



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LA CONCERTACION COMO ESTRATEGIA PARA LA SOLUCION DE CONFLICTOS; EL CASO DE PEMEX  
REFINACION (1995 - 2000)



**MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
P R E S E N T A :  
**VICTOR FABIAN RUMAYA FARRERA**

ASESOR: DOCTOR GABRIEL CORONA ARMENTA



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

OCTUBRE DE 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# PAGINACION DISCONTINUA

<b>Índice.</b>	<b>Página</b>
<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado mexicano.</b>	<b>10</b>
1.1 La modernización del Estado mexicano y la organización de la sociedad.	10
1.1.1 Crisis del Estado de bienestar.	10
1.1.2 La reforma del Estado.	12
1.1.3 El grupo impulsor.	15
1.1.4 La participación social.	17
1.2 El proceso de privatización de las empresas públicas.	19
1.3 Gobernabilidad y conflicto.	23
1.4 Los pactos de concertación.	29
<b>Capítulo 2: Petróleos Mexicanos en el contexto actual.</b>	<b>32</b>
2.1 La expansión de la industria petrolera nacional.	32
2.2 Petróleos Mexicanos en el comercio internacional.	36
2.3 Petróleos Mexicanos en la economía nacional.	39
2.4 Pemex Refinación en su contexto empresarial.	42
2.5 El Sistema Nacional de Refinación.	44
<b>Capítulo 3: La operación empresarial y el conflicto con su entorno.</b>	<b>48</b>
3.1 La naturaleza del conflicto.	48
3.1.1 Sobre el concepto de conflicto.	49
a) Conflicto mecánico	53
b) Conflicto instrumental	53
c) Conflicto de gestión interna	53
d) Conflicto por efectos contaminantes	53
3.1.2 Conceptos afines al de conflicto	54
a) Litigio	54
b) Controversia	55
c) Desavenencia	55
d) Disputa	55
3.1.3 Ubicación teórica del conflicto	56
3.2 La operación de la empresa y los conflictos en su entorno.	59

a) El entorno de las instalaciones	60
b) La sociedad en el entorno	61
3.2.1 Desarrollo histórico del conflicto	63
3.2.2 El conflicto en el contexto actual	68
3.3 Tipos de conflictos en Pemex Refinación.	69
3.3.1 Conflictos ocasionados por afectaciones	69
3.3.2 Conflictos derivados de la planeación urbana.	71
3.3.3 Conflictos ocasionados por daños ambientales.	74
3.3.4 Conflictos ocasionados por fallas en los sistemas de seguridad.	77
3.4 Conflicto por tipo de instalación.	78
3.4.1 Conflicto en las refinerías.	79
3.4.2 Conflictos en las terminales de almacenamiento y distribución	84
3.4.3 Conflictos en la red de distribución por ductos	89
<b>Capítulo 4: La negociación para la atención y solución de conflictos.</b>	91
4.1 La práctica de la negociación.	91
4.1.1 El concepto de negociación.	97
4.1.2 Tipos de negociación.	100
4.1.3 La negociación como materia de estudio	103
4.2. Técnicas de negociación para la resolución de conflictos.	105
4.2.1 Arbitraje	109
4.2.2 Mediación.	111
4.2.3 Asesoramiento	115
4.2.4 Solución de problemas	118
4.2.5 Conciliación.	120
4.3 La concertación como mecanismo para la prevención de conflictos.	124
4.3.1. Concertación económica.	126
4.3.2 La concertación política.	127
4.4. La estrategia de la negociación.	129
4.4.1. Planeación de la estrategia.	131
4.4.2. Definición de los alcances de la negociación.	132
4.4.3. Primer encuentro con la contraparte.	133
4.4.4. En busca de la confianza.	133

4.4.5.Determinación de hechos y objetivos.	134
4.4.6.Creación de opciones y alternativas.	134
4.4.7.Informe al interior.	135
4.4.8.revisi'on de la estrategia y resultados	135
4.4.9. Redacción de una primera propuesta global.	135
4.4.10.Revisión de la propuesta.	136
4.4.11.Supervisión y cumplimiento.	136
4.4.12. Elementos sustanciales en las negociaciones	136
4.4.12.1 El marco jurídico institucional.	137
4.4.12.2. La estructura institucional.	137
4.4.12.3. El factor tiempo.	137
4.4.12.4. La capacidad del equipo negociador.	137
4.4.12.5 El honor del contrario	138
<b>Capítulo 5. La estrategia para la prevención y atención de conflictos.</b>	<b>139</b>
5.1. La atención de conflictos en Petróleos Mexicanos.	139
5.1.1 La estrategia en Pemex Refinación.	141
5.1.2. la creación de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.	141
5. 2. La concertación de programas preventivos como estrategia para evitar conflictos.	144
5.2.1. El Programa de Planes Parciales de Desarrollo Urbano en el Entorno de las Terminales de Almacenamiento y Distribución de Pemex Refinación.	147
5.2.1.1. Los Programas de Desarrollo Regional en la Zona de Influencia de las Refinerías.	150
5.2.2. El Programa de Conciencia Ecológica.	151
5.2.2.1. Áreas Ecológicas.	152
5.2.2.2. Reforestación.	153
5.2.2.3. Centros de acopio.	154
5.2.2.4. Comunicación y difusión.	154
5.2.2.5. Conservación.	155
5.2.3. El Programa de Protección Civil.	155
5.3. Resultados más relevantes derivados de la aplicación de los programas preventivos.	159
5.3.1. El caso de la terminal de Cuernavaca, Morelos.	160
5.3.2. El caso de la terminal de Ávalos en Chihuahua.	161
5.3.3. Los casos de las terminales de Nuevo Laredo en el estado de Tamaulipas y Ensenada y	162

Rosarito en el estado de Baja California.	
5.3.4. Los Casos de las terminales en las que se logró revertir el dictamen de relocalización.	162
5.3.5. Los casos de las terminales de San Luis Potosí, S.L.P. y Tapachula, Chiapas.	163
<b>Capítulo 6: La estrategia de la negociación para la solución de conflictos.</b>	<b>167</b>
6.1. Análisis de costos económicos por los conflictos.	168
6.2. Atención de conflictos, estudio de casos.	170
6.2.1. Atención de conflictos en refinerías.	170
6.2.1.1. Un caso en la refinería de Minatitlán.	170
6.2.1.2. Un caso en la Refinería de Tula.	171
6.2.1.3. Un caso en la refinería de Salamanca.	172
6.3 Atención de conflictos en las terminales de almacenamiento y distribución.	173
6.3.1. El caso de la terminal de almacenamiento de Hermosillo, Sonora.	173
6.3.2. El caso de la terminal de almacenamiento y distribución de León Guanajuato.	176
6.3.2.1 Resolución del conflicto	179
6.3.3. La atención del conflicto derivado del accidente ocurrido en la terminal de almacenamiento y distribución en San Juan Ixhuatepec Estado de México.	179
6.3.3.1. Conclusiones de la negociación.	189
6.4 El caso de la construcción del poliducto Salamanca – Guadalajara.	190
6.4.1 Resultados de la negociación.	193
<b>Conclusiones</b>	<b>195</b>
<b>Material de Consulta y Apoyo</b>	<b>201</b>
I. Bibliografía	201
II. Diccionarios	204
III. Leyes, reglamentos y planes	205
IV. Material hemerográfico	206
<b>Anexos</b>	<b>207</b>

Tuve la fortuna de estudiar en Acatlán. A diferencia de otros campus universitarios, aquí conviven cotidianamente una gran variedad de perfiles académicos, sociales y culturales que enriquecen nuestra formación. Alumnos, académicos y autoridades construyen día a día el carácter particular que solamente el acatleco comprende.

Quizás en esto intervenga el aroma dulzón que se respira en sus jardines o el color violeta de sus espléndidas jacarandas. Puede ser también la costumbre que tenemos de detenernos a platicar a la mínima provocación en cualquiera de sus explanadas. O tal vez sea el simple orgullo de ser acatleco.

Tuve también la suerte de haber cursado la carrera en un momento crucial para la Universidad, acepto sin rodeos ser de la generación del CEU. Una etapa que a los universitarios nos sirvió de profunda reflexión y de indiscutible formación.

El trabajo que aquí se presenta, es en realidad una síntesis de los conocimientos académicos que pude absorber en mi paso por la Universidad y en el desempeño de mis funciones que como servidor público he llevado a cabo. Es sobre todo un trabajo de cómo resolver los conflictos a través de la concertación.

Los elementos teóricos los aprendí en las aulas, los prácticos en el trabajo, pero la convicción de concertar la he aprendido en la convivencia cotidiana en Acatlán. En su propia dinámica he comprendido fielmente que la tolerancia y el respeto son condiciones fundamentales para resolver nuestras diferencias y que las ideas no están peleadas con la cordialidad.

Recuerdo con cariño a mi escuela, con alegría a mis compañeros de generación y con pleno respeto y admiración a los profesores que se han ocupado de señalarme el camino.

Agradezco que esta escuela cuente con profesores como el Dr. Gabriel Corona Armenta, quien ha sido asesor de este trabajo y un ejemplo al que cualquier alumno se sentiría orgullosos de emular. Personalmente le agradezco también su comprensión de amigo.

Muchas de mis ideas se las debo a Gabriela Enríquez. Para ti donde quiera que estés, ¡porque siempre estarás aquí!



La culminación de esta etapa ha sido posible, como todas en mi vida, gracias al esfuerzo y sacrificio de mi madre de quien he tenido el ejemplo del trabajo y la convicción de las acciones. Para usted Señora Marina Farrera, gracias por toda la vida.

Dedico este esfuerzo a mi padre, el Señor Julio Cesar Rumaya, a mis hermanos Iracema, Julio, Wilma y Héctor, a mis hijos Víctor, Marina y Rodrigo. Para ustedes, mi infinito amor.

Octubre de 2002

## **Introducción.**

Las transformaciones que experimenta el mundo en la actualidad obligan a la reestructuración de las relaciones Estado-sociedad. Las tendencias económicas y políticas fomentan una mayor participación de la sociedad y de los individuos en los asuntos de gobierno.

En las democracias modernas la participación de la sociedad para orientar o rechazar decisiones o acciones de gobierno se ha convertido en una situación común. Para defender sus intereses, la sociedad se ha organizado en torno a temas que han tomado relevancia en los últimos años del siglo XX.

Otra de las condiciones de las democracias actuales está determinada por la creciente influencia que los medios de comunicación han ejercido sobre el comportamiento social y sobre las decisiones públicas. Los medios de comunicación han globalizado su cobertura y alcance ampliando las posibilidades de comunicación entre los sectores sociales.

Para el caso de México el entorno sociopolítico se encuentra determinado también por los cambios en el modelo de gobierno llevados a efecto a partir de la década de los años ochenta. La modernización del estado mexicano ha significado en lo económico, la sustitución del Estado de bienestar por la política neoliberal, mientras que en el aspecto político se ha traducido en la ampliación participativa de la sociedad en procesos electorales cada vez más disputados.

Esta tendencia modernizadora ha sido impulsada por un grupo político conocido como tecnócratas el cual se consolida a partir de la crisis que México enfrenta en los años ochenta y por la identidad que este grupo manifiesta con las medidas económicas propuestas por los organismos financieros internacionales. El desplazamiento de la clase política tradicional, por los tecnócratas ha redundado en significativos cambios en el sistema político y en el debilitamiento de las instituciones públicas postrevolucionarias.

Dentro del espectro económico, la aplicación de estas medidas ha tenido entre sus consecuencias más representativas la desaparición de algunos programas de

asistencia social, la privatización de un gran número de empresas públicas y el aumento de la tasa de desempleo. Esto ha provocado un enorme rechazo en importantes sectores sociales a este tipo de orientaciones.

Estimulado por estas circunstancias, el contexto político en nuestro país se ha caracterizado en los últimos años por la aparición o consolidación de partidos políticos que han hecho de la situación y orientación económica una de sus banderas más recurrentes. Desde las diversas posiciones políticas, la disputa central ha sido la orientación del Estado y con ello la discusión intensa sobre el tamaño, funciones, y actuación de la administración pública.

Estas nuevas circunstancias que identifican las actuales relaciones entre el Estado y la sociedad, han dado como resultado que las instituciones públicas se encuentren en constante escrutinio público y sujetas al consenso social. En la actualidad las acciones de gobierno requieren definitivamente del apoyo de los sectores sociales, los actores políticos y comunidades interesadas en el tema o acción correspondiente.

La falta de consensos o la toma de decisiones sin la necesaria consulta a los respectivos sectores sociales, puede traer como consecuencia la aparición de conflictos entre la actividad pública y los intereses sociales. La disponibilidad de los medios de comunicación y la organización social en redes internacionales puede dar como resultado que estos conflictos encuentren el apoyo en organizaciones y sectores localizados más allá del país.

Para hacer frente a esta realidad y mantener la participación armónica de los diversos sectores sociales y actores políticos, el Estado puede optar por una serie de alternativas que le auxilien en la obtención de consensos y gobernabilidad. Estas pueden ser de carácter general cuando se refieren a decisiones que involucran al Estado en su conjunto o concretas cuando se refieren a los consensos necesarios que requiere la administración pública para el desarrollo de sus funciones cotidianas.

Una de estas alternativas es la modificación de las leyes y reglamentos en función de los requerimientos sociales. Esta posibilidad implica la incorporación de los

ciudadanos a los órganos de dirección o vigilancia de las acciones de gobierno, así como el reconocimiento de sus propias formas de organización, usos y costumbres.

El mismo proceso de modificación de leyes se ha complicado en la actualidad debido al incremento de la participación social y a las contradicciones que invariablemente se presentan entre la disputa de intereses de cada grupo, sector o comunidad que se ve afectada en el proceso legislativo.

Otra posibilidad es la de administrar los conflictos que se presenten. Esto significa que ante la imposibilidad de solucionar los conflictos, las instituciones públicas han optado por dejar que el propio conflicto cumpla con su ciclo vital y en determinado momento se agote. El riesgo de esta estrategia es que los conflictos se pueden revitalizar en cualquier momento motivados por conflictos afines o por conflictos diversos con fuerzas afines. Por lo regular estos conflictos se incrementan en fechas determinadas por la propia identidad de cada conflicto.

Una posibilidad más con la que cuentan las instituciones es la de optar por la vía de la negociación entre los actores involucrados. Esta opción no cancela la posibilidad de legislar en la materia que se requiera, al contrario le permite establecer las líneas generales de acuerdos en los que puede derivar la legislación. Tampoco cancela la posibilidad de administrar el conflicto, sino que lo incorpora como parte de su estrategia general. Pero se distingue de ambas por privilegiar a la negociación como forma permanente y no ocasional de resolución de conflictos.

Si bien es cierto que los conceptos de negociación se encuentran presentes en el discurso de la mayoría de las fuerzas políticas y de los funcionarios públicos de los distintos ámbitos de gobierno, la práctica de la negociación se ha visto desprestigiada por la forma en que se ha llevado a cabo.

Por lo general los administradores públicos optarán por la negociación como última alternativa, con lo que se cae en el círculo en donde las fuerzas se radicalizan para forzar a negociar, pero no lo proponen abiertamente y las instituciones públicas evitan negociar con la esperanza de imponer su autoridad.

La cultura política en nuestro país ha orillado a que las negociaciones sean prácticas obscuras que se dan entre las cúpulas de los sectores o actores políticos. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia el rechazo social a este tipo de negociaciones. Al interior de las organizaciones el rechazo se ha convertido en principio ideológico. Las instituciones públicas por su parte corren el riesgo de que se interprete a la negociación como un síntoma de corrupción o de debilidad.

No obstante sus innegables potencialidades como apoyo para la gobernabilidad, la negociación no ha sido asumida como una política pública, abierta, aceptada y respetada por los actores políticos y el gobierno. En el mejor de los casos se presenta como una práctica o virtud personal, lo cual la limita a elementos normativos, ideológicos o culturales, además de las limitaciones naturales derivadas de las capacidades personales del negociador.

En el ámbito académico el tema de la negociación política no ha sido suficientemente analizado o incluido como tema o materia de estudio. Son pocas las instituciones educativas que se han preocupado de la materia, en América Latina su estudio es mínimo, en algunas instituciones norteamericanas el estudio del tema se refiere al campo de las ventas o se relaciona a la actividad gerencial, pero no a la actividad pública.

En la década de los años ochenta, el estudio y práctica de la negociación se equiparó al análisis de la concertación social en específico a los pactos para la estabilidad económica que se signaron por los sectores productivos para hacer frente a la crisis que los países latinoamericanos enfrentaron en esa época. La concertación social es parte de la negociación política, pero esta no se agota con estas acciones.

La necesidad de madurar una sociedad moderna, obliga a todos sus actores y sectores políticos a ver en la negociación la alternativa fundamental para dirimir las diferencias y acortar las distancias entre estas desde la perspectiva académica, la importancia de abordarlo como tema de estudio, es la de dotar a la negociación de los elementos que le permitan transparentarse y adoptarla como

una práctica cotidiana en las acciones de gobierno y en las actividades políticas de la sociedad.

El objetivo fundamental es el de consolidar a la negociación como una política de Estado. Esto significa rescatar sus virtudes para utilidad de las instituciones públicas, actores políticos y sectores sociales con lo cual podrán contar con los esquemas de armonización entre los intereses sociales y las decisiones públicas. Construir una política pública transparente y abierta de la negociación, traerá como consecuencia el consenso social en las acciones de gobierno.

Petróleos Mexicanos es sin lugar a dudas la empresa más importante del país, tanto en función de su aportación al erario público, como con relación a sus propias dimensiones como empresa petrolera dentro del contexto mundial. Forma parte de la administración pública paraestatal y ha sido durante muchos años símbolo del nacionalismo.

No obstante su enorme importancia, en los últimos años se ha intensificado las campañas para privatizarla. Acorde con las tendencias neoliberales, algunos sectores económicos y grupos al interior del propio gobierno apoyan esta decisión, como una forma para consolidar la modernización del Estado. Esto hay abierto grandes debates, debido a que amplios sectores sociales se han opuesto a esta decisión.

Sin embargo la empresa ha empezado a privatizar algunas áreas, concediendo a los particulares la prestación de servicios o la realización de trabajos que anteriormente llevaban a cabo los trabajadores petroleros. La apertura al capital privado tanto nacional como internacional es un hecho que se presenta con menor o mayor intensidad en determinados eslabones de la producción.

Además esta política ha sido acompañada de la falta de inversiones sustanciales por parte del gobierno en la actualización tecnológica sobre todo en los aspectos de seguridad y prevención de accidentes. Esta puede ser una de las razones por la cual los accidentes en la empresa se han multiplicado en los últimos años.

De tal manera que si sumamos los factores mencionados, en resumen, la privatización y como consecuencia el despido masivo de trabajadores petroleros,

la insuficiente inversión pública en seguridad, además de las voces que claman por la privatización total de la empresa, y si analizamos estos factores a la luz de un nuevo proyecto de nación con la consolidación de nuevas fuerzas políticas, podemos entender que Pemex enfrente hoy una situación de conflicto en muchas de sus instalaciones.

Esta situación de conflicto se incrementa en las zonas petroleras debido a que estas se crearon y consolidaron a partir de la actividad industrial. Gran número de los habitantes arribó a la zona atraídos por las fuentes de empleo que ofrecía la industria. Con el despido masivo derivado de la privatización de servicios, estos anteriores trabajadores se han organizado en los grupos políticos y sociales que ahora confrontan a la empresa.

En estas zonas los conflictos se han multiplicado además debido a factores que permanecieron latentes durante muchos años y que han recobrado fuerza con el fortalecimiento de la sociedad local, el arribo al poder local de fuerzas políticas distintas a la del partido oficial y con el debilitamiento de las instituciones públicas. Algunos de estos conflictos pueden ser identificados por afectaciones a la propiedad que la empresa realizó al momento de establecerse o llevó a cabo alguna obra. Algunos otro se presentan por los daños al medio ambiente originados por descuido, accidentes o por la falta del respeto a la ecología característico de la transformación industrial.

La empresa confronta también los conflictos derivados de la falta de planeación urbana. En este caso no es imputable a la empresa debido a que la atribución de planear el desarrollo urbano corresponde a las autoridades. Sin embargo la falta de previsión, la escasez de recursos o la negligencia de las autoridades ha hecho de este tipo de conflictos un de los más graves por su recurrencia y magnitud.

El crecimiento urbano descontrolado ha ido absorbiendo las instalaciones petroleras en muchas ciudades del país. Durante muchos años la respuesta de la empresa ha sido la de reubicar sus instalaciones, invirtiendo en ello grandes cantidades de recursos. Sin embargo, el dinamismo del crecimiento urbano hace

imposible continuar con esta estrategia debido a que en los próximos años sería necesario reubicar todas las instalaciones.

Por el contrario existen otras posibilidades para evitar esta situación que haría imposible la solución. Una de ellas es la de concertar con las autoridades locales, instituciones federales y sectores sociales, las medidas de planeación preventivas, entre ellas, los usos y destinos del suelo en torno de las instalaciones, los programas de protección civil correspondientes y las medidas de recuperación del entorno ecológico.

Resulta claro entonces que no obstante la indiscutible importancia que Petróleos Mexicanos ha significado para la historia y economía de nuestro país, en el ámbito locales la empresa enfrenta una serie de conflictos con la sociedad. Las reflexiones que se presentan en este trabajo pretenden discernir sobre los conflictos que existe o se pueden presentar entre la empresa más importante del país y la sociedad que habitan en el entorno de sus instalaciones.

A partir de este punto el presente trabajo analiza las relaciones de conflicto que enfrenta Pemex Refinación, organismo subsidiario de Petróleos Mexicanos, con la sociedad en el entorno de sus instalaciones. Así mismo, se analizan y presentan las estrategias de negociación que permitieron solucionar los conflictos que se presentaron durante el período 1995-2000.

Este trabajo es resultado de las actividades realizadas por el autor como parte integrante de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional. Área creada en Pemex Refinación con la finalidad de que el organismo cuente con un grupo especializado para la atención de los conflictos que se presentan en el entorno de sus instalaciones, así como de generar las acciones para armonizar los vínculos entre la actividad empresarial y los intereses sociales locales.

Como se podrá observar en el presente trabajo, mi participación en esta unidad ha sido la de concertar con las autoridades la realización de los programas preventivos y generar los consensos sociales para su aplicación. Así mismo me ha sido encomendada la función de atender algunos de los conflictos sociales que el organismo ha enfrentado en este periodo.



Como parte de estas actividades, durante el periodo mencionado tuve la encomienda de concertar con las autoridades estatales y municipales así como con instituciones de académicas y de investigación, la realización de tres programas preventivos. Esto significa la negociación con 105 municipios del país, 30 representaciones de las autoridades estatales y la concertación con instituciones, organismos, sectores y grupos sociales, para llevar a cabo programas de beneficio colectivo.

De estas actividades se derivan 120 convenios de colaboración, 76 planes parciales de desarrollo entorno a las instalaciones del organismo, 6 programas de desarrollo regional, 82 programas de protección civil para los municipios donde se encuentran las instalaciones del organismo y la atención constante a conflictos derivados de la actividad industrial.

La finalidad del trabajo es la documentar los resultados obtenidos y con ello demostrar que la concertación como técnica de negociación es el instrumento ideal para armonizar la participación de los diversos sectores, autoridades y grupos sociales en la prevención y solución de conflictos inherentes al desarrollo y la actividad empresarial. También aspira a que las experiencias y reflexiones aquí planteadas sirvan como referente para otros campos de la actividad pública.

Para estos efectos el trabajo se presenta en tres partes.

La primera, correspondiente a los capítulos uno y dos está dedicada al análisis de la modernización de las relaciones Estado –sociedad. En esta parte se estudia la importancia e influencia que los actores políticos y sociales han ejercido sobre los conflictos que enfrenta el organismo. El primer capítulo corresponde a las reflexiones sobre la modernización del Estado mexicano. El segundo a la modernización de Petróleos Mexicanos y su contexto actual.

La segunda parte se integra por los capítulos tres y cuatro. Está orientada al análisis de los conceptos básicos y afines al tema de estudio. En el tercer capítulo se analiza el concepto de conflicto adecuándolo a los que enfrenta el organismo. En el capítulo cuarto se hace lleva acabo el análisis correspondiente a los temas

relativos a la negociación, los conceptos afines y sus procesos como herramienta para la resolución de conflictos.

En la tercera parte se encuentran los capítulos cinco y seis. En ellos se lleva a cabo el análisis correspondiente a los casos de conflicto que enfrenta Pemex Refinación. En el capítulo quinto se presentan los programas destinados a la prevención de conflictos. El sexto y último capítulo se analizan las estrategias de negociación empleadas en la atención de conflictos y los resultados obtenidos.

Al final del trabajo se presentan una serie de reflexiones sobre la aplicación de estas estrategias de concertación. Así mismo se presentan a manera de propuesta una serie de reflexiones que pudieran ser de utilidad para Petróleos Mexicanos y en general para la administración pública.

## **Capítulo 1: Algunas consideraciones teóricas sobre el Estado mexicano.**

### **1.1 La modernización del Estado mexicano y la organización de la sociedad.**

#### **1.1.1 Crisis del Estado de bienestar.**

Durante los últimos años las relaciones Estado sociedad, se han transformado aceleradamente debido a cambios en la escena mundial. Los descubrimientos científicos, el avance en las telecomunicaciones, el acceso masivo a la tecnología, la integración de bloques comerciales, el derrumbe de los paradigmas ideológicos y la recomposición de los sistemas políticos y de gobierno, entre otros fenómenos económicos, políticos y sociales, han motivado que los cambios se reflejen tanto en el Estado como en la sociedad y como consecuencia en las relaciones entre ambos.

Indudablemente que las concepciones tradicionales del Estado se han visto superadas en la realidad y por lo tanto resulta difícil aplicar las teorías tradicionales. La sociedad se encuentra en un proceso de transición, que poco a poco ha ido desplazando el centro de gravitación de las decisiones, de las instituciones de gobierno a las propias organizaciones sociales.

Esto no significa la sustitución del Estado por la sociedad, sino que en el contexto sociopolítico actual las instituciones públicas requieren generar mayor consenso social para mantener la gobernabilidad.

Las teorías tradicionales sobre la relación Estado sociedad se han visto superadas por la realidad cotidiana. Esto ocurre tanto para la perspectiva liberal sustentada en el contrato social<sup>1</sup>, como con las concepciones que sobre la materia nos ofrecen las teorías marxistas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Para Rousseau el Estado es resultado de "la asociación que defiende y protege con fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes". Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, México, UNAM, colección nuestros clásicos, 1984, p, 20. Por otro lado, Hobbes nos señala como Estado perfecto a "aquél en el que ningún ciudadano tiene derecho a utilizar sus fuerzas según criterio propio para asegurar su conservación, o sea en el que el derecho de la espada privada está excluido". De esta manera para que el Estado funcione en su tarea de brindar seguridad a los hombres, "se requiere además del consenso, la sumisión de las voluntades con respecto a lo que es indispensable para asegurar la paz y la defensa". Hobbes, Thomas. *El derecho de la persona y el poder soberano*, México, IEPES, 1975, pp. 2 – 4. En estas concepciones clásicas se entiende

A partir de las dos guerras mundiales y de los movimientos revolucionarios del siglo veinte, las concepciones tradicionales del Estado y de la sociedad se entran en plena transformación. El Estado asume una nueva identidad conocida como Estado de bienestar (*welfare state*) y la organización social se dinamiza revalorizando la concepción de sociedad civil.

Este tipo de orientación estatal encuentra rápidamente simpatizantes en un contexto de reconstrucción material ideológica del mundo. Se convierte en una tendencia que adoptan la mayoría de los gobiernos. En algunos países se mantiene con un gran apoyo popular debido a la ampliación de sus actividades.

“El Estado de bienestar transita de los servicios básicos mínimos, tales como el mantenimiento del valor de la moneda, defensa, derecho y orden, a un papel mucho más completo al distribuir los recursos, brindar educación, salud y seguridad social ... además se agrega la tentativa consciente de aliviar la pobreza y redistribuir el ingreso”.<sup>3</sup>

En el último cuarto de siglo, el Estado de bienestar empieza a experimentar un desgaste acelerado, la diversidad de sus tareas y la responsabilidad tutelar sobre la sociedad y su desarrollo derivan en una crisis que se refleja en sus relaciones con la sociedad. Gloria Regonini nos ofrece una explicación a esta crisis.

“Desde finales de los años sesenta, el proceso de ruptura de la separación entre sociedad y Estado es analizado con instrumentos nuevos, (entre ellos, la crisis en el desarrollo de políticas sociales; además de la crisis fiscal del Estado considerada un signo de incompatibilidad tendencial entre las dos funciones del Estado de bienestar: el refuerzo del consenso social, y el apoyo a la acumulación capitalista con el uso anticoyuntural del gasto público”<sup>4</sup>

---

que la naturaleza y función del Estado es la seguridad y protección de los particulares por parte del poder superior del Estado.

<sup>2</sup> Para F. Engels, “el Estado es producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables ... (por lo cual) ... se hace necesario un poder situado por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque y mantenerlo en los límites del orden. Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más es el Estado”. Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Ed. Progreso, p. 472.

<sup>3</sup> Dieter, Helm. “Las fronteras económicas del Estado”, en *Vertientes de la modernización*, vol 6, México, IEPES, 1990, p. 209.

<sup>4</sup> Regonini, Gloria. “Estado de bienestar”, en Norberto, Bobbio. y Nicola Mateucci (coords.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1995, p. 553.

Más adelante, la misma autora nos dice que entre los pensadores contemporáneos existen al menos dos grandes tendencias para explicar esta crisis.

“ Por una parte, se encuentran autores como Habermas y Offe, quienes argumentan que el Estado de bienestar produce “una estatización de la sociedad. Trabajo, ingreso y nivel de vida, ya no están determinados por el mercado, sino por mecanismos políticos que tienen como objetivo la prevención de conflictos, la estabilidad del sistema, el reforzamiento de la legitimidad de Estado (. ...) Por otra parte, existen las interpretaciones de la crisis del Estado de bienestar, motivado por la socialización del Estado, esto se debe a la ideología igualitaria que ha difundido el Estado, la cual tiende a deslegitimar la autoridad política; la disposición del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones públicas, lo que determina una parálisis por sobrecargo de demandas, entre los autores que defienden esta tesis se encuentran, M. Crozier y S. Huntington”.<sup>5</sup>

Una tendencia ideológica auspiciada por los partidarios de la inversión privada, desarrollo de los mercados, acumulación privada y reducción de las actividades gubernamentales poco a poco se irá imponiendo en el transcurso de las últimas décadas del siglo veinte y tendrá como resultado la casi anulación de este tipo de orientación estatal.

### **1.1.2 La reforma del Estado.**

En términos históricos la modernización de la sociedad conduce a la creación del Estado como la más grande institución. En la actualidad los conceptos modernización y reforma del Estado<sup>6</sup> implican modificar o terminar con el tipo de Estado de bienestar. Con ello, argumentan sus promotores, se obtendrán mayores niveles de desarrollo del país.

---

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 555.

<sup>6</sup> En México los conceptos modernización y reforma se han empleado para el mismo fin por los gobiernos de corte neoliberal que arribaron al poder a partir de 1982. Modernización fue empleado como parte del discurso oficial y como argumento central durante el sexenio de Miguel de la Madrid. El concepto reforma del Estado, sustituye al de modernización durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Ambos conceptos tienen la finalidad de reducir la participación estatal en la economía y transitar del Estado de bienestar al Estado Mínimo.

En términos generales el tipo de Estado que sustituye al Estado benefactor implica garantizar las libertades del ser humano<sup>7</sup>. Es decir, modifica el marco de las relaciones humanas, sustituyendo al individuo por la sociedad. La modernización<sup>8</sup> del Estado es en la práctica, la estrategia utilizada para llevar a cabo las reformas al Estado de bienestar.

El contenido discursivo en la actualidad se asocia conceptualmente con libertad de mercado y desregulación estatal. En realidad se trata de un concepto paradigmático, esto significa que se constituye en un rompimiento y recomposición en las relaciones económicas, políticas y sociales. Se trata de un cambio intenso y profundo que afecta de una u otra manera prácticamente todos los órdenes de las actividades sociales.

Esto significa que la modernización es un proceso que supera las fronteras nacionales, de hecho es una tendencia que poco a poco se transforma en una realidad mundial, pero al aplicarse en cada nación sus complicaciones y consecuencias son diversas.

En el caso de México la modernización ha encontrado su sustento ideológico en el neoliberalismo, el cual en los hechos ha sido sinónimo de apertura comercial, globalización,<sup>9</sup> retiro gradual del Estado en la economía y adecuación de sus

---

<sup>7</sup> Pekka, Kosomen, señala que en realidad, detrás de la crisis del Estado benefactor se encuentra una migración ideológica del colectivismo al individualismo, y que esto se debe a cinco razones principales: el fracaso de las instituciones del Estado de bienestar, la nueva situación económica mundial, la aparición de nuevas clases medias, los cambios en las profundas estructuras culturales y la batalla por la hegemonía entre el sector público y el privado. Kosomen, Pekka. "Crisis del Estado benefactor", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de modernización política*. México, IEPES, 1990, p. 131 y subsgtes.

<sup>8</sup> El concepto modernización, en realidad no es nuevo. De acuerdo con Gianfranco Pasquino, "se entiende por modernización, al conjunto de cambios en la esfera política, económica y social que ha caracterizado a los últimos dos siglos: prácticamente como fecha de comienzo, podemos mencionar 1789, inicio de la Revolución Francesa, casi contemporáneamente con la Revolución Industrial en Inglaterra, al concluir estos dos fenómenos históricos, fueron poco a poco exportándose al mundo, por lo cual primero se le conoce como europeización, posteriormente como occidentalización y finalmente como modernización". Pasquino, Gianfranco, "Modernización" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995.

<sup>9</sup> Más allá de la explicación lógica y sencilla de globalización como un proceso de integración comercial, Huntington nos ofrece una visión universal a la vez que profunda de globalización, el autor nos dice que se trata de: "una reconfiguración con criterios culturales (...) los pueblos y países con culturas diferentes se están separando (...) los que poseen culturas semejantes se están uniendo (...) los alineamientos definidos por las ideologías y las relaciones con la

políticas y estrategias a las de sus socios comerciales. Entre las políticas que mayores críticas ha recibido esta orientación estatal, se encuentran la desaparición o debilitamiento de instituciones sociales, privatización de las empresas paraestatales, disminución de la burocracia, sumisión ante la imposición de políticas financieras impuestas por organismos internacionales y la lentitud para consolidar una reforma política.

El liberalismo como tal, corresponde a las políticas que adoptaron las emergentes naciones modernas del siglo XIX. Adaptado a la época actual, encuentra su lugar en el discurso oficial durante el sexenio de 1988 - 1994. En ese entonces se le llama liberalismo social<sup>10</sup>, término con el cual se pretende dotar al aparato político de una coherencia discursiva e ideológica.

Para algunos autores, la modernización del Estado mexicano se inscribe en realidad en un proceso mayor de recomposición del capitalismo mundial. Entre estos autores se encuentra Miguel Angel Rivera Ríos, quien señala:

"La modernización constituye un esfuerzo por contrarrestar las crisis, sobre todo a partir de la de 1983 (...) y con ello generar las condiciones necesarias para la apertura de otro ciclo de expansión económica, basado en formas intensivas de reproducción del capital (...) la reestructuración mexicana se produce en el contexto de una profunda crisis social, que ha concluido por abarcar al propio Estado mexicano y su sistema político, acelerando el agotamiento de sus instituciones, que

---

superpotencia están dando paso a los alineamientos definidos por la cultura y la civilización (...) las fronteras políticas se rehacen cada vez más para que coincidan con las culturales: étnicas, religiosas y civilizatorias. Las colectividades culturales están reemplazando los bloques de la guerra fría y las líneas divisorias entre civilizaciones se están convirtiendo en las líneas centrales del conflicto en la política global". En el caso de nuestro país esta definición es adecuada debido a que globalización ha significado la absorción gradual a la cultura norteamericana. Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México, Paidós, 1998, p. 147.

<sup>10</sup> El liberalismo puede ser entendido como una ideología, como un concepto o como una forma de gobierno, según el autor al que se recurra y de acuerdo a la época que se estudie. Por esta razón Bobbio se plantea al liberalismo como una pregunta, ¿cuál liberalismo? Nos dice que a diferencia del marxismo, el cual se identifica con un autor, el liberalismo es un conjunto de ideas al que han contribuido entre otros: Locke, Montesquieu, Kant, Smith, Toqueville, Mills. Dice que en conjunto, presentan ingredientes comunes, "el liberalismo es partidario de la economía de mercado, como teoría política es simpatizante del Estado mínimo". Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, F.C.E. 1989, p. 89.

ya habían empezado a chocar contra los requerimientos de acumulación de capital a finales de los años sesenta.<sup>11</sup>

La modernización obedece, por tanto, al contexto mundial que se presenta en el resto del mundo y a la crisis que tiene que enfrentar nuestro país.

### **1.1.3 El grupo impulsor.**

La modernización es impulsada en nuestro país por un nuevo grupo político, que se conforma en los inicios de los años setenta y que escala aceleradamente dentro del ámbito burocrático en los inicios de los años ochenta. Este grupo ofrece una estrategia para enfrentar la crisis, su arribo al poder coincide con el relevo político en Inglaterra con la llegada al poder de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, a Inglaterra y a los Estados Unidos respectivamente.<sup>12</sup>

No es extraño por tanto, que este grupo cuente con la simpatía de los organismos financieros internacionales, ya que propone y en su oportunidad aplica estrategias que pretenden llevar al país a un estadio de desarrollo superior. Como complemento sustancial se realizan los acuerdos para insertar al país en el esquema que las naciones poderosas proponen en ese momento. Ejemplo de ello es la firma de acuerdos comerciales, la apertura de las fronteras en términos comerciales, la integración en organismos del comercio mundial.

Este grupo conocido como tecnócratas,<sup>13</sup> se convierte en el instrumento burocrático que aplica las estrategias exigidas por el entorno político en el que se ha insertado el país.

---

<sup>11</sup> Rivera Ríos, Miguel Angel. "La reestructuración capitalista en México, su carácter y su núcleo promotor", en Dávila Rivera, Luis E. y Sánchez, Marco Aurelio. (coords), *Fin de siglo, Cambios políticos en México y el mundo*, México, Universidad de Querétaro, 1992, p. 93.

<sup>12</sup> Es importante señalar que el desplazamiento del grupo hegemónico anterior emanado de la clase política postrevolucionaria, se lleva a cabo por un grupo de la misma burocracia dentro de las reglas del juego establecidas y que en muchos de los casos se trata de hijos de los miembros de la clase política que sustenta el nacionalismo revolucionario.

<sup>13</sup> A lo largo de estas dos décadas se les identificado con múltiples nombres, el más común es el de "tecnócratas" debido a su propuesta de la técnica como forma de gobierno. Políticamente este término es útil para distinguirlo de los servidores públicos identificados como "políticos", durante este tiempo ha existido la controversia y disputa de términos, llegando incluso a la agresión, los políticos han acusado a los tecnócratas de falta de oficio político, estos se han defendido llamándoles dinosaurios, por su connotación de obsoletos. Una explicación racional de este debate, nos la ofrece Miguel Angel Rivera, llama a este grupo "eficientistas", y explica: "entraron en contraposición con otro grupo de la tecnoburocracia mexicana, identificado con el expansionismo



La conducción de la administración pública por parte de este grupo político conlleva la aplicación de políticas económicas dirigidas, hipotéticamente a lograr la eficiencia administrativa, controlar el presupuesto, limitar o de plano desaparecer los subsidios, incentivar el consumo interno, disminuir la inflación, y mantener el equilibrio en las cuentas nacionales.

La modernización del Estado mexicano, en síntesis, no puede entenderse sin el análisis de cuatro factores básicos: el contexto de globalización mundial; la crisis económica por la que atravesó México; la aplicación de políticas neoliberales; y el arribo al poder de la elite política conocida como tecnócratas.

Estos elementos quedan claramente explicados por Lorenzo Meyer, quien resume esta situación de la forma siguiente:

“El neoliberalismo surgió como una visión de la economía, la sociedad y el individuo, que proponía el abandono por ineficientes, corruptos y corruptores, del Estado interventor y del Estado de bienestar. Propone reducir la presencia gubernamental para devolver al mercado su vitalidad, su capacidad de distribuir los recursos de acuerdo con la eficacia y la productividad de los diferentes actores económicos”.<sup>14</sup>

Es esta supuesta capacidad para resolver la crisis lo que hace atractiva la oferta política y económica de este grupo. Su propuesta no es novedosa, ya algunos sectores en el país se habían pronunciado en el mismo sentido, lo que le da relevancia es que este grupo arriba al control de la administración pública federal.<sup>15</sup>

---

inflacionario de inspiración keynesiana (...) los eficientistas perdieron la iniciativa en la determinación de la política económica, debido al triunfo de la estrategia estatista y populista concebida para hacer frente al descontento político – social de finales de los sesentas (...) sin embargo, cuando la crisis detona abiertamente en 1982 y fue imperioso negociar el apoyo de los organismos financieros internacionales, la banca mundial y los países industrializados, fueron ellos quienes se presentaron como administradores de la crisis y promotores de la racionalidad capitalista.” Rivera Ríos, Miguel Ángel. *op. cit.* p. 95.

<sup>14</sup> Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995, p. 29.

<sup>15</sup> Al definir Administración pública, algunos autores, la han señalado como: “ el gobierno en acción, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”. Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. México, F.C.E., 1978, p. 15. Desde luego, en sentido estricto, esta aseveración se refiere al poder ejecutivo en acción, sin embargo, en México esta afirmación se refleja en los hechos por la preminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes y sobre los poderes locales.

Provenientes básicamente de la Secretaría de Programación y Presupuesto y por lo regular educados en los Estados Unidos, este grupo político se impone en la esfera política nacional en los últimos diez años del siglo XX. Estos actores llevarán al país a un cambio sustancial en el modelo de desarrollo.

“En el sexenio de Miguel de la Madrid, un puñado de jóvenes economistas partidarios de desplazar al Estado por el mercado, maniobraron con habilidad y lograron arrebatarse el poder a los políticos tradicionales. El supuesto derecho de mando de estos economistas o tecnócratas no provino de las urnas – las elecciones de 1988 carecieron de credibilidad y las de 1994 de equidad – sino de su supuesta capacidad para conocer y manipular las variables económicas”<sup>16</sup>

El ascenso al poder de este grupo no hubiera sido posible y no podría entenderse, sin analizar las condiciones coyunturales por las que atraviesa el mundo en ese momento y por la necesidad de establecer pactos políticos al interior de nuestro país.

“Esta ambiciosa empresa contó con el apoyo incondicional de los factores de poder norteamericanos, de Europa occidental y de Japón. Igualmente forjó una sólida alianza con el PAN, los antiguos maoístas, la iglesia católica, la banca mexicana y un notable grupo de empresarios”.<sup>17</sup>

#### **1.1.4 La participación social.**

En materia política, la reforma del Estado no se ha realizado con la misma intensidad que en el renglón de la economía, los cambios que se han llevado a cabo han sido más por la presión de las organizaciones sociales que por la aplicación de un programa de gobierno. En este sentido la reforma política ha sido gradual y sin una perspectiva clara para todos los actores.

El desmantelamiento de la sociedad corporativa, resultado de la Revolución Mexicana y del dominio del partido de oficial, no ha encontrado un sustituto que logre equilibrar y canalizar las demandas sociales.

---

<sup>16</sup> Meyer, Lorenzo. *op. cit.* p. 30.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 31

Durante muchos años las demandas surgidas de las organizaciones sociales no encuentran viabilidad, si no son canalizadas a través del sistema corporativo del partido oficial.<sup>18</sup> Esta es una de las razones fundamentales por lo que en la sociedad se fortalece la autogestión, tanto en asuntos de índole local orientados a los servicios públicos, como con asuntos de mayor envergadura, entre ellos, los de representatividad y democracia.

La modernización del Estado ha encontrado un gran número de opositores, lo que ha generado un gran debate ideológico, conceptual y político que ha emigrado de los círculos académicos y políticos a la mayoría de las relaciones que la administración pública con la sociedad.

La sociedad en su conjunto, pero particularmente las organizaciones sociales y políticas han impulsado una serie de reformas de corte político social, que en muchos casos han rebasado al propio gobierno, creando con ello conflictos sociales y políticos.

La respuesta del Estado por su parte, ha sido la de impulsar reformas parciales y verticales que en algunos casos han sido rechazadas pero que gracias a las negociaciones, al final han tenido que ser aceptadas.

El incremento de la participación social ha tenido al menos dos estímulos: la búsqueda por democratizar la vida del país y la de hacer frente al desmantelamiento de los programas sociales que en muchos de los casos se consideraron como conquistas.

Como resultado de la aplicación de estas políticas, la sociedad participa entorno de liderazgos y organizaciones novedosas fuera de las estructuras tradicionales, debido a que las nuevas acciones de gobierno amenazan su estabilidad económica o de plano los marginan de los proyectos modernizadores arrojando a millones de personas a la marginación o pobreza.

---

<sup>18</sup> El modelo de desarrollo postrevolucionario logró mantener un equilibrio tanto en la esfera económica principalmente a través de los subsidios, como en la esfera política a través de los esquemas de cuotas de representación política, que incluyó tanto al poder legislativo como los gobiernos locales manteniendo con esto una forma de representación política real por medio de cacicazgos regionales. Este sistema reservó siempre la presidencia del poder ejecutivo a un sistema de alianzas entre la clase política dominante.

La sociedad civil<sup>19</sup> toma mayor conciencia de su peso específico ante una situación de crisis y comienza a especializar su participación y a mantener vínculos orgánicos que ligan a pequeñas organizaciones o movimientos, con redes internacionales que poseen mayores recursos para enfrentar determinado problema.<sup>20</sup>

## 1.2 El proceso de privatización de las empresas públicas.

La modernización del Estado se ha reflejado en acciones de políticas públicas concretas, una de ellas es la desincorporación o liquidación de instituciones de asistencia social o la privatización de sector productivo. La estrategia que se ha empleado para llevar a cabo la modernización del aparato productivo se ha fundamentado en conceptos tales como eficientización de estructuras, productividad y rentabilidad de las empresas.

Estos mecanismos se han convertido en el discurso y la línea argumentativa, ante la resistencia que amplios sectores políticos y sociales han presentado a esta tendencia política. Se trata de eufemismos que cubren una política concreta y consistente con el modelo de desarrollo impuesto acorde con los procesos de modernización del Estado en su conjunto.

---

<sup>19</sup> El concepto sociedad civil tiene variadas acepciones dependiendo del momento histórico y del punto de vista ideológico del que se parta. Bobbio nos explica que generalmente este concepto ha sido utilizado para distinguir, separar o confrontar con otro tipo de organización social. "En un primer momento en la era romana, para diferenciarlo de la sociedad natural donde se encontraban todos los hombres y por tanto en la sociedad civil sólo aquellos que no eran esclavos; posteriormente para distinguirlo de la sociedad eclesiástica; con el advenimiento del Estado moderno para distinguirlo de la sociedad política. (...) La teoría marxista la equipara con sociedad burguesa y la confronta con sociedad feudal, la sociedad civil constituye el conjunto de las relaciones económicas. (...) A. Gramsci nos dice que se encuentra en la esfera de la superestructura y que constituye la fusión de las organizaciones no gubernamentales." Finalmente, el propio Bobbio nos dice que se trata "de la esfera de las relaciones entre individuos, grupos y organizaciones que se desarrollan fuera de las relaciones de poder." Bobbio, Norberto. "sociedad civil", en Bobbio Norberto y Niccola Mateucci (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995.

<sup>20</sup> Este es uno de los puntos de mayor irritabilidad del Estado. De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, ya que "la organización social en su relación con el gobierno es una historia de encuentros y desencuentros en los cuales el gobierno se irrita cuando siente que el control escapa de sus fronteras", Aguilar Villanueva, Luis. "Las organizaciones civiles y el gobierno de México", en *Revista Sociedad Civil, Análisis y Debates*, México, Foro de Apoyo Mutuo A.C., 1998, p. 83.

En realidad se trata de una reconversión en la planta industrial y un distanciamiento de las actividades productivas que el Estado fue tomando como suyas con los argumentos de que se trataba de sectores prioritario o estratégico o bien de actividades en las cuales el capital privado se mostraba renuente a participar

Una de las razones que justificó la participación estatal en sectores económicos diversos fue la quiebra en que se llegaron a encontrar muchas empresas privadas. El Estado participó en estos casos a través del rescate, que tenía justificación social evitar el cierre de fuentes de empleo. En algunos casos esta situación encubría las verdaderas intenciones estatales de mantener el control político sobre un determinado sector<sup>21</sup>.

Al presentarse la crisis en nuestro país, el excesivo endeudamiento y la escasez de capitales llamó la atención sobre la venta de activos, estos representaron una posibilidad de obtener recursos frescos a través de la privatización o evitar gastos innecesarios para lo cual recurre a la liquidación de las empresas no rentables.<sup>22</sup>

Desde nuestro punto de vista la reconversión industrial y en particular la privatización, ha obedecido a la imposición de ajustes internos determinados por los organismos financieros internacionales, a la crisis petrolera de 1979 y al estancamiento de la economía en la década de los años ochenta.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> "La crisis impone la necesidad de aplicar la doctrina neoliberal que, más que impulsar una estrategia coherente de reconversión industrial y modernización económico y social, desarrolla una estrategia de reprivatización de la economía y regulación del sistema económico por las fuerzas del mercado (...) las privatizaciones realizadas por el Estado mexicano implican cambios notables en las funciones que el gobierno había tenido y acumulado durante décadas como propietario, como patrón y como rector del desarrollo económico (...) las empresas gubernamentales eran, además de instrumentos operativos de la política económica, los medios principales a través de los cuales aquél dirigía y controlaba un proyecto de país" Corona Armenta, Gabriel. *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*, México, UNAM, 1998, pp. 82-83.

<sup>22</sup> Vernon, Raymond. "La promesa y el reto de la privatización", en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, México, IEPE, 1990, pp. 183 – 201.

<sup>23</sup> Estos factores a su vez obedecen a problemas estructurales y a la aplicación de políticas económicas inadecuadas que conducen a la crisis económica que junto con la mayoría de los países latinoamericanos enfrenta el nuestro. Campos, Ricardo. *Fondo monetario internacional, deuda externa mexicana y la administración pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1991, pp. 117 y subsgtes.

La privatización en su sentido más simple, significa transferir al dominio de particulares actividades o activos en los que corresponde participar al Estado, cuenta con figuras jurídicas diversas, la más común es la concesión.<sup>24</sup> Durante la ola privatizadora se emplearon otras, García Paéz, reconoce cuatro de ellas:

"a) Venta de activos, consiste en la transferencia de industrias públicas al sector privado por medio de la venta de acciones. b) Exposición del sector público a las fuerzas del mercado, este mecanismo se caracteriza por recortes presupuestales a la institución, cobro o elevación de cuotas de los servicios públicos. c) Desregulación, consiste en la introducción de mayores elementos de competitividad en las áreas monopólicas estatales. d) Cambios en la contratación de bienes y servicios adquiridos por el sector público, se trata de minimizar los requisitos para ampliar la gama de proveedores".<sup>25</sup>

Además de los cuatro mecanismos que señala el especialista, desde nuestro punto de vista existen al menos otros dos mecanismos que adaptados a los requerimientos jurídicos han sido empleados para llevar a cabo la privatización. Uno de ellos es la liquidación, la cual se efectúa a través del remate de los activos y por consiguiente se allana el camino al sector privado para la participación en la materia que se trate. Otro caso lo constituyen los contratos de riesgo, en donde el inversionista obtiene la rentabilidad temporal.

En el caso de Pemex se han utilizado además los mecanismos de la franquicia<sup>26</sup> y multiplicado la contratación de obras y servicios. Debido a que dentro de la estrategia de disminución de la participación estatal en la economía se encuentran ubicados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por ser parte integrante de la administración paraestatal.

---

<sup>24</sup> "Es el acto administrativo a través del cual la administración pública, concede otorga a los particulares, concesionarios, el derecho a explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público". Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1998.

<sup>25</sup> García Paéz, Benjamín. *Modernización del Estado y empresa pública*, México, INAP, 1994, pp. 57- 59.

<sup>26</sup> De las 4604 estaciones de servicio que existen en nuestro país (gasolineras), sólo 56 seguan siendo administradas por Pemex en el año 2000. *Memoria de labores de Petróleos Mexicanos, año 2000*.

La tendencia es claramente a la desaparición del sector estatal.<sup>27</sup>, Pues en la concepción liberal estas actividades no tienen razón de ser y sólo son residuos de un pasado estatista. Sin embargo es necesario señalar que en el caso de Pemex y de la CFE las políticas de privatización han encontrado fuerte oposición tanto al interior de las empresas como en algunos sectores de la sociedad civil y política de nuestro país.

A casi veinte años del inicio de la ola privatizadora podemos hacer un breve recuento de sus resultados. El ahorro interno y capitalización que prometía la captación de recursos frescos resultaron efímeros. El capital obtenido no se aplicó al desarrollo de actividades productivas o de infraestructura como se ofreció, sino al pago del servicio de deuda lo que arrojó como resultado una salida de capitales. La venta de activos a menor costo del real ocurrido por la falta de postores o de plano por acciones poco transparentes en realidad significó la transferencia de riqueza pública a manos privadas.

Muchas de las empresas o servicios privatizados tuvieron que ser rescatados por el gobierno ante el riesgo de que se generara una crisis mayor, el ejemplo contundente son los bancos a los que se rescató como institución, se volvieron a vender y además se rescató su deuda.

A pesar de que el discurso oficial lo ha negado consistentemente, las empresas paraestatales consideradas estratégicas, entre ellas Petróleos Mexicanos entraron en un proceso de privatización que por medio de la segmentación han ido abriendo las puertas al capital privado, fundamentalmente el proveniente de otros países. Para obtener el consenso social en estas decisiones, la política

---

<sup>27</sup> La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, establece en su primer artículo, la existencia de una administración federal dividida en dos partes: la centralizada que se integra por las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la procuraduría General de la República. A su vez que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. Más adelante en su artículo catorce, el propio ordenamiento señala que los organismos descentralizados tienen como objeto: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o, III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

gubernamental ha sido la de debilitar a las estructuras internas de las propias empresas y a los grupos de resistencia.<sup>28</sup>

El 10 de enero de 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que la política de privatización había concluido formalmente, que esta había incluido hasta el 31 de diciembre de 1992 la desincorporación o venta de 955 empresas y que el gobierno tenía bajo su control poco menos que 200 de las cuales 25 se encontraban en proceso de desincorporación.<sup>29</sup>

En el transcurso de los siguientes años y hasta la fecha, esta política no ha cesado. En 1995 -1999 se privatizaron los puertos nacionales creando las administraciones portuarias integrales, se formaron paquetes de aeropuertos que se vendieron entre 1996 y 1998, prácticamente se concluyó la privatización de los bancos iniciada 10 años antes, se concretizó la entrada de capital privado en petroquímica, se amplió la participación de capital privado en gas y transporte; se profundizó la contratación de empresas extranjeras en trabajos de exploración y se anunció la reforma al sector eléctrico.

### **1.3 Gobernabilidad y conflicto.**

El adecuado funcionamiento de la administración pública, y del gobierno en su conjunto, implica contar con herramientas que le permitan a los funcionarios atender y, en su caso, solucionar los conflictos que se presenten en el desarrollo del ejercicio público. Esto requiere modificar la concepción del conflicto como vínculo permanente en la relación gobierno - sociedad.

Durante muchos años el análisis del conflicto se refirió al estudio de las relaciones internacionales, debido a que se concebía al conflicto, como aquella confrontación

---

<sup>28</sup> Los grupos de resistencia son por una parte los propios trabajadores que como en el caso de la CFE han mostrado una defensa férrea de la empresa, en el caso de Pemex el sindicato se encuentra seriamente debilitado. Por otra parte se ubican sectores de la sociedad que se oponen a la privatización de empresas estratégicas, entre ellos algunos grupos políticos. Por esta razón los debates en el legislativo sobre la materia han sido de gran confrontación y han impedido las reformas constitucionales necesarias.

<sup>29</sup> *El Universal*, 10 de enero de 1993.



que se presentaba entre las naciones o Estados. Por ello su presencia implicaba, buscar la solución por la vía diplomática o vivir las consecuencias de la guerra.

A esta situación se le conocía como conflicto político. En la actualidad, a este tipo de conflicto se le conoce con el término de "conflicto internacional".<sup>30</sup> Se reserva el concepto de conflicto político, para aquella forma de confrontación entre los actores políticos, que se establece al margen de las instancias legales. Es decir, los actores políticos, partidos u organizaciones políticas que enfrentan al Estado, o se enfrentan entre ellas en la disputa por el poder.<sup>31</sup>

En el transcurso de este siglo, los estudios dirigidos al análisis del conflicto, se nutren básicamente de dos fenómenos: a) la aparición de los movimientos sociales de principios de siglo en el ámbito industrial, el cual se refiere a la confrontación de las organizaciones laborales ante los patrones y en cuyo conflicto se encuentra como presión fundamental la huelga. b) la organización de la sociedad en fuerzas políticas, que disputan el poder político o influyen en el rumbo de la orientación pública.

