996.

Gobierno del estado de Tabasco, *tercer Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I* Villahermosa, Tabasco, 1997.

Gobierno del estado de Tabasco, *cuarto Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I* Villahermosa, Tabasco, 1998.

Gobierno del estado de Tabasco, *quinto Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I* Villahermosa, Tabasco, 1999.

Gobierno del estado de Tabasco, *sexto Informe de gobierno, anexo estadístico, tomo I* Villahermosa, Tabasco, 2000.

Gobierno del estado de Tabasco, *primer Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal* Villahermosa, Tabasco, 2002.

Gobierno del estado de Tabasco, *segundo Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal* Villahermosa, Tabasco, 2003.

Gobierno del estado de Tabasco, *tercer Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal* Villahermosa, Tabasco, 2004.

Gobierno del estado de Tabasco, *cuarto Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal* Villahermosa, Tabasco, 2005.

Gobierno del estado de Tabasco, *quinto Informe de gobierno, Anexo programático-presupuestal* Villahermosa, Tabasco, 2006.

Madrazo, Roberto, *Primer Informe de Gobierno*, Villahermosa, Tabasco, 1995.

Petróleos Mexicanos, *Circular S/N de la Dirección General de Petróleos Mexicanos, "Problemática y Política de Desarrollo Regional.- Marco fundamental de referencia de la Gerencia de Desarrollo Regional"*, México, 1983.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco. *Acuerdo de Coordinación especial Tabasco-Pemex*. Villahermosa, Tabasco, 1995.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 1995.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 1996.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco 1997.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 1998.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco. *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 1999.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 2000.

Pemex Exploración y Producción, *Manual de procedimientos administrativos de la unidad de administración de asuntos externos. Procedimiento administrativo para donativos y donaciones*, México, 2000.

Pemex Exploración y Producción, *Manual de procedimientos administrativos de la unidad de administración de asuntos externos. Procedimiento administrativo para obras de infraestructura de beneficio mutuo*, México, 2000.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación especial 1995*, Villahermosa, Tabasco, 2001.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de Coordinación Tabasco-Pemex 2002*, Villahermosa, Tabasco, 2002.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación 2002*, Villahermosa, Tabasco, 2002.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de colaboración que en materia de obras de beneficio mutuo celebran petróleos mexicanos y el poder ejecutivo del estado libre y soberano de Tabasco*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de colaboración que en materia protección ambiental celebran petróleos mexicanos y el poder ejecutivo del estado libre y soberano de Tabasco*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de colaboración que en formación de recursos humanos de alto nivel celebran petróleos mexicanos y el poder ejecutivo del estado libre y soberano de Tabasco*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de colaboración que en materia de promoción de proveedores y contratistas vinculados a la industria petrolera celebran petróleos mexicanos y el poder ejecutivo del estado libre y soberano de Tabasco*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Acuerdo de colaboración que en materia de fomento de la inversión de la exportación de bienes y servicios y del empleo vinculado a la industria petrolera celebran petróleos mexicanos y el poder ejecutivo del estado libre y soberano de Tabasco*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación 2002*, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación 2002*. Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de protección ambiental*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de Obras de beneficio mutuo*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de de formación de recursos humanos de alto nivel*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de promoción de proveedores y contratistas vinculados a la industria petrolera*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de fomento de la inversión de la exportación de bienes y servicios y del empleo vinculados a la industria petrolera*, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Petróleos Mexicanos, *Escenarios de la relación Pemex-Comunidad. Estado de Tabasco. Gerencia Corporativa de Desarrollo Social*. Presentación en PP, México, 2004.

Petróleos Mexicanos, *Minuta de acuerdo entre Pemex y legisladores en el estado de Tabasco*, México, 2004.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación 2002*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de protección ambiental*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de Obras de beneficio mutuo*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de de formación de recursos humanos de alto nivel*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexo de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de promoción de proveedores y contratistas vinculados a la industria petrolera*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos - Gobierno del estado de Tabasco, *Anexos de ejecución derivados del acuerdo de coordinación en materia de fomento de la inversión de la exportación de bienes y servicios y del empleo vinculados a la industria petrolera*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Petróleos Mexicanos, *Criterios para la asignación de donativos y donaciones por parte de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios*, México, 2005.

Priego, Oscar, *Petróleo y Finanzas Públicas. Su impacto en el estado de Tabasco*. UJAT. Villahermosa, Tabasco, 2005.

Rodríguez, Javier, *Auditoria del 01 de enero al 31 de diciembre de 2005 a la CIMADES*, Villahermosa, Tabasco, 2005.

Solano, Esther, *Industria petrolera y movimiento social en la Chontalpa, Tabasco*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Tesis de Maestría. México, 2001.

Tudela, Fernando, *La modernización forzada del trópico: el caso de Tabasco*. Proyecto integrado del Golfo. Colegio de México. CINVESTAV. IFIAS. UNRISD: México, 1989.

