

La contribución de PEMEX para el desarrollo local de las comunidades petroleras: Un caso de contraloría social

RESULTADOS PRELIMINARES

Con el objetivo de aportar insumos al debate público sobre el marco institucional más apropiado para que los ingresos derivados de la actividad petrolera contribuyan al desarrollo social y económico de México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación y la Asociación Ecológica Sto. Tomás (Villahermosa) han elaborado una investigación sobre los mecanismos de asignación y fiscalización de las donaciones y donativos que PEMEX otorga a los estados con actividades petroleras. Esta primera aproximación sistemática al tema consiste de un estudio estatal, presentado en Villahermosa, Tabasco el 23 de julio, y un estudio desde la perspectiva federal, que se presentará próximamente. Los resultados preliminares son los siguientes:

Entre 1995 y 2006, la paraestatal distribuyó un total de 9,527 millones 900,890 pesos, compuesto por donaciones y donativos (junto con 136 inmuebles que no están contabilizados en pesos), entre los principales estados con actividad petrolera. Tabasco y Campeche son los dos estados que han recibido más apoyos en donaciones y donativos para financiar programas sociales y proyectos productivos en los municipios y comunidades con actividad petrolera: 2,125 millones 183,330 pesos y 2,001 millones 859,960 pesos respectivamente.

Los lineamientos y criterios para solicitar estos recursos son públicos y existe la posibilidad de consultar la distribución por Estado y la lista de beneficiarios en la página electrónica de PEMEX. Pero la información sobre la aplicación de dichos recursos en las zonas petroleras es escasa, lo cual no permite verificar si fueron usados de manera adecuada y de acuerdo con la normatividad establecida. Faltan indicadores para evaluar el impacto de las acciones apoyadas con estos recursos en las condiciones de vida de la población o el desarrollo de las comunidades beneficiadas.

Un aspecto que contribuye a que no se sepa exactamente cuánto de estos recursos llega efectivamente a las localidades más pobres dentro de las zonas petroleras se debe a que no hay metas fijadas por PEMEX en colaboración con las dependencias beneficiadas con los donativos 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 indica las debilidades de los procedimientos para garantizar objetividad en la distribución de los recursos y se debe a que el marco normativo no obliga a las dependencias responsables –especialmente la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social– a diseñar procedimientos e indicadores para evaluar el impacto de las acciones realizadas en los municipios beneficiados. Por lo menos desde el 2000/2001, la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social ha tenido conocimiento de esta falta, porque anunció la elaboración de indicadores de desarrollo social en el Informe de Seguridad y Medio Ambiente 2001. Sin embargo, a la fecha no existen estos indicadores. Esta conclusión se basa en una respuesta a una solicitud de información, en la cual se declaró inexistente

esta información. También la Auditoría Superior de la Federación advirtió sobre la falta de indicadores en la auditoría realizada a las donaciones y donativos de PEMEX en su Informe de la revisión de la Cuenta Pública 2005.

La distribución porcentual de los apoyos autorizados por el Consejo de Administración entre 1995 y 2006 demuestra que las entidades más beneficiadas por las autorizaciones del Consejo de Administración han sido Campeche, Veracruz y Tabasco, que concentran más de la mitad de los apoyos. Tabasco resulta ser el estado más beneficiado en términos del total consolidado de apoyos, al recibir 22.3 por ciento de apoyos, seguido por Campeche que recibió 21 por ciento. En cuanto a los donativos, Campeche y Tabasco concentran más de 50 por ciento de los recursos autorizados. En cambio, respecto a las donaciones —es decir, asfalto y combustible— la distribución es menos concentrada: Si bien siguen siendo las 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.

PEMEX prioriza a los gobiernos estatales. Los recursos otorgados a los municipios son relativamente pequeños, comparado con los recursos que PEMEX da en donación a los gobiernos estatales. Por ejemplo, en 2006, 91.7 por ciento de los recursos en efectivo se concentró en 10 donativos a gobiernos estatales, que sumaron 920 millones de pesos, de los cuales más de la mitad —470 millones de pesos— fueron autorizados al gobierno de Tabasco.¹ De estos recursos, los municipios solamente recibieron 7.5 por ciento, Centros de Investigación 0.4 por ciento, y OSC 0.2 por ciento.

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 —de acuerdo con el techo presupuestal establecido—, es el Consejo de Administración.

No hay información hasta que punto metas o programas de desarrollo local o regional influyen efectivamente en la distribución de las donaciones y donativos. Si bien tanto los lineamientos como los criterios de asignación enuncian que el procedimiento de aprobación debe tomar en cuenta los programas estatales de desarrollo no hay elementos que permitan comprobar si en la práctica se respeta este principio. Adicionalmente, el principio de fijar como prioritarios a los municipios de acuerdo a su relevancia para el desarrollo de la industria petrolera puede chocar con los objetivos de fomentar con estos recursos 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. Así, de los 124 municipios prioritarios, de acuerdo con los Lineamientos, solamente 4 municipios —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. Esto indica que el criterio de marginación no es importante en el momento de autorizar los recursos.