La administración pública como parte de sus tareas cotidianas debe enfrentar constantemente situaciones de conflictos con los grupos sociales, empresariales, comunitarios organizaciones no gubernamentales y en general con las

---

<sup>30</sup> Estos conflictos son utilizados con el sinónimo "crisis", algunos analistas identifican a la crisis como una categoría previa al conflicto internacional. Así, se dirá que una crisis es por ejemplo, lo ocurrido en la confrontación de Cuba contra E.U.A. en 1962 en la conocida "crisis de Bahía de Cochinos". Por su parte llamarán conflicto a la confrontación bélica de hecho como la segunda guerra mundial. Uno de estos autores es Octavio Paz en *Tiempo nublado*, México, ed. Planeta, 1983, 203 pp. Otro autor es el internacionalista John G. Stoessinger. *El poderío de las naciones*, España, ed. Gernica, 1986, 508 pp. En ambos autores el concepto de crisis es utilizado para identificar al contexto donde surge y se desarrolla el conflicto. Este concepto de crisis, es distinto al utilizado para referirse a la crisis en un sentido más amplio, por ejemplo al de crisis del Estado de bienestar, o a la crisis económica.

<sup>31</sup> Entre algunos de los ejemplos más notables se encuentran: el conflicto entre el Ejército Republicano Irlandés enfrentando a Inglaterra, en el caso de conflictos contra el Estado. La primera etapa de la Corriente Democrática en su enfrentamiento con el Partido Revolucionario Institucional, como un caso de enfrentamiento interno; la segunda etapa de esta agrupación al pasar de una situación de conflicto a competencia electoral. Como un ejemplo de conflicto político interno se encuentra el desplazamiento de una fuerza por otra en la dirección de los partidos y organizaciones, siempre y cuando se lleve a cabo fuera de los tiempos y causas legales.

organizaciones civiles<sup>32</sup> en un número cada vez más creciente y complejos. A partir de esta ubicación analítica, el presente estudio se dirige al análisis de los vínculos y las confrontaciones que se pueden presentar entre las acciones de gobierno y la organización social.

Este enfoque del conflicto es importante, porque contribuye al entendimiento de la práctica de gobierno. Esto se puede afirmar debido a tres factores básicos que relacionan la gobernabilidad y el conflicto. a) La ausencia de conflictos es el contexto más favorable para la gobernabilidad; b) un trato adecuado a los conflictos, otorga a la administración pública, márgenes mayores de legitimidad en su ejercicio; c) la solución de conflictos genera consenso en las iniciativas de gobierno.

Alcántara Sáez, nos dice qué puede entenderse por gobernabilidad:

“La situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental”<sup>33</sup>

Asociado al concepto de gobernabilidad, se encuentran dos conceptos más: legitimidad y eficacia. Para el propio Alcántara Sáez, legitimidad es sinónimo de confianza, y se refiere a ella de la siguiente manera.

“Es el apoyo que el régimen recibe de la sociedad en función de lo que este haga o deje de hacer para satisfacer las necesidades y expectativas sociales” (...) desde Max Weber, la legitimidad, es concebida como la base esencial e indispensable de la autoridad política, si bien detrás de la legitimidad no hay condiciones sino creencias”<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Existe un debate profundo de cómo debe llamarse a las organizaciones sociales, por lo regular se le reconoce como sociedad civil, pero es un concepto muy amplio. También se le ha llamado el tercer sector. Algunos estudios señalan que a la vez existen subgrupos, los cuales se pueden asociar en cuatro grandes tipos: las organizaciones religiosas, los partidos y asociaciones políticas, las asociaciones de autobeneficio y las asociaciones de apoyo a terceros o solidarias. Para efectos de este trabajo en conjunto, las llamaremos con el nombre genérico de asociaciones civiles.

<sup>33</sup> Alcántara, Sáez Manuel. *Gobernabilidad crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, F.C.E. 1995, pp. 38-39.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 152.

Por su parte el concepto de eficacia está orientado al análisis de las acciones de gobierno en función de las demandas sociales, es la actuación de la administración pública en el campo de las expectativas sociales. El mismo autor se refiere a este concepto de la siguiente manera:

“Eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político(...) legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria.”<sup>35</sup>

El concepto “crisis de gobernabilidad” describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales”<sup>36</sup>

Por el contrario, ingobernabilidad, “es en esencia un conflicto generalizado que cuestiona y en su caso, modifica el sistema político, en su expresión más profunda, pone en riesgo el estado de derecho y el régimen político”<sup>37</sup>.

La crisis de gobierno es, en el sentido más concreto, un conflicto. Este se caracteriza por la falta de recursos del gobierno, ante una demanda social que no puede ser satisfecha. Actualmente estas demandas se han multiplicado en número, diversidad e intensidad debido a la acelerada organización y movilización de las organizaciones civiles.

No todo conflicto se llega a convertir en crisis, pero toda crisis implica necesariamente la existencia de un determinado conflicto. Por tales razones, resulta inobjetable que la existencia o potencial aparición de conflictos es un elemento de suma importancia en la toma de decisiones del gobierno, que estos deben preverse, evitarse o atenderse, según sea el caso.

En el ejercicio de gobierno, los funcionarios públicos enfrentan cotidianamente las demandas sociales, muchas de estas se convierten en conflictos. Básicamente por la falta de capacitación del funcionario para resolverlos adecuadamente, en otras ocasiones por la contradicción entre las demandas sociales y el marco legal que

---

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 153.

<sup>36</sup> Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*, México, I.F.E., 1995, p. 30

<sup>37</sup> Alcántara, Sáez. *op. cit.* p.75

rige a la institución; la mayoría de los casos es por la escasez de recursos. Como resultado de esta situación es común observar que el conflicto desborde a la propia institución.<sup>38</sup>

En muchos caso los conflictos se incrementan debido a que la institución no cuenta con un marco legal adecuado para atender las demandas. En las instituciones públicas los conflictos son estudiados y atendidos, por lo regular, desde la perspectiva del derecho público. Es decir, sin que esto sea pernicioso, podemos afirmar categóricamente que resulta insuficiente abordarlo y aún más tratar de atenderlo únicamente desde un enfoque jurídico.

No es posible gobernar y administrar los bienes y servicios públicos, simple y sencillamente aplicando la ley. Esto no quiere decir que hay que evadirla o subestimarla, significa que las leyes son genéricas y los conflictos entre la administración pública y los grupos sociales son específicos y particulares. El aspecto jurídico es el marco de actuación del administrador público, pero debe considerar siempre la realidad social al momento de la toma de decisiones.

Es evidente que a las organizaciones y grupos sociales les resulta insuficiente la defensa de sus derechos en los tribunales y ante las instancias formales.<sup>39</sup> En algunos casos, ni siquiera existe la legislación relativa al tema, o esta no ha sido actualizada para el contexto social actual.

En muchos otros casos, la administración pública, no ha abierto los canales de comunicación con la sociedad. Esta son algunas de las razones por la que los grupos sociales, en ocasiones, tienen la necesidad de extremar sus posiciones ante un conflicto. Es la sociedad la que obliga al gobierno a la apertura de canales de comunicación.

---

<sup>38</sup> Es el caso de los conflictos que inician en alguna entidad federativa y los demandantes al no encontrar solución satisfactoria a sus demandas acude en marcha o manifestación a la capital del país solicitando la intervención del ejecutivo federal.

<sup>39</sup> Sobre todo porque la estructura jurídica, por lo regular otorga recursos jurídicos a los particulares y el reconocimiento de los grupos requiere de trámites administrativos previos para el reconocimiento de la personalidad jurídica como persona moral, este es el caso de las agrupaciones espontáneas. Además, en la mayoría de los casos, las actuaciones judiciales son excesivamente lentas.

Ante la debilidad que pudiera sufrir una sola organización, la tendencia es obtener apoyo por medio de su vinculación con organizaciones afines, con lo que se crean las redes de organizaciones sociales, posteriormente se crean las redes de redes. Algunas organizaciones o redes forman los frentes nacionales y se vinculan con organizaciones internacionales o acuden al apoyo que ofrecen los partidos políticos. Lo que trae como resultado mayor dificultad para el gobierno en la atención o posible solución del conflicto.

La participación de los partidos políticos como gestores sociales, los convierte en interlocutores, entre la acción concreta de la administración pública y la recepción que la sociedad pueda brindar a esa acción.

Si bien es cierto que los partidos políticos, en su calidad de gestores, coadyuvan a la solución de conflictos por la vía institucional, hay que tener siempre presente, que se trata de una fuerza política que buscará su mayor beneficio, por lo cual, en muchas ocasiones, pueden magnificar los conflictos a través de mecanismos preestablecidos.<sup>40</sup>

Por lo que respecta a las instituciones públicas, es preciso trabajar en la consolidación de áreas especializadas en la atención de conflictos, dotar a estas instancias de los procedimientos, recursos administrativos y funcionarios capacitados.

Por la cultura política del país es recurrente pensar en la solución de los conflictos desde el poder ejecutivo federal, sin embargo es recurrente la presencia de conflictos en los tres ámbitos de gobierno. Esta situación se agudiza a partir de los procesos de descentralización que se han dado en nuestro país, muchas actividades y responsabilidades otrora del gobierno federal, han sido transferidas a los gobiernos estatales o municipales, sin que se les otorguen simultáneamente los recursos y la capacitación para el manejo de los conflictos.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Entre estos, la gestión ante funcionarios de mayor nivel, o bien la negociación en los órganos de concertación política de entre los cuales el más importante es el Poder Legislativo.

<sup>41</sup> Esta puede ser una de las causas por las que vemos constantemente a los presidentes municipales y en ocasiones, hasta a los gobernadores, apoyar las demandas sociales, ante el gobierno federal, pues prefieren esta posición que enfrentar el conflicto sin los recursos necesarios para atender exitosamente la situación. Anteriormente estos descontentos no se notaban con tanta

Por tal razón, combinada con los triunfos electorales que diversas fuerzas políticas han obtenido en algunas regiones del país, es común observar como son los propio gobernadores o los presidentes municipales los que encabezan las manifestaciones o demandas ante el gobierno federal.

En cuanto a las dependencias federales, en la actualidad, existe una tendencia a dejar que los conflictos alcancen su propio ciclo de vida y se desarticulen o desaparezcan. Los gobiernos recientes, generalmente han aplicado la estrategia de desaparición del conflicto por agotamiento<sup>42</sup>.

Desde mi particular punto de vista, esta es una estrategia equivocada debido fundamentalmente a la dinámica social, que al observar que el gobierno no resuelve sus demandas va acumulando mayor resentimiento y menor credibilidad en las instituciones públicas.

Un conflicto que no se resuelve, o al menos se le presentan alternativas de resolución, en cualquier momento puede volver a presentarse pero ahora con mayor intensidad. Por eso podemos entender, que las organizaciones sociales se unan en demandas aparentemente tan diversas.

En realidad las presiones o manifestaciones sociales, tienen tras de sí un conflicto no resuelto o no atendido. Al observar una manifestación, marcha, o huelga, es fácil encontrar a grupos que al parecer no tienen conexión en sus demandas. El punto de coincidencia, es invariablemente una mala atención a un conflicto presentado con anterioridad.

#### **1.4 Los Pactos de Concertación.**

Los pactos de concertación económica tienen tres antecedentes fundamentales. Las experiencias en naciones europeas principalmente en España, las propias

---

frecuencia, debido al control político que ejercía el poder central, lo cual no quiere decir que no existieran.

<sup>42</sup> Esta estrategia coincide con el arribo al poder de los gobiernos neoliberales que conciben que en todo conflicto existe una entropía negativa que terminará por autodestruirlo y por lo tanto, la mejor estrategia es no hacer nada. Esta postura coincide a su vez con la propuesta de Kenneth Boulding, en, Folber y Taylor, *Mediación. Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1997, p. 38.

experiencias históricas en México y las condiciones concretas de crisis por las que atraviesa el país.

La concertación social aparece en el mundo moderno a partir de las crisis que provocaron las guerras mundiales. En España el Pacto de la Moncloa, signado en 1977, proviene de una crisis política pero se convierte en una alianza para el desarrollo económico, ya que de este se desprende la nueva constitución y en 1978 el primer pacto económico.<sup>43</sup>

En España la sucesión de pactos sociales culmina con el Acuerdo Económico y Social de 1984 con vigencia para 1985 – 86 que logra abatir la inflación. El significado político que este mecanismo ha tenido para nuestro país es grande, ya que se ha convertido en consigna de algunas fuerzas políticas.<sup>44</sup>

Los antecedentes mexicanos nos señalan la existencia de un primer pacto suscrito en 1945, entre la CTM y la CANACINTRA. Durante el sexenio de Luis Echeverría se conformó la Comisión Tripartita; y con José López Portillo la Alianza para la Producción.<sup>45</sup> Es durante el mandato de Miguel de la Madrid que se fortalecen las alianzas entre los actores fundamentales de la producción. Primeramente el 30 de diciembre de 1982 las representaciones de obreros, empresarios y gobierno suscribieron el Pacto de Solidaridad Nacional, en el que los obreros limitaban sus demandas, los empresarios se comprometían a invertir y no elevar los precios. El gobierno por su parte se comprometió al control de precios y garantizar el abasto popular.<sup>46</sup>

El 9 de agosto de 1983, cambia su nombre a Pacto Nacional de Solidaridad, entre los alcances principales de este pacto se encuentran: el apoyo al programa de fomento para la producción, abasto y consumo del paquete básico; promoción al máximo del reparto de utilidades; fomento de las acciones para mejorar la

---

<sup>43</sup> Colom, Francisco. *La transición española: del autoritarismo a la democracia*, México, IFE, (col. temas de la democracia), 1997, p. 68.

<sup>44</sup> De Buen L. Néstor, *Razón de Estado y justicia social*, México, Porrúa, 1991, pp 2 – 3.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>46</sup> Guzmán Carballo, Porfirio. *La experiencia de concertación social en México. Del Pacto Obrero al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico*, México, UNAM, tesis, ENEP Acatlán, 1993, pp.186.

competitividad en el comercio internacional; reducción del intermediarismo; supresión de prácticas que entorpezcan la distribución de bienes de consumo; cuidar que las modificaciones de precios y las revisiones salariales, se llevaran a cabo con moderación.<sup>47</sup>

El gobierno se mostró incapaz de mantener el control de precios y contener la inflación, los trabajadores se dieron cuenta que se disminuían su capacidad de maniobra y los empresarios se vieron imposibilitados para mantener el ritmo de crecimiento. Además el incumplimiento de los pactos obedece a la propia dinámica política y a la falta de obligatoriedad jurídica que estos instrumento.<sup>48</sup>

Después de los sismos de 1985 el gobierno retoma la agenda de los pactos y en 1987, se establece el Pacto de Solidaridad Económica. Durante un año este pacto es sometido a seis revisiones y en 1989 es sustituido por el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, el cual tuvo cinco revisiones, dándose por concluido en diciembre de 1991 cuando fue sustituido por el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL.

Los pactos y alianzas han respondido a una estrategia de contención de la crisis, a la disminución de la capacidad de gestión<sup>49</sup> del gobierno, al debilitamiento de las estructuras corporativas y a la crisis que vivió Latinoamérica en los años ochenta.

“La concertación cupular es adoptada por el régimen mexicano como una medida para evitar que el proyecto económico gubernamental se aplique violentamente, (...) trata de preservar los mecanismos consensuales del Estado y garantizar las alianzas políticas (...) es el procedimiento por medio del cual el gobierno quita a la burocracia sindical su poder de negociación en el terreno político y laboral; es el medio para establecer nuevas relaciones entre el régimen los sindicatos y patrones.”<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.* p.143.

<sup>48</sup> Gómez Violante, Mauricio S. *La concertación social*, México, tesis ITAM, 1992, 103 pp.

<sup>49</sup> La palabra gestión tiene diversas acepciones, la más sencilla se entiende como gestión o administración de un negocio, realizar un trámite, una diligencia. Para René Coulomb, la palabra tiene un doble significado: como “gestión o efecto de administrar” que bien puede ser la acción de los administradores. Por otra parte, también puede entenderse como “la acción de conseguir una cosa o servicio”, para efectos de este trabajo entenderemos por gestión a la capacidad que tienen los actores políticos o sociales para obtener los recursos o respuestas a sus demandas. En Azuéla, Antonio y Duhau, Emilio. (coords), *Gestión urbana y cambio institucional*, México, UAM, serie sociológica, 1993, p.17.

<sup>50</sup> Corona Armenta, Gabriel. *op. cit.* pp. 109–111.



## **Capítulo 2. Petróleos Mexicanos en el contexto actual.**

### **2.1 La expansión de la industria petrolera nacional.**

Después de la expropiación petrolera de 1938, la industria petrolera estatal presenta un ritmo acelerado de crecimiento. Esto se puede observar en tres vértices fundamentales: la inversión pública y el crecimiento de la planta industrial; el proceso evolutivo del marco legal referido al petróleo y el discurso político de los gobernantes en nuestro país.

El análisis de estos elementos nos puede brindar un parámetro de la relación entre la industria petrolera y las acciones de gobierno. No únicamente desde la expropiación petrolera, pero con énfasis a partir de este hecho histórico.<sup>51</sup> Posterior al acto expropiatorio, las administraciones federales encontraron en la industria petrolera el elemento de mayor utilidad para explotar el sentimiento nacionalista y en los recursos petroleros las posibilidades de desarrollo del país. El petróleo se convierte entonces en símbolo de soberanía y riqueza.

En 1941 se construye la primera refinería con tecnología y mano de obra nacional, la "18 de marzo", en Azcapotzalco, D.F., destinada a abastecer la demanda creciente de la capital nacional. La ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional, fue la consolidación jurídica del acto expropiatorio, consideró como parte de la industria petrolera, el descubrimiento, la capacitación, la conducción por oleoducto, y la refinación de hidrocarburos.

Las reformas constitucionales de 1941 ampliaron la reserva exclusiva del Estado a las actividades industriales de la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, elaboración y distribución de productos líquidos, entre ellos, el gas natural.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Una obra que puede ayudarnos a comprender la importante presencia de PEMEX en la economía y en la sociedad, es la preparada por la propia institución, con motivo de los cincuenta años de la nacionalización de la industria. *Petróleos Mexicanos, La industria petrolera en México*, México, 1988, cuatro tomos.

<sup>52</sup> *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*, Artículo 5º. (reformas de 1941).

A finales de los años cuarenta, en el contexto de la segunda guerra mundial, la producción petrolera nacional alcanza los 50 millones de barriles anuales, se tienen en funcionamiento 60 pozos y se obtiene los préstamos para la exploración. En 1950 se concluyen los trabajos de construcción de la refinería de Salamanca en el estado de Guanajuato, destinada a la producción de lubricantes para abastecer la demanda nacional, debido a la creciente utilización de vehículos.

Las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27, efectuadas en 1958, otorgan a la empresa la explotación integral del petróleo y sus derivados, señalando expresamente la imposibilidad para el otorgamiento de concesiones.<sup>53</sup> Es en esta etapa cuando se concluye el pago total por las indemnizaciones resultantes de la expropiación. En 1960 se inaugura la refinería Minatitlán que sustituye a la antigua refinería, ubicada en ese mismo lugar desde principios de siglo. 1962 es el primer año que Pemex opera sin pérdidas.<sup>54</sup>

Los años setenta significan la expansión en el comercio internacional y la explotación intensiva, Pemex se ubica en el sexto lugar mundial por sus reservas probadas. En esta década se anuncian los mayores descubrimientos de reservas, sobre todo en los estados de Tabasco, Campeche y Chiapas. Pemex logra explotar la cifra récord de 2 millones de barriles diarios de petróleo, lo que lo ubica como el quinto país productor de hidrocarburos a nivel mundial

Es un hecho que las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y de José López Portillo tendieron a petrolizar aún más la economía del país, por tal razón no es extraño que la crisis petrolera mundial de 1979 causara en México graves estragos y se convirtiera en el inicio de las crisis económicas que han afectado al país desde entonces.

En el último año de gobierno de José López Portillo, la crisis petrolera es tal que no sólo se reducen los ingresos por exportaciones, sino incluso se presenta la

---

<sup>53</sup> Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de noviembre.

<sup>54</sup> Petróleos Mexicanos, *La industria petrolera en México*, op. cit tomo II,

posibilidad del desabasto interno, por lo cual se hace un llamado a racionalizar el uso de la gasolina<sup>55</sup>.

En 1980 se inaugura la refinería en Tula Hidalgo, que años después, en 1993 sustituye a la refinería de Azcapotzalco. Durante esta década se construyen los principales complejos petroquímicos como La Cangrejera y Morelos; se expande la perforación y explotación en la Sonda de Campeche y se amplía la red de ductos.<sup>56</sup>

En los años noventa la modernización del Estado mexicano llega a Pemex, la empresa se transforma, se establecen cuatro organismos subsidiarios, además de un área específica para el comercio internacional y del Instituto Mexicano del Petróleo como entidades autónomas, integrando sus funciones en un órgano corporativo.<sup>57</sup>

La modernización de la empresa se estableció en el Programa de Modernización Energética.<sup>58</sup> En dicho programa, la administración de Carlos Salinas de Gortari, estableció los mecanismos para acelerar la adaptación del monopolio estatal a los requerimientos de su política de apertura de los mercados.

Dicha reforma se planteó dos premisas básicas: "1. Mantener la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos; y 2. Conservar la conducción central de Petróleos Mexicanos sobre cada una de las áreas en que se estructura las actividades de la industria, que van desde la exploración hasta la comercialización de productos".<sup>59</sup>

Esta reforma o modernización de la empresa puede entenderse más en función de sus resultados actuales. A partir de esta, la industria petroquímica se clasifica de

---

<sup>55</sup> Este llamado se suma al decreto que prohíbe la producción de vehículos de ocho cilindros. El universal, diciembre 30 de 1981.

<sup>56</sup> Petróleos Mexicanos, *op. cit.* tomo II

<sup>57</sup> El *Diario Oficial de la Federación*, publica el 16 de julio de 1992, la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios". En esta se establece la reestructuración de la empresa petrolera en cuatro organismos subsidiarios con personalidad jurídica y patrimonio propios: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica. Coordinados en sus acciones por Pemex Corporativo.

<sup>58</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de mayo de 1990.

<sup>59</sup> Promulgación de la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, "exposición de motivos", Carlos Salinas de Gortari, 1º. de julio de 1992.

manera distinta para permitir la participación de capital privado. Actualmente después de que la industria petroquímica tuvo una expansión que la llevó a producir más de 100 productos y subproductos, la ley le reserva exclusividad al Estado únicamente para nueve productos, llamados básicos: 1.etano, 2.propano, 3.butanos, 4.pentanos, 5.hexano, 6.heptano, 7.materia prima para negro de humo, 8.naftas y 9.metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos.<sup>60</sup>

Como resultado de esta reforma, la empresa ha reducido su personal ocupado, que en el año de 1984 alcanzó su nivel más alto con 186mil trabajadores. En la actualidad la empresa en su conjunto emplea a casi 133 mil trabajadores distribuidos en los organismos como lo indica la gráfica siguiente:

Planta laboral en Petróleos Mexicanos, 1994-1999, ocupación por organismo subsidiario						
Año	Total	Exploración y producción	Refinación	Gas y Petroquímica Básica. básica	y Petroquímica	Corporativo
1994	139,012	39,315	48,839	13,530	18,409	18,919
1995	135,524	39,239	48,524	11,649	17,838	18,273
1996	133,281	40,124	46,156	11,731	17,422	17,848
1997	135,719	41,966	48,550	12,046	15,119	18,038
1998	134,372	41,451	48,133	11,601	15,298	17,889
1999	132,954	42,391	46,288	11,649	15,089	17,537

Fuente: cuadro elaborado por el autor con información contenida en la *Memoria de labores de Petróleos Mexicanos*, años 1994-2000.

La modernización ha implicado que existan líneas de negocios en cada organismo para hacerlo competitivo con empresas similares en el mundo; se ha incrementado la participación de las empresas contratistas en producción y prestación de servicios, como el caso de las gasolineras; se ha incrementado la

<sup>60</sup> Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995 y 13 de noviembre de 1996.

renta de activos principalmente el transporte marítimo y terrestre; se ha establecido una nueva estrategia de comercio, al exterior con alianzas comerciales y al interior con el estímulo al consumo de productos refinados más elaborados.

## 2.2 Petróleos Mexicanos en el comercio internacional.

De acuerdo a los datos que reporta la dirección general de Pemex P.M.I.(comercio internacional), en el año de 1998, Petróleos Mexicanos ocupó el cuarto lugar en la producción de crudo superado sólo por Arabia Saudita, Irán y Venezuela. En cuanto a sus reservas probadas, ocupa el séptimo lugar; sus activos totales la ubican como la décima empresa petrolera más cara del mundo; y en el renglón de ventas de crudo se ubica en el décimo sitio como se ilustra en el cuadro siguiente.

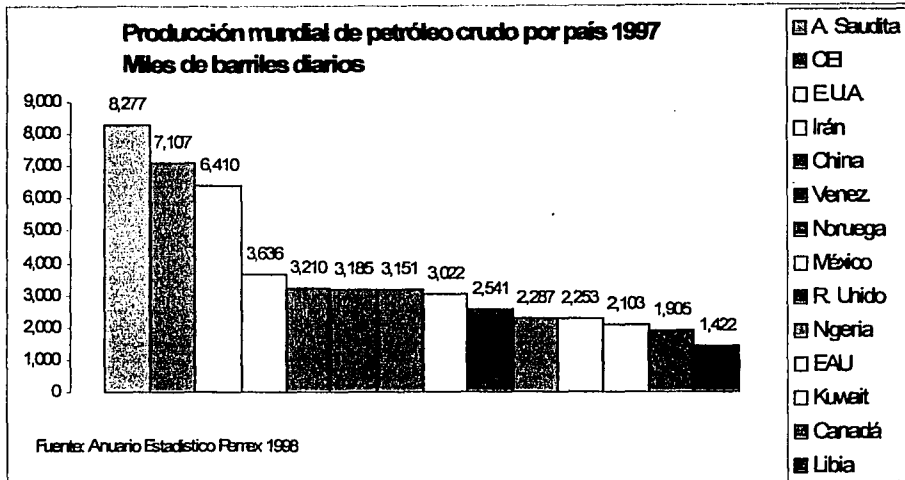
Es importante mencionar que el caso de Pemex se refiere a la totalidad de la empresa petrolera y la mayoría de sus actividades se realizan en el territorio nacional. Caso contrario de ejemplos como la industria petrolera estadounidense, la cual posee varias empresas, o el caso de la empresa Shell que corresponde a capital holandés y británico y sus activos se encuentran esparcidos por varios países, incluido México.

*Petróleos Mexicanos en comparación con las empresas petroleras del mundo*

	Empresa	País	Reservas de crudo	Produc. Crudo	Productos refinados	Activos	Ventas
1	Saudi	A. Saudita	1	1	6	-	4
2	PDVSA	Venezuela	5	3	4	9	5
3	Rd/Shell	Holanda.R.Unido	13	6	2	1	1
4	NIOC	Irán	4	2	12	-	17
5	Pemex	México.	7	4	11	10	10
6	Exxon	EUA	17	8	1	2	2
7	Mobil	EUA	26	17	5	8	3
8	Chevron	EUA	24	15	8	12	7
9	KPC	Kuwait	3	7	15	16	16
10	BP	R. Unido	18	12	7	5	8

Fuente. Anuario estadístico de Pemex, 1998.

En lo que corresponde a la producción de hidrocarburos incluyendo líquidos y gaseosos, como país México ocupa el lugar número ocho como lo señala el gráfico siguiente.



En comparación con las empresas más importantes de América Latina, Pemex se ubicó en 1994 como la segunda más grande inmediatamente después de la empresa petrolera de Venezuela, PVDSA. Para el año de 1995 cae al tercer lugar viéndose rebasada por la empresa petrolera de Brasil, Petrobras, pero se mantiene como la empresa estatal más importante de América Latina.

En el renglón correspondiente al número de empleados, en comparación con las empresas de Latinoamérica, podemos observar que su planta laboral es casi el triple en comparación con las empresas petroleras venezolana y brasileña. Pemex reportó para el año 1995, 124,396 empleados, mientras que PADVSA reportó únicamente 47,000 y Petrobras 46,226. Cabe señalar que en los informes al interior del país Pemex reportó 135,924 con la suma de los trabajadores de confianza. Esta situación se puede observar en el cuadro siguiente:

Las diez mayores empresas de América Latina									
Ranking		Empresa	País	Sector	Empleos 1995	Ventas MDD			Patrimonio Neto, MDD
94	95					94	95	94/95 %	
1	1	PVDSA	Venezuela	petróleo	47,000	22,157	26,463	19.4	28,406
2	3	Pemex	México	petróleo	124,396	20,269	24,930	23.0	20,063
3	2	Petrobras	Brasil	petróleo	46,226	21,022	21,200	0.8	20,354
4	6	Petrobras Distribuidora	Brasil	petróleo	3,603	5,820	8,552	25.4	1,088
5	-	Volkswagen	Brasil	automotriz	32,000	n.d.	7,222	N.D.	N.D.
6	5	Telmex	México	telecomuni- caciones	62,777	8,635	6,605	-23.5	12,523
7	8	General Motors	Brasil	Automotriz	22,200	5,873	6,390	8.8	N.D.
8	7	Fiat	Brasil	Automotriz	17,821	6,099	6,228	2.1	8,346
9	13	Souza Cruz	Tabaco	Tabaco	9,531	4,290	5,670	32.2	1,415
10	10	Shell	Brasil	petróleo	2,425	5,210	5,300	0.8	1,112

Fuente: América Económica, edición anual, 1996-1997

Es importante señalar que México está creciendo como país importador. La tendencia en los últimos años así lo demuestran. La siguiente tabla nos indica cómo se ha dado el intercambio comercial entre importaciones y exportaciones de hidrocarburos y sus derivados en el último quinquenio. Esto nos da una idea de cómo en 1996 el valor de las importaciones representaba el 10% y al cierre del año 2000 este porcentaje ascendió hasta llegar a niveles de casi el 30% en el mismo periodo.

Esto se puede explicar de dos maneras, debido al aumento de la demanda de productos petrolíferos en nuestro país y a la incapacidad de abasto en la refinación. O bien, al cambio de estrategia en la política energética, la cual prefiere exportar crudo, no procesarlo en el país, comprar refinados y evitar invertir en la industria nacional.

Importaciones y exportaciones de hidrocarburos por México, las cifras están en millones de dólares		
Año	Exportaciones	Importaciones
1996	11,608	1,642
1997	11,209	2,666
1998	7,142	2,231
1999	9,914	2,669
2000	16,300	4,699

Fuente: *Indicadores petroleros*, Pemex, No.233..

### 2.3 Petróleos Mexicanos en la economía nacional.

Debido al alto grado de dependencia que las finanzas públicas tienen de la industria petrolera, una de las preocupaciones centrales al momento de discutir en la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos, es saber cual será el precio promedio de los productos que nuestro país exporta.

En los últimos años, debido al contexto inestable del comercio de hidrocarburos en el mundo, las fluctuaciones de precios han sido una situación recurrente. De entre los tipos de crudo que el país produce, el que mejor se cotiza en el mercado internacional es el tipo olmeca, pues se trata del crudo más ligero que se encuentra en la Sonda de Campeche.

En segundo lugar se encuentra el crudo tipo istmo, del cual existe poca disponibilidad. Finalmente el crudo más barato, pero que más se comercializa, es el conocido como maya. La tabla siguiente, nos muestra la evolución de los precios por tipo de crudo en los últimos años.

Precio promedio de petróleo crudo por tipo de mezcla				
Año	Tipo istmo	Tipo maya	Tipo olmeca	Total
1996	20.02	17.25	21.50	18.94
1997	18.19	14.65	19.52	16.46
1998	11.82	8.56	13.11	10.17
1999	17.47	14.18	17.92	15.62
2000	27.67	22.81	28.94	24.62

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con información de *Indicadores petroleros*, Pemex, años 1996 2000. Los precios son en promedio anual en dólares por barril.



El valor diferencial de los productos de petróleo crudo nos explica por qué el crudo maya, siendo más barato en el mercado es el que proporciona mayores ingresos, como lo demuestra la tabla siguiente. Por tal razón Pemex ha optado por refinar crudo maya para el consumo interno, incrementando con ello los costos en los energéticos nacionales pero obteniendo mayores recursos al elevar la oferta de exportación de crudos ligeros.

Valor de las exportaciones de petróleo crudo,				
Año	Tipo istmo	Tipo maya	Tipo olmeca	Total
1996	1,386	5,450	3,869	10,704
1997	1,432	5,451	3,457	10,340
1998	898	3,317	2,251	6,466
1999	1,210	4,803	2,846	8,859
2000	1,160	9,447	4,280	14,887

Fuente: *Ibid.* Cifras en millones de dólares

En el total de la balanza comercial de México, los ingresos petroleros han representado un balance favorable para disminuir los resultados deficitarios que las cuentas nacionales presentan. El porcentaje de exportaciones de Pemex alcanzó en 1996 el mejor de los últimos cinco años, lo que permitió un favorable para la Nación en 117 millones de dólares. Para el año 2000, el saldo comercial del país fue negativo y se ubicó en 25,727 millones de dólares. No obstante el saldo de Pemex se mantuvo positivo en 11,601 millones de dólares.

México, balanza comercial en millones de dólares.							
Año	Total México			Total Pemex			Pemex % exportaciones
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	saldo	
1996	59,080	58,963	117	11,608	1,642	9,966	19.6
1997	65,266	73,476	-8,210	11,210	2,666	8,544	17.2
1998	64,376	82,816	-18,440	7,141	2,232	4,909	11.1
1999	72,538	91,566	-19,566	9,914	2,666	7,248	13.7
2000	87,037	112,764	-25,727	16,300	4,699	11,601	18.7

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con información del Banco de México años 1996-2000.

Quizás el indicador más importante, y por lo tanto el más empleado para comprender la participación de Pemex en la economía nacional, es conocer el porcentaje de los ingresos que la empresa aporta a las arcas nacionales. Como podemos observar en la siguiente gráfica, las aportaciones por ingresos petroleros se han más que triplicado en el transcurso de los últimos seis años. Nuestra economía sigue dependiendo fuertemente de los recursos petroleros.

**Ingresos presupuestales del gobierno federal, en millones de pesos.**

Año	Total de ingresos	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros	% del total de ingresos.
1995	283,195	100,028	183,167	35.3
1996	392,566	147,583	244,983	37.6
1997	503,554	181,480	322,074	36.0
1998	545,176	170,924	374,252	31.4
1999	674,348	209,861	464,487	31.1
2000	866,231	320,186	546,045	37.0

Fuente: Cuadro elaborado por el autor con información de *Indicadores petroleros*, Pemex, años 1995-2000.

Es cierto que la orientación de la economía en los últimos años ha tratado de diversificar y fortalecer los sectores productivos creando valor a las empresas nacionales, no obstante, es claro que Pemex sigue siendo la empresa más importante en función de sus ingresos y empleos ofertados, como lo señala la gráfica siguiente:

Pemex.	Miles de plazas	135,498
	Ingresos en millones de pesos	135.700
Telmex		61,000
		6.1
Cifra	Miles de plazas	42.2
	Ingresos en millones de pesos	2.4
Cemex	Miles de plazas	21
	Ingresos en millones de pesos	2.5
Bimbo	Miles de plazas	39
	Ingresos en millones de pesos	2.2

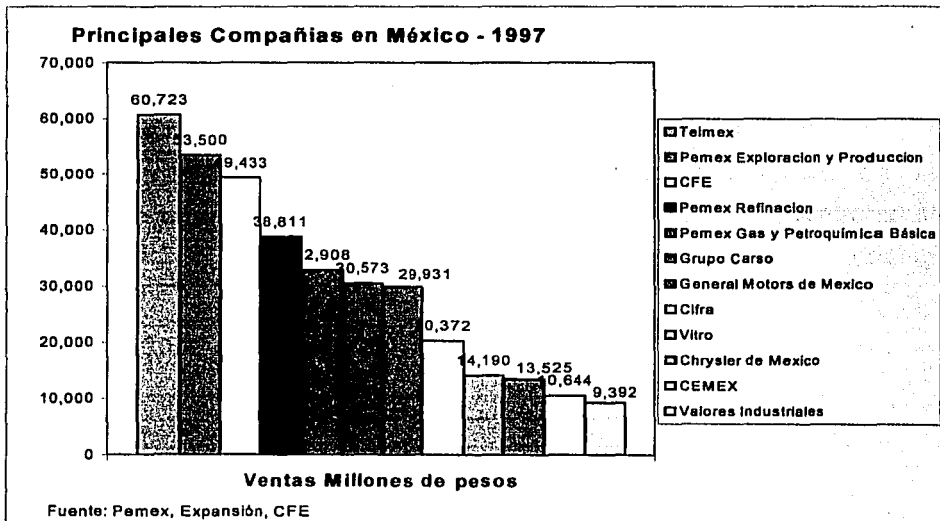
Fuente Expansión abril 1998

## 2.2 Pemex Refinación en su contexto empresarial.

La creación del organismo Pemex Refinación obedece al más reciente proceso de modernización de Petróleos Mexicanos. Como complemento del objetivo general de la empresa, el particular del organismo es el de satisfacer el mercado interno, relacionada con la necesidad de garantizar la demanda nacional de productos petrolíferos.

Desde su creación, ha quedado plenamente claro que al satisfacer esta demanda se debe de hacer con la vocación empresarial de maximizar el valor económico de los activos, en plena integración con las políticas de Pemex y en un marco de protección ambiental y seguridad industrial.<sup>61</sup>

Al hacer un análisis desagregado por organismo podemos ver que tres de ellos se ubican dentro de las cinco empresas más importantes del país en función de sus ventas.

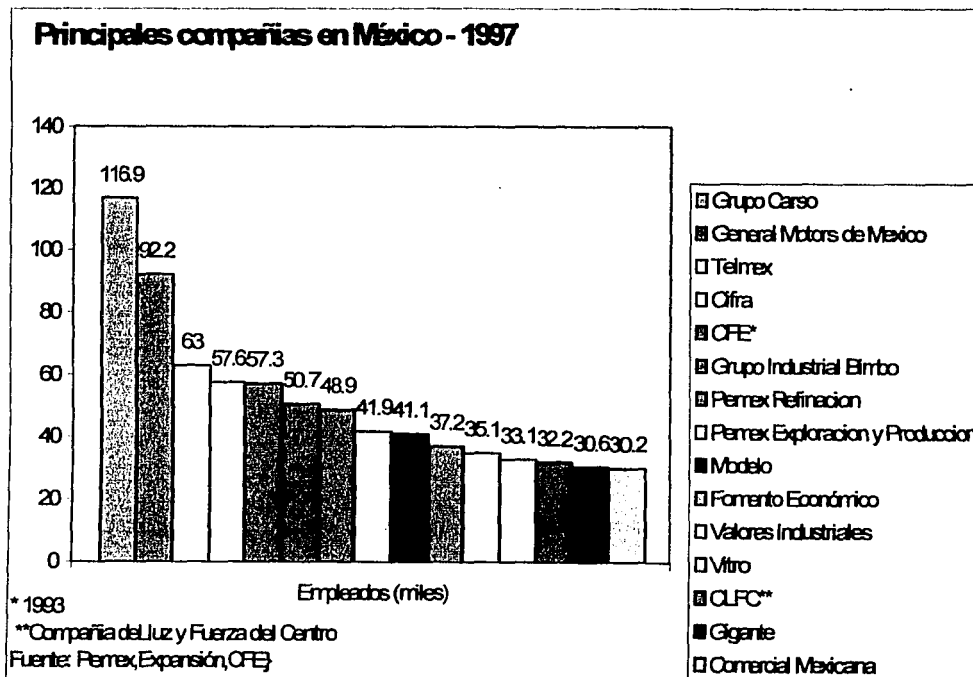


<sup>61</sup> Estas cuatro líneas están contenidas en todos los Planes de Negocios de Pemex Refinación diseñados y puestos en práctica desde 1993, año en el que materialmente quedan integrados los organismos subsidiarios.

En función de sus ventas Pemex Refinación esta colocada como la cuarta empresa más importantes del país. Después de Telmex, Pemex Exploración y Producción y la Comisión Federal de Electricidad, se ubica por encima de Pemex Gas y Petroquímica Básica, el Grupo Carso, General Motors de México y los consorcios Cifra y Vitro.

Puede argumentarse en detrimento de esta situación, que los organismos en realidad representan monopolios especializados, en sentido inverso podemos señalar que en el panorama nacional las empresas con las que se compara se desarrollan en un contexto similar.

En relación con su oferta de empleo Pemex Refinación se ubica como la séptima empresa del país, sin tomar en consideración que actualmente existe una tendencia a reducir la planta laboral.



## 2.5 El Sistema Nacional de Refinación.

Pemex Refinación como organismo cuenta con una infraestructura operativa compuesta por 6 refinерías, 77 terminales de almacenamiento y distribución, 8,566 km. de poliductos y 4,156 km. de oleoductos. Cuenta además, con una flota petrolera de 146 embarcaciones, 1,346 vehículos autotanques y 725 carros de ferrocarril. En conjunto, los activos del organismo se han calculado en 8,900 millones de dólares

Las refinерías tienen en conjunto una capacidad nominal de producción de 1,525 millones de barriles diarios. Estas unidades industriales se encuentran ubicadas en las ciudades de Salamanca, Guanajuato; Cadereyta, Nuevo León; Salina Cruz, Oaxaca; Tula, Hidalgo; Cd. Madero, Tamaulipas; y Minatitlán, Veracruz.

*Refinerías, condición en 1999. MBD = Miles de barriles diarios. Cada barril equivale a 159 litros*

Refinería	Nombre	Producción en MBD	Valor de reemplazo en mdd	Inicio de operación año.
Salamanca	Antonio M. Amour	235	2,056	1950
Madero	Francisco I. Madero	195	1,365	1960
Tula	Miguel Hidalgo	320	1,801	1976
Salina Cruz	Antonio Dovalf J.	330	2,307	1979
Cadereyta*	Héctor Lara Sosa	235	1,257	1979
Minatitlán	Lázaro Cárdenas	200	1,524	1956

\*Al concluir el Proyecto de Reconfiguración Cadereyta, la refinерía alcanzará una producción aproximada de 350 mbd. Y se calcula un valor de reemplazo de 2,560 mdd.

Fuente: Memoria de labores, 2000, Petróleos Mexicanos.

Proyecto Cadereyta en Memoria de labores, Petróleos Mexicanos, 1997,

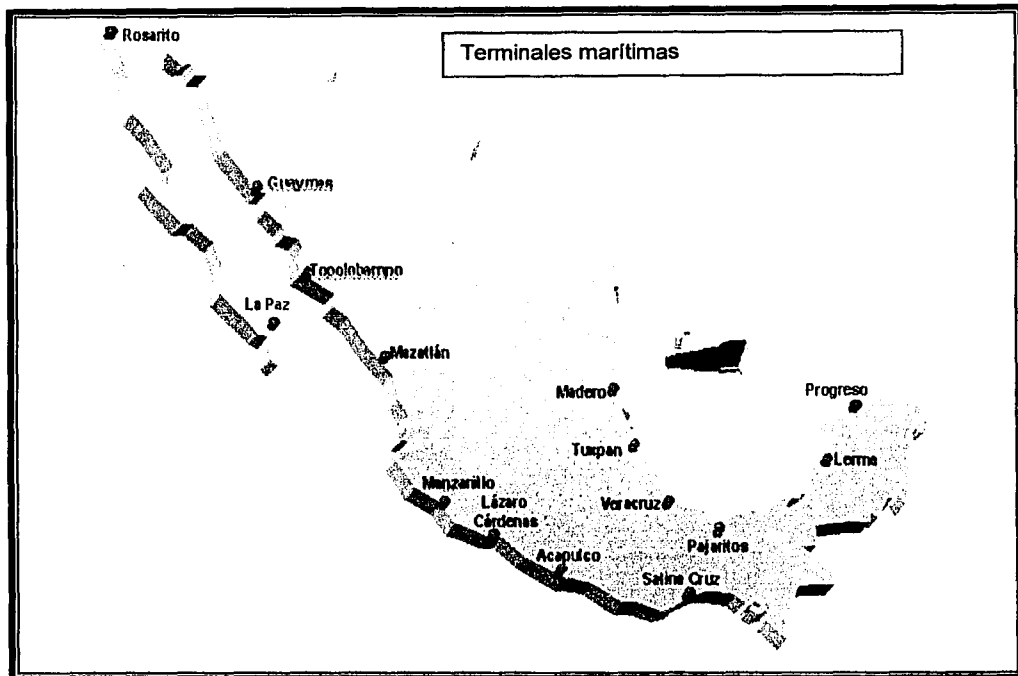
Su ubicación obedece a las condiciones históricas, geográficas y comerciales que han determinado su establecimiento. En el año de 1994 las refinерías ocupaban 36,280 empleados, para 1999 este indicador se ubicó en 32,400 empleados.

### Mapa N°1. Refinerías en la República Mexicana



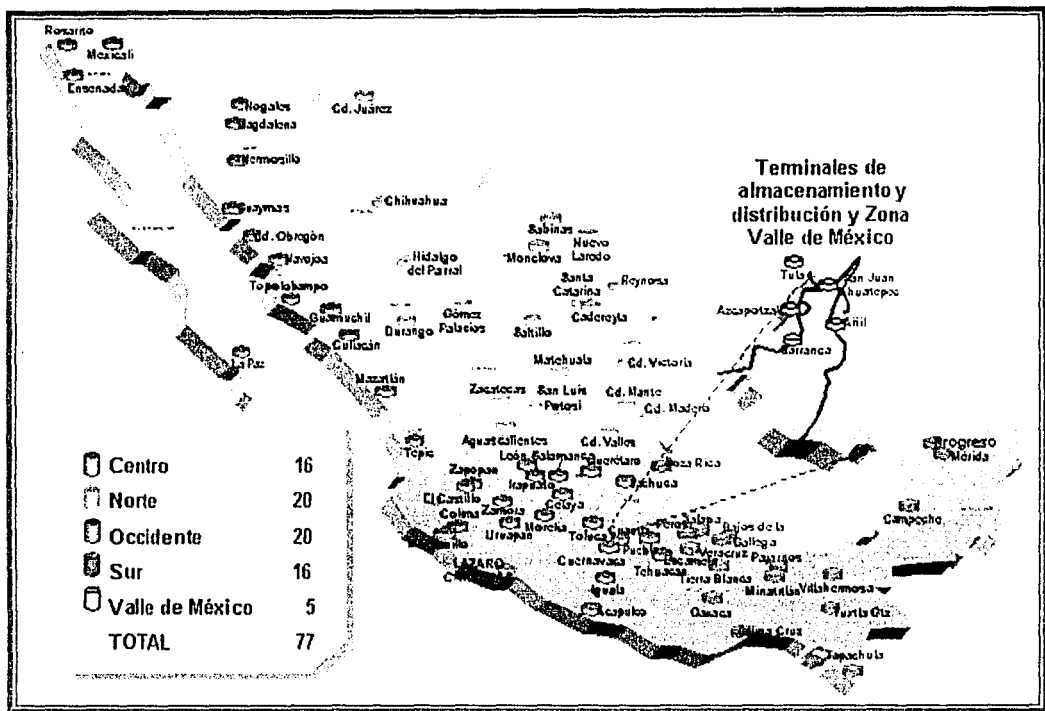
Las terminales de almacenamiento y distribución, abastecen 4,604 estaciones de servicio, que a su vez ofrecen los combustibles a la población. Para efectos operativos estas instalaciones se dividen en marítimas y terrestres, las primeras se ubican en los principales puertos nacionales, son 15 y se abastecen por medio de las embarcaciones que conforman la flota marítima, la cual está compuesta por 26 buques de la flota mayor y 120 embarcaciones de la flota menor.

Las terminales terrestres se ubican tierra adentro y se abastecen por ductos, auto tanques o ferrocarril. Estas instalaciones se encuentran ubicadas entorno a los centros más importantes de consumo de energéticos líquidos, entre ellos, gasolina y diesel, su ubicación coincide con la de las ciudades medias más



En estas ciudades se concentra el mayor número de habitantes del país básicamente porque se trata de las zonas urbanas. Estas instalaciones se encuentran enlazadas operativamente a través de una extensa red de ductos y poliductos que se encuentran bajo la administración de Pemex Refinación. Esta red abastece a las terminales de almacenamiento trasladando el producto desde los centros de extracción de crudo y transportándolo a las refinerías y posteriormente de estas a las terminales de almacenamiento y distribución.

En muchas ocasiones el abasto se complementa con actividades de la flota petrolera y con los vehículos destinados a la distribución de productos petrolíferos por vía terrestre. Para ello, el organismo cuenta con 1,346 autotanques o pipas de su patrimonio y renta un promedio de 2,625 vehículos, que junto con los 725 carros de ferrocarril propiedad de la empresa, componen el parque vehicular.



El Sistema Nacional de Refinación está considerado para efectos internos únicamente por el proceso de producción de petrolíferos. Un concepto más amplio considera los procesos de almacenamiento, distribución y venta. En conjunto estas actividades industriales, comerciales y administrativas componen lo que se conoce como la operación del organismo.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> La operación del organismo consiste formalmente en lo que se establece en la *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*, 16 de julio de 1992. En este ordenamiento, se reservan al organismo "los procesos industriales de refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados."



## **Capítulo 3. La operación empresarial y el conflicto con su entorno.**

### **3.1 La naturaleza del conflicto.**

En virtud de que entre la sociedad, los grupos y los individuos existen invariablemente relaciones que los vinculan, estas pueden ser conflictivas o armónicas<sup>63</sup>. Por lo tanto, el conflicto es una expresión o forma en que se pueden presentar las relaciones sociales. Como parte de ellas se encuentran las relaciones entre la sociedad y el Estado, o entre el Estado y los individuos.

Gobernar en consenso y procurando la armonía entre los sectores sociales es condición básica del gobierno. Por ello sus acciones se deben realizar promoviendo los más amplios márgenes de armonía y estabilidad social. La aparición de conflictos puede alterar la estabilidad social, su solución es una responsabilidad del gobierno.

Las sociedades determinan su propia organización social en un marco jurídico hipotéticamente aceptado por todos sus integrantes. El gobierno es la estructura que la propia sociedad se da para evitar y en su caso solucionar los conflictos que en su seno se presenten. Pero es inevitable que el propio gobierno enfrente problemas con la sociedad derivados de sus actividades.

La dinámica social siempre cambiante presenta nuevas formas de conflicto debido a que la dinámica social evoluciona más rápidamente que la capacidad de las instituciones para adecuarse a la realidad y con ello modificar el marco normativo. Otra razón es que los conflictos sociales tienen siempre una carga política, la cual, dependiendo de la coyuntura en que se presenten y de los actores participantes en el conflicto, se observará su grado de relevancia.

Por esta situación, las instituciones públicas, enfrentan constantemente la aparición de conflictos, que ponen en riesgo la estabilidad social y deteriora la funcionalidad pública. En el caso de este estudio, la atención, prevención, y

---

<sup>63</sup> Desde luego que las relaciones sociales tienen una gama más amplia que estas dos posibilidades, pero para efectos de este trabajo, tomamos los dos extremos como punto de partida para contrastar las opciones y contribuir a la búsqueda de la armonía y aportar soluciones para las situaciones de conflicto.

solución de conflictos tiene como objeto concreto, garantizar la operación industrial en condiciones de armonía social.

### 3.1.1 Sobre el concepto de conflicto.

"La palabra conflicto proviene de la voz latina *conflictus*, que significa choque, o encuentro de dos cuerpos; ataque, combate, contrariedad, debatir, luchar contra algo adverso, contienda u oposición de intereses. (...) Por su parte en el ámbito jurídico, (...) es la concurrencia de dos o más normas de derecho vigente, cuya aplicación o cumplimiento simultáneo es incompatible".<sup>64</sup>

Los conceptos sobre el conflicto se amplían considerablemente. Los encontramos desde los más generales, como el que señala que "Hay acuerdo sobre el hecho de que el conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos, organizaciones y colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos y su distribución"<sup>65</sup>

Una definición más precisa del conflicto la podemos encontrar en Mark Howard. El autor señala que el conflicto, tiene un origen distributivo de las mercancías o poderes y que el conflicto será permanente debido a la escasez de éstos y a la incapacidad de las sociedades para acordar su distribución. "Se presenta cuando las partes se hallan en desacuerdo con respecto a la distribución de recursos materiales o simbólicos y actúan movidos por la incompatibilidad de metas o por la divergencia de intereses".<sup>66</sup>

Folberg y Taylor nos ofrecen desde la perspectiva psico-social, una definición sobre el concepto, el cual dice que, "el conflicto es un conjunto de propósitos, métodos o conductas divergentes, donde, el grado de divergencia determina la

---

<sup>64</sup> Riveroll Vidal, Carlos. "conflicto" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa- UNAM, 1988.

<sup>65</sup> Pasquino, Gianfranco. "Conflicto social", en Norberto Bobbio y Nicola. Matteucci (coords), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1995, p. 298.

<sup>66</sup> Howard Ross, Mark. *La cultura del conflicto, Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, España, Paidós, 1995, p. 284.

seriedad y duración del conflicto, y afecta la probabilidad de una resolución de conflictos exitosa".<sup>67</sup>

Rummel ofrece una "división universal del conflicto". Este autor señala que existe una diferenciación entre conflicto latente y conflicto real. En el tránsito de un estadio al otro, por lo regular el conflicto atraviesa por tres etapas.

"En la primera etapa solamente existen las potencialidades, antes de que el conflicto se manifieste, ya existen una serie de elementos internos entre los contendientes que van generando una potencialidad que puede derivar en conflicto (...) en la segunda etapa se encuentran las disposiciones y poderes; o sea, los intereses, aptitudes o poderes que se activan entre los adversarios para hacer explícito el conflicto (...) finalmente, en el tercer nivel se encuentran las manifestaciones, que son las expresiones que los contendientes externalizan para declarar el conflicto".<sup>68</sup>

Así mismo nos señala que los conflictos tienen un ciclo de vida que puede dividirse en cinco fases: a) conflicto latente; b) iniciación del conflicto; c) la búsqueda del equilibrio del poder; d) equilibrio del poder; e) ruptura del equilibrio".<sup>69</sup>

Esta es una visión dinámica que distingue los periodos del conflicto, Una aportación fundamental es considerar una etapa donde los contendientes buscan el equilibrio, ya sea, a través del triunfo de uno de ellos, o a través de acuerdos; así mismo es precisamente en la ruptura de este equilibrio donde se encuentran las manifestaciones del conflicto; es una concepción del conflicto permanente.

Otro punto de vista nos la presenta el analista Kenneth Boulding.

"El conflicto es una situación de competencia en que las partes están conscientes de la incompatibilidad de futuras posiciones potenciales, y en la que cada una de ellas desea ocupar una posición que es incompatible con la otra (...) los conflictos tienen su propio ciclo de vida. Los conflictos surgen, existen durante algún tiempo, y finalmente desaparecen debido a sus propias tendencias inherentes."<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Folberg y Taylor. *Mediación, Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1997, p. 42.

<sup>68</sup> Rummel R. J. *Understanding Conflict and War*. Vols. 1 and 2. Nueva York: Wiley, 1976. citado por Folberg y Taylor. *op. cit.*, p. 39.

<sup>69</sup> *Ibid.* p.42.

<sup>70</sup> Citado por: Folberg y Taylor. *Mediación, Resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1997, p.38.

Esta es una visión coyuntural de los conflictos e implica que para su resolución es mejor no hacer nada, es decir, la mejor estrategia es permanecer al margen del conflicto que por sí mismo tenderá a su desaparición, ocasionada por la fuerza interna del mismo. Esta es la estrategia que por lo regular han empleado los gobiernos de neoliberales, quienes conciben la intervención del administrador público, como un elemento pernicioso para el desarrollo natural del conflicto.

Más allá de las diversas concepciones del conflicto, lo innegable es que se encuentran presentes de manera constante en la dinámica social. Así mismo, cada tipo de conflicto presenta características que lo distingue y diferencia de sí mismo y de otros conflictos.

Por estas razones además de reconocer la unicidad de cada conflicto, es importante analizar sus características comunes como objeto de estudio. La importancia radica en que este, es un vínculo constante entre las sociedades, cualquiera que sea su organización, tamaño, creencia e identidad.

“Un conflicto, ya sea entre individuos, grupos o naciones, tiene determinadas características básicas. Aunque cada disciplina y cada profesión han contribuido a que se llegue a un mejor entendimiento del conflicto desde un punto de vista específico, el número de estudios orientados hacia la comprensión de éste como entidad, es reducido, y menor aún el de aquellos que han aportado conceptos comunes en circunstancias ajenas a los círculos académicos”.<sup>71</sup>

Diversas disciplinas sociales estudian al conflicto como parte de temas más amplios, evitando con esto realizar un estudio profundo sobre el conflicto como objeto concreto de análisis. En el campo de las ciencias sociales, el estudio del conflicto como categoría es sumamente escaso. Sin embargo, es en el campo de estudio de la administración pública, donde se requiere imperativamente del análisis sistemático del tema.