Vélez Téllez Asociados. *Informe preliminar de Auditoria externa a la CIMADES (enero-junio de 2002)*, Villahermosa, Tabasco, 2002.

Vertiz Martínez y Asociados, *Observaciones y recomendaciones del ejercicio 2003 de la CIMADES*. Villahermosa, Tabasco, 2003.

HEMEROGRÁFICAS

Castelan, Ana, “Administraran mujeres dinero de Pemex en proyectos productivos”, *El heraldo de Tabasco*. 26 de enero de 2007.

Salazar, Hilda. y Whizar, Silvia. *Participación ciudadana y Petróleo*, En El Cotidiano. México, 1998.

Zalik, Anna, *Re-regulating the Mexican Gulf*, Paper No.15, Center for Latin American Studies, University of California at Berkeley. 2006.

ELECTRÓNICAS

Conapo, *Índices de marginación 2005*, México, 2006, Disponible en línea: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/01_b.pdf, (consultado en abril 2007).

Petróleos Mexicanos, *Informes de donativos y donaciones*, en línea <http://www.Pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=10&catID=193&subcatidID=235>, (Consultado en septiembre del 2006).

Saury, Raymundo. *El petróleo y los cambios en los patrones productivos comunitarios*. Disponible en línea <http://www.laneta.apc.org/oilwatch/impactab.html>. (Consultado en enero del 2007).

LEGISLATIVAS

Comisión Interinstitucional para el Medio Ambiente y el Desarrollo Social, *reglamento interior de la comision interinstitucional para el medio ambiente y el desarrollo social*, Villahermosa, Tabasco, 1998.

Congreso del Estado de Tabasco, *Decreto 29*. LV legislatura del estado de Tabasco, Villahermosa, Tabasco, 1995

Decreto 087, *Presupuesto general de Egresos para el año 1996*, P.O. No 5563, Villahermosa, Tabasco, 1995.

Decreto 195, *Presupuesto general de Egresos para el año 1997*, P.O. No 5667, Villahermosa, Tabasco, 1996.

Decreto 310, *Presupuesto general de Egresos para el año 1998*, P.O. No 5772, Villahermosa, Tabasco, 1997.

Decreto 151, *Presupuesto general de Egresos para el año 1999*, P.O. No 5876, Villahermosa, Tabasco, 1998.

Decreto 281, *Presupuesto general de Egresos para el año 2000*, P.O. No 5980, Villahermosa, Tabasco, 1999.

Decreto 438, *Presupuesto general de Egresos para el año 2001*, P.O. No 6085, Villahermosa, Tabasco, 2000.

Decreto 048, *Presupuesto general de Egresos para el año 2002*, P.O. No 6187, Villahermosa, Tabasco, 2001.

Decreto 198, *Presupuesto general de Egresos para el año 2003*, P.O. No 6293, Villahermosa, Tabasco, 2002.

Decreto 287, *Presupuesto general de Egresos para el año 2004*, P.O. No 6394, Villahermosa, Tabasco, 2003.

Decreto 049, *Presupuesto general de Egresos para el año 2005*, P.O. No 6502, Villahermosa, Tabasco, 2004.

Decreto 102, *Presupuesto general de Egresos para el año 2006*, P.O. No 6606, Villahermosa, Tabasco, 2005.

ANEXO

PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LAS AUDITORÍAS REALIZADAS A LA CIMADES POR AUDITORES EXTERNOS

OBSERVACIONES			
2002	2003	2004	2005
Compra de accesorios de celular	Existen 5 autos que se encuentran en malas condiciones, 4 de ellos considerados para ser dados de baja y 1 en reparación, los cuales llevan más de un año parados en talleres de reparación. Sin embargo se registró un consumo de gasolina magna con valor de 187,683.60 pesos durante el ejercicio de 2003 cargados a esas unidades.	Cheques a nombre de la CIMADES por 626,972 pesos los cuales tienen un recibo simple como soporte documental lo cual afecta la transparencia en la erogación de los recursos de esta Institución.	Invitación a concurso para la compra de uniformes, a proveedores cuyo giro principal es la venta de maquinaria y materiales para la construcción y la venta de artículos de ferretería y plomería.
Pago de teléfono celular a nombre del Director Administrativo	Existen 6 autos que se encuentran en malas condiciones, considerados para ser dados de baja, los cuales llevan más de un año en poder de talleres externos. Sin embargo se registró un consumo de gasolina magna con valor de 121,248.10 pesos durante el ejercicio de 2003 cargados a esas unidades.	Remuneraciones al personal tanto en la nomina ejecutiva como en la lista de raya siendo en algunas ocasiones mayor el importe en la lista de raya que en la nomina ejecutiva.	El parque vehicular no cuenta con el logotipo de la CIMADES.