¹ 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 un donativo cada uno.

La fiscalización de los montos ejercidos por concepto de donativos y donaciones es el punto más débil de todo el proceso, dado que 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 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, entendiéndose 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 que incluía 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.² Es de esperar, que la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que establece que subsidios y donativos mantienen el carácter jurídico de recursos públicos incluso después de su entrega a terceros, ofrecerá una base legal más apropiada para elaborar mecanismos más efectivos de fiscalización.

Desde hace varios años las observaciones de los órganos de control siempre apuntan a la misma problemática: la falta de mecanismos normativos de control para supervisar y documentar la aplicación adecuada de los recursos federales en los estados y municipios.³ La revisión de dos informes de auditoría interna, realizadas por el OIC de PEMEX a los donativos y donaciones otorgados a Tabasco en 2000 y 2002, señalan usos ineficientes e irregulares, como la existencia de remanentes de Anexos de Ejecución de años anteriores, el pago de salarios con los remanentes de recursos etiquetados para programas sociales, la falta de un programa independiente de fiscalización en la CIMADES (Comisión Interinstitucional de Medio Ambiente y Desarrollo Social), la comisión encargada de administrar los recursos otorgados por PEMEX en donación.

La revisión de la Cuenta Pública Federal 2005 por la Auditoría Superior de la Federación advierte también sobre la falta de supervisión sobre la aplicación de los recursos, especialmente relativo al control sobre los rendimientos e intereses generados por los recursos y el establecimiento de plazos para el ejercicio de los recursos.

El caso de Tabasco:

En el caso de Tabasco hay varios indicios que apuntan a usos ineficientes y posibles irregularidades en el ejercicio de los recursos.

² 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, Artículo 10 de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial, 30 de marzo de 2006.

³ El 18 de abril de 2007, en un correo electrónico dirigido a Jose Luis Flores, Subgerente de Políticas y Planeación, 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. Aunque el Lic. José Flores señaló que iba a transmitir la pregunta al área correspondiente, hasta agosto 2007 no hemos recibido respuesta.

El gobierno de Tabasco entrega anualmente a través de CIMADES un “programa de inversión” desglosado por programas y montos que se solicitan de PEMEX, pero sin una explicación y justificación de las acciones programadas que las articularían con las estrategias de desarrollo plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo. Si bien de esta manera se cumple con el procedimiento formal de la solicitud, no permite evaluar que metas se persiguen con las acciones, que PEMEX debe financiar, o cómo se inscriben en el Plan Nacional de Desarrollo o los Planes Estatales de Desarrollo. Adicionalmente el gobierno puede seguir solicitando recursos ante el Consejo de Administración para satisfacer ciertas coyunturas. Por ejemplo, en la solicitud correspondiente a 2001 aparece un “Programa de Nuevas Medidas Correctivas” con una asignación inicial de 50 millones de pesos sin explicaciones y justificaciones adicionales.⁴ En ninguno de las siguientes solicitudes vuelve a aparecer este programa, lo cual indica su carácter coyuntural.

La solicitud y el posterior financiamiento del Programa Especial de Vivienda Rural en 2005 y 2006 con 620 millones de pesos, tampoco correspondió a una estrategia de desarrollo social, sino más bien a arreglos políticos entre políticos locales, líderes sociales y diputados federales, y la empresa para resolver las reclamaciones de comunidades locales.

Mientras las solicitudes dirigidas al Consejo de Administración provienen de actores diversos, el actor más beneficiado por los recursos de PEMEX ha sido el gobierno del Estado: De acuerdo con la información proporcionada por PEMEX, la Gerencia Corporativa de Desarrollo Social recibió entre el año 2000 y 2006 —exceptuando las propuestas de inversión del gobierno estatal— 157 solicitudes de Tabasco, la mayoría de las cuales (un total de 58)⁵ provienen de los gobiernos municipales, seguido por la CIMADES, que transmite solicitudes de otras dependencias gubernamentales estatales (27 solicitudes) o colegios, y en tercer lugar comunidades y ejidos (22).

Solamente 6 solicitudes hacen referencia a proyectos de infraestructura como, por ejemplo, la construcción de puentes tubulares u obras de infraestructura social y municipal. La revisión de las solicitudes evidencia que —con pocas excepciones— 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 para invertir en otras necesidades o porque efectivamente se trata de comunidades con muy pocos recursos disponibles. 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 (como por ejemplo la existencia de tambos de PEMEX como botes de basura).