Es evidente que en el ejercicio público se presentan con frecuencia diversos conflictos, son los administradores públicos los que tienen la responsabilidad de

resolverlos en cumplimiento de sus atribuciones. Los autores especializados en el tema del conflicto, en muy pocas ocasiones, han dirigido su atención a este tipo de conflicto. Algunos lo dan por un hecho, con lo cual lo obvian y limitan su estudio; otros lo abordan de manera parcial con lo que evitan su sistematización.<sup>72</sup>

Es común que el conflicto sea parte de estudios internacionalistas, particularmente en los de guerra y paz. Es mucho más extendida, la práctica de atención a conflictos que su análisis. En el campo profesional, es tarea común para psicólogos, sociólogos, abogados, diplomáticos, comunicólogos, politólogos y administradores públicos, quienes se enfrentan cotidianamente a la atención de conflictos.

“Aunque el conflicto no necesariamente es negativo, censurable o intolerable, nuestra sociedad con frecuencia lo desaprueba por compararlo con situaciones de triunfo – derrota. El conflicto puede funcionar de maneras importantes y positivas: Puede contribuir a establecer límites de grupo mediante el fortalecimiento de la cohesión dentro de él; reduce la tensión incipiente al poner los problemas de manifiesto; y ayuda a determinar normas de grupo”.<sup>73</sup>

Con el propósito de contribuir al análisis de los conflictos desde la perspectiva de la administración pública, y con ello apoyar en la construcción de estrategias de solución, se ha recurrido a las experiencias que sobre el tema nos ofrecen otras disciplinas. Por lo regular los analistas y estudiosos del conflicto coinciden en señalar que existe una primera división en dos categorías.

Por una parte, se encuentran los conflictos intrapersonales. Son aquellos que se refieren a los conflictos que una determinada persona puede tener en su interior y que influirá en su comportamiento social. Este tipo de conflicto es materia de

---

<sup>71</sup> *Op. cit.* p.37.

<sup>72</sup> Ralf Dahrendorf reconoce este tipo de conflictos, pero le da una orientación dedicada a los conflictos que el Estado y la administración de justicia enfrentan con los grupos criminales que han violentado el marco de derecho y perturbado al régimen. Entre este tipo de conflictos, en el caso de México, se encontrarían los actos terroristas de la Liga Comunista 23 de Septiembre, que hizo su aparición en los años sesentas y setentas. Mc. Neil, Elton. (comp.) *La naturaleza del conflicto humano*, *op. cit.* p.78.

<sup>73</sup> Folberg y Taylor. *op. cit.* p. 38.

estudio de disciplinas como la psicología, la medicina, la pedagogía e inclusive de algunas ramas del derecho.

Por la otra, se encuentran los conflictos interpersonales. Son aquellos conflictos que se manifiestan entre las personas o grupos de personas.

Entre estos últimos, encontramos los conflictos en los que participan los diferentes tipos de grupos étnicos o tribales. Este tipo de conflicto es analizado y atendido en el campo profesional por sociólogos, politólogos, juristas, comunicadores e internacionalistas, entre otras disciplinas.

Algunos tipos de conflictos interpersonales son los internacionales, los políticos y los sociales. Dentro de estos últimos se encuentran, los conflictos que se establecen entre las instituciones de la administración pública y los grupos sociales o particulares que son afectados por las decisiones de gobierno.

Los analistas coinciden en señalar que existen al menos cuatro tipos de conflictos interpersonales. Estos, pueden ser típicos de los que se presentan en el ejercicio cotidiano de la administración pública.

**a) Conflicto mecánico.** Derivado de la realización habitual de las tareas normales, suministro de mercancías, prestación de servicios. En este caso los factores que intervienen son los recursos materiales financieros y humanos. El conflicto se presenta cuando existe más demanda que oferta. También es llamado conflicto por escasez.

**b) Conflicto instrumental.** Aparece al poner en práctica una iniciativa, programa, realizar cambios, desarrollar innovaciones. En este caso se presupone la suficiencia de recursos. El conflicto aparece por una actitud de rechazo, regularmente ocasionada por una deficiente información de parte de las instituciones hacia la sociedad.

**c) Conflictos de gestión interna.** Hace su presencia cuando las estructuras administrativas o normativas no caminan al mismo ritmo. En este caso el conflicto es más bien de organización.

**d) Conflictos por efectos contaminantes.** El factor fundamental en este caso es el contexto en el que se presenta. El conflicto se presenta por diferencias

ideológicas, religiosas, lealtades, intereses grupales. En muchas ocasiones el conflicto se presenta motivado por factores externos.

Los conflictos que enfrenta la administración pública pueden presentar más de una de estas características, debido a que en el desarrollo del conflicto se van adhiriendo nuevos factores que lo transforman.

Ante la aparición de conflictos, las instituciones de la administración pública tienen la obligación de ofrecer siempre una respuesta estratégica dentro del marco legal, pero no necesariamente, dentro del ámbito de los tribunales. Si se permite que los conflictos lleguen a estas instancias, invariablemente se dificultará la solución del conflicto.

Sólo en los casos en que premeditadamente se busque alargar o cuando el diálogo no presente alternativas de solución, es conveniente recurrir a los tribunales, calculando los costos operativos que esto implica. Es más recomendable estudiar al conflicto como fenómeno social; conocer sus características e implicaciones y ubicarlo como un tema de estudio dentro del campo de las ciencias sociales.

### **3.1.2 Conceptos afines al de conflicto.**

En ocasiones el concepto conflicto es empleado o reemplazado erróneamente como sinónimo de conceptos tales como: litigio, controversia, desavenencia o disputa.

**a ) Litigio.** En el Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto de litigio se define como: "el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro."<sup>74</sup> Este es un concepto eminentemente jurídico que constituye la esencia del proceso judicial. Se trata como en el caso del conflicto, de una confrontación, disputa o alteración pero únicamente cuando se ha llegado al juicio.

---

<sup>74</sup> Carnelutti, citado por Medina Lima, Ignacio, "litigio" en *Diccionario Jurídico Mexicano. op cit.*

Los autores clásicos hacen referencia al litigio como una forma de conflicto interindividual en la convivencia social. "Del conflicto puede desprenderse, un delito, lo mismo que una obra de caridad. El conflicto de intereses es un ambiente, en el cual puede manifestarse tanto el egoísmo como el altruismo".<sup>75</sup>

**b ) Controversia.** Por su parte, la controversia es un concepto derivado del litigio, dado que es en realidad una modalidad de éste, por lo regular el término, es empleado para señalar aquel litigio en controversia entre los Poderes de la Unión o entre los del pacto federal.

También es empleado el término controversia en el ámbito de las relaciones internacionales, para señalar el conflicto entre soberanías o entre tratados, convenios o acuerdos en los que surja alguna disputa.

**c) Desavenencia.** Así mismo, términos como desavenencia o discordancia son utilizados como sinónimos, pero en realidad se trata de las primeras manifestaciones del conflicto, debido que aún dependerá de cómo se presenta estas discordancias u oposiciones que podrán derivar o no en situaciones de conflicto. "Una desavenencia constituye un conflicto interpersonal que se comunica o manifiesta. Un conflicto puede no llegar a ser una desavenencia si no se le comunica a alguien en forma de incompatibilidad o reclamación".<sup>76</sup>

**d) Disputa.** En todo conflicto existe siempre una disputa, pero no todas las disputas llegan a ser conflictos. Para que se caracterice como tal, es necesario que ambas partes conozcan de la disputa y estén dispuestos a competir por lograr el triunfo. El término disputa se diferencia de conflicto, en que el primero es esencia del segundo, pero no es sinónimo. La solución de conflictos debe ser una alternativa para evitar litigios y minimizar las oposiciones.

---

<sup>75</sup> Carneluti, Francesco. , *Biblioteca Clásicos del Derecho.*, tomo cuatro, México, Harla, 1997, p.41.

<sup>76</sup> Folberg y Taylor. *op. cit.* p.38



### 3.1.3 Ubicación teórica del conflicto.

En el sentido teórico el conflicto es parte fundamental del análisis social del tema en desarrollo. Gianfranco Pasquino señala que en la explicación del tema se encuentran dos extremos. Por una parte se ubican los autores clásicos positivistas.<sup>77</sup> Para estos autores el conflicto es una patología social, por tal razón coinciden en el punto de partida del supuesto siguiente:

"Todo conflicto debe de considerarse una perturbación, ya que el equilibrio es una relación armónica entre los diversos componentes de la sociedad y constituye su estado normal. Las causas del conflicto son metas sociales, que han de detectarse fuera de la propia sociedad, siendo el conflicto algo malo que se ha de reprimir"<sup>78</sup>.

En el extremo opuesto, dice el mismo autor, se encuentran el marxismo y el neomarxismo.<sup>79</sup>

"Quienes consideran que cualquier grupo o sistema social, se ve surcado continuamente por conflictos, ya que en ninguna sociedad la armonía y el equilibrio son estados normales... a través de los conflictos surgen cambios y se manifiestan mejoras."<sup>80</sup>

El mismo autor señala más adelante las causas que originan los conflictos en la sociedad, citando a Dahrendorf.

"Todas las sociedades producen constantemente en sí mismas, antagonismos que no brotan casualmente, ni pueden ser arbitrariamente eliminados (...) no existen causas específicas del conflicto, ni tan sólo del conflicto de clase, todo es connatural de la propia configuración de la sociedad, del sistema político, de las relaciones internacionales."<sup>81</sup>

En síntesis, de acuerdo con Gianfranco Pasquino, existen al menos dos grandes visiones teóricas del conflicto. La primera llamada socio naturalista y la otra, conocida como la visión marxista. Para esta última, la concepción del conflicto es tan importante, que se convierte en postulado fundamental de toda su teoría.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> En este caso, cita a los autores: August Comte, Herbert Spencer, Wilfredo Pareto, y Emilio Durkheim. Pasquino, Gianfranco. y Bobbio, Norberto. (cords), *op. cit.* p.299

<sup>78</sup> *Ibid.* p, 299

<sup>79</sup> En este caso, cita como autores principales a Carlos Marx, Federico Engels, George Sorel, John Stuart Mill, George Simmel, Ralf Dahrendorf y Michel Touraine. *Ibid.*, 300.

<sup>80</sup> *Ibid.* pp. 299 y 300.

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 301.

<sup>82</sup> En efecto, desde la publicación del Manifiesto del Partido Comunista, en Londres, en el mes de febrero de 1848, se postula la conocida filosofía de la lucha de clases, en el segundo párrafo de

En efecto, en los postulados marxistas, está presente como base fundamental del análisis social, la confrontación de las clases representando a los contrarios. Esta creación teórica, presupone un conflicto histórico y universal que sólo podría ser resuelto, con la implantación del socialismo<sup>83</sup>.

La aportación fundamental de la teoría marxista es el énfasis que imprime en las condiciones estructurales del conflicto. Analiza las características del conflicto, el contexto de su aparición, la estrategia y objetivos en la lucha por desterrarlo; y finalmente, la descripción de los adversarios. La debilidad de esta teoría, es su generalidad. Dado que si el conflicto es inherente a la sociedad, este se presenta en múltiples formas y con distintos adversarios,

En años recientes varios autores que se han dado a la tarea de analizar el conflicto como fenómeno social. Estas aportaciones nos permiten esclarecer aún más sobre el concepto y teoría en su contexto actual.

Norberto Bobbio señala que "el conflicto presupone interacciones entre los antagonistas, este se presentará en la medida que las organizaciones, incluida la sociedad, se vayan interrelacionando dado que el conflicto es imposible de eliminar."<sup>84</sup>

Lewis A. Coser plantea que "la aparición del conflicto, es lo que permite resolver las diferencias en la relación social, de no hacerlo permanecerá latente e impedirán su avance"<sup>85</sup>.

---

esta obra se sintetiza la esencia de su concepción histórica, "la historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de la lucha de clases. Marx, Carlos. y Engels, Federico. *El Manifiesto del Partido Comunista*, en (obras escogidas), Moscú, Ed. Progreso, p. 18.

<sup>83</sup> Esta forma de pensamiento ha tenido seguidores teóricos y activistas que inspirados en esta ideología generaron importantes movimientos comunistas, socialistas, y socialdemócratas. Además esta forma de pensamiento, ha influido, económica, social y políticamente, en toda una serie de personas, organizaciones e instituciones, que con modalidades de pensamiento. La lucha y la participación han tenido gran injerencia en la sociedad a partir del siglo IXX. Todos ellos conciben al conflicto como parte fundamental del desarrollo de la humanidad. Desde este punto de vista, si el conflicto no existiera, la sociedad caería en un estado permanente de letargo.

<sup>84</sup> Bobbio, Norberto. "El Poder y el derecho", en *Origen y fundamento del poder político*, México, Grijalbo, p.37, 1982.

<sup>85</sup> Coser A. Lewis. *La función del conflicto social*, México, F.C..E., p. 82, 1975.

Howard Ross, señala que “Los científicos políticos rara vez se han preocupado por analizar el conflicto en las sociedades pequeñas, objeto estas, más bien, del estudio de los antropólogos.”<sup>86</sup>

Con mayor actualidad, George Simmel, postula que el conflicto social no es sólo una categoría analítica, sino que deberá trabajarse para hacer de este una teoría completa que pueda explicar las relaciones intra sociales.<sup>87</sup>

Ralf Dahrendorf, señala que las ideas marxista o naturalistas, ni son las únicas ni las más acertadas. Su análisis, va más allá de estos dos puntos de partida y señala que el conflicto se puede presentar bajo diversas modalidades dependiendo de la funcionalidad social e inclusive de los roles individuales y colectivos que se desempeñen.

En la actualidad, la diversificación de los conflictos y el aumento de la participación social en los asuntos públicos, ha generado, una concepción de división tipológica que permiten estudiar al conflicto con enfoques modernos y múltiples puntos de vista.

El conflicto es de interés en el estudio de diversas áreas del conocimiento. Entre las que se han mencionado: la psicología física y social, la antropología, el derecho, las relaciones internacionales, la economía, la comunicación, las ciencias políticas y la sociología. En cada una de ellas, el conflicto alcanza una categoría propia, pero mantiene en esencia, su naturaleza humana y social.

Desde un punto de vista global, comparto la idea de que el conflicto es parte inherente de la sociedad y un elemento de impulso para su desarrollo. Por lo tanto, reconozco la utilidad que ofrecen las concepciones marxistas sobre el tema. Así mismo coincido con las ideas de autores más actuales como Lewis A. Coser y Ralf Dahrendorf, quienes conciben al conflicto como una forma de movimiento universal histórico al cual la sociedad debe su renovación constante.

No obstante, es necesario subrayar que para efectos de la funcionalidad de instituciones de la administración pública y en particular para los intereses de

---

<sup>86</sup> Ross, Howard. *op. cit.*, p. 47.

<sup>87</sup> Simmel, Georg. *The sociology of conflict*, American Journal of Sociology, IX, U.S.A.1994.

Petróleos Mexicanos, es de mucha utilidad partir y actuar con una concepción más práctica de los conflictos. Por tal razón, resulta más adecuadas las ideas naturalistas de conflicto y armonía social.

En este sentido, son más apropiadas las apreciaciones conceptuales del conflicto en su sentido específico, entre ellos Howard Ross, sobre todo por su concepción de la necesidad de realizar análisis más aterrizados en la escena social. Con George Simmel coincidimos en función de la necesidad de pasar del análisis del conflicto como una categoría o variable, a la construcción de una teoría de éste. Por lo tanto, desde los intereses de Petróleos Mexicanos debemos concebir a la aparición del conflicto como un desajuste a la armonía que debe existir entre las operaciones empresariales y sus relaciones con la sociedad que convive en su entorno.

### ***3.2 La operación de la empresa y los conflictos en su entorno.***

Dentro de su responsabilidad empresarial corresponde a Petróleos Mexicanos y en este caso a Pemex Refinación, llevar a cabo sus actividades en un marco armónico con las actividades sociales. Cuando por alguna razón esta armonía se ve interrumpida o fracturada corresponde al organismo, realizar las acciones necesarias para restablecerlo.

La materia de este trabajo, es el análisis de los conflictos que enfrenta el organismo Pemex Refinación en el entorno de sus instalaciones, así como las estrategias que se deben utilizar para garantizar la armonía entre el funcionamiento de sus operaciones industriales, las actividades sociales y el medio ambiente.

Estos conflictos son parte del vínculo que permanentemente existe entre la empresa, la sociedad, las autoridades locales y el medio ambiente, en virtud de que comparten un entorno común, por lo tanto, se deben realizar los esfuerzos necesarios para mantener un entorno armónico y estable que garantice el buen funcionamiento empresarial. Para estos efectos es necesario el análisis de dos factores fundamentales:

**a) El entorno de las instalaciones.** El entorno puede entenderse desde diversos puntos de vista, en función de sus objetivos. En primer lugar, desde el punto de vista de la seguridad, el entorno se encuentra determinado por los círculos de afectación que se trazan a partir de los estudios de impacto o riesgo, realizados a través de simuladores en software especializado y que sirve para conocer los efectos que se presentarían en caso de un evento.<sup>88</sup>

Estos círculos de afectación determinan los posibles daños que se pudieran presentar a los seres humanos, el medio ambiente y las instalaciones. Van desde daños menores, hasta escenarios catastróficos.<sup>89</sup>

Una segunda concepción, parte de la actividad comercial y de sus actividades como parte de una sociedad urbana, en ese sentido, una instalación tendrá un entorno determinado por sus operaciones de producción, distribución y abasto del producto en función con los centros de población o de consumo.<sup>90</sup>

Otra forma de conceptualizar el entorno es en función con los vínculos que se establecen a partir de la interacción de las actividades industriales con la población, las organizaciones sociales y las autoridades locales.

En este vínculo se llevan a cabo relaciones de intercambio de información, aplicación de normatividad, sistemas de seguridad, protección civil, establecimiento de demandas, solicitudes sociales, presiones políticas y sociales,

---

<sup>88</sup> Los círculos de afectación se determinan por simuladores a partir de la ubicación de las plantas industriales, tanques de almacenamiento de combustibles, o de la instalación en su conjunto. Consideran el tipo de sustancia, el efecto multiplicador en caso de desastre y las posibles afectaciones a partir de la distancia por su círculo expansivo. Hasta tiempos muy recientes, en nuestro país no existió una reglamentación en la materia, únicamente se contaba con los criterios que la propia empresa podía ofrecer y los criterios de la Sedesol publicados en 1985 que determinaban un círculo de 500 metros a partir de la instalación. Actualmente la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, en su Artículo 148, habla de la creación de zonas de salvaguarda.

<sup>89</sup> Ver anexo 4, figura con círculos de afectación en el caso de una instalación que almacena combustibles líquidos y que se encuentra ubicada de manera contigua a una instalación de gas.

<sup>90</sup> Las teorías clásicas de la planeación de ciudades se refieren a este proceso con el término de los lugares centrales y su área de influencia. En estas teorías, el establecimiento de un determinado servicio especializado se establece en función del transporte de mercancías o productos finales. Gutiérrez Puebla, Javier. *La ciudad y la organización regional*, España, Ed. Cincel, 1984, pp.9 – 82. En el caso de las refinerías y las terminales de almacenamiento, esta ecuación se resuelve a partir de los centros de población a los que está dirigida la oferta.

además de una amplia gama de relaciones que se establecen en cada instalación. Las cuales se caracterizan por factores como la cultura, desarrollo local, identidad partidista de las autoridades locales y el grado influencia de la actividad petrolera en la economía local.

Este tipo de entorno puede ser identificado como el entorno socio ambiental y presenta dos categorías: el entorno inmediato en el cual, los grupos poblacionales inmediatos a la instalación conviven con la operación de la instalación y con los riesgos que esta puede presentar, y el entorno socio administrativo que se establece a partir de las condiciones sociales y administrativas que determinan la actividad de la empresa en esta región.

**b) La sociedad en el entorno.** Al igual que en la dinámica social y política del país, las regiones y poblaciones donde se encuentran asentadas las instalaciones petroleras han visto incrementada la organización y participación política de los grupos poblacionales. Esta dinámica ha traído como consecuencia un incremento en el número e intensidad de las confrontaciones entre la actividad empresarial y la población que se siente afectada por sus actividades.

Como se ha explicado en el capítulo uno, la organización social se ha especializado, las organizaciones sociales tutelan los intereses de la población que ve en estas organizaciones una alternativa para fortalecerse ante el poder del Estado.

Las organizaciones sociales asumen como suyos los temas que se encuentran en la discusión en la agenda mundial. Los cambios observados en el contexto mundial, motivaron en la sociedad mayor interés por temas que hasta ese entonces, parecían poco relevantes para la organización social.<sup>91</sup>

Estos temas se convierten en ejes articuladores de la organización social y toman forma de reivindicaciones básicas de la población y contenido de las luchas democráticas. Asuntos generales como medio ambiente, elecciones limpias,

democracia, derechos humanos y temas específicos como vivienda, empleo y seguridad en su entorno, son temas permanentes de la población que habita en el entorno de las instalaciones.

Las organizaciones sociales han transitado de la denuncia y resignación inicial, a la organización y participación. Han generado con esto, mayor presión en sus peticiones, obstaculizando en ocasiones, la actividad empresarial, lo que trae como consecuencia grandes costos para el erario.

En el caso extremo de esta relación se ubica lo que se ha dado en llamar: "la industria de la reclamación", convirtiendo esta práctica en fuente de excelentes negocios para los líderes locales o gremiales que conocen de las limitantes operativas y legales que tiene la empresa para proceder en contra de una organización, ya que para ello se requiere de la actuación de autoridades locales.

La actividad organizativa de la sociedad ha tenido como resultados tangibles al menos dos elementos, por una parte los procesos electorales en el país comienzan a presentar relevos de distintos partidos políticos, situación que se incrementa en el ámbito municipal. Por la otra se ha iniciado una incorporación de las organizaciones sociales y de los ciudadanos a los órganos de decisión gubernamental respaldado por la modificación en las leyes.<sup>92</sup>

Este panorama le plantea a Petróleos Mexicanos el reto de establecer relaciones armónicas con su entorno, sin que se lesionen los intereses empresariales y a la vez se respeten los derechos sociales y particulares.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Algunos de estos temas ya eran muy importantes, pero se discutían en círculos cerrados como los académicos. Con la globalización de los medios de comunicación, estos temas alcanzan dimensiones mundiales. Un ejemplo son los temas ecológicos.

<sup>92</sup> Un ejemplo de este último punto es lo que en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se ha incorporado como el capítulo de la participación social y derecho a la información. ( título quinto del ordenamiento citado). Pero no es el único caso, en la creación y aplicación de los reglamentos municipales es recurrente la participación ciudadana a través de los cuerpos consultivos y en el orden estatal se han conformado los comités de planeación y participación social.

<sup>93</sup> Para Yehezkel Dror el proceso de cambio que se vive actualmente en el mundo "impone serios desafíos, a la capacidad de gobernar, incluidos tanto los conflictos generales de funcionamiento bajo condiciones de cambio radical, como los conflictos específicos planteados por aspectos particulares de los conflictos" Yehezkel Dror. *La capacidad de gobernar, Informe al club de Roma*. México, F.C.E. 1996, p. 26.

Esto implica, construir las estrategias preventivas que eviten conflictos originados por la incompatibilidad entre las actividades industriales y los intereses de la sociedad. Particularmente con los vecinos que conviven en el entorno inmediato, con las organizaciones ciudadanas y con las autoridades de los gobiernos locales.

### **3.2.1 Desarrollo histórico del conflicto.**

Durante muchos años Pemex ha sido considerado principalmente en las zonas petroleras, como la imagen del gobierno benefactor. La relación entre la paraestatal y la sociedad se ha dado en un marco de paternalismo, en el que se identifica a la empresa como una fuente de empleo, asistencia, servicios y apoyo al desarrollo.

Podemos señalar que desde el inicio de las actividades de explotación petrolera, ha existido una actitud insensible del Estado y de las empresas, que ha lastimado muchos intereses sociales, comunitarios o de particulares. Por estas razones, podemos asegurar que los primeros conflictos que se presentan a causa de la actividad petrolera, tiene como origen, la tenencia y propiedad de la tierra y las afectaciones al medio ambiente.

En este sentido, la paraestatal Petróleos Mexicanos únicamente continúa con lo que habían iniciado las empresas petroleras de capital extranjero y la lucha frenética que las empresas transnacionales protagonizaban en esos años. Para ilustrar esta aseveración, podemos observar lo que menciona Javier Santos Llorente<sup>94</sup> a propósito del ambiente de negocios que imperaba en los primeros años del siglo XX, cuando en la disputa por el petróleo mexicano, se refleja la competencia que en ese entonces se estaba presentando en el mundo de los negocios entre norteamericanos e ingleses.

"México se encontraba en poder de una dictadura flácida, a cuya cabeza figuraba Porfirio Díaz, hombre que sentía admiración desbordante por los ingleses (...) esa simpatía no la dedicaba tanto a los Estados Unidos, por muchas razones históricas que lo ordenaban a guardar decoro (...) estaba en medio de Weetman

<sup>94</sup> Santos Llorente, Javier. *Episodios petroleros*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, pp,27, 29 y sbgts.



Dickinson Pearson, y Eduard L. Doheny,<sup>95</sup> Es decir, entre Rothschild y Rockefeller (...) Pearson disfrutaba de un afecto tan profundo de parte de don Porfirio, que quienes lo observaban quedaban convencidos que el trato no era el de un gran amigo, sino el de un hijo. Esto quedó demostrado con las leyes que el régimen porfirista emitió para que Pearson pudiera desarrollar sus negocios (...) La ley porfiriana del 24 de diciembre de 1901 fue promulgada para favorecer a Pearson con toda deliberación. Esa ley autorizaba la explotación petrolera en los terrenos baldíos y nacionales, zonas federales y lechos de corrientes y masas de agua, concediendo por diez años la libre importación de maquinaria, libre exportación de productos, exención de todo impuesto sobre la inversión, derecho para comprar terrenos nacionales a precio de baldío, para expropiar los particulares que necesitare; además derecho de paso por terrenos particulares, zona de protección circular con radio de tres kilómetros en torno de cada pozo, y más”<sup>96</sup>

Con el respaldo de esta ley y del régimen dominante en ese entonces, el Presidente de la República otorga a Pearson una concesión con proporciones desmesuradas y atentatoria de la propiedad privada, pues concede: “Una faja de terrenos que abarca toda la costa del Golfo de México (...) lo cual incluye a la totalidad de los estados de Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz, Tabasco; Campeche y Chiapas.”<sup>97</sup>

Con el tiempo, esta zona se convertiría en la llamada “Faja de Oro” ya que en la historia petrolera ha sido el lugar con mayor riqueza en producción y reservas. Ahora bien, esta actitud del Presidente generó el primer gran conflicto de origen petrolero, ya que no se justificó ante los intereses de los Estados Unidos por razones de dominación regional.

Esta iniciativa tampoco tuvo el respaldo de las fuerzas políticas nacionales representadas en el Congreso, que no obstante, de manera incipiente, presentaba

---

<sup>95</sup> Weetman Dickinson Pearson, fue un inglés creador de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S.A. asociada con la Royal Dutch, quien por los beneficios que sus negocios en América le traerían al Reino Unido, llegaría a ser investido como Vizconde de Cowdray. (...) Edward L. Doheny, fue el primer norteamericano en adquirir grandes extensiones de tierra en México para la explotación petrolera, en 1900 adquiere 118mil hectáreas en la zona de La Huasteca a precio de 75 centavos, por hectárea, con ello funda la Huasteca Petroleum Company, afiliada a la Standar Oil de la familia Rockefeller”. Santos Llorente, *op. cit.* p 26.

<sup>96</sup> *Ibid.* p 27, 29 y sbsgts.

<sup>97</sup> *Ibid.* p. 30.

oposición al presidente. En este órgano, se argumentó, que estas concesiones no generaban ningún beneficio para las arcas públicas.

El conflicto se multiplicó en el ámbito local con los poseedores de las propiedades, ya fueran los terratenientes ubicados de Tamaulipas, San Luis Potosí o Veracruz, o bien, la población de un gran número de comunidades indígenas, que habitaban el sur del país y que se encontraban dentro de la faja otorgada en concesión, quienes no entendían la presencia de maquinaria en sus tierras y más aún el desalojo de que fueron objeto.

La oposición y reclamo de los propietarios de los terrenos, motivó largas discusiones jurídicas en la Cámara de Diputados y múltiples litigios en los tribunales. Recordemos que la Constitución de 1857 ya establecía la propiedad originaria de la nación sobre los bienes del subsuelo, situación que no se modificó en la Constitución de 1917.

Las discusiones jurídicas se fundamentaron en tradiciones diversas, por una parte la tradición comunal de transmisión de la propiedad en el México rural, por otra parte las concepciones liberales en las que se fundamenta el régimen legal del país, el cual concibe las tierras y aguas dentro del territorio como propiedad originaria de la nación. Finalmente los argumentos de las empresas transnacionales que se fundamentan en la cultura del derecho anglosajón, el cual concibe la propiedad privada como base fundamental de su organización territorial.

La solicitud de las compañías fue que los terrenos se expropiaran en su totalidad, al momento de la concesión, ya que: "la industria no puede florecer debido a la voracidad de los superficiarios".<sup>98</sup> El término de superficiarios, fue empleado para señalar a las comunidades o particulares que poseían las tierras pero que de acuerdo a la postura anglosajona, sólo podían disponer de la superficie de ésta. Este conflicto alcanza dimensiones internacionales, las naciones de Estados Unidos e Inglaterra apoyan a su correspondiente empresario, las presiones diplomáticas se recrudecen.

En el interior del país también existen presiones por parte de amplios sectores económicos. Esto no se debe a la simpatía por las posiciones comunitarias, sino porque la burguesía nacional, en alianza con los caciques locales, ven en este conflicto una oportunidad para su propio enriquecimiento.

"El 25 de noviembre de 1905, después de larguísimo debate, los legisladores habían dictado, que eran de la exclusiva propiedad del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales, bajo todas sus formas y variedades (...) ello obligaba, a las empresas petroleras no a tomar por su propia voluntad los terrenos, sino a contratar con sus propietarios."<sup>99</sup>

Por lo tanto, queda claro que desde los inicios de la industria petrolera en México, la ocupación de la tierra amparada en el argumento del desarrollo y respaldado por recursos legales, ha consolidado la explotación preferente de los recursos petroleros sobre cualquier actividad superficial del suelo.

Con esta actitud, ha violentado la forma de vida y las actividades de las comunidades. Aún en la actualidad, esta apreciación se encuentra respaldada por el derecho vigente, justificando la cultura del abuso del poder público ante las comunidades y particulares.<sup>100</sup>

A partir de la expropiación en 1938, la industria petrolera experimenta una nueva ola de crecimiento para lo cual requiere de grandes extensiones de tierra para la exploración, explotación, transformación o comercialización de sus productos.

El acto expropiatorio se convirtió en una gesta heroica nacional. Los sectores políticos, productivos y sociales brindaron el apoyo al ejecutivo no sólo ante la acción, sino en las actividades posteriores de la empresa petrolera, no obstante, la problemática entre producción y afectaciones a las comunidades se mantiene hasta la fecha y en algunos casos se profundiza.

---

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 31

<sup>99</sup> *Ibid.* p. 31

<sup>100</sup> "Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 1958. "Artículo 10. - La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requiera la Nación o su industria petrolera."

La empresa petrolera nació y se fortaleció como institución inmediatamente como un símbolo de la identidad nacional, por esta razón no es posible observar en toda su magnitud las inconformidades, desavenencias y conflictos que ha generado desde sus inicios en el ámbito local.

Los particulares y las comunidades poco han podido hacer para enfrentar a una institución de este tamaño y significado. No hubo en sus inicios como empresa y durante muchos años, poder político o social que pudiera enfrentar con éxito las pretensiones de la empresa. Muchos caciques locales actuaron como facilitadores de estas pretensiones.

No existió en la época de expansión petrolera un marco legal equitativo. En caso de juicio, los particulares y las comunidades han tenido muy pocos recursos legales y económicos para ganar por medio del litigio, por lo cual un número enorme de denuncias no se han resuelto hasta la fecha.

Tampoco existieron en los primeros años de operación de Petróleos Mexicanos, las normas ambientales que obligaran a realizar la transformación industrial con mayor cuidado del medio ambiente y el tema de la prevención de accidentes es apenas un problema al interior de las instalaciones y se observa con cierta tolerancia.

Más aún, en nuestro país no existió ni se ha consolidado una cultura de la planeación urbana. El crecimiento de la mayoría de las ciudades se ha dado de manera anárquica, siguiendo intereses locales, más que una lógica de desarrollo planificado. Sólo en tiempos muy recientes se han creado las instituciones federales y locales que sancionan la compatibilidad de los usos de suelo.

En nombre del desarrollo estratégico del país, se expropiaron e incluso ocuparon sin procedimiento legal alguno, predios que fueron declarados propiedad federal. Las tierras que fueron ocupadas por las compañías transnacionales de manera abusiva, se transfirieron a la floreciente empresa estatal, arrastrando un sinnúmero de irregularidades.

### **3.2.2 El conflicto en el contexto actual.**

Las transformaciones de la administración pública incluyen la modernización de Petróleos Mexicanos. Los programas de modernización presentados hasta ahora están dirigidos a la reestructuración de su planta productiva, a la privatización de activos y servicios, y a la reorientación de los mercados. Es necesario que como parte de esta modernización se consolide una política efectiva para establecer y conservar vínculos armoniosos con la comunidad y el medio ambiente.

La empresa enfrenta un contexto nuevo. Por una parte se encuentra en un proceso de transformación que limita los recursos y crea nuevas obligaciones, en un marco legal que está en plena transformación. Por la otra se encuentra realizando sus actividades en un contexto de mayor participación social.

Las relaciones de la empresa con la comunidad se pueden caracterizar en dos estratos. Por una parte, la relación histórica nacionalista en la cual la empresa ha gozado casi indiscutiblemente del apoyo y reconocimiento de la sociedad. Por la otra, la relación de la empresa a través de sus actividades en un contexto local, en el cual su presencia es, en muchos casos, controvertida incluso para con las autoridades locales debido a las afectaciones al medio ambiente o comunidades. Es en este segundo segmento, los conflictos se multiplican en muchas partes del país teniendo como contraparte del conflicto a las organizaciones, grupos de vecinos o autoridades locales.

Es preciso señalar, que las operaciones de las instalaciones no son, lo respetuosas que la sociedad demanda. En muchos casos, la actitud de la empresa con los vecinos ha sido tradicionalmente, de cerrazón ante los reclamos de los vecinos. Es común que la población vea en Pemex una fuente inagotable de recursos y por tanto sus reclamos o solicitudes sean desmesurados. Algunos de los argumentos empleados por parte de los grupos sociales son, el abuso del rico sobre el pobre, lo que señala una connotación de clase en los conflictos.<sup>101</sup>

### **3.3 Tipos de conflictos en Pemex Refinación.**

Una parte importante en cada uno de los conflictos que enfrenta el organismo, es el análisis del contexto nacional, las condiciones presupuestales y estructurales de la empresa y la coyuntura socio política del momento. Sin embargo, es conveniente señalar que los conflictos locales, se caracterizan en función de sus causas y se dimensionan por sus manifestaciones, en este sentido, podemos caracterizarlos en cuatro grandes apartados.

**a). Conflictos ocasionados por afectaciones.** Son aquellos que aparecen motivados por las afectaciones en las propiedades o en la alteración de las actividades cotidianas de los pobladores, comunidades, núcleos agrarios o particulares. En estos conflictos la contraparte la componen particulares o comunidades sociales.

**b). Conflictos derivados de la planeación.** Son aquellos que se pueden presentar al momento de realizar una obra, o bien, por la actual ubicación de instalaciones en lugares que rápidamente estarán en situación de presión social. En este caso los conflictos se presentan teniendo como contraparte a las autoridades locales, agrupaciones políticas, o grupo de vecinos. Su presencia obedece a la ausencia de planeación o por la incompatibilidad de esta en la realización de obras.

**c). Conflictos ocasionados por afectaciones al medio ambiente.** Estos son originados por los supuestos o reales daños ecológicos, que se causan con la construcción o la operación de las instalaciones, en estos casos, los grupos que generan la presión por lo regular son agrupaciones no gubernamentales, ya sean estas nacionales o internacionales, autoridades federales y locales y grupos sociales del entorno inmediato.

---

<sup>101</sup> No es necesariamente en la connotación marxista del término. Es claro sin embargo, que en todo conflicto existe una carga de clase respecto al adversario. Pero en tratándose de asuntos de

**d). Conflictos derivados de la ocurrencia de accidentes en la operación.** Se generan cuando ocurre algún accidente en la operación y este tiene afectaciones a la población. Particularmente, cuando ponen en riesgo la vida de los vecinos o su patrimonio, cuando esto ocurre los conflictos se presentan con los grupos sociales o autoridades.

Es claro que los conflictos mantienen una especificidad en cada caso, pero también es evidente que en muchos casos, estas cuatro circunstancias se entrelazan.

Una agravante en la atención de estos conflictos es la dinámica política que en el ámbito local presentan las administraciones de municipios y estados. Esta situación obliga a un esfuerzo mayor por parte de la empresa, debido a que se requiere concertar acciones con autoridades locales de diversa identidad política.

En muchos casos, las autoridades y grupos locales no cuentan con la experiencia y el conocimiento<sup>102</sup> necesarios para avanzar en la solución de problemas. En algunas regiones las dificultades se presentan en la discrepancia de criterios o posiciones políticas divergentes entre la autoridad municipal y la estatal. El extremo de los casos los conflictos se complican debido al desinterés de las autoridades por apoyar a la resolución de estos conflictos o con el interés de magnificar el conflicto o enfrentar a la empresa.

### **3.3.1 Conflictos ocasionados por afectaciones.**

Los conflictos derivados por afectaciones a las propiedades o a las actividades productivas locales, tienen a su vez dos vertientes; por un lado, la que llamaríamos vertiente jurídico administrativa, con lo cual nos referimos a las leyes que tradicionalmente han existido y que justifican los abusos en contra del patrimonio de las comunidades o particulares.

El segundo, es un elemento de tipo socio cultural y se refiere a la escasa conjunción de intereses que han tenido las actividades empresariales con la vida

---

atención de la administración pública este elemento debe, quedar fuera de cualquier valoración.

cotidiana y los modos de producción de las comunidades, que se han visto afectadas en su patrimonio o en su entorno natural por las actividades industriales. Estos abusos, daños y afectaciones no siempre se han resuelto dentro del marco legal, o con la equidad que debería de corresponder. Así mismo estos conflictos han derivado en conflictos diversos con características adicionales.

En efecto, las condiciones de preponderancia local en la tierra y las actividades locales y la altísima importancia que alcanza la empresa en el contexto nacional, permite simultáneamente, el encumbramiento de funcionarios empresariales y líderes sindicales, lo cual motivó que muchos proyectos, obras y actividades se realizaran sin tomar en cuenta los aspectos sociales, ecológicos o de seguridad en el entorno.

Además, se propició el desperdicio de recursos económicos y naturales. La imposición de obras en lugares no aptos sino convenientes para determinado personaje; el desarrollo de proyectos inviables y la ubicación de instalaciones incompatibles con el desarrollo local.

### **3.3.2 Conflictos derivados de la planeación urbana.**

Lo que comúnmente conocemos como zonas petroleras han tenido un desarrollo distinto al resto del país. Por lo regular, estas regiones se desarrollaron en torno a instalaciones estratégicas que poco a poco fueron siendo rodeadas por asentamientos de los propios trabajadores o por actividades que se desarrollaron en estas zonas para prestar servicios a los trabajadores de las plantas.

La expansión de la industria petrolera durante las décadas de 1940 a 1970, trajo consigo una gran migración de familias enteras que formaron nuevos poblados, ciudades e inclusive nuevos municipios,<sup>103</sup> generando con esto una convivencia desequilibrada, pero conveniente en esos tiempos.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Al decir conocimiento del tema, nos referimos a temas de seguridad, ecología, planeación, afectaciones o temas sobre hidrocarburos.

<sup>103</sup> Los asentamientos en torno a pozos petroleros propició la creación de poblados conocidos como, campos. Así mismo, de ciudades como, Nuevo Pemex en Tabasco, Poza Rica en Veracruz



Son esos mismos trabajadores y sus familias, que al verse despojados de sus privilegios, convirtieron su relación con la empresa y por extensión con el gobierno en un vínculo tirante y de resentimiento.<sup>105</sup>

Por otra parte, instalaciones menores fueron ubicadas en localidades o ciudades con un dinamismo propio, que en el transcurso del tiempo dieron como resultado un fenómeno urbano de absorción debido al crecimiento descontrolado que han tenido las ciudades en nuestro país.

Las instalaciones petroleras, se ubicaron en zonas que con el tiempo se conformaron en polos de atracción dentro de las propias ciudades o regiones de desarrollo, desplazando a los centros administrativos<sup>106</sup>.

Por lo regular, los conflictos derivados de la falta de planeación y descontrol del crecimiento urbano, no son imputables a la empresa, pues legalmente son ajenas a su operación. Los criterios son comúnmente de tipo industrial y comercial. La planeación del uso del suelo, es competencia exclusiva de las autoridades locales, tanto estatales como municipales.

En tiempos recientes las instalaciones industriales se construyen fuera de la mancha urbana. Pero en virtud de que al hacerlo, también lleva consigo infraestructura urbana: agua, electricidad, drenaje, líneas telefónicas, vías de acceso pavimentadas y otros servicios, estos, atraen a la población.

La mancha urbana crece hacia las instalaciones petroleras, debido a que una instalación de esta naturaleza, trae consigo estos servicios y ofrece oportunidades de empleo directo e indirectos para los pobladores del entorno.

---

y Reforma en Chiapas, que surgieron de y para el apoyo de la actividad petrolera. El municipio de Nanchital en el estado de Veracruz se creó, a iniciativa del sindicato petrolero para albergar a los trabajadores de la zona Minatitlán Coahuila.

<sup>104</sup> Conveniente para ambas partes, para la empresa por el abastecimiento de la mano de obra necesaria que por lo regular emigró de las primeras zonas petroleras y así sucesivamente y para los emigrantes porque establecieron su residencia en los terrenos cercanos a la instalación, posteriormente se fueron regularizando a través de gestiones básicamente sindicales en procesos de clientelismo electoral.

<sup>105</sup> La identidad de los trabajadores petroleros con el Partido Revolucionario Institucional se pierde totalmente al sentirse desplazados personal y gremialmente. Baste como ejemplo el encarcelamiento de su líder Joaquín Hernández Galicia "La Quina" y los resultados adversos al PRI en los últimos procesos electorales en esas zonas.

Cuando el proceso urbano se satura y la zona es capaz de sobrevivir por sí misma, ya sea porque ha generado fuentes alternas de empleo, porque el desarrollo urbano es de tipo residencial, o porque existe alta densidad urbana, aparece la demanda de reubicación de las instalaciones, bajo los argumentos de la inseguridad, de la contaminación, o de la incompatibilidad de las instalaciones.

Para la población, los significados de la ubicación de una instalación petrolera cercana a su propiedad o entorno, son diversos. Entre otras, se encuentran: el encarecimiento del valor de la tierra; especulación con los predios; empleo de particulares de la infraestructura urbana empresarial; oportunidad en el desarrollo de actividades industriales o comerciales relacionados con la instalación o con la infraestructura urbana que Pemex ha desarrollado. De no ser así, los conflictos se multiplican y el peligro para la población, es mayor.

Los conflictos con la sociedad representan para la empresa, altos costos económicos; deterioro de la imagen institucional; y problemas operativos. Estos conflictos al no ser prevenidos o atendidos, han generado presiones sociales y políticas que han llegado, incluso, al cierre definitivo de las instalaciones.

Si el crecimiento urbano se realizara de manera planificada, los conflictos tanto de presión social, como de seguridad y contaminación en el entorno, se minimizarían o podrían ser controlados con mayor facilidad.

Un elemento relevante para este análisis es la participación de las autoridades en la prevención o apoyo en la solución de estos conflictos. Durante muchos años, el crecimiento de la mancha urbana en el entorno inmediato de las instalaciones, se efectuó por los llamados asentamientos humanos irregulares. Asociaciones, grupos de vecinos, partidos políticos y prestadores de servicios independientes poblaron o alentaron el crecimiento desordenado de las localidades con instalaciones petroleras.

Las autoridades locales no tuvieron los instrumentos legales o la voluntad y el apoyo político, para evitar que esos asentamientos crecieran y se consolidaran. En

---

<sup>106</sup> Es el caso de ciudades como Tampico desplazada en importancia económica por Cd. Madero, o Cd. del Carmen en relación con Campeche, y Salina Cruz con Tehuantepec.

algunos casos son las propias autoridades las que auspiciaron este proceso argumentando que no contaban, con un plan de desarrollo municipal y con su respectivo reglamento para apoyarse en actos de autoridad jurídicamente sólidos. La situación se agrava con las reformas constitucionales al artículo 115 Constitucional, pues en estas, se le reconocen al municipio la capacidad para el cobro del impuesto predial, situación que aprovechan las autoridades locales para regularizar el mayor número de asentamientos y con esto ampliar su base tributaria.

Esta circunstancia es muy bien aceptada por los grupos asentados irregularmente, pues ven en ello una oportunidad de legalizar lo que ya consideran su propiedad. Con documentos que los acredita como legítimos propietarios, viviendo en una zona que se ha consolidado, la actitud defensiva de los vecinos pasa a ser de abierta presión a las instalaciones.

Este problema no es exclusivo de los asentamientos irregulares, también desarrolladores urbanos han visto una oportunidad en terrenos aledaños a las instalaciones debido a la infraestructura que ofrece, las autoridades han visto con beneplácito estos proyectos debido a que significan inversión empleo y recaudación en su municipio o estado.

### **3.3.3 Conflictos ocasionados por daños ambientales.**

Ente los grandes conflictos que enfrenta la empresa en su conjunto ante la opinión pública y ante la sociedad, se encuentran los conflictos derivados por afectaciones al medio ambiente. Los daños ecológicos que se causan con la construcción o la operación de las instalaciones, en muchos casos son reales y en otras se magnifican por la opinión pública, dándole a la empresa una imagen de industria depredadora del medio ambiente.

Es evidente que durante muchos años este no fue un tema de preocupación no sólo para las empresas petroleras, sino para la humanidad. La aparición del tema de conservación del medio ambiente, es reciente en la agenda de gobiernos; en el

tema de los analistas; en las disciplinas académicas y en general de los sectores sociales.

En la actualidad, los asuntos relacionados con el medio ambiente se encuentran en franco desarrollo y maduración.<sup>107</sup> Amplios sectores sociales han incorporado el tema de la ecología en sus luchas sociales. Los especialistas construyen teorías sobre la materia. Las empresas deben considerar el tema de la ecología como elemento primordial en el desempeño de sus actividades. Los gobiernos fortalecen su legislación en la materia.

El incremento del interés de los sectores sociales, académicos y políticos, por la defensa del medio ambiente, ha dado como resultado que en nuestro país, se encuentre en plena consolidación el marco jurídico ecológico, el cual poco a poco se ha ido fortaleciendo con la fusión de leyes y reglamentos específico como la Ley de Aguas, la Ley Forestal, la Ley de Protección de Suelos, y otras de carácter sanitario, hasta la actual Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

La regulación ambiental y la actuación gubernamental han llegado a la exigencia de aplicación de instrumentos de planeación y de control de la producción en términos de respeto al medio ambiente, ejemplo de ello, es que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994;<sup>108</sup> el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990 – 1994; y en el Programa Nacional par la Protección del Medio Ambiente 1990 – 1994. Se encuentra ya delimitadas las obligaciones de las dependencias públicas en materia de planeación urbana y de compatibilidad con el respeto al medio ambiente.

---

<sup>107</sup> Un ejemplo claro de que esta es una materia en maduración, es que aún no existen conceptos aceptados de manera general para construir un eficiente marco regulatorio, además de que la tecnología necesaria para reducir los impactos al medio ambiente se encuentra en su inicio de aplicación. Finalmente, por tratarse de un asunto que involucra a más de una nación, la humanidad se encuentra negociando los acuerdos en materias específicas como son las emisiones a la atmósfera; la contaminación de mantos freáticos y la disposición de residuos tóxicos, por mencionar sólo algunos temas de la agenda mundial.

<sup>108</sup> Gabriela Sánchez Luna, hace una buena síntesis de la regulación ecológica en materia de energéticos en su ensayo *Aspectos Jurídicos del ordenamiento ecológico en México*. Muñoz Barret, Jorge. y Luna Sánchez, Gabriela. *La industria petrolera ante la regulación jurídico – ecológica en México*, México, UNAM-Pemex, 1992, p. 251.

En los posteriores planes y programas de desarrollo de 1994 hasta la fecha, el tema ambiental es parte central de estos instrumentos de dirección. Es imprescindible que las consideraciones ambientales estén presentes en la práctica común de todas nuestras actividades con el propósito de generar una cultura de la conservación y respeto por el medio ambiente.<sup>109</sup> No obstante, este es un cambio que debe darse de manera gradual, sin concebir al medio ambiente como algo intocable.

Las actividades industriales seguirán desarrollándose, lo deseable es que se realicen en un marco de respeto, evitando con ello que los conflictos ocasionados por daños a la ecología frenen el desarrollo normal de la empresa, generen costos mayores confronten a la empresa y sus trabajadores con las comunidades.

En la actualidad podemos observar que las leyes correspondientes a la reglamentación ambiental han evolucionado aceleradamente hasta endurecerse, también podemos observar cómo las comunidades o grupos sociales se movilizan rápidamente ante la inminente realización de una obra. Es previsible por tanto una suspensión por parte de las autoridades o un rechazo de la sociedad en caso de que la obra pudiera causar afectaciones al medio ambiente.

Esta situación debe ser un elemento sustancial a la hora de planear y decidir los programas y acciones en las instituciones públicas y privadas, no puede continuar siendo solamente una preocupación por las consecuencias negativas.<sup>110</sup>

Los conflictos que Pemex enfrenta en esta materia pueden ser evitados si se incluyen como parte fundamental en la planeación y desarrollo de sus proyectos y si en esta y en la realización de sus actividades se considera seriamente el

---

<sup>109</sup> El artículo 3° de la LGEEPA define al ambiente como "el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados. El *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*, dice que la palabra "ambiente" significa, "el conjunto de factores materiales o relaciones que contribuyen o no al desarrollo".

<sup>110</sup> Recordemos como ejemplo, el caso de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, una de las razones de mayor peso en la toma de decisiones y previsiblemente de mayor conflicto son los impactos que pudiera ocasionar al medio ambiente. Este argumento estuvo presente desde la aparición de la iniciativa hace veinte años, pero hoy es sin duda, uno de los argumentos de mayor peso para el gobierno federal en función de la opinión pública. Independientemente que para las comunidades afectadas los argumentos para oponerse a tal obra sea más bien de tipo antropológico y en todo caso económicos.

respeto por las comunidades y sus costumbres, si se respeta el entorno natural y si se realizan sus actividades acordes con el desarrollo local. Así mismo, debe fortalecerse la comunicación social con el objetivo de que la población conozca las acciones que la empresa realiza en la materia.

### **3.3.4 Conflictos ocasionados por fallas en los sistemas de seguridad.**

La operación de las instalaciones petroleras es en sí misma un potencial riesgo,<sup>111</sup> debido a los insumos y materiales que se utilizan. Muchas de las fallas operativas derivan en accidentes, estos a su vez, se pueden convertir en conflictos con la sociedad.

Pemex realiza importantes inversiones en sistemas, instalaciones y equipos, destinados a reforzar la seguridad. Así mismo, se hacen grandes esfuerzos por eficientar la administración de estos, a través de la constante capacitación de los trabajadores.

No obstante, estas inversiones y esfuerzos no son del todo conocidos y apreciados por la población. Es claro que no basta con tener una instalación segura, manejada por personal capacitado; es imprescindible hacer extensiva la seguridad para el entorno inmediato.

La magnitud de una falla operativa o de un accidente, donde se vea involucrada la empresa puede ser menor en términos operativos, pero sus repercusiones pueden alcanzar niveles nacionales e históricos.

Es decir, un accidente en Petróleos Mexicanos tiene tanta cobertura de los medios de comunicación, que bien se pudiera presentar en el sur del país y repercutir en presiones sociales en cualquier parte del territorio. La población que habita en el entorno de cada instalación, creará que ocurrirá lo mismo en la instalación que tienen en esa localidad.

---

<sup>111</sup> En el lenguaje común de la empresa, se maneja una diferenciación entre los conceptos riesgo y peligro. Al primero se refiere cuando la actividad común y normal de determinado proceso conlleva algunas posibilidades de peligro, el cual debe ser considerado permanentemente durante la realización de la actividad. Por su parte, el concepto peligro corresponde a la situación que se presenta cuando esa actividad se ha desbordado de las condiciones normales de operación y puede afectar a las vidas humanas, el entorno social o natural o a las instalaciones.

Estas presiones de tipo social pueden convertirse en presiones políticas a los más altos niveles directivos. Además este tipo de circunstancias se alojará en la memoria colectiva por muchos años y hará su aparición en cualquier foro o contaminará cualquier negociación con la sociedad.

Esto se ha podido constatar, con los dos casos más conocidos. El siniestro ocurrido el 19 de septiembre de 1986 en la comunidad de San Juan Ixhuatepec, en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México, y las llamadas explosiones del Sector Reforma en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 22 de abril de 1992.

Derivado de estos hechos y de algunos otros de índole local, es imposible evitar que cuando se atiende un conflicto social, derivado de algún accidente o bien por una obra de nueva construcción, los pobladores hagan referencia a alguna de estas dos tragedias<sup>112</sup>

En síntesis, podemos decir que el factor seguridad en la operación, es de relevante importancia para mantener una relación sana con la comunidad. Es importante ampliar el concepto de seguridad para hacerlo extensivo a la sociedad que habita en el entorno de las instalaciones y que convive constantemente con las actividades propias del organismo, no es posible seguir sosteniendo un concepto de seguridad al interior de las plantas sin considerar la dinámica y actividades que se llevan a cabo en el entorno inmediato.

### **3.4 Conflicto por tipo de instalación**

Si bien, los anteriores son los tipos de conflicto más comunes que enfrenta el organismo en su entorno social, conviene analizar los conflictos que se presenta preponderantemente en cada instalación e identificar a los actores que actúan como contraparte a la empresa en cada caso.

---

<sup>112</sup> Tragedias que por una u otra causa se ha dejado en Pemex toda la responsabilidad. Con todo el respeto para las víctimas, es importante señalar que en nuestro propio país, se han presentado accidentes más o menos con el mismo número de víctimas, como es el caso de los huracanes y avionazos, que no se encuentran tan presentes en la memoria colectiva como estos casos, quizás sólo comparables en la percepción social con el terremoto del 19 de septiembre de 1985. esta comparación vale para demostrar la importancia que alcanza un siniestro de esta magnitud, no obstante los argumentos posteriores pudieran explicar y hasta deslindar responsabilidades.

Analizar los tipos de conflicto por instalación no implica que todas presenten las mismas características. Es necesario reconocer las condiciones locales que incluyen las características socioeconómicas y políticas, así como las culturales. Se trata tan sólo de contar con un esquema genérico que nos proporcione un panorama amplio sobre la situación. No es suficiente con un recuento histórico.

Esto es importante subrayarlo, dado que al tratarse de conflictos locales son temas poco analizados en la complejidad de la empresa en su conjunto, además de que su especificidad en ocasiones no nos permite observar los patrones de desarrollo del conflicto. La complejidad de sistematizar se incrementa si tomamos en cuenta que Pemex Refinación posee instalaciones en todas las entidades federativas y en las principales ciudades del país.

En cada caso ciudad y en cada municipio y estado se establecen vínculos institucionales, en cada caso las relaciones con las autoridades y la sociedad son distintas. En la mayoría de estas son armónicas y el vínculo directo de comunicación con la sociedad es mínimo, más allá de su función como proveedor de energéticos.

No obstante, en algunos lugares las relaciones son conflictivas ya sea con las autoridades locales, con los grupos sociales o con ambos. Las instalaciones llegan a operar en situaciones de conflicto. Dado que en este vínculo interviene el historial de la propia instalación en cuanto a accidentes, afectaciones al medio ambiente y perturbaciones al medio social, así como las acciones coordinadas con las autoridades locales, en función de la planeación urbana, comunicación e imagen.

#### **3.4.1 Conflicto en las refinerías.**

Los conflictos que las refinerías deben enfrentar tienen su propia especificidad, en comparación con los que se presentan en otras instalaciones. Además de las particularidades que tiene en relación con su entorno, cada una de las seis refinerías.



Por lo regular, la sociedad local observa a este tipo de instalaciones, como un ente económico fundamental de la economía local y gran parte de la vida social gira entorno de este importante complejo industrial. Tratándose de la vida política, esta se relaciona de manera diversa con la operación de las instalaciones.

El impacto de una refinería no se circunscribe únicamente a la localidad en donde se encuentra ubicada, la zona de influencia directa es más bien de tipo regional, ya que, puede alcanzar varios municipios e incluso rebasar los límites de las entidades federativas, en función de su capacidad de empleo, demanda de servicios y requerimiento de insumos.