OBSERVACIONES			
2002	2003	2004	2005
No fue proporcionada la información relativa a las nominas y compensaciones	En los gastos por concepto de reparaciones y mantenimiento de autos de la Institución, se detectó que 2 talleres o proveedores a los que se les pago un importe de 29,428.50 pesos no existen físicamente en el domicilio que marcan las cotizaciones y al parecer la tinta en los sellos es la misma en ambos casos.	Deficiencias en el manejo de caja chica por la falta de comprobación en algunos casos y la no justificación de los gastos por consumos alimenticios.	Existen 29 unidades vehiculares en mal estado, de las cuales 21 unidades se encuentran en una vecindad sin resguardo alguno y de las 8 unidades restantes no presentaron información que permitiera su ubicación por lo que se observan como no localizadas.
Llamadas a celular en forma excesiva (en ocasiones mayores a las llamadas a teléfonos fijos)	Pagos a un taller mecánico de 3 facturas por 57,812.80 pesos en total, las cuales no fueron autorizados por el jefe de departamento de servicios generales, no hay cotizaciones para realizar comparativos y no están incluidas en los controles de mantenimiento automotriz.	No se cuenta con inventario físico de las adquisiciones de materiales que se realizan.	Pago a un prestador de servicios sin que este haya presentado los informes de avance, como lo estipula el contrato celebrado entre la CIMADES y dicho prestador de servicios.
Documentación faltante tanto pólizas como documentación soporte	Se encontraron 9 unidades desvalijadas en poder de talleres mecánicos externos.	No se cuenta con inventario físico de los bienes muebles e inmuebles propiedad de este Organismo, desconociéndose el número real de unidades y el monto de los activos asignados.	

OBSERVACIONES			
2002	2003	2004	2005
No se encuentran justificadas adecuadamente las erogaciones a diversas agrupaciones y comunidades de los diferentes municipios, ya que solo hay recibos simples como soporte y en la mayoría de los casos no se pudo determinar bajo que condiciones se otorgaba el apoyo.	Se solicitaron vales de gasolina equivalentes a 50,000 pesos para un auto que estaba en reparación desde hacia un año ocho meses.	Existen varias fallas en el procedimiento de adquisiciones en relación a la asignación de adquisiciones que cumplan con todos requisitos para otorgar la adjudicación de un contrato de compra o de servicios.	
Se encontraron saldos por ejercer como sigue: 1999 por 1.5 millones de pesos; 2000 por 94,998.45 pesos; 2001 por 24.5 millones de pesos ----- 25.7 millones de pesos.	Se contrataron pólizas de seguro para 7 autos que estaban parados en el taller desde hacia un año, el importe del seguro fue de 36,437.29 pesos.	Adquisición de materiales para la construcción y fungicidas por arriba de los precios de mercado por 509,641.82 pesos aproximadamente.	
No se registraron los recursos aportados en especie tanto en los asientos contables como en los asientos presupuestales.	Existe incumplimiento en la realización de obra pública otorgada a un contratista por un importe de 254,580.12 pesos, incumpliendo con varias cláusulas contractuales.	Se encontraron irregularidades en el consumo de combustibles (gasolina y diesel) por un monto total de 4.2 millones de pesos los cuales no cuentan con evidencia de su comprobación.	
Avisos de inicio de obra y contratos suscritos con SAPAET presentan alteraciones en datos con corrector líquido.	Existen trabajadores cobrando en nomina ejecutiva y en listas de raya.	El gasto por servicio telefónico es excesivo por la falta de control de llamadas.	

OBSERVACIONES			
2002	2003	2004	2005
En la ejecución de obras, no se obtuvieron las actas de entrega y terminación de obra.	Incumplimientos por parte de contratistas por 130,183.02 y 39,338.03 pesos debido a los atrasos en la entrega de obras.	Se encontraron compras de productos innecesarios como cigarros, bebidas, pasteles dulces y otros productos sin identificar en tiendas de autoservicio, dichas compras no tienen firmas de autorización para constatar que son gastos necesarios para la Institución.	
En la adquisición de bienes no se pudo determinar la modalidad de adquisición.	Falta de registro en los estados financieros de la Institución de la donación de asfalto realizada por Pemex equivalente a un importe de 79.7 millones de pesos.	Pagos al personal que participa en proyectos por un total de 188,600 pesos el cual no se encuentra debidamente soportado en la contabilidad e ignorándose en la mayoría de los casos a quien o a quienes se les pago.	
La Institución no cuenta con respaldos de información lo cual implica un riesgo de pérdida total de la información.			

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA LA CONTRALORÍA SOCIAL
EL CASO DE LAS DONACIONES Y DONATIVOS DE PEMEX A TABASCO
se terminó de imprimir en noviembre de 2007
La edición consta de 500 ejemplares, más sobrantes para reposición.

Edición a cargo de:
Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.