El gran beneficiario es el gobierno estatal que recibió, entre 1998 y 2006, 97 por ciento del total de donativos, seguido por fundaciones y AC, que recibieron 2 por ciento de los recursos. El resto se distribuye entre municipios, instituciones educativas y de investigación y la UNESCO (un donativo). En el caso de las donaciones, el gobierno estatal concentra el 69 por ciento de los recursos otorgados, seguido por dependencias federales, con el 19 por ciento, y los municipios que recibieron 10.4 por ciento.

⁴ Véase, Propuesta de Inversión 2001, Villahermosa 17 de noviembre de 2000, Oficio-CGC.157/2000. SISI 1857200028706.

⁵ SISI No. 1857200028706. Para los Cuadros, véase el Anexo. Las solicitudes de los municipios de los años 1998 y 1999 fue declarada inexistente.

Esto demuestra que los recursos donados por PEMEX son 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, si bien salen beneficiados por la aplicación de los recursos administrada en el ámbito estatal por CIMADES. Pero la información generada en el ámbito federal es insuficiente para conocer los criterios en los cuales se basa la distribución de los recursos *entre* los municipios del estado, ni 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.

De acuerdo con los Avances financieros, entregados por CIMADES a PEMEX para dar cuenta del ejercicio de los recursos, el municipio más beneficiado en el periodo estudiado fue el municipio Centro, donde se ubica la capital estatal Villahermosa con 17 por ciento, seguido por Cárdenas con 8.7 por ciento y Huimanguillo con 8.6 por ciento. No se sabe cuáles son los criterios que utiliza la administración estatal para distribuir los recursos de esta manera pero queda claro que el nivel de marginación no es el factor más decisivo. De estos tres municipios, solamente Huimanguillo es de marginación alta, mientras 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.

Uno de los factores centrales que impide conocer los criterios de asignación de los recursos otorgados por medio de Anexos de Ejecución o Convenios de Colaboración, y que tampoco permite evaluar si los recursos son asignados de manera eficiente y tienen el impacto deseado, es la falta de informes consolidados. Cada Anexo de Ejecución o Convenio de Colaboración, por medio de los cuales se entregan recursos en efectivo al gobierno estatal, significa abrir una nueva cuenta donde se depositan los recursos y sobre cuyo uso el gobierno estatal tiene que rendir cuentas en un informe aparte. Para el periodo estudiado, PEMEX se dio por satisfecho con la entrega de avances financieros anuales sobre el ejercicio de los recursos otorgados en el año previo, aunque estos informes no implican el finiquito de los convenios.

Al no fijarse plazos razonables para ejercer los recursos 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 hasta hace poco no tuvieron control. La normatividad obliga al gobierno estatal de usar estos recursos adicionales en programas similares a los originalmente acordados —para cambiar tiene que pedir la autorización de la paraestatal—, pero no hay incentivos para ejercer los recursos a tiempo, debido a la falta de control y de sanciones.

Pese a los constantes “subejercicios” por parte del ejecutivo estatal, registrados desde 1998, el Consejo de Administración seguía otorgando recursos en los años subsiguientes, convirtiendo a Tabasco en el estado más beneficiado con recursos adicionales, lo cual apunta a que las lógicas de asignación no premian el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

En el caso de los mecanismos de rendición de cuentas ante la sociedad —especialmente ante la población asentada en las regiones petroleras— éstos son pocos: PEMEX compromete únicamente a los beneficiarios de los recursos que aclaren la participación de la paraestatal en las obras públicas realizadas con el apoyo de PEMEX por medio de

placas o letreros. Los Informes del Gobernador, que también pueden considerarse una forma de rendición de cuentas ante la ciudadanía, no incluyen información sistemática sobre el ejercicio de los apoyos otorgados por PEMEX al estado y mucho menos sobre su impacto en el desarrollo social y productivo de Tabasco.

RECOMENDACIONES:

1. Publicar listas de beneficiarios en la página electrónica de PEMEX para años atrás y no solamente para el año corriente.
2. Difundir más activamente los lineamientos de otorgamiento, sobre todo entre la población asentada en comunidades.
3. Transparentar el proceso de toma de decisiones sobre otorgamiento de recursos, por medio de la elaboración de justificaciones de aprobación y/o rechazo.
4. Realizar un diagnóstico sobre donaciones y donativos para elaborar estrategias de cómo mejorar el control y fiscalización de estos recursos.
5. Elaborar indicadores de resultados.
6. Que se evalúe la creación de un Comité técnico independiente dentro de PEMEX, el Congreso o en la Auditoría Superior de la Federación para que acompañe, avale y evalúe los procedimientos para otorgar y supervisar recursos.

—oo00oo—