Los conflictos y las manifestaciones de presión social se fundamentan en las afectaciones reales o supuestas, que se pudieran originar con su operación. Básicamente se refieren a las afectaciones por contaminación o los daños ocasionados por accidentes. En estos casos, es común que la intervención de las autoridades municipales sea para apoyar las demandas de los grupos sociales.

Otro tipo de problemas que enfrentan actualmente estas instalaciones son, el requerimiento de pago de contribuciones locales; presiones por el otorgamiento de empleos o contratación de empresas locales. Un vínculo sustancial, no necesariamente conflictivo, es el incremento de solicitudes de donaciones.

Tres refinerías se encuentran ubicadas en zonas urbanas con población mayor a los 100 mil habitantes. Este es el caso de Salamanca, Minatitlán y Cd. Madero. En estos casos, la influencia de las instalaciones es regional. Los trabajadores de la refinería provienen de municipios cercanos a las instalaciones. La zona donde se ha consolidado y el nivel de ingresos económicos es alto. Las otras tres Salina Cruz, Tula y Cadereyta, se localizan en zonas urbanas con población menor a los 100,000 habitantes.

Una situación de suma importancia que caracteriza a los conflictos en cada refinería es la cultura local, este elemento es fundamental en la atención de los conflictos, En cada región del país se acentúa una determinada cultura social y política de los actores, por tal razón, la participación social y de las autoridades es distinta.

Se puede ejemplificar con las diferencias entre la visión empresarial que impera en el norte del país, donde se encuentra la refinería de Cadereyta. En contraste con la visión social que impera en el sur como es el caso del entorno de la refinería de Salina Cruz, ante un determinado y similar tipo de conflicto, por ejemplo debido a un derrame de hidrocarburos.

En el primer caso los reclamos básicamente provendrán de particulares en procesos legales con el apoyo de las autoridades locales; en el segundo, las presiones sociales son la forma más recurrente para solicitar la participación de la empresa alegando daños superiores a los realmente ocasionados.

El siguiente cuadro presenta la zona de influencia de las refinerías en las localidades donde se encuentran ubicadas.

Refinería	Municipio de influencia	Población 1995
Madero, Tamaulipas	Cd. Madero	165,331
	Tampico	272,690
Salina Cruz, Oaxaca	Juchitán	78,512
	Salina Cruz	76,452
	Tehuantepec	53,229
Salamanca Guanajuato	Cortázar	74,383
	Irapuato	362,915
	Salamanca	204,311
	Valle de Santiago	132,023
Tula, Hidalgo	Atitalaquia	17,626
	Tula de Allende	73,713
	Tlaxcoapan	18,264
	Tepeji del Río	51,199
	Atotonilco	19,327
	Tezontepec de Aldama	31,651
	Tlahuelilpan	11,508
Minatitlán, Veracruz	Minatitlán	153,001
	Nanchital	27,218
	Coatzacoalcos	267,212
Cadereyta, Nuevo León	Cadereyta Jiménez	75,059

Fuente: Elaborado por el autor con información obtenida de los Programas de desarrollo Regional elaborados por Pemex refinación los cuales a su vez obtuvieron información de Secretaría de Gobernación, Dirección General de Desarrollo Municipal y los datos que los propios municipios proporcionaron.

Los efectos políticos de la presencia de las instalaciones se han sentido en los últimos años. En estas localidades que por lo regular reciben los beneficios o sufren los efectos por la presencia de instalaciones petroleras, los procesos electorales de los últimos años han señalado los triunfos de fuerzas opositoras al partido oficial identificado con la institución.

Toda vez que se ha reconocido estas diferencias, procedemos a realizar una tipificación de los conflictos que se presentan en estas instalaciones.

La siguiente tabla nos muestra los tipos de conflictos más recurrentes derivados de las actividades industriales de las refinerías durante el período 1995 – 2000.

La siguiente información está basada en los no conflictos con mayor importancia para la comunidad y que por lo tanto alcanzaron eco en los medios de comunicación.

<i>Refinería</i>	<i>Afectaciones a la propiedad</i>	<i>Deficiencias en la planeación urbana</i>	<i>Afectaciones al medio ambiente</i>	<i>Accidentes en la operación.</i>
Salamanca, Guanajuato.		*	*	*
Tula, Hidalgo.			*	*
Minatitlán, Veracruz.		*	*	*
Salina Cruz, Oaxaca.	*	*	*	*
Cadereyta, Nuevo León.			*	
Madero, Tamaulipas		*	*	

Fuente: estudio elaborado con la información aparecida en los medios locales y con solicitudes y reclamos recibidos en la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación durante el periodo 1995-2000.

Como puede observarse, los conflictos más recurrentes se derivan de las afectaciones al medio ambiente. En todos estos centros de trabajo, ha existido la queja social por las afectaciones sufridas en su entorno ecológico, las quejas en este sentido, se dirigen a señalar la emisión de contaminantes a la atmósfera; contaminación de cuerpos de agua; contaminación a predios aledaños a las instalaciones.

Estas denuncias también provienen de grupos ambientalistas del orden nacional e internacional. Muchas de estas afectaciones son consideradas al interior de la empresa como accidentes que ocurren en la operación, pero otros son parte del funcionamiento normal de las instalaciones, por ejemplo las emisiones de hidrocarburos a la atmósfera.

En segundo lugar por su recurrencia, se encuentran los conflictos derivados por la presión urbana que se ejerce sobre estas instalaciones. Debido a que no existió, desde el momento de la construcción de las instalaciones una preocupación por la planeación urbana y ahora se ven en la necesidad de enfrentar una convivencia de suma conflictividad social. En esta situación se encuentran las refinerías de Cd. Madero, Minatitlán, Salina Cruz y Salamanca.

El caso de la refinería de Tula es menor debido a que se encuentra asentada en una zona industrial y no obstante la zona se encuentra consolidada las actividades en el entorno son compatibles. La refinería de Cadereyta por su parte se encuentra ubicada en una zona que aún no ha sido desarrollada urbanísticamente y que requiere de mucha atención para evitar que el desarrollo de la zona se convierta en un conflicto.

En tercer lugar, se encuentran los conflictos ocasionados por accidentes en la operación, los cuales siendo muy pocos en número, tienen gran impacto local y en algunos casos repercusión nacional. Las consecuencias de estos, accidentes pueden traducirse en conflictos por afectaciones al medio ambiente.

A excepción de la refinería de Cd. Madero y la de Cadereyta, las otras cuatro refinerías reportaron este tipo de contingencia durante el periodo. Los actores involucrados en estos casos, son los grupos locales que actúan como antagonicos

a la empresa; las autoridades municipales, que por lo regular apoyan las demandas de los grupos; y las autoridades estatales y federales que participan como autoridades en la materia.

Finalmente, encontramos que los conflictos derivados de afectaciones a la propiedad, son mínimos y únicamente los detectamos en el caso de la refinería de Salina Cruz, lugar donde los ejidatarios se quejan de haber sido víctimas de una afectación expropiatoria y no recibir la indemnización justa.

### **3.4.2 Conflictos en las terminales de almacenamiento y distribución.**

Como se ha descrito en el capítulo uno de este trabajo, las 77 instalaciones conocidas como terminales de almacenamiento y distribución, marítimas y terrestres, se encuentran distribuidas en el territorio nacional debido a que su función sustancial, es almacenar y proveer de los combustibles líquidos a toda la población del país.

Su ubicación corresponde a la cercanía con los centros más importantes de consumo. Por ellos se localizan dentro o entorno a las ciudades medias más importantes del país, sean estas capitales de los estados o no. En estas ciudades, se concentra el mayor número de habitantes del país, básicamente porque se trata de las zonas urbanas.<sup>113</sup>

En conjunto la instalación de las terminales marítimas y terrestres corresponde a la ubicación de 105 ciudades en el país. El promedio de crecimiento de la población las ciudades donde se encuentran alojadas las instalaciones es mucho mayor al promedio nacional. En 1995 se contabilizaban 20'020, 423 personas; para el año 2000, la población creció a 26'091, 324 personas. Este crecimiento se debe a la suma del crecimiento natural, (natalidad menos mortalidad), más la migración que como polo de desarrollo resulta muy atractivo para la población de lugares vecinos o de otros estados.

---

<sup>113</sup> Ver anexo n° 1. ciudades donde se alojan las instalaciones partido que las gobierna durante el período analizado y la población que alojan.

Pero este crecimiento se traduce en mayores requerimientos de servicios, administración de gobierno, y reserva territorial entre otras demandas. Por estas razones no resulta extraño, que los conflictos más importantes en relación con estas instalaciones, sean los que se derivan de la deficiente planeación urbana en estas ciudades.

La falta de previsión de las autoridades locales y de los propios funcionarios de Petróleos Mexicanos ha ocasionado que en muchos casos, el crecimiento de las ciudades absorba materialmente a las instalaciones. Durante muchos años no existió la preocupación para mantener un entorno con usos de suelo compatible con las actividades de almacenamiento y distribución de combustibles.

El resultado de este crecimiento sin planeación, es la aparición de presiones urbanas y sociales<sup>114</sup> sobre las instalaciones. Dichas presiones han provocado, en el caso extremo, la reubicación de terminales. Así mismo, algunas de las terminales de almacenamiento y distribución, que actualmente se encuentran en funcionamiento presentan un grado avanzado en este tipo de problemas.

Otro tipo de conflictos que ocasionalmente se presenta en estas instalaciones son los derivados de accidentes ocurridos en la operación. Algunos de estos, han tenido repercusiones nacionales e incluso internacionales en la opinión pública, ocasionando en algunos casos su reubicación o cierre definitivo.

La mayoría de las terminales de almacenamiento y distribución aún no presentan conflictos sociales, pero de continuar la tendencia de crecimiento de las ciudades y de no mantener una concertación permanente con las autoridades locales para lograr compatibilizar las actividades, estas instalaciones rápidamente se verán absorbidas por la mancha urbana.

---

<sup>114</sup> La diferencia entre presiones urbanas y sociales, es que las primeras corresponden a las dificultades que la infraestructura urbana presenta para una adecuada operación, entre ellas, se incluyen: tráfico vehicular, vialidades inadecuadas, cruces conflictivos, limitaciones al programa de reparto impuestos por la realización de otras actividades comerciales como la colocación de mercados ambulantes. Por lo que respecta a presiones sociales, estas corresponden a lo que se ha venido describiendo a lo largo del trabajo, entre ellas, se encuentran, los paros, bloqueos a los accesos, huelgas de hambre frente a las instalaciones y otras. Es muy probable que los problemas urbanos se transformen en presiones sociales.

Lo que inicialmente se presenta como un problema de planeación se podría convertir en una serie de conflictos con la sociedad e incrementar el riesgo por accidentes.

La siguiente fotografía aérea de la terminal de Culiacán en el estado de Sinaloa es un claro ejemplo de una instalación que se encuentra bajo presión social para reubicarse. Como se puede apreciar por el círculo oscuro, esta instalación ya ha reducido su capacidad de almacenamiento al desmantelar un tanque de 100,000 litros. No obstante la sociedad del entorno y las autoridades insisten en que se reubique completamente.



Además de los costos empresariales que esto significa es importante tomar en consideración la seguridad de la población. Como parte extensiva de estas instalaciones debemos considerar los accidentes ocurridos en el reparto de combustibles, ya que en estas instalaciones se determina las rutas y control del personal de los auto-tanques (pipas). La siguiente tabla nos presenta las instalaciones que fueron reubicadas o cerradas en los últimos años, el costo de esta acción, así como, el motivo que determinó tal decisión. En todos los casos la decisión se hubo tomado desde cuatro o cinco años anteriores.

Los costos son redondeados y contabilizan únicamente el correspondiente a la construcción de la nueva planta. No se ha tomado en cuenta el costo de desmantelamiento de la antigua terminal, los lugares en que fueron reubicadas corresponden a localidades cercanas a los centros de población que abastecen.

Terminales de almacenamiento y distribución cerradas o reubicadas durante 1995 – 1999				
Instalación	Entidad	Motivo	Costo m.d.p.	fecha
Aguascalientes	Aguascalientes	Presión urbana	376	1999
Hermosillo	Sonora	Filtraciones de hidrocarburos al subsuelo	179	1998
Zacatecas	Zacatecas	Presión urbana	345	1998
Morelia	Michoacán	Presión urbana	277	1998
Mexicali	Baja California	Presiones urbanas por fallas en el poliducto	264	1997
Guadalajara	Jalisco	Accidente	290	1996
Irapuato	Guanajuato	Presiones urbanas	338	1995
San Rafael	Nuevo León	Accidente	No se reubicó	1995
Azcapotzalco	Distrito federal	Presiones urbanas	295	1995
Arriaga	Chiapas	Filtraciones de hidrocarburos al subsuelo	No se reubicó	1995
Total		10 terminales reubicadas o cerradas	2,364 mdp	

Fuente: Tabla elaborada por el autor con información contenida en la Memoria de Labores de Petróleos Mexicanos. Años 1994 – 2000



Al realizar un análisis de cada una de las terminales de almacenamiento, podemos observar que de las instalaciones que se encuentran en funcionamiento, existen 18 instalaciones que representan que se encuentran amenazada o emplazadas a su reubicación.

Durante el periodo de 1994 al año 1999, Petróleos Mexicanos invirtió 2,364 millones de pesos para relocalizar algunas de sus terminales que enfrentaron presiones sociales. Esta información se puede consultar a detalle como lo muestra el cuadro siguiente.

Para conocer la dinámica que en la actualidad podría llevar al cierre de otras instalaciones, se puede consultar el anexo no. 7, en el se presentan las terminales de almacenamiento y distribución que enfrentan un entorno social de gran presión. Algunas de ellas se encuentran emplazadas para su reubicación o cierre.

La siguiente tabla nos ayuda a observar las características típicas del conflicto que las instalaciones reubicadas enfrentaron, se elaboró de manera específica para ubicar el lugar y nombre de la instalación, fecha de aparición del conflicto, así como los actores ya sean autoridades, organizaciones sociales o particulares que han actuado como contraparte presionante.

El análisis de esta información, nos permite observar que el conflicto tiene como punto de aparición básicamente dos variables. Por su recurrencia, observamos en primer lugar el crecimiento urbano desordenado, y en segundo lugar el desinterés de las autoridades locales a realizar los trabajos de planeación necesarios para evitar los conflictos.

La combinación de estas dos variables es fundamentalmente la causa de la aparición del conflicto que posteriormente se traslada a la confrontación entre la empresa y los vecinos que se asientan en ese entorno. Los vecinos se organizan para conformar las organizaciones locales y posteriormente entran en contacto con organizaciones no gubernamentales que en muchos casos toman el conflicto como una de sus banderas.

El último lugar en términos estadísticos lo ocupan los conflictos correspondientes a los casos de presión social motivada por fallas o accidentes en la operación. En

estos casos la contraparte que enfrenta la empresa son fundamentalmente los vecinos del entorno y las autoridades municipales y estatales.

Como contraparte en los conflictos la empresa tiene en primer lugar a los grupos de vecinos, posteriormente a las organizaciones sociales locales. Conforme el conflicto se hace más complejo se puede observar la participación de las propias autoridades locales y federales.

En fechas recientes se ha observado un crecimiento acelerado de la confrontación de la empresa con desarrolladores urbanísticos, debido a que los terrenos aledaños a las instalaciones se hacen atractivos por su extensión y relativo menor costo. Por lo regular esta confrontación se lleva acabo dentro del ámbito de los poderes locales, sin embargo cuando no se ha encontrado respuesta favorable se recurre a las autoridades federales o a los tribunales.

Como conclusiones de esta situación podemos señalar que: a) Los conflictos en los que intervienen las autoridades locales, son conflictos añejos a los que se les permitió crecer por falta de atención y en la actualidad, no han encontrado una solución final. b) Los conflictos provocados por desarrollos inmobiliarios, se han multiplicado en últimas fechas debido a que el crecimiento de las ciudades ha alcanzado a las instalaciones. c) Los conflictos con los grupos sociales se han polarizado debido a la consolidación urbanística de la zona. d) Los conflictos se polarizan y complican cuanto mayor sea el número de elementos que como contraparte intervengan.

### **3.4.3 Conflictos en la red de distribución por ductos.**

En lo que se refiere al tendido de ductos, lo común es que se solicite su reubicación del tubo cuando la mancha urbana ha cubierto el derecho de vía, cuando algunos asentamientos humanos se han ubicado sobre él, o se requiere el derecho de vía para la construcción de obra pública, principalmente de vialidades. Tratándose de la construcción de nuevos ductos, el conflicto se agudiza cuando se requiere atravesar zonas urbanas. Sin embargo, los problemas más graves ocurren cuando se presentan los derrames, ya sea por fallas en la operación o

por tomas clandestinas. Las consecuencias de estos accidentes llegan a varios kilómetros, debido en parte a la dificultad para detectar el lugar exacto de la fuga y en muchas ocasiones a la resistencia de propietarios para permitir excavaciones en sus predios.

Sin embargo la problemática fundamental que enfrentan estas instalaciones es el creciente asentamiento sobre sus derechos de vía. Sobre ellos se han desarrollado actividades de las más variadas, lo que dificulta el mantenimiento para el cual se requiere de la excavación. Actualmente, para realizar estos trabajos se requiere del consentimiento de los propietarios y vecinos, debido a que implica atravesar sus tierras o movilizar construcciones que se encuentran en la superficie. Además de los permisos y licencias que deberán otorgar las autoridades correspondientes.

En muchos casos Petróleos Mexicanos introdujo el tubo pero nunca regularizó la tenencia de la tierra, en otros porque a partir de la conformación de los organismos se determinó compartir derechos de vía y esto requiere mayor coordinación operativa para llevar a cabo los trabajos de concertación con las autoridades y la sociedad. Finalmente se dificulta y llega a convertirse en conflicto porque la comunidad ve en esta acción un riesgo para sus bienes, su familia y su persona.

Cabe señalar que los conflictos que la empresa enfrenta en relación con su entorno no es una problemática privativa de Pemex. No sólo las instalaciones públicas, sino los proyectos de expansión de las empresas privadas han tenido que enfrentar esta situación.

Sólo por mencionar los casos relacionados con la administración pública, podemos señalar que en nuestro país se enfrentan a esta situación las instalaciones de la Comisión Federal de Electricidad, de la Comisión Nacional del Agua, las de Ferrocarriles Nacionales, y las instalaciones portuarias o aeropuertos, como el caso de la ciudad de México.

Así mismo, Podemos mencionar experiencias similares de empresas petroleras en otras partes del mundo. En el caso de las norteamericanas destacan Exxon,

Chevron y Amoco, que para dar respuesta a esta situación han instrumentado el programa conocido como "El buen vecino". El programa está dirigido a lograr mayor comunicación entre las empresas y los vecinos, está diseñado para responder a las preocupaciones de la comunidad en materia de salud, seguridad y devaluación de las propiedades aledañas a las instalaciones.

En los países latinoamericanos los conflictos son muy parecidos y para el caso de las instalaciones petroleras en Colombia incluso se llega al extremo de tener como contraparte del conflicto a la guerrilla y al terrorismo.

Es importante destacar que en el mundo, esta situación con sus variantes se ha convertido en un conflicto que sobrepasa la operación empresarial y se adentra en los terrenos de la interrelación social. En el caso de Pemex se acentúa debido a su condición de empresa pública.

## **Capítulo 4. La negociación para la atención y solución de conflictos.**

### **4.1 La práctica de la negociación.**

La acción de negociar es un acto inherente al ser humano. La palabra y el entendimiento son distintivos de las relaciones sociales, sean estas de pareja, de grupo, o de asociación. El acto de negociar, es en esencia, un requisito indispensable para el desarrollo de las sociedades. El comercio, la política y las relaciones internacionales son tres grandes actividades humanas que requieren de la negociación.

La propia convivencia entre individuos, sociedades y Estados, así como la búsqueda de sus beneficios y la preservación de sus intereses, en un contexto imposibilitado para satisfacer completamente las demandas de los actores participantes, ocasiona la aparición de desavenencias, problemas, o conflictos.

Si bien es cierto que los conflictos son una forma de expresión de las relaciones sociales, la negociación es por tanto, una de las posibilidades más efectivas y adecuadas para solucionar los conflictos, así mismo se puede considerar una

forma de expresión de las relaciones sociales que además identifica el grado de civilización o modernidad de la sociedad.

Es innegable que muchos de los conflictos se pueden resolver si existe la disposición de las partes a negociar su resolución. Es evidente, también, que muchos de estos no se habrían presentado, de haberse armonizado previamente los diferentes intereses. Dado que la armonía social es un estado de desarrollo, la negociación es el instrumento para alcanzar ese estadio.

Las sociedades han establecido sus propios mecanismos para la atención y solución de estos conflictos. La creación de tribunales con reglas aceptadas y con órganos legítimos para aplicar las sanciones correspondientes es el recurso tradicional empleado por las sociedades para resolver los conflictos.

En el extremo de la resolución de conflictos se encuentra la utilización de la fuerza. Por parte del Estado, a través de los órganos de control o represión que actúan en el límite del derecho y que son empleados para mantener el orden o imponer una forma de gobierno. Por parte de la sociedad, a través de la rebelión, la revolución o la resistencia.

Para la sociedad y para el Estado, así como entre particulares existen también mecanismos que dentro del marco de derecho pero sin necesidad de recurrir a los tribunales pueden ser empleados para resolver las diferencias por medio de acuerdos pacíficos. Estos mecanismos componen en conjunto las alternativas de negociación. Cada una puede ofrecer estrategias diferentes y especializadas que son adecuadas a cada caso.

Coincido plenamente con Howard Raiffa cuando menciona que existe una ciencia y un arte de la negociación.

“Con el término ciencia me refiero, sin ningún rigor, al análisis sistemático para resolver problemas, el arte incluye habilidades interpersonales, la capacidad de convencer y ser convencido, la capacidad de emplear toda una canasta de argucias de regateo, y la sabiduría de cuándo y cómo utilizarlas”<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Raiffa, Howard. *El arte y la ciencia de la negociación*. México, F.C.E. 1996, p.39.

Lo que el autor citado llama, "el arte de la negociación", son en realidad las aptitudes personales y la forma en que se dio la atención al conflicto.

Queda claro entonces, que existen condiciones innatas o culturales que inevitablemente, se ponen en práctica al momento de negociar. A su vez, la complejidad de las relaciones sociales requiere que estas aptitudes se conviertan en estrategias, que sin pretender ser una ciencia, atiendan los conflictos de manera sistemática.

Dentro de las múltiples posibilidades que nos ofrece la negociación, en este capítulo nos dedicamos al análisis de las alternativas y sus respectivas estrategias de aquellas que son empleadas para la resolución de conflictos en la esfera pública, es decir, desde la actuación de las instituciones de gobierno, en particular, del funcionario público.

Es evidente que las autoridades y los funcionarios buscarán evitar que los conflictos se presenten o se desarrollen. Sin embargo, cuando se presentan lo más común es que se privilegien caminos pacíficos como forma de solución. Esto se ha constituido en una práctica común, pero su aplicación y resultados finales dependerán en gran medida del contexto sociopolítico en el que se presente el conflicto, además del estilo y formas personales que le impriman los funcionarios participantes.

Es imprescindible que esta práctica se convierta en una obligación formal entre las instituciones y los funcionarios que las representan. Para poder actuar adecuadamente, los funcionarios deben estar capacitados; y las instituciones deben contar con estrategias que le permitan prevenir, atender y solucionar los conflictos.

Para contar con un diagnóstico adecuado que posibilite la aplicación de estrategias efectivas, las instituciones deben de considerar el contexto en el que aparece determinado conflicto, las consecuencias de su presencia y las características de los actores en contraparte. Como segunda etapa se debe diseñar las estrategias aplicables para la solución.

La ventaja de que las instituciones presenten alternativas de negociación es que les permite establecer comunicación con el actor político o interlocutor adverso. En muchas ocasiones esta opción se traduce en la disminución de la intensidad del conflicto y en el mejor de los casos les permite encontrar las soluciones adecuadas.

La falta de políticas públicas claras y transparentes de negociación es una de las razones por las que los actores políticos y sociales han buscado sus propios espacios de expresión. Estos espacios sustituyen a los mecanismos tradicionales ubicando las expresiones sociales en las calles, los medios de comunicación y otros mecanismos alternativos de presión.<sup>116</sup>

En ninguno de los tres ámbitos de gobierno en México existe una obligación administrativa y legal para que las instituciones y funcionarios públicos realicen las acciones necesarias para prevenir la aparición de conflictos, así como una estrategia y lineamientos para solucionarlos por la vía de la negociación.<sup>117</sup>

Esta aseveración no significa que los funcionarios públicos y las instituciones no realicen actividades de negociación o de concertación. Por el contrario, se debe subrayar como se ha mencionado, que es práctica común en el ejercicio de la acción pública. Lo que esta afirmación nos señala, es que estas son actividades inconexas, esporádicas, sin estrategias definidas y sobre todo sin la obligación legal de realizarla.

Sobre todo no existe una normatividad constituida que obligue a las instituciones y a los funcionarios a optar por la negociación como forma necesaria para la resolución de conflictos. Esta es una de las razones, por la que las instituciones se han debilitado en su papel de gestoría con los actores sociales, sobre todo con los grupos emergentes en el contexto actual.

---

<sup>116</sup>La falta de espacios de participación formal, se ve reflejada en el único medio que se le concede a la sociedad en los estados democráticos, el voto. Esta es una manera de explicar los resultados electorales de las dos últimas décadas.

<sup>117</sup>En sentido estricto, esta afirmación se refiere únicamente a la actuación del poder ejecutivo ante la sociedad, dado que se reconoce que en el legislativo es práctica común la negociación entre las fuerzas ahí representadas, además de que se tiene como una actividad permanente a través de la Comisión de Régimen Interno y Concertación. Por lo que respecta al poder judicial, es obvio que no es deseable ningún tipo de negociación.

La falta de políticas públicas de negociación, les resta confianza y en consecuencia poco a poco van dejando de ser el canal adecuado para las demandas y en conjunto el gobierno pierde terreno como el gran negociador de los problemas sociales. Por esta razón, muchas de las grandes negociaciones se han realizado al margen del propio gobierno o contra él.

Algunas instituciones de gobierno han perdido credibilidad ante la sociedad, por lo cual ya no son el único espacio de interlocución entre el Estado y la sociedad. La dinámica social ha rebasado las estructuras jurídicas y administrativas, dado que ya no satisfacen sus expectativas en el campo de la concertación..

El contexto en el que las instituciones y los funcionarios públicos deben realizar sus actividades se encuentra en constante cambio, lo cual implica enfrentar nuevos retos en cuanto a su efectividad. Por ello es urgente que se encuentren, nuevas formas de conciliación entre los diversos intereses sociales y la actuación pública en el escenario actual.

Desde mi punto de vista, la negociación y acciones inherentes a esta práctica son instrumentos de suma utilidad para armonizar la participación de los distintos sectores, grupos, representantes y autoridades, en la prevención y solución de conflictos. Corresponde al Estado adoptar esta práctica como una forma de vida y al gobierno incorporarlo como un mecanismo obligado de actuación pública.

No se puede afirmar que la negociación sea el único curso de acción, ni que su aplicación, solucione todos los problemas, pero es de suma importancia que las instituciones públicas asuman como parte de su actuación, el ejercicio cotidiano de la negociación. Por lo cual, el gobierno debe hacer un esfuerzo por instituirla como una función en la estructura y organización de las actividades públicas.

Para alcanzar este objetivo, se requiere modificar el marco jurídico y en particular los reglamentos y funciones públicas para adecuarlos a la nueva realidad. En estos instrumentos se debe reconocer la necesidad y responsabilidad de los funcionarios de darle a la negociación un espacio formal y hacer de esta práctica, una tarea cotidiana y transparente, de cara a las instituciones, sectores, individuos y la sociedad en su conjunto.



Como una forma de modernizar sus relaciones con la sociedad, la administración pública debe crear los procesos de transformación adecuados para eficientar sus actividades frente a los requerimientos sociales. Estos procesos deben contener modificaciones sustanciales respecto al manejo de conflictos.

Al momento de la atención a determinado conflicto, el administrador público y la institución, tienen un respaldo jurídico que les permite actuar como la personificación del gobierno, esto le obliga, en función del principio de licitud<sup>118</sup>, a realizar sus actividades únicamente en el marco de lo que expresamente le está señalado. Es en este sentido que se requiere de la modificación del marco legal de actuación.

Conviene señalar que no todas las demandas sociales plantean querellas derivadas de la actividad pública. En estos casos, las organizaciones sociales dirigen sus reclamos a particulares que atentan contra sus intereses. Pero en muchas ocasiones los grupos sociales buscarán la intervención estatal para la solución del conflicto, las autoridades no pueden dejar de participar, ya que su actuación se justifica en función de evitar confrontaciones mayores.<sup>119</sup>

En otras ocasiones, los conflictos podrían resolverse en el marco de actuación de autoridades locales, las leyes le reconocen a los municipios y entidades federales un poder suficientemente amplio, en el ámbito de sus funciones, para resolver los conflictos que se le presentan en su territorio. Pero el no atenderlos a tiempo o la ausencia de una solución satisfactoria, da origen a la falta de confianza en la

---

<sup>118</sup> El principio de licitud le permite al particular a hacer todo aquello que no está prohibido: "lo que no está prohibido está permitido", pero obliga a las autoridades y funcionarios de gobierno a actuar en estricto apego a lo que le está señalado.

<sup>119</sup> Un ejemplo es la intervención del gobierno para resolver los fraudes que representaron las cajas de ahorros en varios estados del país. No obstante tratarse de asuntos entre particulares, el gobierno federal tuvo que intervenir para evitar que el conflicto alcanzara dimensiones sociales. Otro ejemplo, es el conflicto que se originó cuando empresas particulares intentaron construir un campo de golf en terrenos ejidales en Tepoztlán, Morelos. En esa ocasión fue necesaria la intervención del Instituto Nacional de Ecología y de los gobiernos estatal y municipal. Hasta la fecha, el proyecto está suspendido.

contraparte, por ello se incrementa la presión social y solicitan la intervención de la autoridad federal.<sup>120</sup>

Esto se debe a que en nuestro país existe una cultura política que tiene como costumbre, la intervención de las autoridades, principalmente de las federales: como el gran juez; como la última instancia; como el único poder capaz de dar soluciones sociales.

Esta costumbre de recurrir al ejecutivo federal, para encontrar la solución a los conflictos de índole local, ha sido fomentada por la incapacidad de las autoridades locales, o bien como una forma de presión de los grupos políticos y sociales.<sup>121</sup>

Aparentemente, esto implica una serie de contradicciones. Por una parte, el gobierno cede espacios de negociación entre las fuerzas políticas, las luchas sociales democráticas buscan la distribución del poder y se busca acotar el poder del ejecutivo. Por la otra se le exige al gobierno participar en la resolución de los conflictos, se fomenta el centralismo en las decisiones, se sigue considerando al poder ejecutivo como el único capaz de resolver los conflictos locales.

Esto es consecuencia de una etapa de transición por la que está atravesando nuestro país. La cultura centralista se ve confrontada por la participación democrática. Este es el contexto de modernización que requiere ahora más que siempre, hacer de la negociación y la concertación una práctica cotidiana, transparente y digna, que le proporcione tanto al Estado como a la sociedad los caminos para la construcción de una sociedad más armónica.

#### **4.1.1 Sobre el concepto de negociación.**

El concepto de la negociación puede ser abordado desde un punto de vista general, lo cual nos permite concebirlo como una práctica común en las

---

<sup>120</sup> En repetidas ocasiones, las autoridades del Distrito Federal se han quejado de que la mayoría de las manifestaciones que se presentan en esta Ciudad, son motivadas por conflictos no resueltos en otras entidades.

<sup>121</sup> Esta situación se puede entender como una consecuencia de una excesiva concentración de poder y centralización administrativa que ha existido en nuestro país.

Con la consolidación de fuerzas políticas que han arribado a poderes locales, esta acción se fomenta para generar presión por los recursos públicos. No es extraño que algunos gobernadores negocien con fuerzas políticas locales para hacer presión al poder federal.

actividades diarias. Las concepciones clásicas conciben a la negociación como una práctica humana dentro de la sociedad, pero dejan de lado a la negociación como una actividad social, en cuanto a sus instituciones y organizaciones.

“La mayoría de nosotros nos vemos constantemente envueltos en negociaciones en uno u otro grado. Por ejemplo cuando la gente se reúne para establecer un contrato, comprar o vender cualquier cosa, resolver diferencias, tomar decisiones mutuas, acordar planes de trabajo, etc.”<sup>122</sup>

En la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, David Sillis, construye un concepto de distinción de dos tipos de negociación. Uno de ellos se refiere a las actividades comerciales y el otro se refiere a la práctica que se establecen entre los Estados para la resolución de conflictos en el plano internacional.

“Constituye una forma de interacción a través de la cual los individuos, organizaciones y gobiernos tratan de llevar a cabo un reajuste de algunos de sus intereses comunes y antagónicos. Pueden distinguirse dos tipos de intereses comunes: (1) un interés común idéntico en un asunto u objeto que las partes sólo pueden llevar a cabo uniéndose entre sí, y (2) un interés complementario en un intercambio de objetos diversos que las partes no pueden obtener por sí mismas, sino únicamente mediante mutuas concesiones. Los intereses complementarios suelen realizarse a través de cambios, trueques, ventas o acuerdos. ... La mayoría de las negociaciones internacionales abarcan una combinación de intereses comunes idénticos y de intereses complementarios, en tanto que las negociaciones comerciales se refieren predominantemente a intereses complementarios.”<sup>123</sup>

Con el reconocimiento explícito, de que la negociación es una materia y una práctica reconocida y añeja en el espectro de las relaciones internacionales, Mario Martínez Silva concibe a la negociación de la siguiente manera:

“Es un intercambio de impresiones y puntos de vista dirigidos a llegar a un acuerdo. El acuerdo lo tratan de establecer individuos, organizaciones o gobiernos, sobre un interés común en donde los entes sólo pueden finiquitar el asunto uniéndose entre sí, o aceptando

<sup>122</sup> Maddux, Robert B. *Negociación exitosa*, México, Trillas, 1991, p.17.

<sup>123</sup> Sillis, L. David. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid España, Ed. Aguilar, primera ed. ,1975, pp. 329-332.

concesiones recíprocas. El término se utiliza generalmente en los conflictos de carácter internacional y se refiere particularmente a la forma o proceso explícito de manifestar un problema con las propuestas y contrapropuestas respectivas para la solución. El objeto principal de las negociaciones internacionales de carácter diplomático es la solución pacífica de los conflictos".<sup>124</sup>

Para Thomas Shelling,<sup>125</sup> el aspecto eficiente de la negociación es sólo un mito, en realidad lo que ocurre cuando dos partes entran en negociación,

"es un fenómeno distributivo; que trata de una situación en la que todo lo que uno (parte en conflicto) obtenga de más, el otro lo obtiene de menos (...) en una negociación cada una de las partes se guía principalmente por sus expectativas de lo que espera que acepte la otra. Pero al saber que la otra se comporta del mismo modo, las expectativas de una y de otra se combinan. El acuerdo se logra cuando alguien hace una última y suficiente concesión".<sup>126</sup>

Desde el punto de vista de la psicología social, Anthony Plantey,<sup>127</sup> fortalece esta concepción, concibe a la negociación de la siguiente manera:

"Toda negociación es ante todo, una cuestión de psicología, el ejercicio de la negociación consiste en la inteligencia del pensamiento, en la sutileza y habilidad de su aplicación. Por lo tanto, para controlar un proceso de negociación, se deberá saber ante todo, cómo surgen los estancamientos, esas situaciones de bloqueo de las que a menudo parece muy difícil salir, y cuya resolución puede permitir precisamente que los negociadores hábiles saquen buenas ventajas".

Recientemente los estudios de negociación se han orientado hacia una visión más cooperativista, están basados en la estrategia de triunfo – triunfo. Roger Fischer y William Ury, de la Escuela de Negocios de Harvard, han sostenido este modelo en su libro "Obtenga el sí." En esta obra el principio de la negociación se basa en que el negociador no realice las negociaciones desde su posición, para lo cual

---

<sup>124</sup> Martínez Silva, Mario. "Negociación" en Mario Martínez Silva. (coord.), *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*, México, tomo III 1ª. ed., Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A..C. 1994.

<sup>125</sup> Shelling, Thomas. *La estrategia del conflicto*, España, Técnos, 1964.

<sup>126</sup> Shelling, Thomas. *op. cit.* pp. 35 y 36.

<sup>127</sup> A. Plantey, citado por Jean-Daniel Clavel. en *La negociación diplomática multilateral*, México, F.C.E., 1994, p.17.

aconsejan cuatro puntos básicos: a) desligar a las personas del problema; b) centrar la negociación en los intereses y no en las posiciones; c) proponer opciones para beneficio mutuo; d) mantener criterios objetivos.<sup>128</sup>

La negociación es con mucho, una de las prácticas con mayor presencia en todas las civilizaciones y en todas las épocas. La negociación como acto cotidiano es uno de los vínculos más comunes entre particulares y entre grupos sociales. Hasta en los regímenes más extremistas y cerrados,<sup>129</sup> la negociación ha permanecido como forma de intercambio y búsqueda de bienestar.

No obstante en el campo de la política, existen reservas para privilegiar a la negociación como un acto cotidiano del ejercicio público. Más aún, reconocer en la negociación una alternativa para la solución de los conflictos, que se presentan entre el ejercicio público y la actividad social es tarea pendiente.

#### **4.1.2 Tipos de negociación.**

Los analistas y estudiosos de la negociación coinciden en señalar que existen dos tipos generales de negociación: a) la negociación distributiva, en la que se debate un solo tema y las partes tienen intereses encontrados; b) la negociación integrativa, en la que se pueden poner en discusión varios temas, las partes tienen coincidencias y diferencias.

En el primer caso el objetivo es la ganancia y el bien en disputa puede ser dinero, tiempo, porcentaje de determinada cosa, etc. El principio en este tipo de negociación es: mientras más obtenga una parte, menos obtiene la otra.

En el segundo caso, el objetivo es la solución de determinado conflicto en disputa, que pueden ser los mismos o incluir, servicios, atenciones, actitudes y valores. El

---

<sup>128</sup> Esta obra escrita por Roger Fischer y William Ury está basada en los estudios de casos que se investigaron en la Universidad de Harvard, que dieron como resultado una serie de recomendaciones para negociar sin ceder y sin hacer perder al adversario. Se puede consultar por su título original: *Getting to yes*, Penguin Books, Nueva York, 1983, o bien en la traducción al español con el título: *Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder*, México, CECSA, 1996.

<sup>129</sup> La negociación no ha desaparecido en culturas que han experimentado etapas históricas de cerrazón como es el caso de la cultura china, las etnias árabes, o las dictaduras modernas como el fascismo.

objetivo de este tipo de negociaciones es el de llegar a cuerdos bajo el principio de la ganancia para ambas partes.

En términos generales el tipo de negociaciones que se establece en el ejercicio de la administración pública es el integrativo. Los funcionarios y las instituciones enfrentan conflictos donde intervienen múltiples factores, con intereses diversos. La solución a determinado conflicto que puede ser favorable para determinado grupo puede a la vez ser perjudicial para otro.

La administración pública por definición no puede buscar el beneficio parcial o grupal; al contrario, debe dirigir sus acciones a la solución de conflictos con un sentido de responsabilidad social, teniendo siempre en cuenta que las instituciones tienen obligaciones sociales.

En este sentido, entendemos por negociación al conjunto de acciones dirigidas a resolver los conflictos entre las partes por la vía del diálogo, el entendimiento y el arreglo que tenga como objetivo, la obtención de beneficios para las partes en un marco de la preservación y fortalecimiento del bien común.

Por lo tanto las negociaciones que establezcan las instituciones públicas deben considerar al menos los tres elementos mencionados: uno no tiene sentido sin los otros, el diálogo sin entendimiento, no es útil para los fines, el entendimiento es requisito indispensable para obtener resultados benéficos, y los beneficios obtenidos se deben encaminar al fortalecimiento del bien común.

En este sentido, se entiende que una negociación ha tenido éxito, cuando las partes en conflicto encuentran en esta alternativa, solución a los problemas planteados, con lo cual evitan recurrir a tribunales o a otras formas de confrontación en el caso de los grupos sociales, y solucionar positivamente el conflicto en el caso de las instituciones.

La aplicación sistemática de esta técnica, le puede brindar a la administración pública, la posibilidad de modernizar sus relaciones con la sociedad a quien sirve. Así mismo, La práctica de la negociación integrativa, como una actividad permanente, transparente y sana, le permitirá al servidor público, solucionar los conflictos que enfrente en el desempeño de sus actividades.

La negociación integrativa puede ser dividida en dos o más etapas. Tanto en las instituciones públicas como en las organizaciones sociales, existe una resistencia a negociar las acciones públicas. Por lo que respecta a los grupos sociales, debido fundamentalmente a la desconfianza en las autoridades y en segundo lugar, a la desconfianza interna a sus propios representantes. Al interior de las instituciones por el temor a violar la ley y tener responsabilidades administrativas.

Esto crea resistencias permanentes al interior de cada bloque en conflicto. Por lo regular podemos observar que en cada bloque existen sectores que se opondrán a la negociación como alternativa para la solución de los conflictos. En muchas ocasiones, para solucionar un conflicto por alguna alternativa de negociación, se requiere de negociaciones previas al interior de los grupos. No es extraño, que estas sean más difíciles o de mayor complejidad, debido a la radicalización interna.

Estas resistencias, se convierten en posiciones políticas y en ocasiones, en fracciones o corrientes al interior de los grupos o del gobierno. Los temores a entrar en un esquema de negociación, están determinadas por experiencias, que en muchos casos han sido traumáticas para las instituciones o para los grupos sociales.

Por tal razón se requiere de la instrumentación de estrategias de negociación por etapas, la primera encaminada a obtener un consenso de negociación al interior del grupo, esta etapa se define como negociación al interior o etapa previa. En un segundo momento se puede iniciar la negociación con el grupo adversario. Esta situación estará presente en todo el proceso de negociación.

Existen también negociaciones cerradas o abiertas. En nuestro país la negociación fue sinónimo de corrupción, básicamente por lo poco transparente que fueron para la sociedad. Para los grupos sociales, participar en negociaciones con el gobierno significó en muchos casos traicionar ideales. Para las instituciones significó seleccionar y consentir a determinada fuerza política u organización y marginar a otras.

Actualmente se sigue privilegiando a la negociación cerrada, en corto. Aun es común que cuando se hacen negociaciones estas se llevan a cabo en la clandestinidad, teniendo como consecuencia que los integrantes no presentes se sientan ofendidos o traicionados, en el caso de las organizaciones sociales, o bien, desinformadas o rebasadas en el caso de las instituciones públicas.

Por tales razones resulta de suma importancia entrar a una fase de negociaciones abiertas donde los diversos actores sociales, las instituciones públicas y los ciudadanos hagamos nuestro mayor esfuerzo para que se desmitifique y se privilegie a la negociación como la forma más efectiva para resolver los conflictos.

En síntesis, es fundamental fortalecer la cultura de la negociación. Esta debe ser por sobre todo, transparente, abierta, seria y comprometida con el interés público.

#### **4.1.3 La negociación como materia de estudio.**

En el campo de la investigación social resulta de mucho beneficio que las teorías de la negociación poco a poco se han ido incorporando como materia de estudio. Existen intentos muy importantes, principalmente en las universidades norteamericanas, por hacer de la negociación una disciplina de estudio que en el futuro alcance la condición de ciencia, es decir, la ciencia de la negociación.

Para la sociedad norteamericana empieza a ser necesario trasladar las prácticas personales y las experiencias históricas de negociación en estudios sistemáticos sobre el tema: la teoría de la negociación.

El punto de partida académico, se conforma por teorías y estudios que se imparten por separado en distintas carreras o especialidades, básicamente en carreras de administración, contabilidad, comunicación, relaciones internacionales, ciencias políticas, estudios de gobierno y ciencias jurídicas.

Las materias más comunes relacionadas con el tema son: la teoría de juegos, sicología social, teoría de las decisiones; investigación de operaciones, además de los estudios sobre economía, administración y gobierno, diversas ramas del derecho, la violencia, el conflicto, la guerra y la paz.



Sin embargo, hay que señalar que comúnmente, la teoría de la negociación es tratada como un tema dentro de las ciencias de la administración y la contabilidad. Por lo regular se imparte como especialidad, seminario o diplomado en el área de negocios, y administración de empresas, es decir, de las ventas o captación de clientes, colocación de mercancías y el marketing.<sup>130</sup> Desde este enfoque, el punto final de la negociación es siempre la ganancia.

Sin dejar de reconocer que también se encuentra presente el enfoque administrativo y que este ha ido ganando terreno continuamente. En América Latina el enfoque de la negociación ha sido abordado con mayor fuerza desde el concepto de la concertación, en particular desde la concertación social. En este caso, las materias de estudio de las que se nutre son más bien, de tipo socio – político y jurídico.

Los centros de investigación en Argentina, Chile y México<sup>131</sup>, han realizado importantes aportaciones al estudio de la concertación, básicamente desde dos planos, el primero referente a la gobernabilidad a través de la concertación social; y, el segundo, con respecto a los conflictos obrero patronales.

Indudablemente, el campo natural de la negociación, como teoría y como práctica en el ámbito mundial, es el estudio de las relaciones internacionales. Desde esta última perspectiva, la negociación ha estado siempre presente, su práctica más común es la diplomacia. En el concierto internacional, la negociación es práctica común, formalmente reconocida<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Anglicismo que se refiere a las ciencias del mercado.

<sup>131</sup> En el caso de México, la Universidad Iberoamericana ofrece un diplomado en la materia; el Centro para la Investigación y El Desarrollo Económico, la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales en México, y El Colegio de México, continuamente publican estudios sobre el tema. En la biblioteca de este último se encuentra el mayor acervo sobre la materia. En Argentina, esta tarea la realizan entidades civiles como el Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Por lo que respecta a Chile, es notable el trabajo de investigación realizado en la FLACSO.

<sup>132</sup> Es común que en los documentos que emite la Organización de las Naciones Unidas, siempre esté presente el concepto de la negociación como la forma prioritaria para resolver los conflictos entre las naciones. Como ejemplo citamos el "Informe de Brahimi", "el establecimiento de la paz hace referencia al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto, de que cesen sus hostilidades y negocien un arreglo pacífico de sus controversias". O.N.U. Departamento de Asuntos Políticos, 1999. Este informe puede ser consultado vía internet en la página de la ONU.

Es indiscutible que la diplomacia ha contribuido a la solución de múltiples conflictos. En la actualidad los organismos internacionales incluso participan en asuntos internos, con asesoría, con personal acreditado como representante u observador o con ejércitos de paz y ayuda humanitaria cuando existe la posibilidad o se ha presentado algún conflicto.

Sin embargo, en el contexto de la globalización, tanto la diplomacia como las relaciones internacionales, han dispuesto de sus buenos oficios de negociación, para la apertura de mercados y a su contraparte, la atracción de capitales. En tiempos de guerra o crisis, la negociación se dirige a la solución de conflictos; en tiempos de paz, la negociación se pone al servicio del comercio internacional.

Desde mi punto de vista, la negociación como estudio sistemático, materia de análisis académicos y quizás, en el futuro, como ciencia,<sup>133</sup> puede encontrar campo propicio de desarrollo en la práctica de los negocios públicos. Las actividades de las instituciones públicas en el ejercicio cotidiano de gobierno, requieren de estudios interdisciplinarios, orientados en una de sus múltiples potencialidades, a la resolución de los conflictos que enfrenta la administración pública en la ejecución de sus actividades.

#### **4.2. Técnicas de negociación para la resolución de conflictos.**

Cuando los conflictos se presentan, es conveniente resolverlos o al menos, atenderlos rápidamente, dado que si esto no ocurre, pueden rebasar la esfera de actuación del área, la capacidad de negociación del funcionario, o la credibilidad y recursos de la institución misma.

Por lo regular, los actores políticos o sociales, buscan difusión en los medios y no obstante, que el conflicto se resuelva, la mala imagen de la institución, ha quedado grabada en la mente de la sociedad.

Cabe recordar que el Estado dispone de instrumentos legales para mantener la armonía o recobrarla en caso de conflicto. Entre ellos, se encuentra la represión

legítima, el litigio y la controversia. Así mismo, a través de sus instancias de gobierno, puede optar por estrategias de concertación o negociación con los actores involucrados.

En muchas ocasiones, el activismo social rebasa el ámbito jurídico o quebranta alguna reglamentación al respecto.<sup>134</sup> El gobierno, en el ámbito de su competencia tiene la posibilidad de aplicar la ley irrestrictamente, o bien pueden negociar alguna solución. Al hacerlo oportunamente, evita que estos conflictos alcancen dimensiones superiores que dificulten la negociación o impida su solución<sup>135</sup>.

Al atender y resolver los conflictos, el funcionario tiene la obligación de resolverlos dentro de la legalidad. Así mismo, debe tener en cuenta: que la presencia de un determinado conflicto implica costos económicos, sociales y políticos para la institución; que estos pueden variar dependiendo de la intensidad del conflicto y de la forma y agilidad con la que se atienda.

En un Estado de derecho, la solución natural a los conflictos es acudir a los tribunales, obtener los resultados deseados a través de las acciones y procesos legales. Sin embargo, la capacidad de los tribunales se ve rápidamente desbordada por un número cada vez mayor de demandas. Es materialmente imposible atender todos los conflictos por la vía de los tribunales. En el hipotético caso de que los conflictos lleguen a los tribunales, se enfrentan a resoluciones en tiempos muy extensos, y a prácticas poco satisfactorias para los actores.

De cualquier manera, los conflictos se siguen presentando. Por esta razón, las sociedades deben encontrar nuevos métodos de atención y resolución. Las características de estos métodos, se deben basar en el reconocimiento y

---

<sup>133</sup> Algunos autores ya la señalan como tal, entre ellos: Frank Sanders, Roger Fisher, Bill Ury, Zvi Liben, James Sebenius. Citados por Raifa como miembros del Seminario de Negociación en la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Raifa, Howard. *op.cit.* pp. 7-10.

<sup>134</sup> Para algunos analistas y sectores sociales, en estricto sentido jurídico o administrativo, las formas de presión social, como son las manifestaciones, bloqueos, toma de instalaciones, constituyen en sí misma un delito, falta administrativa o en general violación a las leyes o reglamentos.

<sup>135</sup> En el caso de la huelga de 1999 – 2000, en la Universidad Nacional Autónoma de México, las autoridades dispusieron de un tiempo al inicio del conflicto para evitar que este se radicalizara. Una vez que esto hubo ocurrido, la solución vía negociación se complicó sobre todo por la postura del CGH, no obstante aún pudo ser posible la solución por esta vía.

aceptación de las reglas por parte de los participantes. Para lograr eficacia y consenso, entre la sociedad, estas formas de resolución deben ofrecer respuestas razonablemente rápidas, con resultados satisfactorios para las partes.

La preocupación por estos temas, ha llevado a investigadores y académicos a reflexionar sobre las posibilidades, alternativas y métodos, que las sociedades modernas se han dado, para resolver los conflictos sin necesidad de llegar al litigio. Este planteamiento genera nuevas reflexiones y nuevos campos de acción profesional, que poco a poco le permiten a la sociedad, la construcción de diversas alternativas en la resolución de conflictos.

En este sentido, las investigaciones sobre el tema, se han orientado a proporcionar elementos que permitan esclarecer entre los conceptos afines, la relación entre ellos y su metodología específica. Estos estudios han permitido el avance o consolidación de nuevos conceptos, en las ciencias sociales.

Como resultado se han fortalecido prácticas de resolución de conflictos que tienen como fin la convivencia armónica entre los distintos actores e intereses sociales y políticos. Entre estos conceptos, se encuentra el de "solución de conflictos"<sup>136</sup>, que a su vez se ha ido perfilando como una teoría que se compone de una serie de técnicas, que en la práctica se traducen en posibilidades o alternativas en la solución de conflictos.

Entre estas técnicas se encuentran la atención de negocios, la mediación, el arbitraje y la adjudicación, el asesoramiento, la concertación y la conciliación. Cada una de estas tiene un significado distinto, en muchas ocasiones son muy parecidos y en algunas culturas se han utilizado como sinónimos.

Desde el punto de vista jurídico, los autores Folberg y Taylor, encuentran que ante la creciente actitud de los ciudadanos norteamericanos de recurrir a los tribunales y ante la imposibilidad de estos para atender tantas denuncias, se requiere de alternativas de solución pacíficas extratribunales.

---

<sup>136</sup> Algunos autores también le llaman resolución de conflictos; manejo de conflictos; administración de conflictos. En cada caso la connotación es diversa en función de la apreciación que se tenga del conflicto y las posibilidades de resolverlo, administrarlo etc.

Los autores señalan cinco alternativas como herramientas útiles en la resolución de los conflictos: arbitraje, mediación, asesoramiento, solución de problemas, negociación.

<b>Procesos para la resolución de conflictos</b>		
<b>Proceso</b>	<b>Persona que decide</b>	<b>Secuencia del proceso</b>
Adjudicación y arbitraje	Juez o árbitro; mayor autoridad	1.Escucha la presentación de cada lado. 2.Decide la opción con criterios predeterminados (legislación, justicia, etc)
Asesoramiento	Asesor o terapeuta; administrador	1.Obtiene armonía. 2.Evalúa los problemas reales. 3.Aplica estrategias.
Negociación	Abogado o agente; las propias partes	1.Orientación y adopción de una posición. 2. debate. 3.Crisis. 4.Convenio o desglose final.
Solución de problemas	Individuo o funcionario, Delegado de una organización	1.Identifica los problemas. 2.Se comunica con las personas adecuadas. 3.Desarrolla alternativas. 4.Decide sobre las alternativas. 5.Realiza la acción. 6.Supervisa para garantizar que se lleve a su fin. 7.Evalúa efectividad.
Mediación	Mediador, Tercera parte actúa como auxiliar	1.Inicia, estructura, obtiene armonía 2.Descubre y aísla problemas. 3.Contribuye a crear alternativas. 4.Orienta la negociación y decisiones. 5.Esclarece y redacta un convenio. 6.Organiza revisión legal y avance. 7. Disponible para seguimiento y revisión.
Fuente: Folberg Jay. y Taylor Alison. <i>Mediación, Resolución de conflictos sin litigio</i> , México, Limusa, 1997, p 45.		

En México son utilizadas al menos dos alternativas más. La conciliación y la concertación. La primera es empleada con mucha frecuencia en el derecho laboral familiar y quejas ante la procuraduría del consumidor, la segunda, tiene su campo de acción en lo político y social, Desde nuestro punto de vista en las siete posibilidades los factores comunes son la práctica de la negociación y la vocación pacífica para resolver los conflictos.

En las sociedades modernas existen otras alternativas de solución pacífica de los conflictos, entre ellos, las elecciones, el plebiscito y el referéndum. La diferencia con las anteriores es que estas en estricto sentido no incluyen a la negociación como parte de sus procesos.

El punto en común es que se trata de formas de resolución de conflictos por la vía pacífica, sin necesidad de litigio y sin recurrir a los tribunales. No obstante, con un análisis más detallado podemos descubrir que estas prácticas se refieren a procesos de negociación que difieren entre sí. Esto en función de los actores que participan en ellas, de los objetivos que persiguen, de los métodos empleados, del contexto y del tipo de conflicto al que están dirigidas. Cada técnica presenta una estrategia que lo identifica.

#### **4.2.1 Arbitraje.**

El arbitraje es una forma pacífica de resolución de conflictos, que deja en una tercera persona o institución, la respuesta final al problema planteado. Es el procedimiento pacífico más rígido. Se puede convertir en un auxiliar de los tribunales o ser parte del proceso jurídico.

En el arbitraje las partes en conflicto presentan a la tercera persona, sus posturas, opiniones y motivaciones, el árbitro elige de entre ellas sin proponer alternativas. Por lo regular los contendientes llegan a esta fase después de haber intentado negociar.

En estricto sentido, acordar una solución a través del arbitraje requiere de negociación previa. Es un buen ejemplo para observar el fracaso de las

negociaciones, es decir, los límites hasta donde un problema se pudo resolver por la vía de la negociación, pero se vio en la necesidad de recurrir a un arbitraje.

La etimología nos dice que el arbitraje es, " una adaptación moderna (siglo VIII) del francés, procedente del verbo *arbitrar* que como el castellano *arbitrar* proviene del latín *arbitro* (lat. *Arbiter* = árbitro, arbitraje." <sup>137</sup>

En política económica, se llama arbitraje a la intervención estatal en la vida económica del país, por la que el Estado fija el precio de un determinado producto entre los límites económicamente posibles. "Se produce generalmente en las situaciones de monopolio o de oligopolio en que las empresas productoras tenderían sin el arbitraje del Estado a la fijación del precio mas alto posible en detrimento de la vida económica y social del país". <sup>138</sup>

Una definición sencilla y directa nos la ofrece Alonso Martínez de Navarrete al concebir al arbitraje como "toda decisión dictada por un tercero, con autoridad para ello, en una cuestión o asunto". <sup>139</sup>

Por su parte, Folberg y Taylor, conciben al arbitraje de la siguiente manera:

"Son los métodos más rígidos y con frecuencia menos satisfactorios para las partes en conflicto, quienes expresan sus puntos de vista y presentan su evidencia, y el juez o árbitro toma la decisión con base en criterios predeterminados por las propias partes o por una mayor autoridad." <sup>140</sup>

En el ámbito de las relaciones internacionales, el arbitraje tiene gran presencia debido a que existen grandes lagunas en cuanto al marco jurídico internacional. Con frecuencia aparecen hechos o circunstancias no previstas. Es ahí donde el arbitraje se convierte en una alternativa de relevante importancia debido a su forma pacífica de solución de los conflictos internacionales.

---

<sup>137</sup> Couture, J Eduardo. "arbitraje" en *Vocabulario jurídico* Buenos Aires, Argentina, Ediciones Palma, 1998, p. 105.

<sup>138</sup> Ontanza, Juan. *Enciclopedia de las ciencias sociales*, Bilbao, España, Ed.. Ansuri, 1981, pp. 37-38 y 118.

<sup>139</sup> Martínez, de Navarrete Alonso. *Diccionario Jurídico Básico*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, 1991, p. 45.

<sup>140</sup> Folberg y Taylor, *op. cit.* p. 44.

El mecanismo es sencillo, consiste en someter a un órgano no judicial, elegido por las partes, o por terceros pero con acuerdo de estas, la decisión sobre la controversia entre los Estados. La estrategia del arbitraje consiste, básicamente en dos etapas:

Sin embargo, el trabajo arduo en una solución vía arbitraje, son las negociaciones previas. Durante el desarrollo de esta etapa, las partes deben agotar las posibilidades de negociación directa; explorar las posibilidades de recurrir a un mediador; conocer de las consecuencias de acudir a los tribunales y en su caso decidirse por un árbitro. Con frecuencia, decidir sobre estos temas, requiere de muchas horas de trabajo y acuerdos mínimos entre las partes.

#### **4.2.2 Mediación.**

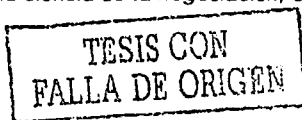
La mediación es comúnmente utilizada como sinónimo de negociación. En realidad se trata de una de sus formas, pero difiere en gran medida de esta en cuanto a los actores que participan en ella. Mientras que en la negociación estaremos refiriéndonos a la interacción directa entre los participantes, en la técnica de la mediación se recurre a una tercera persona o institución para que proponga alternativas de solución a las desavenencias.

Contrario a lo que comúnmente se ha pensado, la mediación no sólo se emplea en los conflictos interpersonales familiares o entre particulares, entiéndase por esto, los divorcios, las disputas por tierras, o los conflictos por dinero, sino en conflictos del orden público como los movimientos armados, las disputas políticas e interpartidistas.

En el orden internacional, la mediación es una práctica constante que busca la solución de conflictos con la intervención de un tercero que bien puede ser una institución, una persona, o un gobierno.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Existen ejemplos ampliamente documentados de la mediación como una forma de solución de conflictos políticos e internacionales. Uno de los más conocidos, son las negociaciones de Camp David, organizadas por los Estados Unidos como mediador para atender el conflicto Árabe - Israelí en 1977. Una descripción de cómo se llevaron a cabo estas negociaciones, la podemos encontrar en la obra de Howard Raifa. *El arte y la ciencia de la negociación*, op. cit., pp. 203-214.





Marinés Suárez, presenta una primera división del campo de acción de esta técnica.

"En la historia se han generado diferentes modalidades que constituyen un *continuum* que va desde lo más informal hasta lo más formal. (...) En el extremo informal podemos encontrar los conflictos familiares, que tienen como característica la ausencia de reglas, y por lo regular no permiten la participación de terceros para ayudar en el proceso, en este caso no es onerosas y generalmente se resuelven con acuerdos verbales. (...) En el extremo formal, encontramos instituciones que regulan el conflicto, en un proceso bien definido, en el cual existen terceros que cumplen una función de apoyo, se trata de un proceso oneroso.<sup>142</sup>

En muchas culturas existen antecedentes de la utilización de esta forma para la solución de los conflictos.

Folberg y Taylor<sup>143</sup> documentan esta situación al señalar que en la antigua sociedad China ya se utilizaba la mediación, y que en la actual República Popular China se hace uso de esta alternativa a través de los Comités Populares de Conciliación. Nos mencionan también que, en el Japón, el líder de las comunidades ayuda a las partes a encontrar soluciones a sus desavenencias a través de su propia participación.

Así mismo, en algunas partes de África se tiene la costumbre de reunir a la Asamblea Popular para la resolución de los conflictos. Señalan que las instituciones religiosas, han dejado suficientes pruebas de la utilización de esta técnica, para resolver los conflictos. Ponen como ejemplo a la Iglesia Católica, en la cual, dicen:

"Existe una rica tradición de mediación en el Nuevo Testamento, que proviene del reconocimiento de que Pablo se dirigió a la congregación en Corinto, pidiéndoles que no resolvieran sus desavenencias en el tribunal, sino que nombraran a personas de su propia comunidad para conciliarlas (1 Corinto 6: 1- 4). En este mismo sentido, citan a "(Mateo, 5:9) *Benditos los pacificadores porque ellos serán llamados hijos de*

---

<sup>142</sup> Marinés, Suárez.. *Mediación, Comunicación de disputas y técnicas*, Buenos Aires, Argentina, Ed. Paidós, 1996, pp. 41-50.

<sup>143</sup>Folberg y Taylor. *op. cit.* pp. 7-26.

**Dios ". También se refieren al caso de la religión judía, en la cual, "existe un consejo formado por un grupo local de rabinos que ha permanecido durante muchas generaciones y en numerosas circunstancias, llamado El Beth Din Judío." <sup>144</sup>**

Lo que es un hecho, es que los sacerdotes, líderes religiosos o ministros, de cualquier religión o creencia, a través de los tiempos, han jugado un papel fundamental en los procesos de mediación en las comunidades y pueblos. En nuestro país no es la excepción, pues amplios sectores sociales, atribuyen a estos personajes una sabiduría superior al promedio de la gente y les ofrece toda la confianza.

Para Folberg y Taylor, la mediación se define:

"como el proceso mediante el cual los participantes, junto con la asistencia de una persona o personas neutrales, aíslan sistemáticamente los problemas en disputa con el objeto de encontrar opciones, considerar alternativas, y llegar a un acuerdo mutuo que se ajuste a sus necesidades"<sup>145</sup>

Los mismos autores señalan las limitantes que tiene esta alternativa de solución de conflictos, "es un proceso a corto plazo, no una intervención a largo plazo."<sup>146</sup>

Más adelante esclarecen que la mediación se puede entender en cuanto a sus objetivos, los cuales definen de la siguiente manera:

- "La preparación de un plan (convenios) para el futuro, que los participantes pueden aceptar y cumplir.
- La preparación de los participantes para que acepten las consecuencias de sus propias decisiones.
- La reducción de la ansiedad y otros efectos negativos del conflicto mediante la ayuda de los participantes para que lleguen a una resolución consensual".<sup>147</sup>

Consideran que la mediación es un proceso de resolución de conflictos y, cuando se integra con un sistema legal de apoyo, proporciona a los participantes, no sólo

---

<sup>144</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>145</sup> Folberg y Taylor. *op. cit.* p. 27.

<sup>146</sup> *Ibid.* p. 27.

<sup>147</sup> *Ibid.* p. 28.

un plan de acción para el futuro, sino también un mayor sentido de satisfacción, acerca del proceso al que se sometieron, en relación con otros métodos de conciliación de desavenencias.

La mediación como técnica para la solución de conflicto tiene su propio proceso. Es aquí, donde podemos encontrar las diferencias sustanciales con respecto a otros métodos.

Las etapas de la mediación siguen un proceso lógico. La intervención del mediador, da comienzo al proceso de mediación, pero le anteceden todo el desarrollo del conflicto y la propuesta, aceptación y acuerdo de que la mediación es el camino correcto para la solución de la desavenencia.

En estricto sentido, podemos observar que al aceptar, las partes, la intervención de un mediador, se está reconociendo implícitamente la necesidad de negociar y se está expresando de manera explícita la manera y condicionantes de la negociación.

Es usual que en esta etapa previa, los adversarios gasten tiempo y recursos para acordar la intervención de un tercero y las características que este debe tener. Muchas negociaciones nunca logran acordar sobre el mediador, por lo tanto no rebasan esta etapa previa, optan por otra alternativa, o bien, el conflicto permanece estancado esperando otra coyuntura.

Las etapas del proceso de mediación no son únicas o estáticas. Cada autor nos propone procesos distintos aunque con muchas similitudes, esto se debe a que la mediación como una forma de negociación se deriva de prácticas cotidianas en las sociedades y, por tanto, en cada etapa histórica, y en cada cultura, se encontrarán matices que lo caracterizan.

Los autores citados<sup>148</sup> nos dicen que es conveniente que el mediador, conozca y analice la conducta humana. Por lo cual, si el mediador tiene conocimientos de psicología tendrá ventajas en la realización de sus funciones.

Como lo menciona Jean-Daniel Clavel: "El conocimiento de los mecanismos determinantes de las conductas humanas que conducen a tales situaciones es

indispensable para aprender a 'preparar' psicológicamente a las contrapartes humanas."<sup>149</sup> En específico, la función del mediador es: "ayudar a las partes en conflicto a entender que no se trata de una disputa que se tenga que ganar, sino resolver."<sup>150</sup>

Por último, respecto al tema de la mediación hay que señalar que esta se encuentra íntimamente ligada a otros procesos de cooperación para la resolución de conflictos, principalmente con la conciliación y el arbitraje.

Howard Raifa señala que la mediación se distingue del arbitraje porque en el caso de este último, las soluciones prácticamente se impone, mientras que en la mediación se realiza un trabajo más suave que incluye el convencimiento.

#### **4.2.3 Asesoramiento.**

La técnica del asesoramiento para la solución de conflictos intrapersonales, se emplea fundamentalmente en las terapias familiares o grupales. Sin embargo, es una práctica constante en el ejercicio de gobierno. En las estructuras de la administración pública existen los llamados equipos de asesores<sup>151</sup> que tienen como función, la apoyar al funcionario en la toma de las decisiones.

Durante los últimos años con el adelgazamiento de la administración pública, estas áreas se han venido reduciendo en tamaño, calidad e importancia, debido a que se abusó de esta figura y se desacreditó en el medio político. Otro factor es la limitación de recursos financieros, que no permite la contratación de asesores de perfiles altos

De cualquier manera, es innegable que en las estructuras de toma de decisiones, se requiere la presencia de asesores capacitados e informados, que apoyen al

---

<sup>148</sup> Folberg y Taylor. *op. cit.* pp. 49-84.

<sup>149</sup> Jean-Daniel, Clavel. *La negociación diplomática multilateral*, México, F.C.E., 1994, p.17.

<sup>150</sup> Raifa, Howard. *op. cit.* p. 216.

<sup>151</sup> La voz asesor proviene del latín *asesor, oris, assidere*, que significa asistir, ayudar a otro. Berlín Valenzuela, Francisco. "Asesoría" en Berlín Valenzuela Francisco. (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1ª. Ed. , 1997. pp. 257-262.

funcionario público en la atención de conflictos y toma de decisiones, preparando los cursos de acción dentro de las estructuras gubernamentales.

La asesoría como técnica para la resolución de conflictos es muy parecida a la técnica de la mediación y a la técnica de solución de problemas, porque puede actuar como una tercera persona que participa para ofrecer alternativas o como un representante para encontrar los puntos de acuerdo que posteriormente serán ratificados por la parte a quien representa.

El asesoramiento consta de tres pasos básicos: a) obtener armonía; b) examinar y evaluar los problemas; c) aplicar la intervención apropiada.<sup>152</sup>

“el asesor debe obtener armonía y proyectar integridad y competencia, a continuación debe ayudar a las partes en conflicto a distinguir la diferencia entre el problema expuesto y los verdaderos aspectos emocionales. Finalmente, una vez que los problemas se han identificado, el asesor aplica estrategias de intervención con el fin de reducir el conflicto”.<sup>153</sup>

Esta técnica de solución de conflictos, ha sido muy empleada en últimas fechas dentro de los programas de calidad, en los departamentos de personal y desarrollo organizacional de las empresas. Sobre todo como parte de la dinámica de grupos, para mejorar las relaciones intrapersonales que se establecen en los centros de trabajo. En estos casos, los jefes gerenciales actúan como asesores en búsqueda de las soluciones a los conflictos planteados.

Es una costumbre que en los cuerpos legislativos, se cuente con cuerpos de asesores. Las funciones de estos especialistas son diversas, van desde el auxilio en la redacción de una determinada iniciativa, pasando por la opinión, análisis, y consejo a determinado legislador o grupo de legisladores, hasta su intervención como especialista para presentar alternativas ante determinado conflicto.

Si bien el asesor legislativo no actúa de manera directa en la resolución de determinado conflicto, su participación contribuye a disminuirlos. Su perfil es el de especialistas o técnicos en determinada disciplina, cuentan además, con experiencia legislativa. Muchos de ellos, llegan a permanecer en sus puestos

---

<sup>152</sup> Folberg y Taylor. *op. cit.* p. 46.

<sup>153</sup> *Ibid.* p. 46.

durante muchos años sobreviviendo a diversas legislaturas, convirtiéndose en asesores decanos. Como nos explica Francisco Berlín Valenzuela,

“En el ámbito parlamentario, los asesores se asignan a los grupos parlamentarios organizados conforme a su afiliación partidista. Tal apoyo está regulado por el artículo 37 del capítulo tercero de la Ley Orgánica del Congreso General, el número de asesores para cada grupo será determinado por la importancia cuantitativa de cada uno de ellos, sin embargo, los únicos asesores reconocidos están en la Coordinación de asesores de la Gran Comisión, aunque cada diputado o senador tiene a sus propios asesores”<sup>154</sup>

Por lo que respecta al ejercicio de gobierno, en la administración pública, se han desarrollado serias hipótesis que suscriben la importancia de contar con equipos de asesoramiento directo e intermedio entre el estado y los sectores sociales y políticos, principalmente en las instituciones formales.

Algunos de los teóricos actuales de la ciencia política, han recomendado como punto de partida, para llevar acabo exitosamente cualquier reforma seria del Estado, el reforzamiento del cerebro central, entendiendo por esto a los tanques pensantes; unidades centrales de formulación de cursos de acción y a los equipos de asesores e instituciones que actúan como apoyo para la formulación y aplicación de políticas Públicas.

Uno de estos estudiosos de la materia es Yehezkel Dror<sup>155</sup>, quien puntualiza la necesidad de que el gobierno mexicano cuente con un equipo de asesores que trabaje como cerebro central en la construcción de cursos de acción política. “ el tanque pensante, se caracteriza por tener una masa critica multidisciplinaria de profesionales altamente calificados trabajando tiempo completo en cuestiones fundamentales de los cursos de acción política y varios de sus elementos”<sup>156</sup>

El autor citado, formula una serie de recomendaciones para eficientar la operación de estos tanques pensantes como equipo de asesoría, entre estas propuestas se encuentra la de crear un, “Equipo de administración de la negociación, (...) las estrategias y tácticas de negociación, incluyendo el comportamiento contextual que influye en

<sup>154</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. “Asesoría”, *op. cit.*

<sup>155</sup> Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*, México, F.C.E., 1993, 348 pp.

<sup>156</sup> *Ibid.* p. 21.

las situaciones de negociación, es una cuestión para una nueva especie de profesionales que aplican a la negociación psicología, teoría de juegos, análisis estratégico, técnicas de simulación, etc. Por lo tanto, recomiendo establecer un equipo de administración de la negociación, en la oficina presidencial para trabajar de cerca con otras unidades pero manteniendo su propia identidad<sup>157</sup>

El asesoramiento es pues, una posibilidad que se pueden dar las partes en conflicto para resolver más adecuadamente sus desavenencias. Para el gobierno resulta de gran utilidad contar con áreas especializadas en el tema, o con los profesionales que puedan ofrecer alternativas o cursos de acción para resolver o mejor aún, para evitar, la aparición de los conflictos derivados de la acción gubernamental.

#### **4.2.4 Solución de problemas**

La técnica, solución de problemas es ampliamente utilizado en la administración pública, en la atención de los problemas cotidianos. La práctica de esta técnica es natural pero poco sistematizada. En la solución de problemas por lo general se combinan varias técnicas de negociación.

El punto sustancial de esta alternativa es el momento en el que se atiende determinado problema, ya que este factor determinará la necesidad de participación de instancias superiores. Es decir, si en la solución de problemas actúa con rapidez y efectividad el funcionario que de acuerdo a sus responsabilidades corresponde atender el problema en cuestión, no será necesario que sus superiores intervengan.

Esta alternativa es muy exitosa. Todos los días en muchas instituciones se toman decisiones orientadas a la solución de problemas, sólo la incapacidad o negligencia permite que los problemas rebasen el nivel de autoridad o el ámbito de gobierno.

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, pp. 19, 20.

De un gran número de problemas, que enfrenta la administración pública, sólo unos cuantos alcanzan notoriedad, pero son suficientes para desacreditar la actuación de determinada dependencia.

El modelo Mc. Master<sup>158</sup> define dos categorías de problemas, los instrumentales que se relaciona con los conflictos mecánicos, comprende el suministro de materiales, insumos, recursos humanos, financieros, y tiempo.

Los conflictos afectivos que tienen que ver con sentimientos, emociones o disputas derivadas del mal manejo de la información. Para ambos casos, nos ofrece una secuencia de siete pasos que pueden aplicarse en la solución de los problemas. a) identificación del problema, b) comunicar el problema a las personas adecuadas, c) desarrollar alternativas, d) decidir alguna de las alternativas, e) poner en práctica la acción, f) vigilar el cumplimiento de la acción, g) evaluar la efectividad del proceso en la solución del problema.

Los manuales de procedimiento de la administración pública relacionados con la atención social incorporan estos pasos. Los especialistas en desarrollo organizacional recomiendan esta ruta crítica con algunas variantes de acuerdo a la naturaleza del problema, de los alcances o competencias de la instancia, por los recursos con los que se hace frente al problema, o por el marco normativo que rige a la institución.

La solución de problemas también es concebida en los esquemas de planeación estratégica, como: servicio al cliente. Es una forma de atención directa en la cual el funcionario puede resolver o canalizar el problema. Este debe separar desde el primer paso el problema real, de sus posibles causas de contaminación.

Es necesario plantear límites en la atención, para dejar a salvo afectaciones a terceros. Finalmente otro de los factores que puede contribuir a la radicalización del problema en cuestión es la participación de sectores o instancias que buscan satisfacer intereses particulares y que ven en el problema, una oportunidad para ligarlos a su propio beneficio.



#### **4.2.5 Conciliación.**

En derecho procesal la conciliación es el acto de comparecencia de las partes ante la autoridad judicial para procurar llegar a un acuerdo y evitar un juicio. La conciliación puede concebirse desde varios ángulos de acuerdo a su esencia.

En función de sus objetivos: la conciliación es una de las metas que buscan alcanzar las partes a través del proceso de negociación para resolver determinado conflicto.

Conciliación orgánica: como una etapa procesal, que se lleva a cabo a través de las instancias que el Estado ha dispuesto para ese fin. Como técnica para la resolución de conflictos: la conciliación es un proceso de negociación, en el cual, las partes encuentran afinidades en sus intereses y concilian posiciones para encontrar soluciones que persigue al respecto.

El ejercicio de la conciliación ha encontrado en el campo del derecho laboral una de sus grandes oportunidades de utilización. En este caso, la conciliación es obligatoria y consiste en la búsqueda de avenencias ante los organismos legales, por parte de las empresas y los organismos sindicales.

En México la Ley Federal del Trabajo instituye los órganos de conciliación. Estos se encuentran integrados por una representación del gobierno a través de la Secretaría del Trabajo, una representación de los trabajadores y una representación de los empresarios.

Las juntas se dividen en locales y federales. Existen también las juntas de conciliación y arbitraje que a diferencia de las anteriores se les concede la capacidad de constituirse en árbitro en caso de conflicto entre el trabajador y la empresa. Estas también se dividen en locales y federales.

En conjunto la esencia de las juntas es la de actuar como instancia potestativa para los trabajadores y los patrones. Además de proporcionar alternativas de conciliación, en el caso de las juntas de conciliación y arbitraje, su función radica en la de conocer y resolver sobre los conflictos de trabajo.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Citado por Folber y Taylor, *op. cit.* pp. 48-49.

<sup>159</sup> "Ley Federal del Trabajo", capítulos XX, XXI, XXII y XIII.

En materia de conflictos internacionales, la técnica de conciliación se auxilia de la mediación y del arbitraje. La conciliación se convierte en un mecanismo de la mediación y en una etapa del arbitraje. En estos casos se requiere de la voluntad de las partes para aceptar a un tercero que actúa como mediador ofreciendo mecanismos de conciliación. En caso de que se agoten las posibilidades de conciliación es empleado el mecanismo del arbitraje, en caso que se haya pactado de antemano.

“En derecho internacional la conciliación es el procedimiento de solucionar conflictos entre Estados por medio de una comisión encargada de dilucidar las cuestiones en litigio, recoger el material necesario, tratar de llegar a un acuerdo amistoso entre las partes y, si fracasan las soluciones amistosas, proponer a las partes una solución. (...) suele distinguirse *entre conflictos jurídicos* en los que se discute qué es lícito según el derecho internacional vigente y son por tanto susceptibles de procedimiento arbitral o judicial; y *conflictos de intereses* llamados también *conflictos políticos* en los que se pretende abiertamente una modificación del derecho vigente y en los que resulta más indicado el procedimiento conciliatorio. En muchos tratados internacionales recientes, se prevé el procedimiento de conciliación como primer paso obligatorio para las partes firmantes, para solucionar los conflictos que en el futuro surjan entre ellas”.<sup>160</sup>

La decisión sobre cuál de las técnicas se debe utilizar, en la resolución de determinado conflicto puede variar dependiendo del contexto en el que el conflicto se presente, el objetivo que se busca alcanzar, y los actores que participan. El administrador público debe elegir entre alguna de estas posibilidades, debido a que la alternativa de la represión en cualquiera de sus modalidades queda definitivamente descartada. Son indiscutibles las apreciaciones de Boris Yopo, quien señala.

“No obstante todas las negociaciones buscan un acuerdo, no es la misma responsabilidad entre particulares, que cuando interviene un funcionario público en cumplimiento de sus funciones, (...) los errores en las negociaciones son de los funcionarios, pero lo pagan muchos más, por eso, los errores en la concertación gubernamental, afecta amplios sectores, no concertar o hacerlo mal resulta muy costoso, (...)

<sup>160</sup> Otanza, Juan. *Enciclopedia de las ciencias sociales*. Bilbao, España, Ed. Sauri, 1981, pp. 37-38 y 118.

en la actualidad, un funcionario público debe ser por obligación y por vocación, un concertador capaz.”<sup>161</sup>

La diferencia que existe entre la concertación con otras técnicas pacíficas para la resolución de conflictos radica en que la concertación no se realiza entre particulares sino con la participación del Estado como parte del posible conflicto. Se diferencia también en que el objetivo de toda concertación es la preservación de los intereses públicos. Finalmente porque a través de la concertación, los órganos de gobierno pueden construir políticas públicas consensuales.

Estas técnicas han tomado gran auge en los organismos civiles y en el gobierno de las naciones desarrolladas. Sólo por mencionar el caso de los Estados Unidos. Podemos mencionar entre otras: la *Federal Mediation And Conciliation Service* fundada en 1947 por el gobierno federal para atender las desavenencias que pudieran resolverse fuera de tribunales; la *Community Relation Service*, fundado en 1964 por la *Civil Rights Act*, orientada a la atención de conflictos derivados de los derechos humanos, principalmente de racismo; la *American Arbitration Association*, destinada a resolver asuntos de índole laboral.

En 1980 el congreso estadounidense aprobó la *Dispute Resolution Act*, esta, consideraba programas de tipo nacional para el establecimiento de alternativas de solución de conflictos que sustituyeran a los tribunales.

En muchas naciones del mundo, se han iniciado la conformación de grupos de mediación especializadas en determinada materia, otros que sin tener como función principal la de mediar, han adoptado esta estrategia, tal es el caso de *Green Peace*, organismo especializado en temas ambientales; la Cruz Roja, para asuntos de guerra y paz; la Organización Internacional del Trabajo para asuntos laborales; y Amnistía Internacional para atender asuntos de derechos humanos.

En nuestro país aún no se han podido consolidar organizaciones o instituciones que puedan actuar como mediadoras o negociadoras. Las organizaciones civiles trabajan en función de gestiones y confrontaciones. Esto es debido a que no existe

---

<sup>161</sup> Yopo, Boris. *op. cit.*, p. 4.

una cultura de la mediación. Sin embargo, se han iniciado intentos claros de mediación en conflictos específicos como es el caso del movimiento universitario en 1999, cuando se conformó una comisión de mediación para el conflicto chiapaneco.

Históricamente han sido las instituciones de gobierno las que han participado como mediadores en materias específicas. En materia obrera la Secretaría del Trabajo<sup>162</sup>; En conflictos ocurridos entre el productor y el consumidor, la Procuraduría Federal del consumidor. En conflictos agrarios la Secretaría de la Reforma Agraria. Para este efecto se han creado institutos especializados para asuntos concretos como el Instituto Nacional Indigenista. Los resultados de estas instituciones han sido cuestionados en la actualidad.

Es importante resaltar, que nuestro país ha participado como mediador o como impulsor de la resolución de conflictos por la vía de la mediación, en conflictos políticos de otros países, en este caso, sirven como ilustración los ejemplos de los procesos de paz para El Salvador, Nicaragua y la solución a los refugiados guatemaltecos.

En nuestro país, por lo que respecta al campo de la política interior, los ejemplos de utilización de esta alternativa son mínimos, debido fundamentalmente a que el gobierno prefiere la aplicación de la fuerza y cuando requiere de negociaciones, no desea estar en igualdad de condiciones frente a particulares o ante organizaciones.

El gobierno prefiere entonces, conservar su estatus potestativo y resolver los conflictos de manera directa. A pesar de este principio, con la aparición del EZLN en 1994, debido fundamentalmente a la presión nacional e internacional por encontrar una salida pactada, el gobierno federal aceptó la estrategia de la mediación como una alternativa para hacer frente a este conflicto.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> La actuación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para el caso de asuntos obreros. Así como, las audiencias de conciliación en materia civil, las analizamos en el apartado dedicado a conciliación.

<sup>163</sup> Este ejemplo es particularmente importante para este estudio, debido a que en ese entonces existieron varias propuestas de mediación, algunas de ellas proponiendo a instancias internacionales o a otros países. El gobierno mexicano, se rehusó a aceptarlas, porque esto

### **4.3 La concertación como mecanismo para la prevención de conflictos.**

La complejidad de las sociedades actuales requiere a su vez, de esquemas más sofisticados de negociación. Una forma más elaborada y consistente de la negociación es la concertación. Se trata de una estrategia que se puede emplear como una tarea previa a la realización de acciones que pudieran afectar los intereses de determinado grupo social.

Concertar tiene un origen etimológico que proviene del latín *concertare*; El verbo concertar, significa traer a identidad fines o propósitos, cosas diversas o intenciones distintas. Otro significado está vinculado a concierto: ajuste o convenio entre dos o más personas o entidades, sobre alguna cosa. También puede ser entendido como, componer, ordenar, arreglar las partes de una o varias cosas. Una orientación más la encontramos al concebir a la concertación como el acto de pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio.<sup>164</sup>

La concertación en su sentido actual es un acto de gobierno en el cual se integran a los factores que pudieran convertirse en un conflicto. Las instituciones públicas deben privilegiar esta acción, como una práctica previa a la aplicación de programas o iniciativas dirigidas a la sociedad. Construir una cultura de la concertación, significa que los funcionarios y los representantes de los grupos políticos y sociales deben mantener una predisposición a realizar acciones conjuntas dirigidas al bien público.

La manera de concertar puede ser diversa, pero en sentido estricto, se trata de armonizar las voluntades de las partes en una intervención conjunta. Como en el caso de un concierto musical, cada parte integrante tiene su propia responsabilidad y limitaciones, el conjunto de estas partes nos da como resultado la interpretación de un concierto.

La concertación como técnica de negociación es un método que aplicándose correctamente, es de mucha utilidad para resolver los conflictos, pero su máxima virtud radica en que puede ser empleada para evitar el desarrollo del conflicto. Su

---

significaba potenciar el conflicto. Esto significa ya una jugada en la estrategia de negociación. Es importante también, porque en la historia reciente de nuestro país, es la primera vez que se acepta la resolución de un conflicto a través de propuestas provenientes de un tercero.

<sup>164</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Concertación", *op. cit.*

carácter preventivo la convierte en un proceso que puede ser aplicado como acción previa a alguna situación de conflicto, o a un que pudiera derivar en él. Esta circunstancia lo hace distinto de los otros métodos de negociación.

Por lo regular, la concertación nace por iniciativa de una acción de gobierno, el cual convoca a los diversos sectores involucrados en el caso específico correspondiente. En épocas recientes, la concertación ha sido una estrategia del gobierno federal para realizar ajustes económicos, sociales y políticos con la intervención de los distintos sectores productivos.

En el Estado democrático social (...) propio de las sociedades capitalistas industriales, se han diseñado instrumentos jurídicos llamados de concertación, elaborados conjuntamente por el gobierno y los sectores involucrados en determinados aspectos del quehacer económico y/o político, (...) son instrumentos flexibles y temporales, sujetos a revisión periódica y permanente por un órgano (comisión) de seguimiento y evaluación. Su carácter es vinculatorio, no coactivo. (...) La concertación no sustituye a la ley, ya que se sujeta y se hace dentro de ella, tampoco modifica la jerarquía entre gobernantes y gobernados, simplemente se trata de una modalidad que tiende a realizar pactos específicos sobre materias determinadas con precisión, (...) por su carácter jerárquico inferior, deben estar supeditados a los reglamentos, a las leyes, y por tanto, al orden constitucional.<sup>165</sup>

Como resultado de la concertación, la aparición de conflictos puede disminuirse en función de su detección temprana. La aplicación de estrategias de vinculación entre la actividad gubernamental con los sectores productivos y políticos puede significar que el conflicto no se desarrolle o que se encuentre en márgenes de control.

En muchos escritos se utilizan de manera indistinta los términos negociación, concertación, pacto y alianza. En realidad existen diferencias sustanciales entre uno y otro. Mientras que el pacto o alianza constituyen el elemento objetivo, las negociaciones o concertaciones entre las partes son el mecanismo para lograr tal objetivo.

---

<sup>165</sup> *Ibid.*

Si bien es cierto que el gobierno, fundamentalmente en su ámbito federal, puede convocar a una gran concertación para establecer un pacto o alianza en determinado proceso de crisis o conflicto. También es evidente que las diversas dependencias e instituciones de ese gobierno, requieren establecer pactos o convenios en los cuales los objetivos son el desarrollo de actividades propias de la acción gubernamental diaria y cotidiana.

Por estas razones, desde la perspectiva de la administración pública, la concertación puede ser abordada como una técnica especial de negociación para la solución de conflictos, particularmente en su fase de prevención. "Las concertaciones son un método para definir las políticas públicas"<sup>166</sup>

La concertación como método de negociación o como práctica de la administración pública se puede considerar integral ya que mantiene una serie de constantes entre las relaciones de gobierno a través de sus instituciones y la sociedad civil.

En el caso mexicano, los analistas coinciden en clasificar a la concertación en tres grandes apartados. La concertación económica, política y social, que se diferencian por la materia, objetivo y actores que en ella intervienen. Sin embargo la concertación social es empleada como equiparable a la concertación económica, ya que en esencia la concertación social es la conformación del Estado mismo.

#### **4.3.1. Concertación económica.**

Conocida también como concertación social, en este tipo de concertación, los actores involucrados son las organizaciones laborales representadas en las centrales sindicales y los patrones, agrupados en las cámaras correspondientes.

El objetivo de este tipo de concertación, es encontrar los grandes acuerdos para garantizar los intereses de los sectores productivos.

---

<sup>166</sup> Yopo, Boris. *op. cit.* p.6.

En México, estas actividades se encuentran consideradas de manera implícita, especialmente en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 27, le da una amplia dimensión como representante de la propiedad de la Nación a los órganos federales de gobierno, de manera relevante al Poder Ejecutivo.

El artículo 25 establece la rectoría económica del Estado mediante la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional, con la participación de los sectores público, social y privado, asimismo establece que el sector público tendrá a su cargo las áreas estratégicas;

El artículo 26, fundamento del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, considera la imprescindible participación de los diversos sectores estableciendo el Plan Nacional de Desarrollo. Este instrumento articula los órganos de la Administración Pública Federal. Asimismo, faculta al Ejecutivo para establecer los programas de participación en el sistema de planeación democrática; para fijar las bases de los convenios de coordinación con los estados entidades federativas y los de concertación con los particulares.<sup>167</sup>

#### **4.3.2 La concertación política.**

En la tesitura anterior podemos entender la concertación política, sólo con la participación de las fuerzas políticas y el gobierno en búsqueda de un avance democrático. Los mecanismos empleados para tal fin, deben considerar la pluralidad y transparencia en las negociaciones.

La concertación política es de carácter distinto a las discusiones y negociaciones de los cuerpos legislativos (parlamentarios) plurales y heterogéneos cuya función es la de producir leyes generales; Es otra dimensión de discusión análisis que

---

<sup>167</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Fundamentación jurídica de la planeación," *op. cit.*



debe someterse al imperio de la ley, o en su caso presentarse como un proyecto de ley que sirva para la elaboración por parte de la autoridad competente de una iniciativa de ley.

El mecanismo de las concertaciones políticas ha sido empleado históricamente para arribar a los acuerdos necesarios en contextos de transición. Cuando las fuerzas políticas llegan a una situación en la cual ninguna de ellas prevalece sobre las otras, provocando que la vida política del país se detenga o debilite la economía y las relaciones sociales.

Las concertaciones políticas también son empleadas cuando los regímenes dominantes ya sean democracias o dictaduras llegan a una situación de agotamiento y no existen los recursos legales o estos han sido rebasados por la dinámica política. "La concertación aparece como una respuesta integral, como vía para superar tanto la crisis de consenso que precede al derrumbe democrático, como la política represiva de los gobiernos autoritarios".<sup>168</sup>

En México, la concertación política en los últimos años ha tomado dos caminos: uno se refiere a la práctica permanente entre los distintos actores, especialmente los partidos y el gobierno para encontrar soluciones a los conflictos propios de las actividades y discusiones políticas circunstanciales e inmediatas.

El segundo se refiere a discutir en un espacio distinto de las cámaras del Congreso de la Unión, instrumentos jurídicos futuros para la solución de controversias, mismos que en caso de considerarse oportunos se presentarán como iniciativas de ley en los términos constitucionales (artículo 71) La práctica exagerada de la concertación

---

<sup>168</sup> Schedler, Andreas. *Condiciones y racionalidad de la concertación social*, México, El Colegio de México, 1992, p.10.

en ambas dimensiones es considerada impropia de los regímenes democráticos pluripartidistas.<sup>169</sup>

#### 4.4. La estrategia de la negociación.

No obstante que la negociación es una actividad universal, el método y estrategia empleados para llevarlo a cabo es diverso y depende de los actores que participan, la cultura de estos actores participantes, el contexto en que se realizan las negociaciones y las condiciones específicas de la negociación.

Independientemente de la estrategia empleada, la negociación puede ser calificada por los resultados que las partes pueden obtener a través de estos medios. En conjunto significa que al final del proceso las partes están de acuerdo que haber optado por la negociación le resultó de mayor beneficio que acudir a los tribunales o simplemente no negociar.

Roger Fisher, señala que cualquier método de negociación puede ser juzgado objetivamente por tres criterios: debe llegar a un acuerdo sensato; debe ser eficiente; debe mejorar o al menos no dañar las relaciones entre las partes<sup>170</sup>

La obra ofrece una estrategia derivada de los estudios realizados en la Escuela de Negocios de Harvard. Señala que el negociador no debe realizar sus funciones desde una posición, ya que esto traerá como consecuencia la pérdida de alguna de las partes y a la larga, la depreciación de la negociación como práctica efectiva.

Factor.	Propuesta de lo que se debe hacer.
Personas.	Separe a las personas de los problemas.
Intereses.	Enfoque los intereses no las posiciones.
Opciones.	Genere una variedad de posibilidades antes de decidir lo que hará.
Criterio.	Insista en que los resultados se basen en objetivos comunes.
Fuente: Roger Fisher, <i>El arte de negociar sin ceder</i> . México, CECSA, p..28.	

<sup>169</sup> Berlín, Valenzuela Francisco. "concertación" *op. cit.*

<sup>170</sup> Fisher, Roger. *El arte de negociar sin ceder, op.cit.*, p.4.

El primer enunciado se refiere a la necesidad de separar los sentimientos y las emociones inherentes a los seres humanos de los problemas que se están atendiendo en la negociación. En segundo lugar, este enfoque nos propone que los negociadores busquen la satisfacción de intereses no de las posiciones que en muchos casos son irracionales.

Los siguientes dos puntos se refieren al momento mismo de la negociación, para ello nos proponen que el negociador o el equipo negociador busque ampliar la gama de posibilidades antes de decidir el curso de acción. Finalmente proponen que tanto el negociador como la contraparte deben establecer una dinámica de búsqueda de resultados racionalmente comunes.

Algunos autores consideran que las características personales de los negociadores constituyen el elemento fundamental en las negociaciones. esta es una forma de pensamiento que se fundamenta en las posibilidades que puede explotar un buen negociador. Howard Raiffa nos ofrece un estudio de 34 variables en las que se califica cuáles son las características más importantes que debe tener un buen negociador, a continuación se reproducen las primeras 15.

1.	Preparación y capacidad de planeación.
2.	Conocimiento del tema que se está negociando.
3.	Capacidad para pensar clara y rápidamente bajo presión.
4.	Capacidad para expresar ideas verbalmente.
5.	Habilidad para escuchar.
6.	Juicio e inteligencia general.
7.	Integridad.
8.	Capacidad de convencimiento.
9.	Paciencia.
10.	Decisión.
11.	Capacidad para ganar el respeto y la confianza del oponente.
12.	Capacidad analítica para resolver problemas generales.
13.	Autocontrol, especialmente de emociones y su visibilidad.
14.	Percepción de los sentimientos de otras personas.
15.	Persistencia y determinación.

Fuente: Howard, Raiffa. *El arte y la ciencia de la negociación*, op. cit. p. 67.

Si bien es cierto que las estrategias empleadas en las negociaciones pueden ser diversas y que estas dependen en gran medida a las capacidades personales de los negociadores, también es verdad que existen elementos que podemos considerar comunes y que a nuestro entender deberán de ser consideradas en toda las negociaciones.

Para efectos de las negociaciones llevadas acabo por funcionarios públicos se puede señalar que existen al menos dos tipos de estrategias, una para negociaciones en la resolución de conflictos y otra en negociaciones para la concertación de acciones de gobierno. Para ambos casos existen elementos que deberán ser tomadas en consideración en el momento de diseñar una estrategia de negociación.

Por estas razones proponemos que en las negociaciones se tomen en consideración los siguientes elementos:

**4.4.1.Planeación de la estrategia.** Para que el negociador o el equipo de negociación pueda abordar el conflicto o pueda iniciar una concertación se requiere que se cuente la mayor información posible. Esta debe ser de calidad, verás y actualizada. La información debe centrarse en las causas del conflicto, los actores involucrados, el contexto político, social y económico en el que aparece el conflicto.

Las causas que motivaron la aparición del conflicto suelen ser distintas a las que se encuentran en el fondo del verdadero problema. En efecto, las causas latentes pueden ser sociales y durante un determinado tiempo han existido, pero es hasta que aparece un acto específico cuando se hacen manifiestas y se confunden en el análisis del conflicto.

Un ejemplo son los conflictos agrarios, durante muchos años pueden existir contradicciones o indefiniciones en la tenencia de la tierra pero el conflicto se presenta hasta que se pretende la expropiación o se decreta un determinado uso al cual se oponen los comuneros o ejidatarios.

Por estas razones los negociadores y analistas requieren de información antecedente del caso, la reglamentación existente en la materia y si es posible contar con documentos auténticos que acrediten esta información.

La información sobre los actores participantes debe obtenerse del análisis de los actores en sí mismo y de las organizaciones, personajes y vinculaciones que pudieran estar apoyando la participación de los determinados actores. No es suficiente conocer a los actores participantes, es necesario descubrir a los actores encubiertos. Para tal caso es importante preguntarse a quién o afecta o beneficia el conflicto o sus resultados.

El contexto debe analizarse en los planos local y general. Es común que los conflictos se contaminen por procesos de envergadura mayor que se encuentren presentes en la sociedad. Esta situación es conveniente para los actores que desean el desarrollo del conflicto.

En la planeación de la estrategia se debe establecer claramente el objetivo fundamental de las negociaciones o concertaciones. Durante el diseño se deben establecer metas parciales que conduzcan al equipo negociador al éxito gradual.

**4.4.2. Definición de los alcances de la negociación.** En esta etapa de la negociación, las instituciones, las organizaciones y el equipo negociador deben determinar claramente quién o quiénes son los responsables de la negociación, los límites de su actuación, los apoyos con que cuenta.

En realidad se trata como se ha dicho con anterioridad, de efectuar la primera parte de la negociación, la que se realiza al interior de las instituciones. Esta etapa es de suma importancia porque en ella se determinan los compromisos del equipo negociador, lo que se espera obtener y el tiempo en el que se esperan resultados.

Una tarea fundamental en esta etapa es la de establecer claramente al equipo negociador, con lo cual también se excluye a las áreas que no deben intervenir con lo cual se evita que las negociaciones se entorpezcan. El siguiente paso en esta etapa es determinar claramente cuáles son los apoyos necesarios que se requieren recibir de la institución.

**4.4.3. Primer encuentro con la contraparte.** Para establecer el primer encuentro con los actores en conflicto, es conveniente asegurarse de la condición y capacidad de representación que posee la contraparte que en esta etapa. El siguiente paso consiste en que el equipo negociador convenga con la contraparte las reglas del juego, la duración de las sesiones, los roles de los participantes y otros elementos organizativos como el lugar, la hora y los integrantes. Este puede ser el primer acuerdo.

Posteriormente, es de mucha utilidad hacer un repaso conjunto de las causas, objetivos y condiciones del conflicto, con el fin de confirmar los hechos y homologar la información. Dependiendo de las características específicas del conflicto, se puede buscar llegar a algunos acuerdos previos. Por lo regular el equipo negociador deberá abstenerse de intentar arreglos rápidos y totales en el primer encuentro.

**4.4.4. En busca de la confianza.** Como resultado del primer acercamiento con la contraparte es necesario obtener su confianza. Esta se debe acentuar en tres elementos, confianza en el negociador como persona debido a su nivel de decisión y representatividad. Confianza de que el mecanismo empleado en el que está participando es el más adecuado para solucionar el problema. Confianza en que los acuerdos serán respetados y cumplidos.

Al contrario de los teóricos contemporáneos de la negociación, los cuales recomiendan no personalizar las negociaciones. Desde mi punto de vista y experiencia, considero conveniente que el administrador público proyecte una imagen personal. Es conveniente que busque puntos de encuentro personales como personas, lugares o situaciones comunes para las partes. Esta actitud ayuda al momento de buscar puntos de interés común.

A diferencia de las negociaciones privadas, la administración pública enfrentará situaciones de conflicto recurrentes, por tal razón es de suma importancia que la contraparte reconozca en el funcionario la mejor y más confiable alternativa de negociación.

**4.4.5.Determinación de hechos y objetivos.** El funcionario público debe realizar un esfuerzo en conjunto con la contraparte para aislar los hechos que motivaron el conflicto y determinar el objeto concreto y exclusivo de la negociación, con la finalidad de evitar que se creen expectativas fuera del alcance de la negociación. En este ejercicio deben quedar fuera los conflictos o aspiraciones colaterales, tanto las personales de los líderes o integrantes del grupo como de los grupos afines que desde luego participan en las acciones de presión.

Una buena posibilidad para lograr este cometido es dejar bien en claro los límites de competencia de la institución, más no es conveniente autolimitar los alcances del funcionario. Es decir, la contraparte espera estar negociando con el funcionario o representante con la capacidad de decisión suficiente para encontrar resultados satisfactorios pero una forma de limitar estas aspiraciones al límite de lo posible es recordar la competencia de la propia institución.

**4.4.6.Creación de opciones y alternativas.** El equipo negociador debe realizar en conjunto con la contraparte una amplia gama de alternativas y posibilidades de solución. Es conveniente escuchar a la contraparte para que sean ellos los que puedan proporcionarnos algunas de las alternativas.

Como un auxiliar en el desarrollo de las negociaciones, resulta de gran apoyo contar con una matriz de posibilidades en la cual se consideren los costos de cada propuesta, las afectaciones a terceros, las implicaciones jurídicas, los alcances en el tiempo y las implicaciones para ambas partes.

Cada propuesta debe ser analizada cuidadosamente y jerarquizada en función de los objetivos específicos y del bien común. Las negociaciones que se establecen en nombre de las instituciones públicas deben considerar que los resultados esperados deben estar dirigidos a los beneficios colectivos, ya sea de la comunidad, de la sociedad o grupo en específico que se trate, pero orientadas al mayor beneficio social en general.

**4.4.7. Informe al interior.** Suele ocurrir que al interior de las instituciones exista desconfianza o nerviosismo por el curso que hayan tomado las negociaciones, en muchos casos por el trato que los medios de comunicación le estén dando a estas. Por esta razón resulta de suma conveniencia mantener informado constantemente a la instancia superior del desarrollo de las negociaciones y de los objetivos concretos del siguiente paso. Esto es más necesario en la etapa de establecimiento de propuestas y alternativas, con la finalidad de que no se confundan con acuerdos.

**4.4.8. Revisión de la estrategia y resultados.** El equipo negociador debe reforzar los acuerdos al interior de las instituciones. Es decir, en esta etapa se debe informar con un panorama global a las instancias superiores describiendo las propuestas y alcances que hasta ahora han sido resultado de la negociación. Como consecuencia de esta fase, el equipo negociador debe ratificar de manera jerarquizada cuál o cuáles de las propuestas le resulta más conveniente y cuáles estarán dispuestos a aceptar. Resulta muy conveniente tomar las decisiones en conjunto pero conservar la línea de negociación y sobre todo la discreción para evitar filtraciones que encarezcan las peticiones de la contraparte o de plano entorpezcan las negociaciones. Hay que recordar que los grupos sociales siempre cuentan con la posibilidad de elevar las negociaciones a instancias superiores.

**4.4.9. Redacción de una primera propuesta global.** El equipo negociador puede en esta etapa iniciar la redacción de una serie de acuerdos generales que logren el consenso de las partes. En él aún no se señalan ni fechas ni compromisos concretos sino una serie de acuerdos que acercan a las partes al consenso pero se pueden definir los primeros acuerdo tanto al interior de la institución como en la oferta que se planteará al grupo en contraparte.

No es necesario que las futuras negociaciones se lleven a cabo en orden rígido de este primer guión, pero es conveniente acercarse lo más posible a ellas, esto posibilitará mantener el control sobre las negociaciones.



**4.4.10.Revisión de la propuesta.** El equipo negociador debe someter a consideración de las áreas legales, financieras, especializadas y de decisión sobre este primer acuerdo global para obtener la aprobación y el respaldo de las áreas comprometidas en el cumplimiento de los compromisos.

Se requiere que los acuerdos globales se afinen con la precisión que las negociaciones lo permitan. Estos acuerdos deben ser redactados, confirmados y rubricados por las partes.

En muchas ocasiones en la administración pública sucede que la instancia que firma los acuerdos no es la misma que fungió como equipo negociador, esto se debe a la propia organización de la institución o a cuestiones de representación legal.

**4.4.11.Supervisión y cumplimiento.** En el propio acuerdo redactado y rubricado se deben establecer los mecanismos de revisión y los órganos que deberán llevarlos a cabo. Esta actividad es importante porque en las instituciones esta es una forma de demostrar que se cumplen los acuerdos y con ello obtener la confianza de los interlocutores que posteriormente podría volver a encontrar en futuras negociaciones.

**4.4.12. Elementos sustanciales en las negociaciones..** Tanto el equipo negociador como la institución y por consiguiente la contraparte negociadora deben tener siempre presente que las negociaciones requieren de la cooperación y la comprensión de ambas partes. Es común que durante el desarrollo de las negociaciones se presenten ejercicios de regateo y de persuasión, se debe tener siempre presente que no siempre se obtienen todas las satisfacciones demandadas y que conviene participar del ejercicio del convencimiento a través del intercambio de triunfos.

Las negociaciones que se llevan acabo como parte representativa de una institución pública, tienen por sí mismas elementos que en las negociaciones privadas no aparecen. Algunas de ellas son:

**4.4.12.1 El marco jurídico institucional.** Durante el desarrollo de las negociaciones, se deberá tener siempre presente que no se puede rebasar el ámbito de actuación de la institución, las funciones que le corresponden y las responsabilidades como institución social.

**4.4.12.2. La estructura institucional.** El equipo negociador no debe comprometer la realización de determinada tarea sin informar y obtener la autorización de las áreas correspondientes. Llevar a cabo las negociaciones sin considerar esta primicia puede conducir las negociaciones al fracaso debido a la falta de credibilidad de los acuerdos y puede a su vez generar conflictos al interior de la institución.

**4.4.12.3. El factor tiempo.** Los plazos en la administración pública están definidos por años fiscales y presupuestales, así como por administraciones sexenales. Para llegar a acuerdos que puedan rebasar estos plazos se requiere de autorizaciones de instancias que rebasan a la propia institución. El tiempo también aplica en función de los costos que significa no resolver un conflicto a tiempo.

Una buena estrategia debe tener en cuenta este factor como una de los elementos fundamentales. En algunas ocasiones es conveniente resolver el conflicto con prontitud y en otros casos conviene más prolongar a ciertos límites el tiempo de resolución, en general conviene atender el conflicto inmediatamente aún que no se den las demás etapas de resolución.

Al considerar este elemento hay que tomar en cuenta que los tiempos de negociación en los conflictos políticos y sociales pueden por lo regular coincidir en el tiempo con otros eventos de índole local, nacional e incluso internacional. Entre los factores temporales que más pueden incidir en las negociaciones se encuentran los procesos electorales, las revisiones salariales, la cercanía de alguna fecha conmemorativa, la presencia de algún personaje y la ocurrencia de determinado evento.

**4.4.12.4. La capacidad del equipo negociador.** Desde mi punto de vista la capacidad del negociador no es únicamente una situación de aptitudes personales, también es una condición de capacitación institucional, para lo cual se

requiere que se establezcan cursos y áreas especializadas en negociación. No obstante es de suma importancia que el equipo negociador se integre por elementos que reúnan los perfiles adecuados para lograr en la contraparte el convencimiento de objetivos comunes. Obtener la confianza no sólo en la negociación, sino como el funcionario al cual pueden acudir en el momento que se requiera. Al final además de obtener resultados favorables para la institución, es deseable que los negociadores conviertan un conflicto en una relación respetuosa y si es posible amigable. Este es el verdadero éxito de la negociación.

**4.4.12. 5.El honor del contrario.** El equipo negociador debe conformarse con obtener resultados positivos para la institución y estrechar vínculos con la contraparte. De ninguna manera se debe festejar ante los medios o en público, el triunfo obtenido. Durante todo el proceso, al referirse a la contraparte se debe de hacer de manera respetuosa y gentil.

De ninguna manera se debe calificar la negociación como un triunfo personal. Al final de las negociaciones se debe tener cuidado de no lesionar el honor del contrario. Los funcionarios públicos deben tener siempre presente que las negociaciones en la administración pública se establecen para un resultado inmediato, pero con la finalidad de construir relaciones armónicas permanentes que le permitan mantener comunicación con la contraparte. El trabajo de negociación en la administración pública debe ser una actividad permanente.

## **Capítulo 5. La estrategia para la prevención y atención de conflictos.**

### **5.1. La atención de conflictos en Petróleos Mexicanos.**

En Petróleos Mexicanos las formas de atender o resolver los conflictos sociales en el entorno de sus instalaciones han sido diversas. Anterior a las reformas de 1992 en la cual se crean los cuatro organismos subsidiarios, Petróleos Mexicanos atendió de manera casuística, los conflictos que se le presentaron.

Es necesario reconocer que en años anteriores no existió una estrategia definida y clara para la atención oportuna a los conflictos. La prueba de ello es que muchos de estos permanecen con reclamos añejos.

Cuando algún conflicto rebasó el nivel local, alcanzó resonancia en los medios de comunicación o puso en riesgo la operación normal de las instalaciones, fueron atendidos, en muchos casos de manera parcial, sin una estrategia consistente que considerara las consecuencias a mediano plazo de los métodos utilizados. Las decisiones fluctuaron en ese entonces entre entablar el litigio correspondiente o bien, ofrecer donativos como compensación a los daños causados.

Esta actitud fomentó en la sociedad y gobiernos locales avidez por los recursos que la empresa podía ofrecer. Bajo esta forma, muchos grupos locales encontraron una manera de obtener ganancias desproporcionadas obligando a la empresa a entrar al círculo vicioso del reclamo – indemnización - nuevo reclamo.

La intensidad de los conflictos a partir de la década de los años ochenta, se incrementó, debido fundamentalmente a tres factores: a) es a partir de esta época, cuando las leyes y reglamentaciones respectivas al medio ambiente, el desarrollo urbano, y la protección de la población, se modernizan y endurecen ante las actividades de alto riesgo, b) inicia la modernización de la empresa, c) se fortalece la presencia de la sociedad civil.

Hasta antes de esta fecha la empresa gozaba del invariable apoyo administrativo de los gobiernos locales, dado que su colaboración significaba disciplinarse con un gobierno federal que se conservaba fuerte e impositivo. No obstante, los conflictos se presentaban y el ciudadano o grupo que se sentía afectado, acudía a los

tribunales con la esperanza de encontrar solución a los abusos cometidos en su propiedad o a las afectaciones al medio ambiente que sufrieron en su entorno.

Muchos de los conflictos que llegaron a los tribunales implicaron costos elevados para la empresa, pero la empresa ganó en buen número de ellos debido a la escasez de recursos económicos de los afectados.

En la actualidad es de relevante importancia fortalecer la imagen de la empresa, ya que esta se ha visto deteriorada con el transcurso de los años debido principalmente a dos factores. El primero de alcances nacionales, que se refiere a una imagen depreciada de la institución sobre todo por las campañas que han dirigido grupos que desean privatizarla.

El segundo factor, constituye los accidentes y los escándalos que ha sufrido la empresa por el funcionamiento de las instalaciones y el desempeño de sus trabajadores, sobre todo en el ámbito local. Desde luego que los accidentes en las instalaciones se convierten en factor preponderante, pero la actitud de los trabajadores y directivos puede aliviar o empeorar tal situación.

En ambos casos es imprescindible que se establezcan políticas y programas de atención a la sociedad, gestión a sus solicitudes o reclamos y fortalecer la imagen institucional tanto en el ámbito nacional como en el local.

Así mismo, es fundamental reforzar las acciones y programas en materia de conservación y respeto al medio ambiente, estrategias de vinculación social, programas de prevención de accidentes y medidas de seguridad aplicadas en las instalaciones y en el entorno.

Las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana actualmente se hace necesario que los programas de desarrollo de la empresa y los programas ordinarios de operación, tomen muy en serio el entorno ecológico y social en el que se llevan a cabo las actividades cotidianas de la empresa. Con ello es posible alcanzar una armonía entre las actividades empresariales y la vida social de la zona.

### **5.1.1 La estrategia en Pemex Refinación.**

A partir de 1995 en Pemex Refinación se han elaborado programas que le permite contar con instrumentos técnicos, jurídicos y administrativos para prevenir conflictos. Asimismo, se han instrumentado estrategias de negociación y concertación que han permitido mitigar o solucionar los conflictos que se han presentado.

Existe ahora la clara conciencia que el costo por impedir una obra, suspender la operación normal, o en el extremo del caso, reubicar instalaciones, es altísimo para la empresa y en consecuencia, para los mexicanos.

Es claro que la mayoría de los costos pueden evitarse, o disminuirse, si se aplican correctamente estrategias de concertación o negociación, más aún, pueden prevenirse y nunca convertirse en conflictos si se toman las medidas de planeación adecuadas en coordinación con la población y con las autoridades locales.

Es de suma importancia que la empresa reconozca que en su entorno convive con una sociedad cada vez más participativa y que las leyes y reglamentos se han hecho más exigentes, en relación con sus actividades, lo que la obliga a intensificar las estrategias de concertación para obtener una mejor relación con los grupos de interés local y contar con la colaboración de las autoridades.

Para la resolución de conflictos, en muchos de los casos se requiere de la concurrencia de áreas diversas dentro del mismo organismo, de otras áreas de la empresa, o bien, de la participación de los gobiernos locales o de algunas de las dependencias del poder federal. Por lo cual es necesario establecer estrategias de concertación por etapas.

**5.1.2. la creación de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.** Con la finalidad de desarrollar las estrategias de concertación con las autoridades locales y federales y de diseñar los mecanismos que le permitieran al organismo un acercamiento y mayor comunicación con la sociedad, en Pemex Refinación se creó en 1995, la Unidad de Concertación Y Apoyo Regional. Esta es un área de

asesoría operativa para la prevención, atención y resolución de conflictos por medio de técnicas de negociación.<sup>171</sup>

A partir de esta fecha por lo que corresponde a Pemex Refinación, se realizaron los análisis de los conflictos sociales que el organismo enfrentaban en su entorno con la finalidad de diseñar los mecanismos de atención y prevención. El objetivo se fijó en la obtención de las condiciones sociales adecuadas que sirvieran como apoyo a la operación, evitando interrupciones o costos operativos y económicos como se ha señalado en el transcurso de este trabajo.

Por estas razones a través de esta área se han elaborado programas preventivos de carácter técnico, que al organismo le permite transformarlos en instrumentos de tipo jurídicos y administrativos. En este sentido se desarrollaron tres programas preventivos dirigidos a mitigar o resolver los problemas que el organismo enfrentaba y que previsiblemente se convertirían en conflictos.

Los programas abordaron tres grandes temas de preocupación de la empresa y de la sociedad en el entorno: la planeación urbana, la protección civil y el fomento a la conciencia ecológica. Simultáneamente se realizaron las actividades de concertación para atender los conflictos que en ese momento se le presentaban al organismo.

Como se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo, uno de los grandes motivos de conflicto entre la empresa y la sociedad son las afectaciones a la propiedad. La Unidad de Concertación y Apoyo Regional no tuvo dentro de sus alcances la atención de este tipo de conflictos, esta responsabilidad se le reservó al área de administración patrimonial.

Como Superintendente General de Estudios y Programas de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, mi labor en relación con estos trabajos fue la de diseñar y dirigir la estrategia de concertación con las autoridades locales en los municipios y estados en donde se llevaron a cabo<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> Anexo no. 1. Organigrama de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación.

<sup>172</sup> Anexo 2. Funciones de la Superintendencia General de Estudios y Programas.

La realización de estos programas requiere de una serie de tareas diversas que implica la participación de diversas áreas del organismo y de la propia Unidad de Concertación y Apoyo Regional, (UCAR), así como la participación de profesionales externos que aportaron la realización técnica.

Las labores que en el caso de estos programas me fueron encomendadas, corresponden a las actividades de coordinación de las negociaciones y concertaciones con las autoridades federales y locales, la participación de áreas del organismo y de los otros tres organismos de Petróleos Mexicanos, los grupos sociales y el personal de la Unidad que participó.<sup>173</sup>

A raíz de una serie de accidentes que se presentaron en los primeros meses del año de 1998, el director general de Pemex, anuncia en el mes de mayo la creación de un programa especial destinado a fortalecer la seguridad industrial y la protección ambiental en la empresa, el programa conocido como Sistema Integral de Administración de la Seguridad y Protección Ambiental (SIASPA).

Por primera vez se reconoce la necesidad de darle un peso específico a estas dos variables.<sup>174</sup> El desarrollo e implantación del SIASPA en los organismos fue de alguna forma la integración de acciones que ya se realizaban en Pemex Refinación. Sobre todo en el ámbito social, sin embargo el programa SIASPA es mucho más extenso en acciones técnicas al interior de las instalaciones y las prácticas de trabajo que ahí se desarrollan.

---

<sup>173</sup> Anexo 3. Asignación como coordinador de los programas.

<sup>174</sup> Los argumentos en la presentación de este programa fueron enérgicos y directos. "En lo que va de este año, nuestra industria ha padecido una serie de accidentes inaceptables que denotan prácticas de seguridad precarias. Tengo en mente tres accidentes graves, en el sardinero, Cosoleacaque y en Cactus. Ninguno de ellos debió darse. Se violaron normas de seguridad, la supervisión de los trabajos fue inadecuada o nula, había exceso de personal en el área de los trabajos, se manifestó una falta de coordinación entre personal de operación y mantenimiento, la responsabilidad sobre instalaciones específicas no estaba claramente delimitada, no se contó con planes de emergencia. Aún en casos en los que afectamos a terceros, no hubo funcionarios que



## **5. 2. La concertación de programas preventivos como estrategia para evitar conflictos.**

A partir del análisis de la problemática que Pemex Refinación enfrentaba en 1995 se pudo llegar a conclusiones que ubicaban los tipos de conflicto social a que estaban sujetas las instalaciones en relación con su entorno. De esta manera se pudo conocer que los temas en los que existían mayores presiones por parte de la sociedad eran: la presión en el contexto urbano, la seguridad en el entorno y la falta de respeto al medio ambiente.

En el caso de las instalaciones de las refinerías se detectó además la constante presión por empleos o contrataciones. Por su parte las autoridades locales presionan al organismo solicitando apoyos institucionales.

Este panorama permitió el diseño de programas correspondientes a contrarrestar estas presiones con la certeza de que los resultados no podrían ser observados de manera inmediata pero que en el corto plazo comenzarían a rendir frutos. Resultaba claro que de no atenderse inmediatamente este contexto llevaría a una serie de conflictos con la sociedad en el entorno.

Las decisiones directivas hasta la década de los años ochenta no consideraron el acelerado crecimiento de las ciudades, de tal manera que por lo regular la presión social a las instalaciones fue considerada, al interior de la empresa como casos aislados. Esto explica el porqué fue relativamente sencillo optar por reubicar las instalaciones cuando tuvieron presión social.

Otra de las formas que el organismo y en general Petróleos Mexicanos ha utilizado para mitigar los conflictos entre la actividad industrial y es desarrollo social es el otorgamiento de donativos y donaciones.<sup>175</sup>

---

dieran la cara oportunamente a la población en riesgo y a los medios. Adrián Lajous Vargas, director general de Petróleos Mexicanos, 11 de mayo de 1998. Presentación del programa SIASPA.

<sup>175</sup> Cada año la Secretaría de Hacienda destina una partida presupuestal para este fin. El marco legal interno es; el Reglamento General para la Entrega de Apoyos a Terceros. En cada ocasión los montos y destinatarios son aprobados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. En este ordenamiento se distingue entre donativos y donaciones, el primero se refiere a los apoyos en efectivo y el segundo a los apoyos en especie.

En este sentido existe una práctica de la empresa a entregar periódicamente estos apoyos a los gobiernos locales y a algunas organizaciones civiles, tan sólo en el organismo en los últimos años estos apoyos se han distribuido como se señala en las gráficas siguientes;

Apoyos otorgados por Pemex. Refinación	1997	1998	1999	2000
Asfaltos	36,700	13,840	23,640	33,50
Combustibles	8,320	7,700	13,410	16,360
Efectivo	5,890	2,850	12,110	13,630
Bienes Diversos	11,540	15,000	4,027	2,460
Total Pemex Refinación	62,450	39,390	53,187	65,950
Suma total otorgada por Petróleos Mexicanos (cifras en millones de pesos)	563,285	652,730	552,750	981,688

Cuadro elaborado por el autor con información de las Carpetas de Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos y Memoria de labores de Petróleos Mexicanos años 1997-2000. biblioteca de Petróleos Mexicano.

Los donativos son un elemento importante que actúan como compensación regional, pero en muchos de los casos los recursos se quedan en las arcas estatales y municipales. La comunidad rara vez se entera de estos apoyos y las obras que se realizan con esos recursos pasan como obras de las administraciones locales. Por lo cual se hacen poco efectivos para resolver la problemática local si no se hacen acompañar de una efectiva estrategia de concertación.

Como se puede observar en el subcapítulo 3.4.2 de este trabajo, el organismo dedicó 2,364 millones de pesos a proyectos de reubicación de 10 terminales de almacenamiento y distribución en los últimos 5 años, sólo por proyecto de ingeniería, sin considerar los costos por adquisición de inmuebles.

Esta problemática implica además, millones de pesos en pago a indemnizaciones por accidentes, afectaciones a la propiedad, multas por daños al medio ambiente y otros conceptos que no es posible cuantificar en este trabajo, debido a que los recursos se toman de partidas presupuestales y áreas diversas a los que únicamente tienen acceso los mandos directivos.

Además de los costos económicos por subsanación, habrá de tomarse en consideración los costos de oportunidad ocasionados por la salida momentánea de operación de una instalación y el incremento de los costos operativos que significan desplazar las instalaciones de los centros de consumo.

El objetivo en la actualidad es resolver esta problemática a través de mecanismos sociales. Estrategias de concertación con las autoridades correspondientes, vinculación permanente con los grupos sociales que conviven en el entorno, en conjunto, las políticas que el organismo decidió seguir para hacer frente a esta problemática y contrarrestar la tendencia conflictiva.

Los programas se realizaron en coordinación con las áreas operativas dando prioridad a las terminales de almacenamiento y distribución por ser las instalaciones más vulnerables. Por tal razón se inició con el programa de planes parciales en el entorno de estas instalaciones. Posteriormente este programa se amplió a las refineries.

De manera casi simultánea se realizaron las acciones de concertación para instrumentar el programa de conciencia ecológica, el cual empezó al contrario, primero en las refineries, posteriormente en las terminales de almacenamiento y distribución. Finalmente se llevó a cabo el programa de protección civil en los municipios que alojan instalaciones del organismo. Aprovechando los vínculos que se habían obtenido con los programas anteriores. En conjunto este programa tuvo un alcance de 100 instalaciones petroleras.

### **5.2.1. El Programa de Planes Parciales de Desarrollo Urbano en el Entorno de las Terminales de Almacenamiento y Distribución de Pemex Refinación.**

El programa ( ppdu),<sup>176</sup> nace ante la necesidad de evitar que el crecimiento urbano de las ciudades donde se encuentran ubicadas las instalaciones, las absorban de manera desordenada y generen con esto presiones sociales y políticas que impidan la adecuada funcionalidad u obliguen a su reubicación.

El programa se inserta en los programas federales de modernización energética, el Plan Nacional de Desarrollo 1994 2000, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995 – 2000, el programa de 100ciudades medias. El programa se diseñó para aplicarse en una primera etapa a 77 terminales de almacenamiento y distribución (tad), localizadas en el territorio nacional y agrupadas operativamente en cinco regiones comerciales.

En la sesión del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos de fecha 17 de octubre de 1995 el programa fue presentado y aprobado por dicho órgano de dirección. Textualmente la problemática se resumió de esta manera:

“Incorporación progresiva a las manchas urbanas; usos de suelo incompatibles en el entorno de las instalaciones; asentamientos humanos en el entorno de o en los derechos de vía; presión sobre la estructura vial.”<sup>177</sup>

Los argumentos contenidos en ese documento se plantearon de la siguiente forma. “Esta problemática puede tener consecuencias potenciales, que dificulten la relación entre las instalaciones de Pemex y las comunidades donde se ubican. Entre otros: riesgo de contingencias, Solicitudes o presiones de reubicación de terminales; necesidades de ampliación sin contar con reservas territoriales; incremento en la contaminación del aire, del suelo y del agua.”<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Ver anexo 4. Estructura básica para la elaboración de un plan parcial de desarrollo urbano y un ejemplo de plano con la estrategia urbana. En este caso, la terminal ubicada en la ciudad de Puebla.

<sup>177</sup> Carpeta del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, sesión 17 de octubre de 1995. asuntos especiales, p.12. Estos documentos pueden ser consultados en la biblioteca de Petróleos Mexicanos.

<sup>178</sup> *Ibid.*

La propuesta se planteo de la siguiente forma: "realizar una intensa campaña para a apoyar a las autoridades locales en la elaboración de los programas correspondientes, concertar con las autoridades locales la construcción de la infraestructura necesaria para la protección de las instalaciones; realizar una campaña ecológica tendiente a rescatar las superficies no utilizadas para la operación y convertirlas en áreas verdes de protección"

En conclusión los objetivos que se plantearon fueron los de darle viabilidad a las instalaciones en un entorno urbano en pleno crecimiento y con grandes problemas de planeación. Al concertar las acciones con las autoridades locales también se dio un paso muy importante para establecer relaciones permanentes con las administraciones, lo cual nos permitirá abrir las puertas del entendimiento para casos futuros de solución de conflictos.

Ante la imposibilidad de adquirir los terrenos aledaños a las instalaciones en donde se encuentran los alcances de los círculos de afectación, el objetivo fundamental es el de crear una franja de amortiguamiento en términos físicos a través de la planeación. Además de allegarse de los elementos técnicos y administrativos que le permita a la empresa defender en el ámbito municipal sus instalaciones ante el desarrollo urbano futuro o los cambios de autoridades.

Esta es una situación que hasta ese momento no se había llevado a cabo. Al contrario la empresa había permanecido prácticamente cerrada a la relación con las autoridades locales. Finalmente al terminar los trabajos y someterlos a la aprobación de los cuerpos edilicios municipales y concertar con las autoridades estatales la publicación correspondiente, por primera vez, la empresa tendrá en todo el país los instrumentos legales para protegerse ante los tribunales, incluso de las propias autoridades en caso extremo.

El diagnóstico inicial de los trabajos nos señaló que existían 14 instalaciones que requerían atención prioritaria. En ellas se aplicó una estrategia de vinculación inmediata con las autoridades proponiendo la firma de un convenio de colaboración para estudiar y planificar concertadamente los usos y destinos de

suelo en el entorno inmediato, así como realizar las acciones de corresponsabilidad sectorial.

Estas instalaciones son las terminales de almacenamiento y distribución de: Tuxpan, Jalapa y el Sardinero en el Estado de Veracruz; Acapulco, Guerrero; Culiacán, Sinaloa; Cuernavaca, Morelos; San Luis Potosí, SLP; Saltillo, Coahuila; Durango, Durango; Celaya, Guanajuato; Morelia, Michoacán; Hermosillo, Sonora; Mexicali, Baja California; Tapachula, Chiapas.

Consistentemente se buscaron acercamientos con las autoridades locales para encontrar las soluciones, principalmente en los campos de la seguridad industrial y de información a la comunidad. Conjuntamente, se llevaron a cabo las acciones de mejoramiento de infraestructura urbana, modificación de rutas para el sistema de reparto, planeación de usos compatibles y programas de ayuda mutua.

Internamente la Subdirección Comercial de Pemex Refinación, realizó obras para la reubicación interna de tanques y/o tuberías, modernización de las medidas de control, automatización de sistemas de llenado y la modernización de sistemas y aumento en la capacidad de almacenamiento de agua para los sistemas contra incendio, entre otras actividades.

En casi todos los casos se ha encontrado una respuesta favorable de las autoridades. Las excepciones han sido las terminales de Tapachula y San Luis Potosí, en las cuales las autoridades no han brindado el apoyo necesario. En los casos de Morelia y Mexicali, las instalaciones se reubicaron debido a compromisos establecidos en administraciones anteriores. La terminal de Hermosillo se reubicó debido a un litigio que perdió Petróleos Mexicanos.

En el resto de los casos, los trabajos realizados por las áreas operativas y el acercamiento con la comunidad aumentaron la confianza de la población, lo que ha permitido continuar con la operación de las instalaciones.

En estas 14 instalaciones y en las restantes 63 terminales se realizaron los trabajos de planeación concertada del entorno. En las 77 instalaciones el objetivo concreto fue el de generar los cinturones de amortiguamiento en el entorno.<sup>179</sup>

#### **5.2.1.1. Los programas de desarrollo regional en la zona de influencia de las refinerías.**

A finales de 1997 el programa de planes parciales que se había aplicada a las terminales de almacenamiento y distribución, se extendió a las refinerías adoptando el nombre de Programas de Desarrollo regional. Estos trabajos incluyen los mismos elementos de un plan parcial además incorpora como puntos fundamentales, los aspectos socioeconómicos y amplía su área de estudio a los municipios de la región de influencia directa de la refinería.

Las razones de ampliación en contenido y área, se deben a los impactos generados por la operación de estos complejos industriales; particularmente en lo que se refiere a infraestructura urbana, actividades económicas y condiciones de vida, tanto en las localidades donde se asientan como en su área de influencia.<sup>180</sup>

En el pasado reciente, una refinería significaba una relación de gran dependencia para las actividades económicas en la zona. Al modernizarse los procesos productivos, es necesario que en la región se busquen nuevas brechas de oportunidad para el desarrollo sustentable de la población, de ahí que sea necesario identificar y evaluar los costos sociales originados por las actividades productivas del organismo, para coadyuvar con los gobiernos locales y consolidar en el futuro, un desarrollo no dependiente de las actividades petroleras.

A diferencia de los planes parciales que se realizan en coordinación con las autoridades municipales, la elaboración de los programas regionales en las refinerías se lleva a cabo en forma coordinada con las autoridades federales, de los gobiernos de los estados y de los municipios de la región.

<sup>179</sup> Ver anexo no. 5 Nota periodística de la promoción del programa.

Estrategia operativa en la operación de un plan parcial de desarrollo urbano (ppdu). Diseñado por el autor para llevar a cabo el programa (sólo se presentan los puntos generales)		
Actividad	Autoridades en concertación	Objetivo
Contacto con las autoridades	Municipales y estatales	Presentar el programa y obtener acuerdo
Firma de convenio de coordinación	Municipales en el caso de los ppdu y estatales en el caso de los planes regionales.	Contar con un instrumento que supere los cambios de autoridades.
Definición del área de estudio.	Cabildo, cuerpos colegiados de especialistas, organizaciones civiles y vecinos del entorno.	Definir un área de estudio en el que se llevará a cabo el programa.
Presentación de diagnóstico	Ante autoridades locales Colegios, cámaras locales Organizaciones sociales y vecinos.	Consensar la propuesta.
Presentación de estrategia	<i>Ibidem.</i>	<i>Ibidem.</i>
Presentación de estudio completo	<i>Ibidem.</i>	<i>Ibidem.</i>
Aprobación técnica Aprobación cabildo	Autoridades técnicas y cuerpo edilicio, consulta ciudadana	Conformarlo como propuesta de reglamento.
Publicación en el Diario Oficial del Estado	Autoridades estatales	Alcanzar el carácter de obligatoriedad.
Edición y distribución	Municipales y estatales	Distribución y difusión.

### 5.2.2. El Programa de Conciencia Ecológica.

Uno de los lineamientos sustanciales de Pemex Refinación es el fortalecimiento de la atención al medio ambiente en relación con su entorno inmediato. Por esta razón, la seguridad industrial y la protección al medio ambiente son el marco general en el que realiza sus operaciones.

La modernización de los procesos productivos ha requerido de cuantiosos recursos destinados a generar un ambiente más sano. A las grandes iniciativas

<sup>180</sup> Ver anexo no. 6 Firma de convenio del Programa de Desarrollo Regional para la Refinería de Salamanca y su Área de Influencia.



empresariales en las cuales se han invertido cuantiosos recursos, se suman los esfuerzos de este programa destinado a promover la ecología social.

En este sentido, la empresa ha invertido en la elaboración de combustibles menos contaminantes, sacando del mercado la gasolina nova en 1997. En ese mismo año Pemex Refinación anuncia el paquete ecológico, el cual consistió en la inversión de 800 millones de pesos para aplicarse a las plantas productivas y reducir las emisiones a la atmósfera. A partir de 1996 se inició la construcción, de plantas de tratamiento de aguas residuales en las seis refinerías, para el año 2000 se habían concluido a excepción de la Refinería de Salinacruz.

Conforme a este propósito, se pone en práctica el Programa de Conciencia Ecológica, Su esencia radica en impulsar acciones de apoyo, conservación y preservación del medio ambiente. Es un programa complementario que no se realiza por procesos industriales, sino a través de mecanismos sociales.

El objetivo concreto es fomentar una cultura ecológica entre los trabajadores del organismo y las comunidades que habitan en el entorno de las instalaciones. Con estas acciones se pretende mitigar la imagen negativa que en relación con el medio ambiente se le ha adjudicado a Pemex.

Este programa no contó con recursos financieros propios por lo que todas las acciones que se llevaron a cabo se hicieron a través de la conseguir apoyos de las autoridades ecológicas, las autoridades locales, la sociedad en el entorno y los trabajadores de la empresa en su tiempo libre. Dicho programa se integró con 5 subprogramas.

**5.2.2.1. Áreas Ecológicas.** Se firmaron convenios con áreas operativas para que cedieran al programa en calidad de préstamo algunos activos, entre ellos, predios que permanecían abandonados y material de desecho. Con la colaboración de los trabajadores en su tiempo libre, se construyeron tres áreas ecológicas.

La primera en la Terminal Marítima Pajaritos, inaugurada en 1995 con la presencia de representantes sociales de la región. Posteriormente en 1996, al interior de la refinería Minatitlán, Veracruz se creó un área ecológica que en el futuro servirá

como franja de amortiguamiento entre la instalación y la zona más poblada del entorno. Finalmente en la refinería de Tula, Hidalgo, se construyó un área con características de convivencia familiar, como lo pidieron los propios trabajadores.

Para el área de Pajaritos se firmó un acuerdo de colaboración con la SEMARNAP, para mantener en calidad de recuperación las especies que confisca la dependencia a los traficantes de animales. Gracias a este acuerdo y a los animales que los propios trabajadores aportan al área, se han logrado mantener, conservar y reproducir cocodrilos, tortugas, mono araña, venado cola blanca, peje lagarto y diversas aves de la región.

En la Reserva Ecológica Pajaritos, se instaló un vivero con la finalidad de producir plantas para reforestar las instalaciones que la empresa tiene en la región. En conjunto el área cuenta con vivero, acuario, zoológico, áreas de conservación, áreas de convivencia y área de recuperación. Para finales del año 2000 el lugar había recibido más de 13 mil visitantes, entre locales, nacionales y extranjeros.

**5.2.2.2. Reforestación.** Se firmaron convenios con la Secretaría de la Defensa Nacional y con el Programa Nacional de Reforestación. Como resultado de estos convenios, las instituciones mencionadas otorgaron en donación las especies vegetales necesarias para que la Unidad de Concertación y Apoyo Regional llevara a cabo un intenso programa de reforestación en 100 instalaciones de Pemex Refinación, colaborara con los municipios para reforestar áreas comunes y se reforestaran las franjas de amortiguamiento en el entorno de las instalaciones.

Esta actividad comenzó en abril de 1995 con actividades de acopio y distribución, a noviembre de 1996 se realizó la primera campaña de forestación con un total de 130,000 plantas, con énfasis en las terminales del Valle de México y su entorno, de los cuales se plantaron 18,000 árboles en la terminal de Azcapotzalco.

Durante 1997 se sembraron 89,133 árboles. En 1998 se reforestó con un total de 21,823 plantas. En 1999, mediante el impulso de acciones de comunicación, se mejoraron los resultados del año anterior, lográndose plantar 71,287 plantas y

finalmente, del mes de enero al mes de agosto del 2000 se han introducido un total de 5,263 plantas.

A la fecha por conducto de este programa se han introducido en las instalaciones o en su franja de amortiguamiento un total de 317,506 árboles de los cuales se ha logrado un porcentaje de supervivencia del 90%. Por lo que respecta a las reforestaciones sociales realizadas en áreas de interés de la comunidad, se han introducido 120,465 árboles que se han plantado en coordinación con los grupos sociales del entorno.

**5.2.2.3. Centros de acopio.** Para poder realizar la reforestación fue necesario habilitar 91 centro de acopio distribuidos estratégicamente en las instalaciones en el territorio nacional. En ellos se recibieron 500 mil árboles aproximadamente. De estos centro se distribuyeron las plantas que han reforestado el entorno de las instalaciones.

**5.2.2.4. Comunicación y difusión.** Una de las acciones más relevantes del programa ha sido la de abrir las instalaciones a la comunidad del entorno. Durante muchos años la comunidad del entorno no tuvo oportunidad de conocer el interior de las instalaciones. Por razones de seguridad y por cuestiones de la cultura que imperó al interior de la empresa, estuvo prohibido el paso a los grupos sociales y autoridades locales.

Con el tiempo esta política produjo el efecto contrario, la sociedad en muchos casos ha considerado a las instalaciones como altamente peligrosas, la cerrazón de la empresa ha impedido que la sociedad conozca de las medidas tan rigurosas de seguridad con que cuentan las instalaciones.

El objetivo específico de este subprograma fue que la sociedad en el entorno conociera y valorara la complejidad de las actividades que se tiene que realizar en estas instalaciones. Con ello se pretendió fomentar la identidad de la sociedad y autoridades locales con las actividades industriales, además de dignificar la labor del trabajador petrolero en la localidad.

Con esta finalidad, se iniciaron las visitas guiadas a las instalaciones por miembros de las comunidades, escuelas, e instituciones, con el fin de que se conocieran las medidas de seguridad y protección ambiental que permanentemente se aplican.

**5.2.2.5. Conservación.** Este subprograma tuvo como finalidad vincular a través de concertaciones, acuerdos y acciones conjuntas, a la estructura física del organismo con las acciones que las autoridades de ecología y las organizaciones sociales llevan a cabo. Con ello se buscó que el organismo coadyudara en la protección y conservación el medio ambiente y sus componentes, especialmente de aquellas especies en peligro de extinción.

Por tal razón se realizaron acciones concretas como el apoyo a la recuperación del lobo mexicano, ya extinto en su estado silvestre; la protección de la tortuga lora y la participación en el comité para la recuperación del águila real. Todas estas acciones se llevaron a cabo en coordinación con las autoridades ambientales del país y con la población local

### **5.2.3. Programa de protección civil.**

Nuestro país ha enfrentado desastres naturales que lamentablemente han dañado a la sociedad. Enormes recursos y esfuerzos de las instituciones públicas y de la sociedad se han dedicado a la atención de contingencias. Sin embargo, la cultura por la protección civil es incipiente, los desastres se atienden cuando ocurren pero existen pocos programas preventivos.

El Sistema Nacional de Protección Civil, es un conjunto orgánico de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen dependencias y entidades del sector público con representaciones sociales y autoridades locales, con la finalidad de llevar a cabo acciones destinadas a la protección y salvaguarda de la población, bienes, instalaciones y medio ambiente, contra riesgos que pudieran presentarse.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> "Ley general de Protección Civil", Secretaría de Gobernación. 1996.

Tradicionalmente la empresa ha apoyado en la atención de contingencias. Su aportación con personal especializado, maquinaria y herramienta, recursos económicos y productos especiales, se ha llevado siempre de manera decidida e incondicional. Tomando en consideración que en algunas localidades no se cuenta con más equipo que el que Pemex puede aportar. Cada participación significa el empleo de grandes cantidades con costo para la empresa.

Sin embargo, con la finalidad de salvaguardar la seguridad de la sociedad en el entorno y eficientar la participación de Pemex Refinación, es necesario que existan planes de coordinación para la protección civil. Esto significa contar con planes y programas que contribuyan a mejorar la seguridad para las instalaciones, mantener un ambiente de mayor seguridad para la población y la aplicación de recursos al menor costo.

El alcance de los programas de protección civil no se limitó al entorno inmediato de las instalaciones, el área de estudio fue ampliado a la zona urbana del municipio.<sup>182</sup> El programa se llevó a cabo en los 98 municipios que alojan a las 77 terminales de almacenamiento y distribución, las 6 refinerías y a las 17 terminales marítimas.

La concertación se realizó con las autoridades municipales para obtener el compromiso de que sería declarado el programa oficial. Con los sectores económicos se concertó para obtener la información de empresas de riesgo y con instituciones federales para contar con la información histórica.

Para la elaboración de este programa fue necesario la firma de un convenio entre el director general de Petróleos Mexicanos y el secretario de Gobernación, para poder llegar a esta etapa se requirió de una estrategia de concertación con la Dirección General de Protección Civil, el Centro Nacional para la Prevención de Desastres y la Dirección General de Actividades Riesgosas del Instituto Nacional de Ecología.

Algunos de los elementos más importantes de dicho programa son: Llevar a cabo el análisis de vulnerabilidad en las comunidades que pudieren ser afectadas según

el tipo de agente perturbador, con el propósito de determinar los lineamientos para la población, procedimientos de evacuación e instalación de refugios temporales y albergues.

Elaborar un mapa municipal de riesgos que permita conocer las características de los posibles agentes perturbadores de origen natural o humano que pudieran alterar el funcionamiento normal de las instalaciones industriales, asentamientos humanos o sistemas afectables y producir en ellos un estado de desastre.

Realizar un inventario de recursos humanos y materiales, que permita conocer la infraestructura existente para la prevención y atención de situaciones de emergencia, con el propósito de asegurar la eficacia de las labores de auxilio en caso de desastre.

Determinar la integración, estructura, organización, planes y procedimientos de operación que involucran el Sistema Municipal de Protección Civil en los subprogramas de prevención, auxilio y restablecimiento.

Determinar el contenido de la información y los medios que se utilizarán para que la población se encuentre informada en caso de emergencia.

Establecer esquemas de revisión, evaluación y retroalimentación de los planes que conforman el Sistema Municipal de Protección Civil.

La elaboración del programa comprende el análisis de los cinco agentes perturbadores, que comúnmente se dividen en: químicos, sociorganizacionales, sanitarios, físicos e hidrometeorológicos.

La estrategia de concertación para llevar a cabo este trabajo se diseñó en cinco etapas. Su realización ha requerido de múltiples acciones y de una intensa actividad de coordinación de estas, a su vez, cada acción requiere de actividades de respaldo en la cual intervienen un gran número de funcionarios de otras dependencias, la labor sustancial es concertar las acciones y voluntades de estos actores.

---

<sup>182</sup> Ver anexo n° 6. Como ejemplo se ofrece el plano elaborado para la Ciudad de Querétaro.

Principales acciones de concertación para llevar a cabo el programa de protección civil. (estrategia elaborada por el autor)

Etapa	Acciones
1° Diagnóstico y presentación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Análisis de la situación de las condiciones de seguridad en el entorno de las instalaciones.</li> <li>b) Recopilación e integración de información local en la materia.</li> <li>c) Presentación del programa a las autoridades locales.</li> </ul>
2° Firma de convenios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Con las autoridades federales competentes en la materia.</li> <li>b) Con las autoridades en las que se encuentran las instalaciones.</li> <li>c) Con los municipios de las áreas de influencia.</li> <li>d) Con las autoridades estatales.</li> </ul>
3° Definición de alcances y planeación de actividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Desarrollar un calendario conjunto con las autoridades correspondientes, definiendo responsabilidades, acciones, tareas y tiempos para llevarlas a cabo, especificando sector o área concreta.</li> <li>b) Integración y compatibilidad con otros programas locales estatales y federales que pudieran verse afectados.</li> <li>c) Integración de los programas de seguridad que ya se llevan a cabo.</li> </ul>
4° Desarrollo del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Integración de la información de campo.</li> <li>b) Investigación de información histórica.</li> <li>c) Consulta a los sectores sociales involucrados.</li> <li>d) Integración de propuestas.</li> <li>e) Presentación gráfica de los avances.</li> </ul>
5° Entrega de trabajos finales y aplicación de los programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Presentaciones regionales de los avances y resultados.</li> <li>b) Entrega de los trabajos de parte del Director General al Secretario de Gobernación con la presencia de gobernadores y entrega simultánea a los presidentes municipales correspondientes.</li> </ul>

La conclusión y entrega de los trabajos se llevó a cabo el 27 de junio del año 2000 por el director general de Petróleos Mexicanos al Secretario de Gobernación. Un ejemplar de cada uno de los trabajos fue entregado la Secretaría de

Gobernación; otro de ellos a los presidentes municipales de cada uno de los 105 municipios, que acudieron a recibirlo por manos del secretario de gobernación. Cada uno de los trabajos comprende un sistema de información, textos, planos, discos, licencias, software y manuales.

La elaboración de los trabajos arrojó como resultado social, la aportación de Petróleos Mexicanos de los correspondientes programas de protección civil a 105 municipios, debido a que se incluyeron aquéllos que son parte de las áreas de influencia de las refinerías. En estos municipios se encuentran localizados 17 millones de personas

### **5.3. Resultados más relevantes derivados de la aplicación de los programas preventivos.**

La aplicación conjunta de estos trabajos y de acciones concretas de concertación, ha comenzado a dar resultados positivos para la empresa y para la sociedad. Con estos trabajos se ha coadyuvado a la construcción de un entorno armónico con los actores participantes y se ha fomentado una imagen empresarial que demuestra mayor interés por estrechar los vínculos sociales en el ámbito local.

Entre los resultados más importantes se encuentran la apertura y fortalecimiento de las relaciones entre las autoridades y los funcionarios de la paraestatal; la participación de la empresa en las acciones para evitar la incompatibilidad de actividades; delimitación del área de amortiguamiento; conocer la dinámica social y política en la localidad.

Por su parte, la sociedad ha ido perdiendo el miedo a las instalaciones de manera gradual al conocer las medidas de seguridad con las que cuentan y ha accedido a participar en acciones conjuntas de índole social. Sigue existiendo un gran rechazo a las actividades pero se ha logrado canalizar el descontento al brindarles una opción de comunicación.

Así mismo las autoridades locales han fortalecido sus vínculos con los funcionarios de la empresa en la zona debido entre otras razones a que han recibido ayuda en la planeación y atención de acciones de protección civil, lo cual



resulta de gran apoyo debido a que en muchos municipios, Pemex les significa la mejor alternativa para la atención de siniestros debido al equipo y la capacitación con la que cuenta el personal de la empresa.

Si bien el carácter de estos programas es preventivo, entre los productos básicos se encuentra la elaboración de instrumentos técnicos administrativos y legales que le son de utilidad a la empresa en caso de que se presente algún conflicto social en el entorno de sus instalaciones. Por estas razones, los trabajos son entregados a las autoridades federales correspondientes, a las autoridades estatales y a las municipales con el compromiso de estas de ponerlas a disposición de la población en general.

Entre los instrumentos técnicos, resultado de estos trabajos se encuentran las cartas urbanas y cartográficas, las fotografías aéreas, los planes y programas que se obtienen como resultado. Todos ellos se encuentran a disposición de la sociedad en general en cada municipio y área estatal correspondiente.

En los aspectos legal y administrativo, estos trabajos proporcionan los argumentos que pueden auxiliar a los funcionarios de la empresa en el campo de la atención de los conflictos, debido a que los programas se transforman en documentos publicados, reglamentos municipales, convenios de colaboración y tablas de corresponsabilidad sectorial.

Como se ha señalado, al inicio de los programas se detectaron 14 terminales de almacenamiento y distribución que presentaban un alto índice de presión social por lo que fueron catalogadas y atendidas con el carácter de urgentes. Algunos de ellos por su complejidad e importancia merecen ser analizados de manera particular.

### **5.3.1 El caso de la terminal de Cuernavaca, Morelos.**

Con el argumento de que significaba un grave riesgo para la población debido a su ubicación rodeada por zonas habitacionales, la terminal de almacenamiento en

esta ciudad se encontraba emplazada a cierre por parte del gobierno estatal a través de un decreto del gobernador. En 1996 la situación se agrava al detectarse hidrocarburos en un pozo de agua potable que se encuentra muy cercano a la instalación.

La presión social y de las autoridades por reubicar la terminal se incrementa llegando incluso a bloqueos de las instalaciones. La concertación con las autoridades, pero sobre todo en este caso, con los vecinos del entorno permitió la aplicación de una estrategia de apertura a las instalaciones. a partir de estas acciones, se conocieron las medidas de seguridad y los equipos de vanguardia con los que funciona la instalación por lo cual ha sido reconocida como una de las más seguras del país.

Se aplicó también un programa de refuerzo de la imagen ecológica en el lugar, realizando actividades de reforestación y publicando los resultados sobre los estudios realizados al pozo contaminado, donde se eximió a la terminal de las filtraciones detectándose que estas provenían de una central de transporte cercana al pozo.

Como resultados finales se obtuvo la licencia de funcionamiento de la terminal, se invalidó el decreto de cierre, se realizan programas de visitas de los sectores sociales a la instalación, se llevan acabo programas conjuntos de reforestación social, se difundió el programa de protección civil elaborado en coordinación con las autoridades locales y se disminuyó al mínimo la presión social.

### **5.3.2. El caso de la terminal Ávalos en Chihuahua.**

Como se ha mencionado, en algunas ocasiones la elaboración de estos programas ha servido como instrumentos legales para proteger a las instalaciones del establecimiento de actividades o usos de suelo incompatibles.

Es el caso de la terminal de Ávalos en el estado de Chihuahua, esta es un terminal reciente debido a que la anterior sufrió un siniestro en el año de 1989, se encuentra localizada a las afueras de la ciudad de Chihuahua y como se ha dicho

las instalaciones petroleras se hacen atractivas para otras actividades por las oportunidades de infraestructura que ofrecen.

Desde la aprobación del plan parcial de desarrollo, Junto a la terminal han intentado instalarse diversos usos de suelo en los cuales algunos de ellos son incompatibles. En 1997 se pretendió instala una empresa desflemadora de madera, en 1998 una planta gasera y en 1999 un desarrollo habitacional. En todos los caso se ha impedido respaldados por los programas preventivos aplicados en este lugar.

### **5.3.3. Los casos de las terminales de Nuevo Laredo, Tamaulipas y Ensenada y Rosarito en el estado de Baja California.**

Similar al caso de Chihuahua en el entorno de estas terminales, se pretendieron instalar usos de suelo incompatibles. Los terrenos aledaños a las instalaciones corresponden a la propiedad del ejido, quienes intentaron lotificar para desarrollo habitacional. En reuniones de concertación y con el apoyo de las autoridades locales se les explicó que esto estaba prohibido por el plan de desarrollo y que se les permitiría desarrollar el área como parque industrial.

### **5.3.4. Casos de las terminales en las que se logró revertir el dictamen de relocalización.**

En algunas ciudades los planes de desarrollo elaborados por las autoridades locales tenían como una de sus prioridades la relocalización o cierre de las instalaciones petroleras. Esta determinación se revirtió en algunos casos donde a través de concertaciones con las autoridades locales y grupos de especialistas integrados en los cuerpos consultores de desarrollo urbano local, se pudo explicar de las particularidades de las instalaciones.

En cada caso se invitó a las autoridades y cuerpos colegiados a que visitaran las instalaciones conocieran las medidas de seguridad y garantías que la población gozaba en caso de accidentes. En algunos casos la invitación se extendió a las autoridades estatales y a los vecinos del entorno.

Como resultado de las visitas, exposiciones y argumentaciones sobre los usos y compatibilidad del suelo y de la elaboración de los programas preventivos, se revirtieron los señalamientos de reubicación y se acordaron realizar trabajos conjuntos de apoyo y mejoramiento del entorno. Además de los trabajos requeridos en el interior de las instalaciones.

Algunos de los casos más importantes que se encuentran en esta situación son las terminales de Jalapa, Ixtacxoquiltán y el Sardinero en el estado de Veracruz; Culiacán y Mazatlán en el estado de Sinaloa; Saltillo y Monclova en Coahuila; Celaya Guanajuato, Acapulco, Guerrero, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y Durango, Durango.

### **5.3.5. Los casos de las terminales de San Luis Potosí y Tapachula.**

Es de reconocerse que en algunos casos los programas preventivos no han tenido los resultados que se esperaban. Por razones fundamentalmente de índole de intereses locales, las instalaciones son francamente incompatibles con los planes de desarrollo que las autoridades locales o los grupos financieros de la región. En todo el sistema, las dos instalaciones que presentan mayor problemática son las ubicadas en las ciudades de San Luis Potosí capital del estado del mismo nombre y la terminal ubicada en la ciudad de Tapachula Chiapas.

Por lo que corresponde a la terminal de San Luis Potosí, se encuentra en una zona donde se han permitido usos de suelo de concentraciones masivas, un estadio, un centro comercial y varias unidades habitacionales han sido instaladas en el entorno. Las autoridades han fomentado esta situación haciendo caso omiso de las solicitudes y advertencias de Pemex.

Como resultado de la elaboración del plan parcial, se propuso la adquisición de un predio ubicado a un costado de la terminal actual que tiene una superficie de 9,000 m<sup>2</sup>. La anexión del predio serviría como franja de amortiguamiento y estacionamiento de autotanques ya que la terminal carece de espacio suficiente para este fin.

Las autoridades municipales por su parte habían manifestado su interés por recibir en donación un predio propiedad de la empresa ubicado en el centro de la ciudad. Durante las negociaciones se convino con las autoridades municipales efectuar una permuta triangular, acuerdo que fue autorizado por el Consejo de Administración y por el Cabildo local.

La transferencia no se concretó debido a que el gobierno del estado invadió el predio de Pemex. Por lo tanto hubo que adquirir el predio de 9,000 a través de adquisición por compraventa. Esta situación generó molestias en el gobierno municipal de filiación panista, el presidente municipal recién emigrado de las filas priistas interpretó que se la había dado preferencia al gobierno estatal priista y que esto interfería con los planes municipales.

Es claro que una situación de disputa política local afectó a los intereses de la empresa porque después de este hecho se le negaron los permisos correspondientes y en cambio se autorizó la construcción del proyecto conocido como equipamiento del margen norte del Río Españita. Este comprende la consolidación de vialidades, la construcción de un centro comercial y la terminación de un estadio dentro de los círculos de afectación de los tanques.<sup>183</sup>

Por su parte la terminal de Tapachula Chiapas, se encuentra ubicada en la zona de mayor crecimiento urbano de la ciudad. Junto a la terminal se ha instalado la delegación del gobierno estatal por lo que los terrenos de la actual terminal son de interés para los planes de desarrollo del estado quien tiene planeado establecer una zona comercial hotelera en el lugar.

En 1996 el municipio y en 1997 funcionarios del gobierno del estado solicitaron que la instalación se reubicara a Puerto Madero de esta ciudad, con la intención, argumentarían, de dinamizar el puerto que se encuentra prácticamente inactivo.

Al realizar los estudios de factibilidad se conoció que acceder a esta solicitud le significaba a Pemex un costo de 186 millones de pesos además de la renta de embarcaciones para abastecer la terminal.

---

<sup>183</sup> Ver anexo n° 7 Plano de localización de la terminal de San Luis Potosí y sus círculos de afectación.

concertaciones con las autoridades federales, para que se practiquen los estudios correspondientes y se demuestre a las autoridades locales y a la sociedad la factibilidad de la permanencia de las instalaciones.

Simultáneamente se organizan visitas a las instalaciones por parte de la población y de regidores, se moderniza la planta y se satisfacen las indicaciones resultantes de las auditorías ambientales. Con ello se obtiene una declaratoria del cabildo y de las dependencias federales para evitar construcciones incompatibles en el entorno.

Ante la falta de argumentos por parte del gobierno estatal el gobernador procede a efectuar un acto de autoridad. El 6 de abril del año 2000 decreta la reubicación de las instalaciones. La respuesta de Pemex en coordinación con el ejecutivo federal es la de interponer la controversia constitucional. Hasta la fecha no se ha emitido la sentencia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el caso.

Lo que resulta claro, es que estas dos instalaciones se encuentran en una situación que requiere que se tomen decisiones contundentes en un plazo cercano. Como se puede observar en estos casos los programas preventivos han sido insuficientes debido a que se contraponen con intereses económicos locales. No obstante la mayor virtud de estos programas es evitar que esta situación se generalice a mediano plazo.

Además de estos casos calificados como graves, en la actualidad Pemex Refinación enfrenta conflictos que es necesario mantener en márgenes de control o de ser posible solucionarlos. Para administrar el conflicto en estas terminales es imprescindible mantener actividades de vinculación empresarial y actualizar los instrumentos técnicos y jurídicos. Algunos de los casos más relevantes se presentan en la siguiente tabla:

Instalación.	Situación de posible conflicto.
Mazatlán.	Se está construyendo una unidad habitacional con más de 600 casas a un costado de la terminal, lo que ocasionará presión urbana y aumento en el riesgo social.
La Paz.	Las autoridades locales solicitan que se reubiquen las instalaciones y se les done el terreno debido a que se encuentra en una zona turística.
Acapulco.	Los vecinos del entorno y los fraccionadores han presionado para que la terminal sea reubicada porque argumenta que se encuentra en el corazón turístico de la zona y que en caso de accidente las consecuencias serían muy graves.
Ciudad Valles San Luis Potosí.	La instalación ha comenzado a tener mucha presión social debido al establecimiento de un grupo de asentamientos humanos que se ha colocado al frente de la terminal. En este caso la negligencia de las autoridades para solicitar la reubicación de los grupos invasores ha sido evidente
Tlalnepantla.	Los grupos sociales han solicitado desde la ocurrencia del accidente de 1984, la salida de la zona de diversas instalaciones consideradas como riesgosas, principalmente las instalaciones petroleras. Estas presiones se han incrementado con los accidentes que se han presentado recientemente.
Durango.	La mancha urbana ha rodeado la instalación. Se ha concertado con las autoridades para disminuir la presión pero son acuerdos temporales. Será necesario disminuir su capacidad próximamente
Cuadro elaborado por el autor con información aparecida en medios locales y con solicitudes dirigidas a la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación.	

## **Capítulo 6: La estrategia de la negociación para la solución de conflictos.**

Además de las concertaciones necesarias para llevar a cabo los programas preventivos, la empresa debe hacer frente a múltiples conflictos que se pueden presentar en cualquier momento o que se pueden desarrollar si no se interviene efectiva y oportunamente.

Cada conflicto significa un gran costo económico y de imagen para la institución, pero también significa una gran responsabilidad para los funcionarios públicos a quienes les corresponde atenderlo en razón de sus atribuciones y sobre quienes pueden recaer sanciones en función de su responsabilidad. En el caso de Petróleos Mexicanos, podemos observar que dependiendo de la magnitud del conflicto, se requiere incluso de la intervención del director general de la empresa.

Los conflictos que alcanzan esta magnitud se deben básicamente a incidentes en la operación, que al ocurrir causan daños a la población o al medio ambiente. Otro factor que complica la solución de los conflictos en estos casos, es que la opinión pública exige (y las leyes así lo determinan), las investigaciones correspondientes y el deslinde de responsabilidades.

Cuando se presentan conflictos de esta magnitud, la resolución se hace más complicada debido a que los actores que intervienen provocan la necesidad de resolverlos aceleradamente. Algunos de estos conflictos alcanzan resonancia en el ámbito nacional y con ello se cuestiona no solamente al conflicto en particular sino a la empresa en su conjunto.

Por todo esto la estrategia que se aplique en estos casos debe ser contundente y debe considerar simultáneamente todos los elementos que se encuentran en juego. Es importante destacar que en estos casos los trabajos de negociación se deben realizar en coordinación con todas las áreas internas involucradas y con todas las instancias públicas y sociales correspondientes e interesadas. En estos casos es fundamental dar pasos concretos que se ven apoyados por una estrategia efectiva de medios.



### **6.1. Análisis de costos económicos por los conflictos.**

Los costos empresariales por cada conflicto son variables. Como se ha señalado en el caso de reubicación de instalaciones depende de la zona y la capacidad de almacenamiento de cada instalación. Es el caso de las terminales de almacenamiento y distribución.<sup>184</sup> Los costos correspondientes a los conflictos que se presentan en el entorno de las refinerías tienen características particulares. Los grupos sociales dirigen su presión a impedir el funcionamiento de las plantas, lo que requiere una atención inmediata.

Cuantificar con exactitud los costos por conflictos implicaría contabilizar el costo por pérdida de imagen, los costos por trabajos realizados para la solución técnica, los costos por pérdida de oportunidad en la operación los costos por indemnizaciones, los costos por inversión, costos financieros y los costos por el equipo de negociación para volver a una situación de operación normal

Es sumamente difícil contar con esta información en su totalidad debido al gran número de instancias que intervienen y al carácter público de la empresa. Algunos costos incluso se reportan en renglones del gasto muy diversos a lo que en realidad se emplea, lo que dificulta aún más contar esta información. En el sector público son muy pocas las instancias que integran la información y cada área se muestra reacia a compartir sus datos.

No obstante es conveniente señalar lo costoso que resulta cada accidente y el incremento que sufre cuando se convierte en conflicto. Es importante también que las instancias cuenten con la información y enfrenten los conflictos desde una perspectiva de ahorro, no es posible seguir realizando gastos y considerarlos como aportaciones sociales.

Es necesario cuantificarlos como resultado de la atención de conflictos.

A manera de ejemplo se presenta el estudio de costos y acciones de negociación para la solución de los conflictos que se presentaron en la refinería de Antonio Dovalí Jaime, en Salina Cruz, Oaxaca durante el año de 1999. La siguiente tabla nos muestra esta situación.

	Accidente.	Conflicto.	Acuerdos.	Costo.
1	Derrame de ductos, 19 de enero y 9 de mayo.	La comunidad de Salinas del Marqués, amenaza con bloquear el acceso a la refinería. Terminan por bloquear el acceso a la terminal marítima.	Se contrata personal de la propia comunidad para llevar a cabo la limpieza y se accede al apoyo de proyectos productivos comunitarios.	5 m.d.p.
2	Derrame de combustóleo en la terminal marítima	Los pescadores solicitan trabajos de remediación y donaciones	Se accede a la petición de los trabajos pero no de las donaciones, con lo que se evita el bloqueo	650 mil pesos.
3	Fugas en el emisor de aguas negras en el mes de junio	Los habitantes de bahía de la ventosa reclaman daños a sus artes de pesca, amenazan con cerrar el emisor	Se reponen los artículos de pesca, se contrata personal de la comunidad para la limpieza	
4	Derrame de crudo al Río Sarabia el 24 de junio	El derrame se extendió afectando a 116 predios del ejido de Sarabia. Los ejidatarios acuden a Profepa quien dictamina el pago.	Se indemnizó a 157 campesinos.	710 mil pesos
5	Derrame de crudo del 17 de julio a causa de toma clandestina	Ejido Sarabia el derrame llegó hasta la laguna superior ocasionando daños a comunidades lejanas.	Se indemnizó a 2,271 pescadores de río.	3 m.d.p. hasta la fecha aún faltan pagos.
6	Derrame de cope 1° de agosto, 80 mil barriles	Vecinos realizaron bloqueos a los accesos de la terminal marítima, además presentaron denuncia ante el M.P.F.	Fue imposible indemnizar, debido a que optaron por la vía judicial, sólo se negoció para que levantaran el bloqueo.	3 m.d.p
7	Derrame de crudo al mar.	Productores salineros y pescadores libres, denuncian daños y solicitan apoyos.	Se procedió a la limpieza y se cumplió con los pagos.	2m.d.p.
8	Derrame de cope el 31 de agosto	Se provocaron daños a la fauna marina.	Se resolvió técnicamente, se pagó la multa,	n.d.

<sup>184</sup> Ver tabla de costos por reubicación de terminales presentada en el subcapítulo no. 3.4.2.

## **6.2. Atención de conflictos, estudio de casos.**

La multiplicación de los conflictos con los grupos sociales y en muchos casos la ausencia del apoyo de las autoridades requiere de la participación de un equipo de negociación, que atienda los conflictos con el objetivo de fomentar una convivencia armónica con la sociedad en el entorno y con ello evitar costos mayores a la empresa.

Además de los conflictos que se atendieron en el marco de la aplicación de programas preventivos y de los ya mencionados líneas arriba, las labores de negociación se ampliaron en este periodo a la atención de conflictos en otras instalaciones o bien ocasionados por situaciones que requirieron de la atención inmediata. A continuación se reseñan brevemente algunos de los conflictos más relevantes en los que me correspondió participar como coordinador de las negociaciones.

### **6.2.1. Atención de conflictos en refinerías.**

En el transcurso del tiempo las refinerías han tenido que enfrentar una serie de situaciones de conflicto con la sociedad de su entorno, debido básicamente a los daños que causan los accidentes en su operación.

La mayoría de los accidentes que la población llega a conocer en estas instalaciones ocurren en los ductos o las embarcaciones que abastecen del petróleo crudo a las refinerías o que retiran el producto refinado.

Muchos conflictos no se llegan a conocer más allá del contexto local y sólo por los actores involucrados. Durante el periodo en estudio se presentaron conflictos en las seis refinerías. A continuación se presentan tres casos que pueden servir para ilustrar esta situación.

**6.2.1.1. Un caso en la Refinería de Minatitlán.** En la refinería Lázaro Cárdenas, en Minatitlán, Veracruz, a consecuencia de las lluvias se presentó un derrame en las fosas de contención de residuos de la refinería. Los habitantes del ejido de San

Francisco, lugar cercano a las instalaciones se vieron afectados por los residuos de hidrocarburos que cubrieron sus cosechas.

Dos meses después de que los funcionarios de la refinería habían prometido indemnizarlos y no cumplieron, los ejidatarios se organizaron para bloquear la bocatoma por donde se despiden los desechos de la refinería y del complejo petroquímico de Cosoleacaque. La acción la llevaron a cabo con aproximadamente 70 personas. Si hubiera continuado el bloqueo, los estragos a las instalaciones hubieran sido fatales.

Después de negociaciones directas se logró liberar la instalación y se estableció un programa de negociaciones que continuaron por meses debido a la necesidad de participación de las autoridades federales para justificar los pagos que demandaron los afectados.

**6.2.1.2. Un caso en la Refinería de Tula.** La Refinería Miguel Hidalgo localizada en Tula, Hidalgo se abastece del agua que se requiere para la operación por medio de la extracción del líquido de los pozos que se encuentran ubicados en algunos municipios cercanos. Tres de ellos se encuentran en el municipio de Tezontepec de Aldama. No obstante las leyes reconocen que la instancia administradora de estos recursos es la Comisión Nacional del Agua, los ejidatarios de la zona se reivindicaron como propietarios de estos recursos.

Durante mucho tiempo la refinería y otras empresas de alto consumo de agua en la región, han enfrentado la amenaza de que los ejidatarios impidan la extracción del líquido. En marzo de 1998 los campesinos llevaron a efecto estas acciones lo cual puso en peligro el funcionamiento del complejo industrial.

El argumento de los ejidatarios es que se quedarán sin agua en años próximos debido a que la refinería cada vez requiere mayores cantidades de agua. Las negociaciones se complicaron debido a que se requiere realizar trabajos de equipamiento para los pozos, los cuales no pueden ser llevados a cabo.

Las negociaciones duraron seis meses y se requirió de la participación de autoridades locales y federales para mediar en el conflicto. El acuerdo básico fue

que se realizaran estudios por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para conocer si efectivamente Pemex cumple con la normatividad al respecto y conocer así mismo el impacto ambiental de sus actividades.

### **6.2.1.3. Un caso en la Refinería de Salamanca.**

La refinería Ing. Antonio M. Amour, conocida como RIAMA, que se ubica en el municipio de Salamanca Guanajuato, es parte de un de los corredores industriales más importantes del país, el conocido como Querétaro –León.

La construcción de la refinería, inicia en 1940, cuando la ciudad de Salamanca cuenta con una población de 11,950 habitantes, se termina de construir en 1950, con una población de 20,650 en el municipio; llegando a 1990 con una población de 204,311 personas y para el año 2000 cuenta con 226, 654 habitantes en el municipio<sup>185</sup>.

La refinería y su entorno enfrentan hoy una problemática de convivencia debido a que las vialidades del entorno no han crecido al ritmo necesario, las colonias que fueron construidas para los trabajadores, petroleros o bien, ocupadas por desarrolladores urbanos, no han tenido mantenimiento en infraestructura, porque durante mucho tiempo dependieron de los recursos que la propia refinería otorgaba a las colonias.

Otro de los problemas recurrentes, son las acusaciones de que ha sido objeto la instalación en función de sus emisiones a la atmósfera y las contaminaciones de pozos de agua potable por hidrocarburos.

Al igual que el caso anterior, la Refinería Antonio M. Amour, localizada en Salamanca Guanajuato se abastece de agua a través de la explotación de pozos locales. En marzo de 1999 se detectó una contaminación por hidrocarburos en pozos de los cuales se suministra el consumo potable de la ciudad.

Los pobladores de las colonias cercanas a la refinería presionaron a través de los medios de comunicación y de las autoridades locales para que se realizaran las

---

<sup>185</sup> INEGI Censo Nacional de Población 1990, 1995. Plan de Desarrollo del Municipio de Salamanca.

acciones necesarias por parte de Pemex para evitar la contaminación a los mantos fríaticos. Los reclamos se sumaron a los que tradicionalmente han existido en la zona respecto a la contaminación por emisiones a la atmósfera.

Como estrategia de negociación se estableció acuerdos con las autoridades municipales de quienes se obtuvo un gran apoyo. Los acuerdos se basaron en realizar los estudios necesarios para deslindar responsabilidades e instrumentar las acciones conjuntas para rehabilitar y mejorar el medio ambiente.<sup>186</sup>

### **6.3 Atención de conflictos en las terminales de almacenamiento y distribución.**

**6.3.1. Caso por reubicación de la terminal de almacenamiento y distribución de Hermosillo.** Como se ha mencionado, la planta se encontraba en 1995 ante una orden de cierre definitivo emitida por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente debido a que se detectaron fugas de combustible al subsuelo y a que la planta se encontraba inmersa en la mancha urbana. Pemex respondió promoviendo el juicio de amparo, al final del proceso legal la empresa perdió y se ratificó la determinación de la autoridad federal.

Las autoridades estatales y municipales apoyaron la determinación de la instancia federal y de la instancia judicial. Los grupos sociales del entorno presionaron fuertemente para que la planta cerrara ante el temor de que los derrames se filtraran a la presa Abelardo L. Rodríguez que abastece de agua a la ciudad de Hermosillo y se encuentra situada a tan sólo un kilómetro de distancia.

La presión social y de las autoridades se orientó al cierre inmediato de las instalaciones, a la realización de trabajos de recuperación de los suelos dañados y a la reubicación de la terminal fuera del centro de población. Acceder a esta petición le hubiera significado grandes costos a la empresa debido a que hubiera tenido que surtir de combustibles desde el puerto de Guaymas. El cierre total de la terminal también le significaba un conflicto con el sindicato por la eventual movilización de personal o despido de trabajadores.

Ante el inminente cierre, se ordenó a la Unidad de Concertación y Apoyo Regional participar para procurar un arreglo en tiempo que le permitiera a la empresa operar hasta la apertura de la nueva terminal, así mismo se debería de concertar un lugar adecuado para la operación de abastecimiento a la ciudad y dentro de las posibilidades técnicas relativas a la cercanía con el ducto proveniente del puerto de Guaymas que surte a la terminal

En este caso se realizaron reuniones con la autoridad federal y la representación de los gobiernos estatal y municipal para acordar el cierre gradual de la terminal de manera de evitar el desabasto. Se acordó un calendario de reubicación de la terminal y se estudiaron conjuntamente las opciones donde se podría alojar a la nueva instalación.

Como resultado de estas reuniones se obtuvieron los acuerdos necesarios para evitar el cierre definitivo, se sometió a decisión de las instancias superiores y técnicas de la empresa, las opciones de relocalización y se inició un programa de saneamiento de suelos. Se acordó realizar los trabajos de planeación para evitar que volviera a ocurrir lo mismo con la nueva instalación.

Los resultados finales de estas concertaciones le permitió a la empresa evitar cerrar la antigua planta por un plazo de un año, se obtuvieron los permisos y licencias correspondientes en los tres ámbitos de gobierno, se obtuvo el apoyo para que las autoridades estatales pavimentaran el acceso a la nueva terminal, además del apoyo de las autoridades municipales para dotar de la infraestructura de servicios a la instalación.

Las siguientes fotografías aéreas muestran la ubicación anterior de la terminal, la elección de su ubicación original en 1935 no consideró la posibilidad de fugas y que de darse estas, debido al declive natural del terreno, los derrames correrían hacia la presa que abastece a la ciudad. La nueva instalación se ubica en un parque industrial alejada del centro de población.

---

<sup>186</sup> Ver anexo n°. 8. Notas periodísticas del conflicto en Salamanca Guanajuato.



Antigua terminal de Hermosillo Sonora, funcionando desde 1935.



Nueva instalación, ubicada en zona industrial alejada del centro de población.



### **6.3.2.Caso de la terminal de almacenamiento y distribución de León Guanajuato.**

La terminal de almacenamiento y distribución ubicada en la Ciudad de León Guanajuato, inició operaciones en el año de 1974, se abastece por medio de un poliducto de 10" y alternativamente por uno de 8" provenientes de la refinería de Salamanca. Su capacidad de almacenamiento es de 110 mil bls, con lo cual suministra a 87 estaciones de servicio.

Las estaciones de venta se encuentran ubicadas en las ciudades de León, San Francisco del Rincón, Purísima y Siláo en el Estado de Guanajuato, y San Juan de los Lagos y Lagos de moreno en el Estado de Jalisco. En esta región se asientan 1 millón 800 mil personas. La zona presenta un rápido crecimiento industrial con una mezcla de usos de suelo industrial y tiene un ritmo de crecimiento anual del 3.8%.

En 1997 como parte del programa de planes parciales de desarrollo urbano en el entorno de las terminales de almacenamiento y distribución, Pemex Refinación, el Gobierno del Estado de Guanajuato y el Municipio de León suscriben un acuerdo donde se comprometen a elaborar el plan parcial correspondiente.

En el mismo documento se establece que mientras esto no ocurra, las autoridades locales evitarán cambios de uso de suelo, permisos de construcción y cualquier actividad administrativa que modifique las condiciones urbanas de la zona de estudio. El 12 de marzo de 1998 el municipio y el estado reciben de Pemex Refinación el trabajo terminado, en él se determinan claramente los usos de suelo compatibles con la instalación.

Sin embargo en un predio contiguo a la terminal en el cual incluso se alojan ductos de llegada, las autoridades locales otorgan la licencia para que se establezca un centro comercial Soriana. Se le solicita al presidente municipal que se cumpla con lo establecido en materia de seguridad, respecto a la distancia que debe observarse a partir de los ductos y los círculos de afectación de los tanques.

Las autoridades locales hacen caso omiso de la petición y se niegan a establecer comunicación alguna. En noviembre de ese mismo año inicia la construcción del centro comercial. Ante la imposibilidad de comunicación con las autoridades locales, se solicita la intervención del Instituto Nacional de Ecología, quien ordena suspender la obra.

Simultáneamente se inicia una estrategia de medios para obtener la atención de la opinión pública respecto al conflicto. Las autoridades municipales también responden por los medios de comunicación señalando que Pemex debe reubicarse o indemnizar a Soriana. Pronto se esclarecen las posiciones políticas y declaran sobre el asunto regidores, dirigentes y funcionarios responsables del área de planeación<sup>187</sup>.

En enero de 1999 el municipio suspende la obra. El 25 de febrero de ese año, Soriana interpuso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo el recurso de nulidad de suspensión de la obra, solicitando incluso la reubicación de la terminal de almacenamiento de Pemex.

Con el beneplácito de las autoridades municipales, la construcción del centro comercial continúa debido a que los propietarios argumentan estar amparados, las autoridades municipales no actúan y Pemex solicita una vez más la intervención del Instituto Nacional de Ecología (I.N.E). En el mes de febrero, el municipio notifica que no se ha otorgado licencia de construcción, pero que están dispuestos a cambiar el uso de suelo para que la tienda pueda operar.

El 11 de marzo la Directora General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas del Instituto Nacional de Ecología, envía oficio al Presidente Municipal de León, donde manifiesta la irresponsabilidad de autorizar la instalación del Centro Comercial en el entorno de la planta.

El 23 de marzo de 1999 la delegación de la SEMARNAP en el estado de Guanajuato, notifica al municipio de León, que una vez que se realice el cambio de

---

<sup>187</sup> Ver anexo no. 9. Notas periodísticas sobre el conflicto Pemex – Soriana – Municipio de León, Guanajuato.

uso del suelo por el Ayuntamiento, el proyecto Soriana es factible, si observa una serie de medidas de seguridad.

Con este apoyo que contraviene a lo emitido por el I.N.E., el municipio de León informa al Grupo Comercial Soriana que se ha otorgado la certificación de uso del suelo comercial, informando que en sesión del 29 de abril se aprobó por Cabildo este cambio.

El 14 de julio de este año la funcionaria envía comunicado a Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, solicitándole impedir la construcción del Centro Comercial. El 13 de agosto la misma funcionaria reitera y fundamenta con resoluciones emitidas en materia de riesgo ambiental y el peligro que representaría para la población, la construcción del centro comercial, solicitando su clausura. La obra de construcción se encuentra para esas fechas con un avance del 80%.

En el mes de agosto el delegado de la SEMARNAP que había autorizado el proyecto renuncia a su puesto por el inicio de una investigación administrativa del caso. Las autoridades municipales aceptan dialogar con las instancias federales y con Pemex. A raíz de este cambio, se llevan a cabo una serie de reuniones para conocer el proyecto y la posición de Pemex se ubica en solicitar las más estrictas medidas de seguridad en la construcción y funcionamiento de la tienda.

El miércoles 4 de agosto Pemex Refinación declara en conferencia de prensa sobre los riesgos que se corren por el proyecto Soriana al costado de la terminal. Haciendo énfasis en que la barda del centro comercial se encuentra pegada a las instalaciones petroleras, se informó que en la planta se realizan simulacros que requieren de área despejada y se notificó que en el predio donde se construye el centro comercial se encuentran alojados ductos y que éstos, se encuentran sujetos a presión al ser atravesados constantemente por vehículos de carga que llevan los productos al centro comercial.

### **6.3.2.1 Resolución del conflicto.**

La construcción del centro comercial a un costado de las instalaciones representa un riesgo real tanto para las instalaciones petroleras como para la población que acude al centro comercial. Los usos de suelo que impliquen concentraciones masivas no son recomendables como vecinos de instalaciones petroleras.

La preocupación que mostró Pemex en este asunto es auténtica, afortunadamente se contó con el apoyo de las autoridades federales en la materia. En todo momento las autoridades locales defendieron la instalación del centro comercial como un proyecto prioritario del municipio. Las autoridades estatales justificaron su apoyo al municipio como una necesidad de inversiones.

Un papel relevante lo jugaron los medios de comunicación quienes estuvieron atentos al conflicto. El caso se ventiló simultáneamente en los tribunales y en los órganos administrativos de control. Sin embargo un evento que establece un viraje en las negociaciones es el cambio de director general de Pemex. Al igual que el grupo Soriana, el nuevo director es un empresario y exgobernador del Estado de Coahuila.

Al final de las negociaciones Pemex Refinación solicita al municipio que asuma su responsabilidad al evitar otorgar la licencia de funcionamiento al centro comercial en tanto no observe todas las medidas de seguridad para beneficio de la población, seguridad de los clientes que acudan al centro comercial y, una adecuada operación de sus actividades. Solicita también la aprobación del plan parcial de desarrollo y la aprobación del programa de protección civil para el entorno.

### **6.3.3. La atención del conflicto derivado del accidente ocurrido en la terminal de almacenamiento y distribución en San Juan Ixhuatepec Estado de México.**

*Características de la instalación.* La terminal de almacenamiento y distribución ubicada en el poblado de san Juan Ixhuatepec en el municipio de Tlalnepantla Estado de México, se localiza en el parque industrial de la zona oriente del municipio, con domicilio en la avenida San José no. 44 Col. La Presa. La

instalación ocupa un predio de 219,024mts<sup>2</sup>. Posee además un predio contiguo a la terminal de 11 hectáreas que es conservado como área de amortiguamiento.

Hasta el 11 de noviembre de 1996 su capacidad nominal de almacenamiento de petrolíferos fue de 545,000 barriles. Se abastece del poliducto de 12" diam. Proveniente de la terminal 18 de marzo ubicada en Atzacapotzalco y del poliducto de 12" proveniente de la refinería de Tula en el Estado de Hidalgo.

Conocida como terminal satélite norte por su ubicación en relación con el centro de la Ciudad de México, esta terminal abastece a 71 estaciones de servicio o gasolineras, 7 módulos de transporte público (camiones ex ruta 100), 11 líneas de camiones de transporte foráneo ubicados básicamente en la central del norte, y 3 centros de autoconsumo básicamente en grandes empresas de reparto como la coca cola.

En términos de influencia territorial, desde esta terminal se provee de los energéticos líquidos a las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc. También se surte a 8 municipios del estado de México, Texcoco, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Zumpango, Tecámac y Netzahualcoyotl.

En conjunto se calcula que la población que depende directamente de los combustibles que aquí se almacenan oscila entre los 7 y los 7.5 millones de personas. Además desde esta instalación se provee del 35% de diesel y del 25% de gasolina del consumo total para el Distrito Federal. De esta terminal salen diariamente 350 viajes con 19,000 litros de combustible cada uno.

Dentro de su área de influencia se encuentran ubicadas 2,500 escuelas, 2,000 centros financieros, 20,000 empresas, 218 mercados, 10 centros administrativos centrales. Un millón 100 mil autos se abastecen diariamente en las estaciones de servicio que dependen de esta terminal. Los autobuses que conectan a la capital con los estados del norte del país de abastecen del diesel que esta instalación proporciona.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Información contenida en el programa de protección civil elaborado por Pemex Refinación en coordinación con las autoridades locales en 1997. Se puede consultar en la Dirección de Protección Civil Municipal o en la Terminal de Almacenamiento y Distribución en San Juan Ixhuatepec.

*El accidente del 11 de noviembre de 1996.* La instalación se encuentra dentro de un polígono de alto riesgo. En la zona se han ubicado en el transcurso del tiempo un gran número de empresas con actividades de alto riesgo, debido a que el desarrollo de la ciudad de México destinó esta área a principios de los años sesenta como una zona industrial de alto impacto.<sup>189</sup>

La reglamentación urbana de ese entonces no previó los riesgos por incompatibilidad y la falta de un ordenamiento combinado con la negligencia de las autoridades, permitió que la zona se poblara gradualmente por asentamientos habitacionales irregulares que se ubicaron en torno de estas instalaciones debido fundamentalmente a la oferta de trabajo.

Con el transcurso del tiempo este fenómeno urbano se consolidó, dando como resultado la invasión a la Sierra de Guadalupe, al margen del Río de los Remedios y a los ejidos del poblado de San Juan Ixhuatepec, además de la lotificación o invasión al entorno de las instalaciones riegosas.

Actualmente esta zona corresponde al territorio del municipio de Tlalnepantla estado de México, pero se encuentra aislada del resto del municipio por límites con el Distrito Federal. Conocida como la zona oriente del municipio en la zona se encuentran localizadas 23 colonias que alojan a 435,00 habitantes

El 11 de noviembre de 1996 en la terminal de almacenamiento y distribución de Pemex Refinación se registró un incendio que alcanzó dos tanques en el que se encontraban almacenados 105,000 y 80,000 barriles de gasolina nova. El siniestro comenzó a las 14:00 horas en el tanque vertical no.8 y se extendió al tanque vertical 9 alrededor de las 22.30 horas. En un principio se reportaron 9 trabajadores de Pemex lesionados.<sup>190</sup> Como resultado final del siniestro se reportó un saldo de cuatro personas fallecidas y 15 lesionadas entre ellos tres trabajadores y un bombero.<sup>191</sup>

En los informes oficiales se dictaminó que el siniestro fue causado por el deterioro de una válvula en el tanque vertical 9. No obstante que el siniestro fue controlado

---

<sup>189</sup> Ver anexo n°. 10. Entorno urbano de la instalación.

<sup>190</sup> Ver anexo n° 11. Boletín de prensa 404/96 Pemex.

al interior de los muros de la instalación, las repercusiones del incidente alcanzaron durante varios días como la nota más importante en casi todos los medios de comunicación del país.

*El accidente en los medios.* En un claro proceso de reproducción de los conflictos, el siniestro comenzó a tener repercusiones en algunas ciudades donde se localizan instalaciones petroleras. Esta situación se recrudece en aquellas ciudades donde ya existía presión para reubicar instalaciones o donde existían antecedentes de accidentes.

En algunas instalaciones se presentaron mítines de grupos sociales que llamaron la atención de los medios de comunicación. En Acapulco se presentaron 200 personas, en San Luis Potosí, Tapachula, Jalapa Veracruz y Progreso Yucatán, el mitin fue de 100 personas. En las instalaciones del puerto de Veracruz se presentaron 250 personas aproximadamente. En Durango acompañados de grupos políticos locales se presentó un mitin que se convirtió en plantón con una duración de tres días.

El alcance en los medios generó que se cuestionara a la empresa en su conjunto. Se recordaron los accidentes más recientes equiparando lo ocurrido con el accidente en la misma terminal ocurrido el 19 de noviembre de 1984 y las explosiones del 22 de abril en Guadalajara. La mayoría de los medios se refirieron a las instalaciones como amenazas a la seguridad y los grupos sociales y autoridades locales incrementaron se manifestaron por reubicar las instalaciones.<sup>192</sup>

Fue motivo para pronunciamientos del Presidente de la República, de las cámaras legislativas, de los partidos políticos, de analistas, organizaciones civiles nacionales e internacionales, además de la comparecencia urgente de los directores de Petróleos Mexicanos y de Pemex Refinación así como pronunciamientos de funcionarios de la empresa al más alto nivel.

---

<sup>191</sup> Ver anexo n° 12. Boletín de prensa 420/96 comunicado conjunto entre ALDF – Pemex.

<sup>192</sup> Ver anexo n° 13. Notas periodísticas sobre el accidente.

Nota.	Declarante / medio/ fecha.
El municipio amenaza con clausurar. "Tras afirmar que las instalaciones de Pemex ya no son seguras en ningún lugar, reiteró su petición para que Pemex reubique sus instalaciones a la brevedad."	Alfredo Reyes Velázquez. Presidente municipal de Aguascalientes. El Hidrocálido, El Sol del Centro 14 nov.1996.
Ayer comenzó el racionamiento de la gasolina nova lo que provocó gran ansiedad e incluso pánico entre los automovilistas, esto ha provocado una ligera escalada de precios en algunos bienes o servicios cuya actividad está asociada con el accidente ocurrido en la terminal de San Juan Ixhuatepec" "piden vecinos que se reubiquen los depósitos,	El Heraldo de san Luis Potosí. 14 nov. 1996. Pulso de San Luis Potosí.
Las instalaciones de Pemex tienen dos años que no son revisadas por lo cual en cualquier momento pudiera presentarse algún accidente	Luis Angel Peralta. Secretario del Ayuntamiento de Monclova Coahuila. Vanguardia. 15 nov.1996.
"El lamentable accidente ocurrido en el Estado de México, donde contenedores de combustible de Pemex se incendiaron en medio de una zona altamente poblada, recordó en riesgo latente en el que se encuentran las instalaciones de esta ciudad"	Programa "Hoy Informativo" Canal 13 de Monterrey.
Evitarán que se instalen usos incompatibles en la planta de Pemex. "En la próxima sesión de cabildo se discutirá el reglamento"	Pascual Ruiz García. Presidente municipal de Cd, Victoria Tamaulipas. El Mercurio. 15 nov.1996.
Gaseras e instalaciones riesgosas serán reubicadas	Norberto Origuel Camacho. Director de des. urbano Querétaro. Diario de Querétaro 15 nov.1996
Necesario reubicar instalaciones en Madero, Reynosa y Cd. Victoria. Si esto no ocurre podrían sufrir el mismo destino de la terminal de san Juan Ixhuatepec	Daniel Gómez Ochoa. Dirigente del Movimiento Ecologista Mexicano. El mercurio, Cd. Victoria. 13 nov. 1996.



En efecto las instalaciones de Pemex en la zona de San Juan Ixhuatepec han sufrido otros accidentes. El primero ocurrido el 19 de noviembre de 1984 cuando se incendiaron las instalaciones de gas que la paraestatal tenía en el lugar, los resultados oficiales reportan 530 personas muertas, 2,493 lesionadas por quemaduras, 1,770 afectadas por otras lesiones.

Fueron desalojadas 60,000 personas y 500 casas se vieron afectadas. Además de las instalaciones de Pemex cuatro empresas gaseras y doce empresas químicas resultaron afectadas. Debido al corte del suministro de energía 600 empresas de la zona norte de la capital y del Estado de México e Hidalgo se vieron afectadas.

Durante la atención del siniestro se presentó escasez de sangre, albergues, alimentos y servicios médicos para atender a los damnificados. Este siniestro es después del sismo de 1985 el peor accidente ocurrido en México en el siglo XX. El accidente se recuerda en México y en el mundo como uno de los más graves ocasionados por instalaciones industriales.

El 22 de noviembre de 1990 un derrame en el ducto que abastece a la terminal provocó un incendio y derrames al Río de los Remedios lo que provocó tres explosiones que tuvieron un saldo en daños humanos de tres trabajadores petroleros gravemente lesionados y 150 personas atendidas por crisis nerviosas.

Como respuesta del accidente de 1984, Pemex en coordinación con la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Estado de México, el Ayuntamiento de Tlalnepantla y el Consejo de Colaboración municipal firman el convenio de recuperación de la zona.

Dicho acuerdo contiene acciones de construcción de estructura vial, creación del programa de protección civil, construcción de áreas recreativas, construcción de una clínica regional, reordenamiento de las instalaciones industriales, instalación de un cuerpo de bomberos pagado por la paraestatal, disminución de los ductos que atraviesan por la zona y un programa integral de seguridad en las instalaciones de Pemex y de las empresas riesgosas.

A consecuencia de este siniestro, la sociedad en la localidad se organiza en defensa de su entorno y patrimonio. Se crea la Unión Popular Ixhuatepec que en

años posteriores es el ejemplo para crear otras organizaciones en la zona. Entre ellas se encuentran actualmente, el Consejo de Participación Ciudadana de San Juan Ixhuatepec, el Consejo de Participación Ciudadana de Lomas de San Juan Ixhuatepec y el Consejo de Pueblos de San Juan Ixhuatepec, en conjunto componen lo que en adelante denominamos la comunidad del entorno a la terminal.

La sociedad rechaza la conformación del Consejo de Colaboración Vecinal, porque, argumentan, es una organización creada por las autoridades para legitimar las acciones a las que los verdaderos vecinos se oponen. Con una serie de manifestaciones y presiones, que van desde marchas a los pinos y huelgas de hambre, los vecinos rechazan la permanencia de las instalaciones riesgosas en la zona, particularmente las de Pemex.

*Desarrollo del conflicto social.* Con tales antecedentes se puede comprender mejor las razones por las cuales los grupos sociales en el entorno buscarán generar la presión suficiente para lograr la salida de las instalaciones del lugar. El accidente del 11 de noviembre de 1996 revive las luchas y las acusas de origen de las organizaciones en el entorno.

Una situación adicional que merece ser analizada es el entorno político en el que ocurre el accidente. En el plano general, como se ha explicado en los capítulos anteriores, existe una tendencia a la privatización de las empresas públicas. El gobierno federal se encuentra enfrentando una crisis económica profunda y el asesinato del candidato del PRI originó una serie de reacomodos a veces violentos en la clase política.

En el ámbito local, se tiene una percepción de que la empresa es de filiación priísta; por primera vez el triunfo en las elecciones municipales corresponde al PAN; los grupos sociales del entorno tienen una identidad clara con el PRD. Estas circunstancias sociopolíticas provocan que a diferencia de los sucesos anteriores, en el actual, alcanzar los acuerdos correspondientes sea más complicado.

La terminal permanece cerrada durante los 6 meses posteriores al siniestro. Durante este tiempo se realizaron los trabajos de ingeniería recomendados por el Instituto Mexicano del Petróleo y por empresas internacionales privadas para mejorar la seguridad en las instalaciones.

*Estrategia de negociación para la reapertura de las instalaciones.* A finales del mes de mayo de 1997, se recibe en la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, la instrucción para realizar las acciones de concertación y negociación necesarias para la reapertura de la terminal.

La primera acción fue la de ofrecer al director general del organismo una estrategia basada en negociaciones simultáneas con los actores políticos y sociales. Es decir evitar la negociación conjunta a través de las autoridades locales debido a que las diferencias ideológicas y partidistas entre las organizaciones sociales y las autoridades municipales podían entorpecer las actividades.

Dicha estrategia debería estar respaldada por las instituciones del gobierno federal por lo cual se diseñó una ruta crítica de concertaciones. Así mismo se requería que las instancias jurídicas, administrativas y operativas del organismo y de la empresa apoyaran las negociaciones. La propuesta fue aceptada y comunicada al director general de la empresa.

Como primera acción se iniciaron concertaciones con instancias federales, entre ellas la Dirección de Seguridad de la Secretaría de Energía, la Dirección de actividades Riesgosas del Instituto Nacional de Ecología y la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación. Así mismo se concertó con las instancias correspondientes del gobierno estatal, la Secretaría de Ecología y la de Protección Civil.

Como el evento había alcanzado una gran magnitud en los medios y en la sociedad y autoridades locales, resultaba previsible que la negociación se entorpeciera si se realizaban negociaciones previas a la apertura, de tal manera que resultaba menos riesgoso para la apertura de la planta, convocar a los

medios, autoridades locales y líderes sociales para informar de la apertura y reinicio de actividades.

Posterior a la apertura se aplicarían intensas campañas de acercamiento a la comunidad y de negociaciones con las autoridades locales. Conviene resaltar que a raíz del accidente las solicitudes y demandas de ambos grupos eran completamente distintas. Mientras que para los grupos sociales sus solicitudes se ubicaban en el campo de lo social, para el ayuntamiento de Tlalnepantla sus expectativas en relación con la apertura de la terminal se situó en el campo económico.

En efecto, durante el tiempo que la terminal estuvo cerrada se especuló sobre la salida de la terminal de la zona. En la comparecencia del director general de Pemex ante la Cámara de Diputados tanto PAN como PRD solicitaron que la planta se reubicara. La respuesta fue muy clara: "resulta casi imposible surtir de combustibles a la Ciudad de México sin contar con esta terminal y en el Distrito Federal ya no existen terrenos de estas dimensiones para alojar instalaciones de esta magnitud".<sup>193</sup>

Este argumento no obstante no convenció a los grupos sociales que con los argumentos de los accidentes anteriores se opusieron terminantemente a que la empresa reabriera sus instalaciones en el lugar amenazando con bloquear las instalaciones, secuestrar camiones repartidores y realizar todo tipo de presiones sociales.

Las autoridades municipales en cambio, durante los meses que la instalación permaneció cerrada ofrecieron su apoyo a cambio de que Pemex erogara 219 millones de pesos por conceptos de impuestos locales.<sup>194</sup> Solicitaron así mismo, una serie de apoyos vía donativos y el pago de la nómina de bomberos que era un compromiso que se había contraído con el municipio desde el accidente de 1984.

---

<sup>193</sup> Comparecencia de Adrián Lajous Vargas, Director General de Petróleos Mexicanos ante la Cámara de Diputados, 19 de noviembre de 1996.

<sup>194</sup> Ver anexo no. 14, Notas periodísticas, declaraciones de funcionarios municipales sobre el adeudo y condicionamiento de apertura.

El 5 de julio de 1997 se toma la decisión de iniciar operaciones de recepción de producto y reparto. No obstante el accidente ocurrido, ninguna autoridad competente había actuado legalmente en contra de la empresa por lo que legalmente no tenía impedimento alguno. Sin embargo se esperaban manifestaciones sociales de rechazo.

La reacción de las autoridades municipales no era del todo segura porque si bien habían ofrecido su apoyo, también había amenazado con movilizar a los grupos sociales para impedir la apertura si antes no se cubrían los impuestos y apoyos solicitados. Situación que Pemex se encontraba imposibilitado a cubrir más allá de lo que las leyes correspondientes le señalan.

Las cifras y conceptos requeridos por las autoridades municipales resultaban extremadamente altos y sin fundamento legal para lograr acuerdos en la materia.<sup>195</sup> Pemex sin embargo, declara que pagará lo que las leyes y convenios le indican. Hasta el día 5 de julio cuando se inician informalmente las operaciones, no se había realizado pago alguno, lo que puso nerviosas a las autoridades municipales.

La reacción de las autoridades municipales fue la de clausurar las instalaciones, argumentando deficiencias en la seguridad. Este hecho le amplió las posibilidades a la empresa de poder reanudar sus actividades debido a que con tan sólo promover la suspensión del acto de autoridad, las autoridades municipales se encontraban en la imposibilidad de actuar contra la empresa.<sup>196</sup>

La terminal reanuda sus labores formalmente el día 10 de julio de 1997 convocando a una conferencia de prensa e invitando a la negociación tanto a las autoridades como a los grupos sociales.<sup>197</sup> Durante el evento se informa de las medidas de seguridad con las que contará la terminal y de los trabajos que se realizaron para su reapertura.

---

<sup>195</sup> Para tener una comparación en cifras, baste señalar que la suma de las cantidades requeridas significaban más de veinte veces el costo interno por el accidente incluida la inversión en las nuevas instalaciones.

<sup>196</sup> Ver anexo n°. 15 Boletín de prensa 239 del Municipio de Tlalnepantla.

<sup>197</sup> Ver anexo n°. 16 Notas periodísticas de la reapertura de la terminal.

La reacción de las autoridades municipales fue la de elevar su petición solicitando el apoyo de los dirigentes del Partido Acción Nacional quienes solicitan que se atiendan las solicitudes de impuestos de las autoridades locales. La respuesta de Pemex es que se pagará lo que corresponde conforme a la normatividad.<sup>198</sup>

Además de este tipo de presión, las autoridades municipales emplean otros mecanismos. Entre ellos la creación de alarma a la población y el rompimiento de la mesa de negociaciones buscando elevar el nivel de interlocución. Con esta tendencia, se entrevistan con el director general y con el secretario de energía. La respuesta institucional es la misma.

Las organizaciones sociales por su parte, inician una serie de movilizaciones desde que se reanudaron las actividades en la terminal. Primero con una marcha con 250 personas el bloqueo del tránsito de camiones y una huelga de hambre, los vecinos del lugar organizados en torno a impedir las actividades de la empresa generan gran presión.<sup>199</sup>

### **6.3.3.1 Conclusión de las negociaciones.**

Durante los siete meses que la terminal permaneció cerrada, en el momento que se decide reabrirla y posterior a la reapertura, se mantiene el diálogo tanto con las autoridades como con los grupos sociales. Este se intensifica en el momento de la reapertura de la terminal, el objetivo concreto es el de ofrecer a las contrapartes una opción de diálogo.

Siguiendo la estrategia de negociación simultánea, se realizan negociaciones por separado con las autoridades municipales donde se solicita el apoyo de otras autoridades estatales y federales llegando a la conclusión de otorgar apoyo vía donativos y realizar los pagos de impuestos correspondientes a las licencias de construcción además de seguir apoyando con el pago de la nómina de bomberos.

Por su parte con los grupos sociales se llevaron a cabo una serie de reuniones donde se logra que modifiquen su posición, transitando del no rotundo, al sí

---

<sup>198</sup> Ver anexo n°. 17 Solicitud del Partido Acción Nacional para el pago de impuestos.

<sup>199</sup> Ver anexo n°. 18 Documentos de la huelga.

condicionado. Las solicitudes de los grupos sociales quedaron comprometidas en la minuta final de acuerdos firmada como punto final de las negociaciones el 27 de julio de 1997<sup>200</sup>.

#### **6.4 El caso de la construcción del poliducto Salamanca – Guadalajara.**

*Antecedentes.* La construcción del poliducto para comunicar las dos terminales de almacenamiento que se encuentran en la zona metropolitana de Guadalajara en el Estado de Jalisco y a estas con la refinería de Salamanca dio inicio en 1987. Debido a los lamentables accidentes del 22 de abril de 1992, esta obra fue suspendida.

Originalmente esta obra tuvo un trazado de 19 kilómetros atravesando la zona urbana. La sociedad en su conjunto se opuso fuertemente y contó con el respaldo de las autoridades locales. Por esta razón la obra se suspendió por diez años.

En 1997 la empresa retoma el proyecto ante la necesidad de abastecer a región en pleno crecimiento.

Al iniciar las negociaciones con las autoridades estatales lo primera petición de su parte es modificar el trazo del poliducto. Con ello se pretendió evitar el cruce por zonas urbanas pero no se calculó el conflicto que se podía presentar con los núcleos agrarios y con los organismos civiles ya que el gobierno del estado propuso un trazo por el bosque de la Primavera, reserva ecológica de la zona metropolitana.

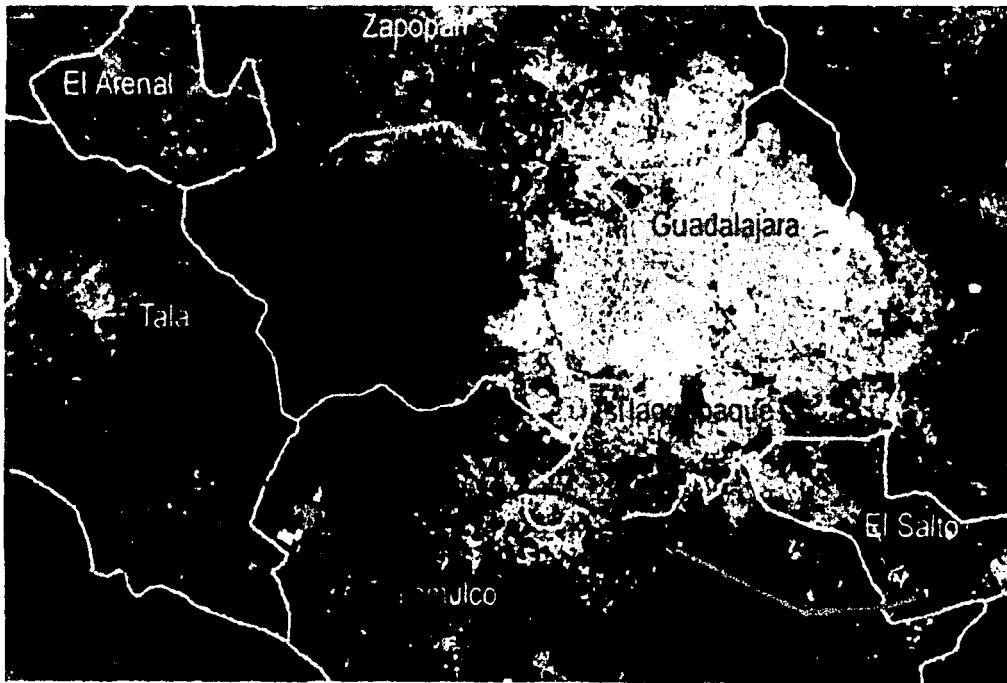
Hasta esta parte de las negociaciones se dieron entre el directo general de la empresa y el gobernador del estado. Su decisión estuvo basada en la imposibilidad social para que Pemex realizara trabajos atravesando la zona urbana. Sin embargo, los campesinos asentados en las tierras que comprendían el nuevo trazo opusieron resistencia al grado de la violencia y la obra se suspendió por otros dos años.

---

<sup>200</sup> Ver anexo n° 19. Minuta de acuerdos y notas periódicas sobre la negociación final para la reapertura de la terminal.

En 1999 se le asigna la gestión a la Unidad de Concertación y Apoyo Regional, el objetivo fue el de concertar los permisos de paso del poliducto de la terminal ubicada en El Salto, Jalisco a la que se encuentra en el municipio de Zapopan en el mismo estado. En total se requerían los permisos correspondientes a 47.2 kilómetros que atraviesan seis municipios y 18 núcleos agrarios.

El trazo del nuevo poliducto así como su relación con la zona urbana se puede observar en el siguiente mapa.



*Desarrollo de las negociaciones.* La primera tarea que se llevó a cabo fue la de diseñar una estrategia especial que pudiera ser convincente para los pobladores de la zona y una serie de reuniones con las autoridades locales para convencerlos de la necesidad de llevar a cabo dicha obra.



Las objeciones más recurrentes por parte de los grupos sociales fueron las de que esto le podría causar algún daño en caso de que explotara, que al permitir que los ductos atravesaran sus tierras corrían el riesgo de sufrir contaminaciones a sus tierras y a los mantos acuíferos, además de que esto devaluaba sus propiedades. De hecho se habían presentado acciones violentas ya que los ejidatarios habían corrido por medio de la fuerza y los disparos a los trabajadores de las empresas contratistas y a los representantes de Pemex, así mismo mantenían secuestrada la maquinaria para impedir la continuación de la obra.

Al diseñar la estrategia se determinó que se debían eliminar los elementos perturbadores que impedían el diálogo, entre ellos las querrelas interpuestas por Pemex y las empresas constructoras por las acciones de violencia registradas, ya que esto impedía distinguir los liderazgos reales entre la comunidad, nadie quería dialogar por temor a ser reprimido en su comunidad y por la posibilidad de ser señalado por parte de Pemex. De tal manera que era imprescindible ganarse su confianza.

*Diseño y aplicación de la estrategia.* Para evitar los efectos se recurrió a negociaciones con el líder de la Confederación Agraria Nacional Campesina, solicitándole su apoyo. Él accedió de buen modo no sin antes acordamos que los acuerdos con los campesinos fueran serios y que incorporáramos a la Liga de Comunidades Agrarias a la negociación.

Además de las autoridades y de la población ejidal, la realización de la obra requería la negociación con poblaciones semiurbanas, grupos ambientalistas y dos grupos de colonos correspondientes a una de las zonas de Mayor nivel económico en la región.

A continuación se ofreció la estrategia a la dirección general de la empresa, esta fue aprobada con la indicación de que se realizaran a la brevedad posible debido a que el costo por traslado de producto por medio de vehículos tenía un costo diario de dos millones de pesos y el costo por demoras en la construcción por 600mil pesos.

En la primera reunión con los campesinos se obtuvieron los siguientes resultados: Se recuperó la confianza a acordar por medios escritos una única interlocución entre ellos y la representación empresarial evitando especulaciones. Se acordó el precio para indemnizar la ocupación de sus tierras y por los daños causados. Se dio entrada a las peticiones de apoyos.

**6.4.1 Resultados de la negociación.** Posteriormente se fueron integrando los expedientes específicos. Agilizando los pagos y se realizaron todas las visitas necesarias al lugar específico donde se reclamaban daños o afectaciones. Esto permitió poco a poco un trato no sólo cordial sino de amigos con los representantes campesinos. Con esta dinámica se logró avanzar 36 k. En menos de tres meses.

Cuando el avance de la obra hubo llegado a la zona residencial y las localidades semiurbanas, los reclamos fueron distintos a los ejidales. Por una parte la población general se opuso fuertemente a la construcción del poliducto argumentando posibles accidentes. Por esta razón llevaron a cabo marchas y manifestaciones en contra de la obra. Su petición concreta radicaba en la negación absoluta de que el ducto pasara por su comunidad, debido a que muy cerca de su trazo se encontraban escuelas.

La razón por la que se eligió ese trazo es porque ahí se encuentra el derecho de vía del ferrocarril y porque se trata del área mas apropiada de acuerdo a la mecánica de suelos.

Los colonos de la zona residencial por su parte se opusieron argumentando la cercanía de sus propiedades con lo cual se podrían generar contaminaciones a sus pozos de abasto del agua potable. Este grupo se respaldó con la participación de organizaciones ambientalistas y utilizó los medios de comunicación para presionar contra la realización de la obra.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Ver anexo, n° 20, notas periodísticas sobre la participación en las negociaciones para la construcción del poliducto Salamanca Guadalajara

Sus peticiones se centraron en la exigencia del cambio de trazo, indemnizaciones por supuestas afectaciones muy por encima de las normales, seguro contra riesgo, pagos individuales y solicitudes de apoyos para el fraccionamiento y el poblado.

En este caso se aplicó una estrategia de convencimiento a través de pláticas y exposiciones, en ellas se explicó el funcionamiento de los ductos y las medidas de seguridad. Se ofrecieron los documentos que acreditaban el derecho de la empresa a ocupar el derecho de vía y se llevaron a cabo recorridos con los pobladores en cada uno de los puntos que consideraron que pudiera existir peligro. Para llegar a una solución de beneficio de ambas partes se contó con el apoyo de las autoridades estatales.

La totalidad de los trabajos de negociación concluyeron en 10 meses, la obra se realizó sin cambio final de trazo, se indemnizó a los propietarios afectados, se llevaron a cabo medidas de seguridad adicionales para mayor tranquilidad de la población y se apoyó la realización de obras de beneficio colectivo.

## **Conclusiones.**

Las relaciones entre el Estado y la sociedad se encuentran en una coyuntura que ha implicado la redefinición de cada uno y modificaciones en sus vínculos. En efecto, los cambios económicos, comunicacionales, científicos y tecnológicos ocurridos fundamentalmente en los últimos tres lustros del siglo XX han alterado aceleradamente el modo de vida de gran parte de la humanidad.

Esta situación ha tenido como contraparte social y política la modificación de las características tanto del Estado como de la sociedad. En el caso del Estado, se puede apreciar un tránsito del Estado de bienestar, surgido de las dos guerras mundiales y que en el caso de nuestro país se enriquece con la ideología de la Revolución Mexicana, a un Estado de corte liberal, el cual implica la adopción de políticas de reducción del aparato estatal, libre mercado, desmantelamiento de los programas sociales, fortalecimiento de la propiedad privada y fomento del individualismo.

Para el caso mexicano, esto ha significado el debilitamiento del sistema político que tuvo durante varias décadas su mayor baluarte en el partido de Estado. Surgido a partir de un conflicto social, el partido de estado conserva su esencia y se convierte en el principal gestor de las demandas sociales, controlador corporativo de los actores políticos y administrador de los conflictos sociales y políticos.

El partido de Estado tuvo durante esta etapa una presencia abrumadora en casi todos los ordenes de la vida económica, social y política en nuestro país. Partido y gobierno fueron en ese entonces uno para sí mismo. Con algunas variaciones en la política económica y con el respaldo de la ideología revolucionaria las instituciones que se crean o consolidan en ese período están orientadas al fortalecimiento del partido, a garantizar la estabilidad del gobierno y a consolidar el dominio de la clase política.

Los cambios en el orden mundial, el desmantelamiento del Estado de bienestar y el debilitamiento del sistema político basado en un partido de Estado, coinciden con el fortalecimiento de una sociedad civil mejor organizada y más participativa Si

bien el Estado de bienestar sirvió de plataforma para consolidar las instituciones posrevolucionarias y populares, el Estado liberal ha tenido como característica esencial el desmantelamiento de esas mismas instituciones.

La organización social la podemos observar por diversas manifestaciones pero conviene sintetizar su análisis en dos grandes apartados. El primero de ellos obedece a la organización de grupos sociales que centran su atención en torno a la defensa de temas de vanguardia que históricamente fueron excluidos por el Estado o que surgen a partir de la emergencia de una nueva generación y con ello una nueva forma de pensar.

Sus acciones pasan de la gestoría e iniciativa social al abierto enfrentamiento con el gobierno o particulares que ponen en peligro su comunidad, entorno ambiental, o interés particular. Por lo regular estos grupos no tienen una vocación por el poder.

En el otro bloque, se encuentra la sociedad civil preocupada por la consolidación de un sistema democrático. Con una vocación política estos grupos sociales se han organizado entorno a fuerzas políticas diversas al partido oficial, han ido ocupando los espacios políticos que ha dejado el partido de Estado y se han convertido en las vías de gestión de las más diversas demandas sociales. Para estos actores, las contiendas electorales y la competencia política han significado la lucha por la democratización de la vida pública.

El conjunto de cambios que experimentan las relaciones entre un Estado en transición y una sociedad fortalecida ha tenido como consecuencia la aparición de múltiples conflictos políticos y sociales. Durante la existencia del Estado de bienestar y del partido de Estado los conflictos sociales fueron atendidos a través de mecanismos que en muchas ocasiones violentaban el marco de derecho pero que se justificaron en la razón del desarrollo nacional y del beneficio común.

En otras ocasiones los conflictos se atendieron en un marco de derecho plenamente caduco e injusto que respaldó los abusos cometido por las instituciones del sector público. El marco de derecho en el que se dirimen los conflictos sociales en la actualidad concede muy pocos recursos a los ciudadanos

que confrontan las acciones de gobierno y los procesos judiciales son largos y costosos.

Esto provoca un desencantamiento social de tal envergadura que los ciudadanos optan por la organización para hacer frente a las acciones de gobierno que lesionan sus intereses. Esta situación pone en grave riesgo la viabilidad de las instituciones y atentan contra la estabilidad de gobierno. Es evidente que el marco de derecho y las prácticas administrativas no han evolucionado al ritmo que lo ha hecho la sociedad. Con el fortalecimiento de la sociedad civil y en pleno tránsito hacia una sociedad democrática, las demandas sociales fácilmente se convierten en conflictos.

Desde el punto de vista de la administración pública estos son graves problemas debido a que los funcionarios públicos se encuentran enfrentando situaciones de conflicto sin la capacitación y sin los instrumentos legales y administrativos que le permitan tener éxito.

Es urgente que las fuerzas políticas trabajen en la consolidación de un marco de derecho que posibilite la solución de los conflictos por la vía de la negociación. Para tal fin es necesario redefinir los márgenes y las reglas de actuación tanto de los actores políticos como de las instituciones públicas. En ese mismo sentido es conveniente que las instituciones cuenten con órganos especializados de negociadores y que estos funcionarios se encuentren plenamente capacitados.

Más aún, resultaría de gran conveniencia para todos los sectores sociales y políticos si la administración pública contara con los elementos orgánicos y legales para tener como obligación de sus actividades la realización de concertaciones administrativas y sociales para llevar a cabo las tareas correspondientes a las instituciones. Esto implica elevar a rango de obligatoriedad la planeación participativa y la consulta cívica.

En síntesis significa adecuar el marco normativo necesario para elevar a la negociación a rango de política pública concediéndole los recursos necesarios para consolidarla como práctica transparente y cotidiana de las relaciones del Estado y la sociedad.

Para el caso de Pemex Refinación, organismo subsidiario de Petróleos Mexicanos, las virtudes de adoptar estas medidas han quedado plenamente demostradas. Petróleos Mexicanos ha sido para nuestro país mito y sustento. Como institución forma parte de la consolidación del México posrevolucionario que ve reflejada en ella el símbolo del nacionalismo y la soberanía, como empresa ha sido el sustento del país proporcionado en promedio el 40% de los recursos estatales.

Es quizás esta gran importancia política y económica lo que ha impedido ver los múltiples conflictos que Pemex ha provocado en los ámbitos regional o local. Como parte de las instituciones de gobierno, las actividades de Pemex propiciaron los abusos en la utilización de tierras comunales ejidales e incluso privadas, bajo el amparo del desarrollo nacional.

Gran parte de las tierras en donde se ubican las instalaciones petroleras fueron ocupadas sin mediar procedimiento legal o administrativo, muchas de ellas corresponden a despojos que realizaron las compañías petroleras extranjeras y que pasaron a dominio del Estado como parte de los efectos del decreto expropiatorio de 1938.

Más recientemente la expansión de la industria petrolera a requerido de la utilización de tierras que no han podido ser regularizado debido a que el procedimiento para tal efecto requiere de la acreditación total de la propiedad y en nuestro país no ha existido sino hasta fechas muy recientes los correspondientes programas de regularización de la tenencia de la tierra.

En algunos casos Pemex ha ocupado tierras, prometiendo a sus propietarios un pago que nunca se ha realizado. Muchos de estos casos se encuentran en los tribunales desde hace muchos años y no se augura un final satisfactorio para los particulares.

Otra de las causas que con frecuencia genera conflictos sociales han sido las afectaciones al medio ambiente entre ellas la contaminación por fugas o derrames

en los sitios de explotación y transportación, o la contaminación por emisiones a la atmósfera en las instalaciones de transformación.

Una causa de mayor conflicto de la empresa con la sociedad ha sido la presencia de los accidentes ocurridos, la mayoría de ellos sólo son conocidos por la sociedad local, pero algunos de ellos han alcanzado repercusión en el plano nacional.

Si bien estos tres tipos de conflictos tienen origen operativo, uno de los conflictos de mayor relevancia en la actualidad para la empresa tiene su origen en la creciente incompatibilidad local entre las actividades industriales y el desarrollo de las localidades. Es decir. La falta de planeación y previsión por parte de la empresa y de las autoridades locales provoca que las manchas urbanas absorban a las instalaciones de manera desordenada potenciando con ello los posibles conflictos.

El ritmo de crecimiento de las ciudades del país donde se encuentran ubicadas las instalaciones de Pemex Refinación ha incrementado las posibilidades de conflicto debido a que la falta de inversión en las instalaciones, los altos costos que significa reubicarlas y la falta de planeación del entorno hacen previsible que en el momento que se presente determinado accidente, este cause daños mayores a la población civil del entorno.

Los antecedentes de estos conflictos al ser conocidos por la sociedad que habita en el entorno han generado en la mayoría de la población una animadversión a la construcción de nuevas instalaciones. En muchos casos la organización hace frente a las pretensiones empresariales organizando marchas, manifestaciones u otro tipo de presión que en gran medida son apoyadas por las autoridades locales. Como ocurrió durante el periodo 1995-2000 cuando se presentaron conflictos sociales derivados de alguna de estas causas, la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, los resolvió a través de la negociación directa con los grupos interesados. Hacer las negociaciones de frente y de manera transparente nos permitió obtener soluciones satisfactorias en todos los casos.



La negociación ha sido la estrategia fundamental para solucionar los conflictos y procurar un ambiente armónico entre la convivencia de las instalaciones industriales y las actividades sociales.

Al poner en práctica los programas preventivos a través de la concertación como mecanismo de negociación para evitar la aparición de conflictos, ha requerido de la obtención de la voluntad de diversas autoridades locales y federales, lo cual ha sido una tarea que en algunas ocasiones no ha encontrado respaldo por parte de estas autoridades, debido fundamentalmente a la falta de una cultura de la prevención y cooperación institucional además de que en muchos casos sienten invadidas sus áreas de poder y por tanto rehusan cooperar.

Sin embargo es imprescindible que tanto en el caso de Pemex como en las áreas de la administración pública que mantienen contacto social, se tome muy en serio la nueva realidad en la que se desarrollan las acciones de gobierno, los riesgos de gobernabilidad que se corren y las ventajas, las enormes ventajas de construir en compañía de la sociedad una cultura de la negociación transparente y abierta que caracterice a un país en plena transición.

## Material documental de apoyo y consulta.

### I.- Bibliografía.

- Aguilar Valenzuela, Rubén. y Arredondo Ramírez, Vicente. (coords.), *Sociedad civil, análisis y debates*, Revista, tomos I, II, III, México, 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis. "Las organizaciones civiles y el gobierno en México" en Revista *Sociedad civil, análisis y debates*, México, Foro de apoyo Mútuo a.c., 1998, volumen I.
- Alcantara Saenz, Manuel. *Gobernabilidad crisis y cambio, elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, F.C.E. 1995, 260 pp.
- Allub, Leopoldo. y Michel, Marco A. *Industria petrolera y cambio regional en México*, México, Centro de Estudios para la Integración Social, 1980, 67 pp.
- Azuela, Antonio, Duhau Emilio. *Gestión urbana y cambio constitucional*, México, UAM, 1993, 260 pp.
- Berkeley, Arthur y Colosi, Thomas R. *El arte de conciliar intereses*, México, Limusa, 1989, 233 pp.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, F.C.E. 1989, 138 pp.
- Bobbio, Norberto. *Origen y fundamento del poder político*, México, 1982,
- Bonilla Sánchez, Arturo. *Mercado internacional del petróleo: problemas y enfoques nacionales*, México, UNAM, IIE, 1988, 205 pp.
- Bravo y Vera, Gonzalo. *El petróleo como elemento de negociación de los países subdesarrollados*, México, UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, 1977, 230 pp.
- Brown, J. A. *Técnicas de persuasión, de la propaganda al lavado de cerebro*, Madrid, Alianza, 1981.
- Buchanan, James. *Los límites de la libertad: entre la anarquía y el leviatán*, México, ed. la red de Jonás, 1981, 244 pp.
- Camou, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*, México, I.F.E. 1995, 216 pp.
- Campos, Ricardo. *Fondo Monetario Internacional, deuda externa mexicana y la administración pública*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1991, 284 pp.
- Castañeda, Jorge G. *Sorpresas te da la vida, México 1994*, México, Aguilar nuevo siglo, 1994, 173 pp.
- Colom, Francisco. *La transición española: del autoritarismo a la democracia*, México, IFE, (col. temas de la democracia), 1997, 24 pp.
- Cordera, Rolando. y Tello, Carlos. *México la disputa por la nación, perspectivas y opciones de desarrollo*, México, Siglo XXI, 1986, 150 pp.
- Corona Armenta, Gabriel. *La burocracia sindical frente a la modernización del Estado mexicano*, México, UNAM, 1998, 268pp.
- Coser A., Lewis. *La función del conflicto social*, México, 1975.
- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, F.C.E., 1989, 269 pp.

- Dávila Rivera, Luis. y Sánchez, Marco Aurelio. (coords.), *Fin de siglo, cambios políticos en México y el mundo*, México, UAM; Universidad de Querétaro, 1992, 189 pp.
- De Buen, Néstor. *Concertación social, reconversión y empleo*, México, Porrúa, 1988, 200 pp.
- —————. *Razón de Estado y justicia social*, México, Porrúa, 1991, 224 pp.
- Dieter, Helm. "Las fronteras económicas del Estado", en *Vertientes de la modernización*, vol.6, México, IEPES, 293pp.
- Dos Santos, Mario. *Concertación político-social y democracia*, México, CLACSO, 1991, 369 pp.
- Dror, Yehezkel. *Enfrentando el futuro*, México, F.C.E., 1990, 347 pp.
- —————. *La capacidad de gobernar, informe al Club de Roma*, México, F.C.E., 1996.
- Eisenschutz Hartman, Roberto.(coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México*, México, UAM; Porrúa, 1999, 475 pp.
- Fischer, Roger. *El arte de negociar sin ceder*, México, CECSA, 1996, 101pp.
- Folberg, Jay y Taylor, Alison. *Mediación, resolución de conflictos sin litigio*, México, Limusa, 1997, 369 pp.
- García, Coll Julio. *El espacio urbano en su contexto metropolitano y regional*, México, 1997.
- Garza Salinas, Mario, y Rodríguez Velázquez, Daniel.(comp.), *Los desastres en México, una perspectiva multidisciplinaria*, México, UNAM;UAM; 1998, 286 pp.
- Giddens, Anthony. *La tercera vía y sus críticos*, México, Taurus, Alfaguara, 2000, 203 pp.
- Gómez, Violante Mauricio Samuel. *La concertación social*, México, ITAM, 1992, 103 pp.
- Gorbachev, Mijail. *Perestroyka, nuevas ideas para mi país y el mundo*, México, Diana, 1987, 372 pp.
- Gutiérrez Puebla, Javier. *La ciudad y la organización regional*, España, ed. Cincel, 1984.
- Guzmán Carballo, Porfirio. *La experiencia de la concertación social en México, del Pacto Obrero al Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico*, tesis, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1993, 186 pp.
- Heinz, Eulau. *La persuasión y el comportamiento en la política*, Argentina, Plus Ultra, 1965.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, México, F.C.E., 1985, 341 pp.
- Howard Ross, Mark. *La cultura del conflicto, las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*, España, Paidós, 1995, 288 pp.
- Howard, Raífa. *El arte y la ciencia de la negociación*, México, F.C.E., 1991, 367pp.
- Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, México, Paidós, 1998, 422pp.
- Infante Quintanilla, José Ernesto. *Historia de la política económica de concertación, 1987-1993*, México, tesis Universidad Iberoamericana, 1993,410 pp.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La concertación social, en Coloquio sobre la concertación social*, México, UNAM, 1987, 682 pp.
- Jean-Daniel, Clavel. *La negociación diplomática multilateral*, México, F.C.E., 1994.
- Kennedy, Gavin. *El poder de la negociación, cómo obtener las mejores transacciones y ser feliz regateando*, México, ed. Deusto, 1995, 335 pp.

- Kosomen, Peca. "Crisis del Estado benefactor" en *Reforma del Estado: las razones y los argumentos, perspectivas de modernización política*, México, IEPES, 1990, 285pp.-----  
Vermon, Raymond. "La promesa y el reto de la privatización" en *ibid.*
- Lionel, Bellinaer. *La persuasión*, México, F.C.E, 1990, 148 pp.
- Maddux, Robert. *Negociación exitosa*, México, Trillas, 1997.
- Martín Moreno, Francisco. *México negro*, México, Petróleos Mexicanos, 1991, 628 pp.
- Martínez Anzures, Luis Miguel. *El Estado, liberalismo y modernización*, tesis doctoral, México, UNAM, Fac. de Ciencias Políticas y Sociales, 1996.
- McNeil, Elton. *La naturaleza del conflicto humano*, México, F.C.E., 1993, 213 pp.
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario, las contradicciones del sistema político mexicano*, Océano, 1995, 182 pp.
- Milkos Thomas, *Planeación prospectiva*, México, Limusa, 1991, 195 pp.
- Miranda, Burgos Ricardo. *El surgimiento del conflicto social en las sociedades modernas*, México, INAP, 1997.
- ----- *La gobernabilidad y el manejo del conflicto social en las metrópolis y regiones de México*, México, INAP, 1997.
- Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública, México, F.C.E., 1978, 194 pp.
- Muñoz, Barret Jorge; Sánchez, Luna Gabriela. et al. *La industria petrolera ante la regulación jurídico-ecológica en México*, México, UNAM, 1992, 251 pp.
- Páez, García Benjamín. *Modernización del Estado y empresa pública*, México, INAP, 1994, 316 pp.
- Paz, Octavio. *Tiempo nublado*, México, ed. Planeta, 1983, 203 pp.
- Pérez, Arreola Evaristo. *La concertación democrática, una propuesta mexicana*, México, tesis UNAM, 1987, 207 pp.
- Petróleos Mexicanos, *La industria petrolera en México*, México, 1988, cuatro tomos.
- Pradilla Cobos, Emilio. (comp.), *Expansión de la mancha urbana*, México, UAM, 1990, 85 pp.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. *El movimiento urbano popular en México*, México, Siglo XXI, 1986, 224 pp.
- Rey Romay Benito. *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1987, 160 pp.
- Reyes, Heróles Federico. *Sondear a México*, México, Océano, 1995, 206 pp.
- Rodríguez Vangort, Frances. y Garza Salinas, Mario. (coords.), *La nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el siglo XXI*, México, SEGOB., 1999, 503 pp.
- Santos, Ilorente Javier. Episodios petroleros, México, Petróleos Mexicanos, 1988, 192 pp.
- Schedler, Andreas. *Condiciones y racionalidades de la concertación social*, en serie de estudios sociales N° 23, Santiago de Chile, FLACSO, 1992, 84pp
- Servín, Massieu Manuel. *El municipio metropolitano y los instrumentos de política ambiental*, México, I.P.N. 1996, 12 pp.
- Sheling, Thomas. *La estrategia del conflicto*, España, Tecnos, 1964, 241pp.

- Sin autor. La concertación, el camino para modernizar a México, México, Presidencia de la República, 1989.
- Sin autor. *La persuasión en la comunicación*, México, Paidós, 1991, 294 pp.
- Sin autor. *Las metrópolis mexicanas: Legislación, gobernabilidad democrática y coordinación Intergubernamental*, México, SEDESOL, 1996, 24 pp.
- Sin autor. *Renovación del pacto para la estabilidad y el crecimiento económico*. Presidencia de la República, Dirección general de comunicación social, México, 1989. (concertaciones para los períodos: septiembre – noviembre de 1988; 1° de agosto de 1989 al 31 de marzo de 1990).
- Sirvent, Carlos. *El sistema político mexicano*, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas, No. 70, 1972.
- Sobrino, Luis Jaime. *El espacio urbano en su contexto metropolitano y regional*, México, INAP, 1997, 735-745 pp.
- Stevens Carl M. *Estrategia y negociación del acuerdo colectivo*, México 1987, 253 pp.
- Stoessinger, John G. *El poderío de las naciones*, México, Gernika, 1986, 508 pp.
- Suarez, Marínés. *Mediación, comunicación de disputas y técnicas*, Buenos Aires Argentina, 1996, 365 pp.
- Subdirección técnica administrativa. *Breviario de términos y conceptos sobre ecología y protección ambiental*, México, Petróleos Mexicanos, 1991, 324pp.
- Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, México, 1979, 85 pp.
- Vonn Alemann, Ulrich y Heinze, Rodolfo. *Del Estado estamental al corporativismo liberal*, en Revista de Estudios Políticos, No. 5, 1978.
- Walton, Richard. *Conciliación de conflictos interpersonales*, México, Fondo Educativo Interamericano, 1973, 161 pp.
- Yopo, Boris. *Racionalidad y acuerdo, hacia un tratado de la concertación en México*, México, El Colegio de México, 1990, 230pp.
- Zamora, Jorge de Jesús. *Estado y burocracia: los conflictos laborales en el poder ejecutivo federal, 1975-1979*. México, UNAM, tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1982.

## II.- Diccionarios.

- *Biblioteca Clásicos del Derecho*, México, Harla, 1997, 8 tomos.
- *Diccionario de política*, Bobbio, Norberto. y Mateuci, Nicola. (coords.), México, SigloXXI, 1995 dos tomos.
- *Diccionario Enciclopédico*, Grijalbo. 1996.
- *Diccionario Enciclopédico*, Larousse, 1997.
- *Diccionario Jurídico Básico*, Martínez de Navarrete, Alonso. Buenos Aires Argentina, ed. Heliasta, 1991.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, UNAM, Porrúa, 1998, cuatro tomos.

- *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Berlín Valenzuela, Francisco. (coord), México, Porrúa, 1998.
- *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Otanza, Juan. Bilbao España, ed. Ansuri, 1981.
- *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid España, ed. Aguilar, 1975.
- *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.
- *Vocabulario Jurídico*, Couture, J Eduardo. Buenos Aires Argentina, ed. Palma, 1998.

### III.- Leyes, reglamentos y planes.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Porrúa, 1995, dos tomos.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
- *Ley Federal de las Entidades Paraestatales (tematizada)*, García León Carlos (coomp). México, ed. PAC, 1998.
- *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo*, reformas 11 de mayo de 1995, 13 de noviembre de 1996,
- *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*. 1992.
- *Reglamento de la Ley Organica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*.

Promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

(exposición de motivos), 1º de julio de 1992.

- *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Reglamento de la Ley, en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, y en materia de Residuos Peligrosos*.
- *Ley Federal del Trabajo*.
- *Ley General de Protección Civil*.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000*.
- *Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000*.
- *Programa de Cien Ciudades Medias, SEDESOL*. 1995.
- *Plan Estatal de Desarrollo, (diversas entidades federativas)*.
- *Plan Municipal de Desarrollo, (diversos municipios)*.
- *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía, 1995-2000*.
- *Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos*.
- *Plan de Negocios de Pemex Refinación*.
- *Carpeta de acuerdos del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. ( octubre de 1995), (febrero de 1998)*.

## **IV.- Material hemerográfico.**

### **Revistas**

- América económica. ediciones especiales anuales, 1997, 1998.
- American Journal of Sociology. U.S.A., 1994, N°.IX.
- Época. Varios números
- Fortune. varios números.
- Oil & Gas, Revista latinoamericana. Sep/ oct.1998.
- Proceso. varios números.
- Revista Jurídica, Pemex Lex. Nos. 141-142, abril del año 2000; 145 -146 julio agosto año 2000; 147 -148; septiembre octubre del año 2000, 149 -150 noviembre diciembre del año200; edición especial del año 2000.
- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, N°. 172.
- Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, 2/93.
- *Anuario Estadístico de Petróleos Mexicanos, años 1995,96,97,98,99,2000.*
- *Memoria de Labores de Petróleos Mexicanos, años 1993,94,95,96,97,98,99,2000.*
- *Comparecencia del Director General de Petróleos Mexicanos, 19 de noviembre de 1996*

### **Diarios de circulación nacional:**

El Economista.  
El Financiero.  
El Nacional.  
El Universal.  
La Jornada.  
Reforma.

### **Diarios locales.**

A.M. de León Guanajuato.  
Al Día de León Guanajuato.  
Crónica del D. F.  
Diario de la Frontera, de Sonora.  
El Correo de Hoy, de León Guanajuato.  
El Correo de Salamanca.  
El Heraldo de Guanajuato.  
El Sol de León Guanajuato.  
El Sol de Salamanca.  
El Sol de San Luis Potosí.  
El Valle, del Estado de México.  
Hoy de Salamanca Guanajuato.  
La Jornada de Occidente.  
La Jornada del Sur.  
Reforma, Estado de México

## Anexos



## **Indice de Anexos.**

- 1.- Organigrama de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.
- 2.-Funciones de la Superintendencia a mi cargo.
- 3.- Asignación como coordinador de los programas referidos.
- 4.-Estructura básica considerada en la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Con un ejemplo de carta urbana en este caso, el entorno de las instalaciones en la Ciudad de Puebla, Puebla.
- 5.- Recorte periodístico de la promoción del programa en la Ciudad de Nogales Sonora.
- 6.- Plano de la Ciudad de Querétaro donde se pueden observar las áreas vulnerables por posibles afectaciones de fenómenos hidrometeorológicos, con las vías de evacuación.
- 7.-Plano de localización de las instalaciones en la Ciudad de San Luis Potosí con los círculos de afectación y las zonas urbanas en el entorno.
- 8.- Notas periodísticas sobre el conflicto y nuestra participación en su solución en el caso de la Ciudad de Salamanca Guanajuato.
- 9.- Notas periodísticas sobre el conflicto en la terminal de almacenamiento en la ciudad de León Guanajuato en relación con el establecimiento del centro comercial Soriana. Nuestra participación en la atención de tal caso.
- 10.-Entorno urbano de la terminal de San Juan Ixhuatépéc y la zona industrial que le rodea.
- 11.- Boletín de prensa emitido por Petróleos Mexicanos en relación a los sucesos del 11 de noviembre de 1996.
- 12.- Boletín de prensa de Petróleos Mexicanos en relación a las acciones para atender el siniestro del 11 de noviembre de 1996.

- 13.- Notas periodísticas sobre nuestra participación en la atención a los grupos sociales derivados de presiones a efectos de solicitar la reubicación de San Juan Ixhuatépéc debido al accidente del 11 de noviembre de 1996.
- 14.- Notas periodísticas sobre las declaraciones de funcionarios municipales condicionando la apertura de la instalación al pago de impuestos.
- 15.- Boletín de prensa de las autoridades municipales de Tlalnepantla.
- 16.- Notas periodísticas sobre la apertura de la terminal.
- 17.- Solicitud del pago de impuestos municipales por parte del Partido Acción Nacional.
- 18.- Documentos de huelga y presión de los grupos sociales en el entorno.
- 19.- Minuta de acuerdos con los grupos sociales para la apertura de la instalación.
- 20.- Notas periodísticas sobre nuestra participación en la atención y solución del conflicto derivado de la construcción del poliducto Salamanca Guadalajara.

## **1.- Organigrama de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.**



**PEMEX**  
REFINACION

**UNIDAD DE CONCERTACION Y  
APOYO REGIONAL**

**MANUAL DE ORGANIZACION**

**NO-300-10100-03**

**OCTUBRE DE 1998**



**INDICE**

- 1.- INTRODUCCION
- 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS
- 3.- MARCO NORMATIVO
- 4.- OBJETIVO
- 5.- POLITICAS
- 6.- FUNCIONES
- 7.- TIPO DE ORGANIZACION
- 8.- ESTRUCTURA ORGANICA
- 9.- ORGANOGRAMA ESTRUCTURAL
- 10.- ORGANOGRAMA FUNCIONAL
- 11.- ORGANOGRAMA DE PLAZAS

## **1. INTRODUCCION**

**El presente Manual de Organización fue elaborado por la Subdirección de Finanzas y Administración a través de la Gerencia de Recursos Humanos, conjuntamente con la Unidad de Concertación y Apoyo Regional, siguiendo los criterios de organización contenidos en la "Norma para la Elaboración de Manuales de Organización" vigente.**

**Este documento constituye un apoyo administrativo que contiene información sobre los antecedentes históricos, el marco normativo general, la estructura orgánica, objetivos, políticas y funciones de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional, dependiente directamente de la Dirección General de Pemex - Refinación.**

**Su propósito fundamental es dotar al personal de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional, de una herramienta de consulta y apoyo para el desarrollo y cumplimiento de sus funciones.**

**El presente documento será de observancia general en el ámbito de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.**

**Corresponde a la Subdirección de Finanzas y Administración a través de la Gerencia de Recursos Humanos vigilar y evaluar el cumplimiento de este Manual, de mantenerlo actualizado y controlar su difusión.**



## **2. ANTECEDENTES HISTORICOS**

Pemex - Refinación se crea por decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de julio de 1992, como Organismo Descentralizado de carácter técnico, industrial y comercial, responsable de los procesos, industriales de la refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

Para dar respuesta a lo anterior, la Dirección General de Petróleos Mexicanos, determinó la fusión de las Subdirecciones de Transformación Industrial y la Comercial y la transferencia de funciones y recursos de las Subdirecciones de Proyecto y Construcción de Obras, Finanzas y de la Técnica Administrativa a fin de asegurar los resultados del Organismo.

Con objeto de iniciar el proceso de organización de Pemex - Refinación, el Consejo de Administración en sesión celebrada el 4 de diciembre de 1992 autorizó la estructura básica incluyendo el segundo y tercer nivel organizacional.

Basado en lo anterior, mediante Acuerdo No. PXR-DG-01/93 del 31 de mayo de 1993, la Dirección General de Pemex - Refinación autorizó la estructura de organización de la Unidad de Integración Comunitaria.

Posteriormente, derivado de los cambios recientes en la Administración de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y de las medidas de austeridad y disciplina presupuestal emitidas por el Gobierno Federal, en Acuerdo Núm. DGPR/SFA/012/95 del 15 de septiembre de 1995, se autorizó la adecuación y ajuste de la Estructura de Organización de la Unidad de Integración Comunitaria de la Dirección General de Pemex-Refinación, así como su cambio de denominación a Unidad de Concertación y Apoyo Regional.

Así mismo, con el fin de contar con una estructura de organización acorde a nuevas funciones y responsabilidades a nivel de Dirección General, que permitan atender adecuadamente las necesidades de evaluación de resultados y de información requerida tanto al interior del Organismo, como del Corporativo y del Gobierno Federal, el 30 de septiembre, mediante Acuerdo PXR-DG-025/97 del 30 de septiembre de 1997, se autoriza la creación de la Unidad de Análisis Económico e Información Gubernamental y la adecuación de la estructura de organización de la Oficina de la Dirección General y de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.

### 3. MARCO NORMATIVO

#### EXTERNO

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo y su Reglamento.  
Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios 1992.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley Federal de las Entidades Paraestatales.  
Ley de Planeación.  
Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento.  
Ley de Ingresos de la Federación en vigor.  
Ley General de Bienes Nacionales.  
Ley en Adquisiciones y Obras Públicas.  
Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento.  
Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento.  
Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.  
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.  
Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.  
Ley General de Asentamientos Humanos.  
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente.  
Ley Forestal.  
Código Fiscal de la Federación y su Reglamento en vigor.  
Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995 - 2000.  
Programa del Medio Ambiente 1995 - 2000.  
Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.  
Programa de Energía 1995 - 2000.  
Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.  
Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.





**INTERNO**

**Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos**

**Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.**

**Reglamento para la Planeación, Programación y Presupuestos Institucionales.**

**Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX - STPRM en vigor.**

**Plan de Negocios de Pemex Refinación.**

**Política de Seguridad Industrial y Protección Ambiental de Petróleos Mexicanos.**

**Acuerdo 920269 del C. Director General de Petróleos Mexicanos de fecha 21 de enero de 1992, sobre Uso y Destino de Activos Improductivos.**

**Acuerdo JC-190/92 del H. Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos de fecha 8 de diciembre de 1992, sobre Normatividad para el Otorgamiento de Donativos.**

**Acuerdo JC-93/93 del H. Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos de fecha 27 de agosto de 1993, adición a la Normatividad para el Otorgamiento de Donativos, aprobada el 8 de diciembre de 1992.**

**Acuerdo CA-115/96 del H. Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos de fecha 30 de mayo de 1996.**

**Bases de Colaboración para apoyar el Programa de Solidaridad Forestal.**

**Bases de Colaboración para llevar a cabo los Lineamientos del Programa Nacional de Reforestación 1995 -2000.**

**Procedimiento Operativo para Trámite y Entrega de Donaciones de Productos Petrolíferos con cargo a Pemex Corporativo, complementario al Procedimiento autorizado por el Consejo de Administración de Pemex el 28 de mayo de 1996.**

**Procedimiento Operativo para el Trámite y Entrega de Donaciones de Bienes Muebles en Desuso con cargo a Pemex Corporativo, complementario al autorizado por el H. Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos el 20 de mayo de 1996.**

**Circular VIN-017/96 de fecha 1o. de julio de 1996, Normatividad para el registro contable-presupuestal de las operaciones por donativos y donaciones.**

#### 4. OBJETIVO

Establecer la vinculación con autoridades, grupos sociales y comunidades promoviendo condiciones favorables para el adecuado funcionamiento de las instalaciones de Pemex - Refinación, a través de la concertación de acciones que contribuyan a mantener una relación armónica con la sociedad y con el medio ambiente para lograr el objetivo central de la institución: la maximización del valor económico en las mejores condiciones de beneficio a la sociedad.

## 5. POLITICAS

Procurar que los apoyos sean dirigidos a la resolución de peticiones que contribuyan a facilitar la operación de las instalaciones del Organismo y apoyen a las comunidades, dando prioridad a las acciones derivadas de los acuerdos con autoridades y compromisos parciales, particularmente las emanadas de programas de regulación del uso del suelo en el entorno de las instalaciones de Pemex-Refinación.

Procurar la concertación, con los gobiernos estatales y municipales y sectores sociales en las soluciones a la problemática y atención de solicitudes presentadas para mantener un clima de colaboración, que mejore la presencia del Organismo en las localidades y la sociedad en general.

Procurar la elaboración de programas de actualización documental en materia urbana para las instalaciones del Organismo, verificando que las instalaciones cumplan las especificaciones en materia urbana establecidas por los municipios.

Fomentar la buena imagen de pemex-Refinación y en general de Petróleos Mexicanos, ante la sociedad y autoridades locales.

Fortalecer la relación entre Pemex-Refinación, sus trabajadores, autoridades y sociedad en general, mediante la aplicación de políticas claras en la gestión para el otorgamiento de donativos, donaciones y otros apoyos, así como en la prestación de servicios sociales.

Favorecer la planeación a través de la elaboración de estudios, cuyas acciones promuevan el desarrollo económico y social de las regiones petroleras y localidades con instalaciones del organismo, tendiendo a consolidar las actividades propias de la región y proponer otras que puedan tener éxito de acuerdo con las características de la zona, con el fin de disminuir la dependencia de la economía local de las actividades de Pemex-Refinación.

Procurar que la planeación de acciones y programas de desarrollo regional y social de Pemex-Refinación se realice acorde con los programas operativos institucionales.

## **6. FUNCIONES**

**Planear estrategias de coordinación con las autoridades estatales y municipales en materia de apoyo regional.**

**Integrar los trabajos realizados por los especialistas de la Unidad y los consultores externos.**

**Contribuir con las autoridades locales, en materia de planeación del desarrollo urbano, a través de la elaboración de instrumentos de desarrollo regional y social.**

**Promover con las áreas internas y externas correspondientes, los procedimientos operativos complementarios a la normatividad de donativos y donaciones, entrega de productos petrolíferos y venta de productos interorganismos, conforme a los lineamientos financiero-presupuestales para el control contable de los donativos y donaciones.**

**Difundir, en coordinación con las áreas especializadas de la normatividad urbana y ambiental relacionada con los entornos territoriales de las instalaciones de Pemex-Refinación.**

**Promover con las autoridades e instancias correspondientes los programas y acciones de reforestación, rescate ecológico, promoción ecológica y en general los tendientes a generar una conciencia ecológica entre las comunidades y autoridades de Pemex-Refinación.**

**Coordinar y supervisar el programa de promoción de planes parciales de desarrollo urbano, en el entorno de las terminales de almacenamiento y distribución y en general de las instalaciones de Pemex-Refinación.**

**Promover e impulsar programas de apoyo y vinculación hacia las comunidades para reducir los impactos que pudieran derivarse de la operación de las instalaciones de Pemex-Refinación y lograr que los esfuerzos del Organismo se inscriban en un marco de responsabilidad hacia la sociedad y el medio ambiente.**

**Elaborar estudios y programas de la dinámica sociopolítica, económica y territorial de la áreas con las instalaciones de Pemex-Refinación.**

**Dirigir y coordinar la planeación y programación de las actividades y estudios de concertación y apoyo regional de Pemex - Refinación.**



**Dirigir y organizar las actividades tendientes a la vinculación con grupos sociales y comunidades en general.**

**Dirigir los programas y proyectos encomendados por la Dirección General, en materia social, urbana y ecológica.**

**Coordinar las actividades en las zonas y regiones de Pemex-Refinación que cuentan con representante regionales de la Unidad, a través de mecanismos de comunicación periódica y conforme a controles y procedimientos que aseguren la consecución de las metas trazadas.**

**Evaluar los resultados obtenidos en los proyectos y programas realizados tanto en el ámbito central como en las representaciones regionales.**

**Evaluar los resultados obtenidos en los proyectos, en casos de instalación o reubicación de las terminales de almacenamiento y distribución.**

**Controlar los donativos, donaciones y otros apoyos solicitados y otorgados por el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos.**

**Desarrollar y mantener un sistema de información para el análisis técnico de programas, proyectos, donativos, donaciones y otros apoyos y resolución de contingencias en los cuales participe la Unidad.**

**Representar a Pemex - Refinación en materia de concertación y apoyo regional ante foros internos y externos así como con autoridades y grupos sociales.**



## 7. TIPO DE ORGANIZACION

La estructura de organización de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional está diseñada bajo el criterio de organización funcional, para satisfacer las condiciones que promuevan un adecuado funcionamiento de las instalaciones de Pemex-refinación, mediante la vinculación con autoridades, grupos sociales y comunidades donde se requiera una relación armónica en beneficio de la sociedad y del fortalecimiento de la empresa.



**PEMEX**  
REFINACION

**MANUAL DE ORGANIZACION  
PEMEX-REFINACION  
UNIDAD DE CONCERTACION Y APOYO REGIONAL**

HOJA 11 DE 17

**8. ESTRUCTURA ORGANICA**

**Unidad de Concertación y Apoyo Regional.**

## **2.-Funciones de la Superintendencia General de Concertación a mi cargo.**





## **Superintendencia General de Concertación**

### **Funciones:**

1. Diseñar estrategias de concertación con las autoridades estatales y municipales en apoyo a la operación del organismo.
2. Diseñar e instrumentar las estrategias de negociación con los grupos sociales que interactúan en el entorno de las instalaciones.
3. Aplicar estrategias y acciones de negociación con los grupos y personas afectadas en la construcción de obras del organismo.
4. Atender a los grupos o personas afectadas por la operación o incidentes en la operación del organismo.
5. Diseñar los mecanismos de coordinación con las instancias internas correspondientes para la atención de las contingencias que se presentan en la operación.
6. Representar al organismo en los foros internos y externos ante autoridades y grupos sociales en materia de concertación y apoyo regional.
7. Diseñar los alcances de los estudios y programas para proponer a la Dirección General en materia de concertación, desarrollo regional, planeación urbana, conciencia ecológica y protección civil.
8. Coordinar los trabajos y aplicación de los estudios y programas encomendados a la Unidad por la Dirección General.
9. Elaborar y concertar con las autoridades correspondientes, los convenios de colaboración para firma del titular de la Unidad o del Director General.
10. Dar seguimiento a los compromisos contraídos en los convenios de colaboración firmados.
11. Difundir en coordinación con las instancias correspondientes, los resultados de los estudios, programas y concertaciones resultado de la colaboración institucional.
12. Promover con las autoridades, instituciones, instancias internas y grupos sociales las acciones de reforestación, promoción ecológica, conservación, y en general los tendientes a generar una conciencia ecológica al interior y en el entorno de las instalaciones del organismo
13. Integrar la base de datos con información social, política, económica y territorial de las áreas de influencia del organismo.
14. Coordinar la aplicación de las actividades encomendadas al área en las representaciones regionales de la Unidad

**3.- Asignación como coordinador de los programas referidos.**

México, D.F. a 19 de octubre de 1995

**Lic. Víctor F. Rumaya Farrera**  
**Supte. Gral. de Estudios y Programas**  
**Presente**

Por acuerdo con el Sr. Director General de Pemex Refinación, Dr. Jaime Mario Willars Andrade, comunico a usted que ha sido designado Coordinador General del Programa Nacional de Planes Parciales de Desarrollo, motivo por el cual será necesario que instrumente una Estrategia de Concertación con las autoridades estatales y municipales donde se encuentran ubicadas las instalaciones de este organismo.

Atentamente,



**Lic. Jorge Villarreal Mendoza**  
Titular de la Unidad

c.c.p.- Dr. Jaime Mario Willars Andrade.- Director General de Pemex Refinación.

**Autoridades académicas y administrativas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.**

Por solicitud y para los efectos que el interesado requiera, les hago de su conocimiento que el C. Víctor Fabián Rumaya Farrera se encuentra laborando en esta Unidad a partir del 26 de junio de 1995. Por acuerdo con el Director General de Pemex Refinación, Dr. Jaime Mario Willars Andrade ocupa el puesto de Superintendente General de Estudios y Programas, en la categoría de Especialista Técnico A.

Esta Unidad, es un área dependiente de la Dirección General de Pemex Refinación, organismo subsidiario de Petróleos Mexicanos, creado por Ley Orgánica publicada el 16 de julio de 1992. en el Diario Oficial de la Federación

Entre las funciones básicas encomendadas a esta unidad, se encuentran las de establecer los vínculos de coordinación con las autoridades, ya sean estas federales, estatales o municipales; atender las solicitudes, reclamos y quejas de la sociedad que habita en el entorno de las instalaciones del organismo; así como, la elaboración de los estudios y programas sociales en beneficio a la comunidad y para el apoyo de las actividades operativas del organismo.

En este contexto, entre las principales actividades que ha desarrollado el interesado se encuentran las siguientes:

- Elaboración de alcances de los estudios y programas de vinculación social.
- Concertación con las autoridades federales y locales para realizar los trabajos de manera coordinada.
- Supervisión y control de las actividades del personal que participa en estos trabajos.
- Concertar con autoridades y grupos sociales la solución de conflictos locales que se presenten

De ello se deriva la coordinación general de los siguientes programas:

1. Programa de Planes parciales de Desarrollo Urbano en el Entorno de las Terminales de Almacenamiento y Distribución De Pemex Refinación.

El objetivo de este trabajo es el de realizar los estudios necesarios para proponer a las autoridades competentes los usos y destino del suelo y las actividades compatibles con las instalaciones industriales a fin de evitar presiones urbanas y sociales a la operación, así como generar mayor seguridad para los habitantes del entorno de las instalaciones.

Este trabajo incluye la firma de 78 convenios de colaboración entre el presidente municipal correspondiente y un servidor.

2. Programa de Desarrollo Regional en la zona de influencia de las Refinerías  
Al igual que el programa anterior el objetivo de este, es el de minimizar las presiones urbanas y sociales así como apoyar la operación, sólo que por tratarse de instalaciones industriales de mayor presencia regional, el trabajo se orientó a la generación de alternativas de desarrollo y brechas de oportunidad en las actividades económicas ante la disminución de la presencia petrolera.

La coordinación del trabajo implicó la firma de convenios de colaboración entre el director general del organismo y los seis gobernadores de las entidades donde se ubican las refinerías.

### 3. Programa de Conciencia Ecológica.

El objetivo es realizar las actividades permanentes de fomento entre los trabajadores y la población en el entorno de las instalaciones, de la conveniencia por el respeto al medio ambiente.

Entre las acciones más relevantes de este programa, se encuentran las de reforestación social; visitas guiadas a las instalaciones industriales; creación de centros de preservación ecológica; fortalecimiento de la imagen institucional.

Este es un programa permanente que se lleva a cabo a través de concertaciones con las distintas instancias del gobierno federal, las autoridades locales y organizaciones sociales.

### 4. Programa de Protección Civil en los Municipios que Alojan Instalaciones de Pemex Refinación

Se lleva a cabo en los municipios que alojan tanto a las refinerías como a las terminales de almacenamiento marítimas y terrestres, tiene como objetivo diseñar e instalar los sistemas de protección civil para beneficio de las personas y resguardo del patrimonio de la población. Requiere la firma de setenta y seis convenios de colaboración y tiene un alcance de 17 millones de personas beneficiadas con dicho trabajo.

La presencia de instalaciones puede derivar en situaciones de contingencia o llegar a casos de conflicto. Algunos de ellos ocasionados por incidentes en la operación o por la iniciativa de construcción o desarrollo de proyectos que afectan a la población. La vocación de esta unidad es atender estas situaciones en un marco de concertación y negociación con las autoridades y con los grupos poblacionales.

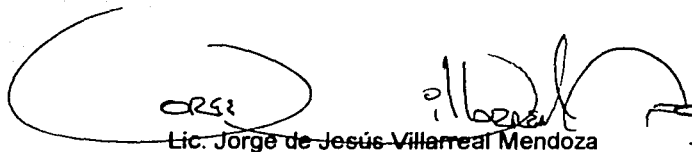
El trabajador en mención ha participado como representante del organismo, atendiendo las contingencias o resolviendo favorablemente los conflictos presentados.

Las tareas realizadas por el trabajador se han apegado en todo momento a los principios institucionales de nacionalismo, innovación, liderazgo y trabajo en equipo. observando disciplina, y cumplimiento de metas y objetivos.

Se extiende la presente para las acreditaciones que al interesado soliciten

Ciudad de México Distrito Federal 27 de marzo de 2001.

Atentamente



CRS

Lic. Jorge de Jesús Villarreal Mendoza

Titular de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional  
Domicilio, Marina Nacional 329, México D.F.  
Teléfono, 52544085, 52540280



Elaboró, Sr. Eulalia Barragán Alvarez

c.c.p. interesado.

**4.-Estructura básica considerada en la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Con un ejemplo de carta urbana, en este caso, el entorno de las instalaciones en la Ciudad de Puebla, Puebla.**

## Estructura básica considerada en la elaboración de un Plan Parcial de Desarrollo Urbano

<b>I. Antecedentes.</b>	
Ambito territorial.	Se define área de estudio y se determinan las condicionantes de otros niveles de planeación. Se definen las bases jurídicas para el desarrollo del Plan. Se analizan los aspectos socioeconómicos y los antecedentes territoriales y de planeación urbana.
Medio natural.	
Infraestructura.	Análisis de:
Estructura urbana.	Infraestructura urbana del área de estudio. Suelo urbano, tenencia y valores. Vialidad y transporte. Vivienda y equipamiento urbano. Imagen urbana y mobiliario peatonal.
Diagnóstico pronóstico.	Ocupación del suelo Medio Ambiente e Imagen Urbana Vivienda y Equipamiento urbano Emergencias urbanas
<b>II. Nivel Normativo</b>	
Objetivos del P.P.D.U.	Específicos del ordenamiento de la zona en estudio.
Normas aprobadas.	Aplicación del marco legal en función de ordenamientos locales y disposiciones federales.
Políticas de desarrollo urbano.	En coordinación con los Planes Nacionales de Desarrollo.
<b>III. Nivel Estratégico.</b>	
Imagen objetivo.	Planteamiento.
Estructura urbana y zonificación secundaria.	Estructura urbana, zonificación secundaria, límites y etapas de desarrollo.
Vialidad y transporte.	Conexiones al exterior, estructura vial, transporte.
Infraestructura.	Obras de cabeza, servicios urbanos, infraestructura básica.
Emergencias urbanas.	Se definen propuestas para prevenir, mitigar y evita las posibles consecuencias de siniestros en la zona de estudio.
Imagen urbana.	Se realizan propuestas que garantizan la utilización adecuada de cada sitio.
Mejoramiento ambiental.	Se realizan propuestas que coadyuvarán a resarcir los daños detectados en la unidad ambiental de la zona de estudio.
<b>IV. Programas de acciones prioritarios y de corresponsabilidad sectorial.</b>	
<b>V. Instrumentos.</b>	
<b>VI. Criterios de ordenamiento urbano.</b>	



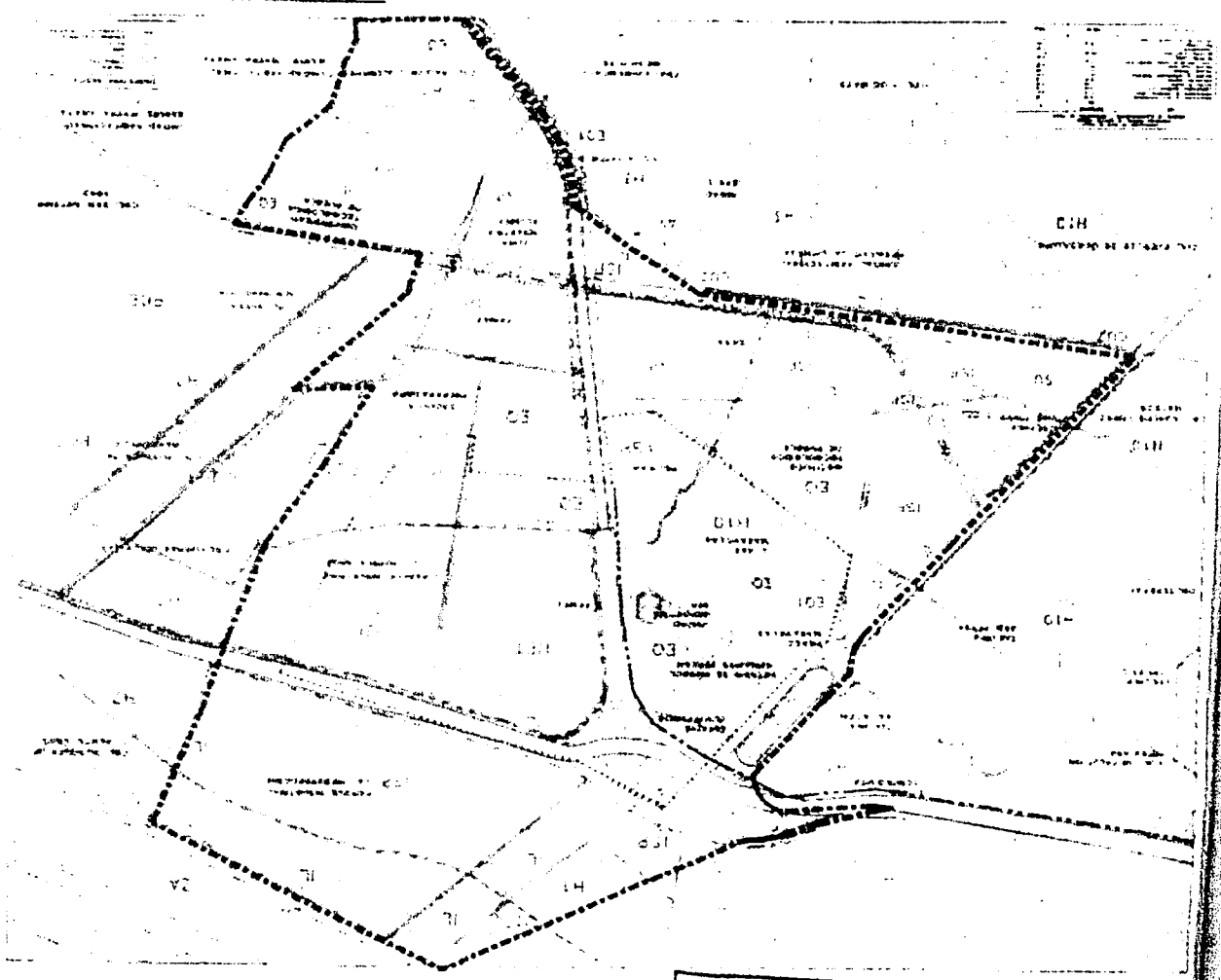
GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA  
 SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA  
 DIRECCIÓN DE PLANEACIÓN Y ECONOMÍA  
 DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA URBANA Y ZONIFICACIÓN

**PROGRAMA PARCIAL DE IMPACTO URBANO**  
**TERMINAL DE ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DE PEMEX S.A.**

ESTADÍSTICA DE LA ZONA DE INTERÉS

INDICADOR	VALOR
1	100
2	200
3	300
4	400
5	500
6	600
7	700
8	800
9	900
10	1000
11	1100
12	1200
13	1300
14	1400
15	1500
16	1600
17	1700
18	1800
19	1900
20	2000
21	2100
22	2200
23	2300
24	2400
25	2500
26	2600
27	2700
28	2800
29	2900
30	3000
31	3100
32	3200
33	3300
34	3400
35	3500
36	3600
37	3700
38	3800
39	3900
40	4000
41	4100
42	4200
43	4300
44	4400
45	4500
46	4600
47	4700
48	4800
49	4900
50	5000
51	5100
52	5200
53	5300
54	5400
55	5500
56	5600
57	5700
58	5800
59	5900
60	6000
61	6100
62	6200
63	6300
64	6400
65	6500
66	6600
67	6700
68	6800
69	6900
70	7000
71	7100
72	7200
73	7300
74	7400
75	7500
76	7600
77	7700
78	7800
79	7900
80	8000
81	8100
82	8200
83	8300
84	8400
85	8500
86	8600
87	8700
88	8800
89	8900
90	9000
91	9100
92	9200
93	9300
94	9400
95	9500
96	9600
97	9700
98	9800
99	9900
100	10000

H. AYALA  
 DE MIERLA



232

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**5.- Recorte periodístico de la promoción del programa en la Ciudad de  
Nogales Sonora.**

## A cambio de mantener aquí su planta

# Invertirá Pemex en desarrollo urbano

La paraestatal firmó un convenio con Ayuntamiento y Gobierno del Estado



Jorge Silva E.

La planta de almacenamiento y distribución de Petróleos Mexicanos se mantendrá en el mismo lugar en que se encuentra, pero a cambio coadyuvará en obras de mejoramiento vial y urbano en general.

En efecto, el Ayuntamiento nogalense, gobierno del Estado y Pemex, firmaron un convenio en el cual la paraestatal se compromete a elaborar un plan de requerimiento municipal.

Dicho acto fue encabezado por el alcalde Wenceslao Cota Montoya, con la presencia de Manuel Ibarra Legarreta, secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (SIUE) y por Pemex, Víctor Romaya Frada, coordinador nacional de este programa. Asimismo, Manuel Campaña, superintendente de la Zona Noroeste.

Los funcionarios de Pemex manifestaron que con la colaboración de dichos niveles de gobierno, se pretende participar en planeación, y generación de desarrollo en las ciudades en donde tiene ubicadas instalaciones.

Cota Montaña señaló que con la firma del convenio se busca más crecimiento económico en las áreas aledañas a la planta local, con una planeación estratégica.

Romaya Frada manifestó que Pemex se compromete a realizar el trabajo de campo con la supervisión del Ayuntamiento y el costo total de las obras será absorbido por la propia empresa estatal.

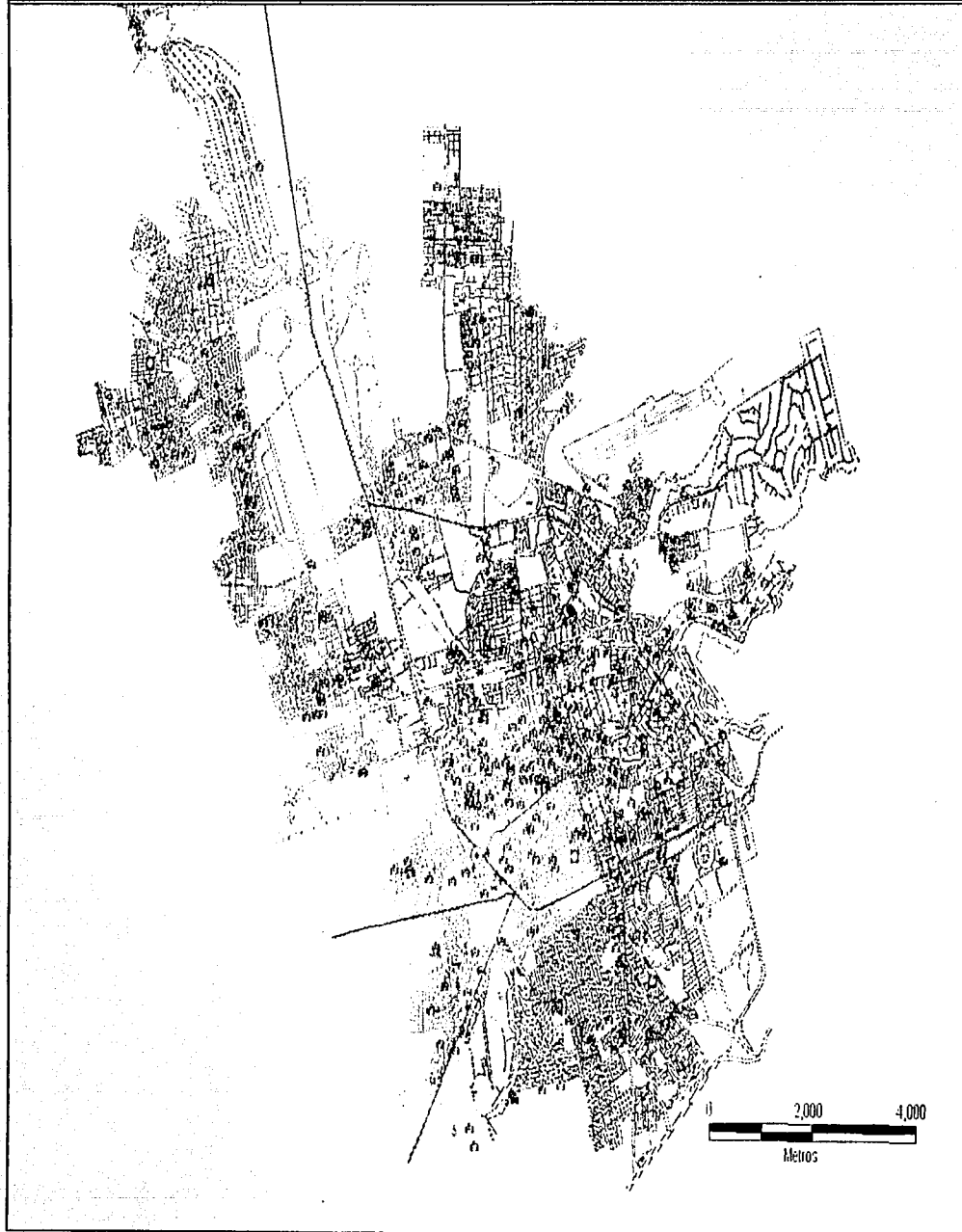
Ibarra Legarreta, por su parte dijo que el Gobierno del Estado colaborará en lo que corresponda para concretar este tipo de apoyos que está brindando Pemex.

Los funcionarios señalaron que las labores de vialidad de Pemex no se habrán de suscribir a la zona circunvecina, sino a toda la ciudad.

Al respecto, próximamente se iniciarán estudios en forma conjunta para determinar qué trabajos realizarán y establecer el monto del

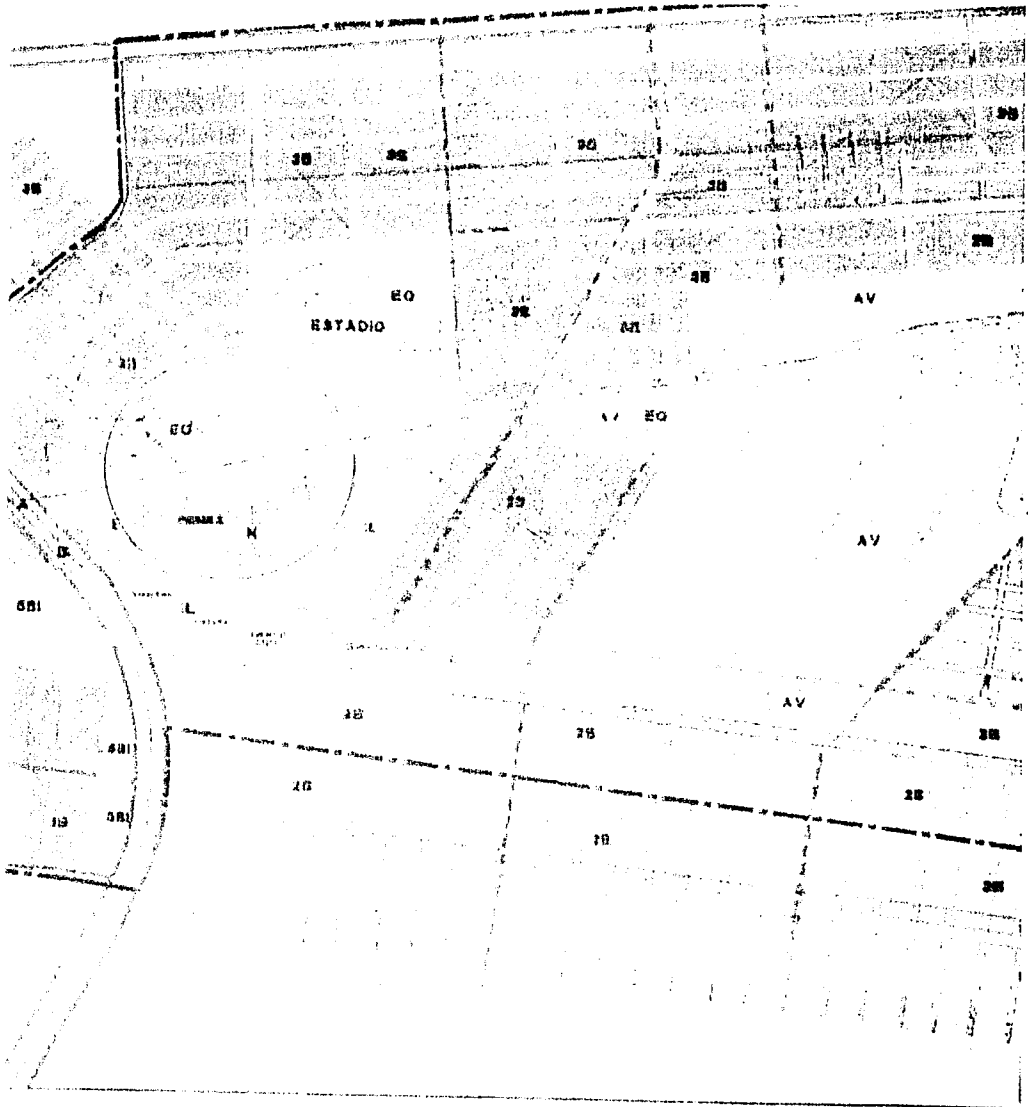
presupuesto a invertir en forma íntegra por Petróleos Mexicanos, bajo la permanente supervisión del Ayuntamiento nogalense.

**6.- Plano de la Ciudad de Querétaro donde se pueden observar las áreas vulnerables por posibles afectaciones de fenómenos hidrometereológicos, con las vías de evacuación.**



La zona identificada con el color azul señala las áreas inundables a mayor intensidad mayor peligro.  
Los puntos amarillos señalan los posibles conflictos por riesgos químicos.  
Las líneas rojas indican las rutas de acceso.  
Los puntos rojos señalan los posibles albergues.

**7.-Plano de localización de las instalaciones en la Ciudad de San Luis  
Potosí, con los círculos de afectación y las zonas urbanas en el entorno.**



1. Terminal de Almacenamiento y Distribución de Pemex Refinación.
2. Centro comercial cercano ya a la T.A.D.
3. Estadio de Fútbol con estacionamiento dentro de los círculos de afectación.

**8.- Notas periodísticas sobre el conflicto y nuestra participación en su  
solución en el caso de la Ciudad de Salamanca Guanajuato.**





Organización  
Editorial Mexicana

**Mario Vázquez Raña**  
Presidente y Director General

**Guillermo Chao E.**  
Vicepresidente de Información

SALAMANCA, GTO. Martes 21 de Octubre de 1997

**Luis Alfonso Méndez Lara** AÑO XXXV  
Subdirector Encargado NO 1078

## Unen Esfuerzos Gobierno Municipal, Estatal y PEMEX Refinación

# Buscan Mejor Desarrollo Para Salamanca

## Ambicioso Programa de Planeación en Beneficio de los Salmantinos

Por Francisco GONZALEZ

Gobierno Municipal y Estatal con el impulso de Pemex Refinación habrán de llevar a cabo un programa de planeación que permita a Salamanca tener un plan de desarrollo urbano y económico para los próximos años, se iniciará el siguiente mes y será durante siete meses. Se destinarán poco más de dos millones de pesos, de 10 que Pemex Refinación han destinado dentro del Programa Nacional denominado "Planes Parciales de Desarrollo Urbano", que impulsa el Dr. Jaime Mario Willars y que comprende 72 centros de población donde están ubicadas las terminales de distribución y seis refinerías en el país.

Lo anterior fue expuesto por el Lic. Víctor Rumaya Ferrera, superintendente de Estudios y Programas de la Unidad de Concertación y

Apoyo Regional, de la Dirección General de Pemex-Refinación, quien expresó que el Consejo Directivo de la Paraestatal busca que la sociedad vea que las instalaciones de Pemex no son una desgracia para las ciudades, por lo contrario, son una bendición que canaliza recursos a sus comunidades.

Indicó que se ha iniciado el programa con Salamanca por la excelente recepción y entusiasmo de los gobiernos estatales y municipales, así también se habrán de marcar las líneas de crecimiento de Salamanca y el gobierno del estado será la parte coordinadora entre Pemex y el Municipio, por lo que ya se han destinado recursos humanos y financieros, así como la

Passo a la Página 4-A...Ambicioso



ALREDEDOR DE dos millones de pesos destinará Pemex Refinación para llevar a cabo un plan de regulación del crecimiento para Salamanca, así lo manifestó Víctor Fabián Rumaya. (foto Miguel García)

# ¡hoy!

en Salamanca

/ GUANAJUATO HOY

Martes 16 de Marzo de 1999

## Se deslinda PEMEX de los pozos de agua



El Ing. Miguel Tamo Domínguez General de RIAMA ofreció al Alcalde el soporte del mantenimiento de los dos pozos por espacio de 6 meses.

*La toma para el manejo municipal de los pozos de agua potable será responsabilidad de las autoridades municipales*

Por Martín González Pantoja

SALAMANCA.- Será la propia decisión de las autoridades municipales a través de sus órganos rectores, la toma para el manejo municipal de los dos pozos que hasta la fecha ostenta PEMEX y que son los abastecedores concretos del suministro de agua potable a los habitantes de la colonia Bellavista, señaló el Ing. Miguel Tamo Domínguez General de RIAMA.

Entrevistado por los medios de comunicación al término de la conferencia de prensa por los medios, señaló "Incluso lo hemos ofrecido al Lic. Samuel Alcocer el soporte del mantenimiento de dichos pozos por espacio de 6 meses, porque

entendemos también la situación de los presupuestos municipales mismos que se deben en este momento cuidar hasta donde sea posible", señaló el Gerente general de RIAMA.

Al cuestionar al entrevistado referente al manejo actual del padrón de usuario en la colonia Bellavista, Tamo Domínguez, manifestó "si me preguntas de trabajadores de la refinería, te puedo decir somos 4 mil 800 personas de trabajadores de la refinería, de las cuales muchas viven tanto en la mencionada colonia o sus inmediaciones pero el padrón concretamente, no lo tenga".

Al señalarlo por parte de un compañero que cubriría el evento en el sentido de actualmente la colonia Bellavista consume el 40 por ciento del agua que consume toda la población salmantina, el funcionario de PEMEX señaló "actualmente suministramos todas las necesidades de dicha colonia con dos pozos mismos que son suficientes sin embargo, consideramos que esos pozos incluso pudieran aportar agua a la misma población como es el caso del pozo ubicado en Tenixtepec, mismo que está a punto de brindar el apoyo a la Comité Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Salamanca, mismo que señalamos durante la conferencia de prensa".

## RIAMA no es asentamiento único; revisarán el área de fertilizadoras

# Pemex convino realizar el ecoestudio de mantos freáticos

Cuca Dominguez/Foto: José Luis Telles

**SALAMANCA.-** Petróleos Mexicanos realizará el ecoestudio para conocer las condiciones de los mantos freáticos, previa licitación, y los demás que se requieran para resolver la problemática de la contaminación del agua subterránea. De manera inmediata se iniciará el primero con la Comisión Federal de Electricidad, empresa con la que ya se realizan estudios diversos.

Así lo informó, Víctor Rumaya, superintendente general de Estudios y Programas de Pemex-Refinación, durante una conferencia de prensa a la que asistió el gerente de la Refinería Ing. Antonio M. Amor, Miguel Tame Domínguez, quien comprometió todo el apoyo para el municipio.

Víctor Rumaya aclaró que hasta el momento no se conoce el origen de la contaminación de los mantos freáticos, pero una vez teniendo el resultado de los estudios, Pemex seguirá apoyando a Salamanca. Tame Domínguez, por su parte, asegura que Petróleos Mexicanos toma la responsabilidad que le corresponde ante un problema social, sin importar el origen del mismo. Además, desde hace varios años RIAMA viene realizando acciones como el suspender de manera total de las actividades industriales en las inmediaciones de la falla geológica para evitar problemas futuros.

Los integrantes del panel de la conferencia de prensa aceptaron no conocer el porcentaje con el que contribuye la refinería a la contaminación general del municipio.

### El agua que consume RIAMA

En rueda de prensa que también encabezó el presidente municipal, Samuel Alcocer Flores, se dijo que para que RIAMA abata la extracción de agua del subsuelo estableció una planta de reúso de agua, misma que permite reutilizar en este momento 240 litros por segundo, pero en un futuro inmediato de seis meses de plazo podría llegar a 330 litros por segundo. El agua reusada representa el 38 por ciento de un total de 650 litros por segundo del consumo de RIAMA.

En la actualidad Pemex está trabajando con la extracción de agua de entre 16 y 18 pozos a diferencia de los años 70s, cuando

la refinería operaba con más de 30 pozos. Esto indica que a pesar de que RIAMA a sufrido expansión de nuevas plantas el uso del agua se ha disminuido.

Además, por medio de estudios que realizaron CFE y la UNAM, coinciden en términos generales en el sentido que no existen zonas de riesgo a raíz de la falla geológica que pasa por las instalaciones de RIAMA. Sin embargo esta falla originó la contaminación del pozo 11 del organismo operador del agua.

Además, para conocer las condiciones de los mantos acuíferos, se estableció en el vivero sur de la refinería una barrera a base de pozos de sondeos que permiten estar monitoreando las condiciones del acuífero que cruza por RIAMA.

En los últimos seis pozos que se hicieron todos salieron limpios, no hay contaminación, y de esta manera en un futuro se evitará cualquier afectación hacia los mantos acuíferos.

RIAMA, además, ha establecido pozos de alivio en las inmediaciones de la falla geológica con lo que se está saneando la contaminación que ahí se encuentra y se tienen esperanzas de que en un término que no pase de este año el pozo 11 pueda ser rescatado.

Además las autoridades municipales

recibirán el próximo lunes la conclusión de los estudios de CFE y de la UNAM. Al mismo tiempo RIAMA toma la responsabilidad de manera total el estudio del subsuelo del área urbana de Salamanca en los puntos en que los técnicos encargados de ecología del municipio señalen.

### Mil millones de pesos para ecología

Petróleos Mexicanos ha invertido poco más de mil millones de pesos sólo para el aspecto de ecología. Aquí en Salamanca Pemex tiene programados una derrama económica solamente en salarios de 724 millones de pesos; en adquisición de material de uso común que se hace en la región son más de 240 millones y en inversiones para mejorar las instalaciones, gran parte de ellas enfocados a la mejora ecológica, son 310 millones de pesos.

Estas cantidades son parte del esfuerzo que hace Petróleos Mexicanos y el gobierno federal, que es quien otorga los presupuestos para mejorar y modernizar las instalaciones.

### Otras industrias

Miguel Tame Domínguez invitó a no

olvidar que Salamanca es asiento no mente de RIAMA, sino de industrias muy importantes que tiene inconvenientes. "Toda el área don instalaron empresas de fertilizantes las primeras áreas que se enfocan estudios detallados con el objeto de la contaminación real". Igualmente desconocer el tipo de contaminación pozo 24, "pero si estoy seguro que hidrocarburo".

### Como apoya en la actualidad Pemex

En la conferencia de prensa se conocer que ante la clausura total del 11 del CMAPAS, el pozo 11 de RI/ está en los últimos arreglos para proporcionar agua al municipio. Recientemente estuvimos en reunión con CMAPAS y pidió como única condición un estudio garantice que el agua tiene total cal para el consumo humano, requerir: que está por cumplirse y el pozo distrito de agua a la población. Además pens en la ecología y dentro de un program reforestación intensivo, a la fecha RIA a plantado en diferentes sectores 48 árboles y que se ha hecho el compromiso con las autoridades estatales de plantar mil más este año.

Para Raúl Arriaga Becerra, director general del Instituto Estatal de Ecología, que este tipo de eventos no es para traer llevar al paybulo a una empresa o ha sería de empresas, sino sumar los esfuerzos y lo mejor de todos para resolver un problema que les aqueja a todos.

### Otros asistentes

A esta reunión acudieron por Petróleos Mexicanos, Carlos Racarriete, superintendente general de Apoyo Social de Pemex-Refinación; Humberto Guerrero, superintendente de Concertación y Ap Regional de la zona centro; Fidel M Cuautla, responsable de Protección Ambiental de RIAMA y los diputados locales, Justino Arriaga Silva y Rica González Márquez.



**SALAMANCA.-** El gerente general de RIAMA, Miguel Tame, con el alcalde Samuel Alcocer Flores y el director general de obras, Enrique Salazar.

Por Parte de Petróleos Mexicanos

# Hay Voluntad Para Prevenir Deterioro Ambiental



EN LA REUNION los representantes del sector público y privado así como los legisladores locales compartieron la idea de que sacar a Salamanca del rezago en materia de mejoramiento del ambiente debe ser lo principal. (Foto: Juan Luis Aguilar).

## Realizará PEMEX, un Estudio Para Determinar Nivel de Contaminación

Por: J. Gpe. Lara A.

SALAMANCA, GTO.- Miguel Tame Domínguez, Gerente de la Refinería 'Ingeniero Antonio M. Amor', se comprometió ante el Presidente Municipal, Samuel Alcocer Flores, a realizar un estudio que determine los índices de contaminación de los mantos acuíferos. Indicó que se realizará sin límites económicos, porque "resolver el abastecimiento del agua hacia la ciudadanía, no tiene precio".

Lo anterior fue vertido en la conferencia de prensa convocada por la Presidencia Municipal, para que los dirigentes de la paraestatal informara si las actividades de PEMEX han repercutido o no en los mantos acuíferos de la localidad.

"Tenemos suficientes estudios que ubican la problemática de toda la refinería, originado fundamentalmente por la falla geológica que atraviesa una parte de las instalaciones. La respuesta a esta situación es la suspensión total de las actividades industriales en todas las inmediaciones de la falla geológica para evitar problemas futuros", explicó.

Destaca que la falla geológica se deriva de asentamientos originados por el exceso de la ex-

tracción del agua del valle de Salamanca. La respuesta clara de la refinería ha sido establecer una planta de reuso de agua misma que permitirá reutilizar en estos momentos, 240 litros por segundo; esperamos llegar a reutilizar 330 litros por segundo de agua tratada en un futuro inmediato (seis meses de plazo).

Estos 240 litros por segundo representan el 38% de uso del agua dentro de la refinería, lo que evita extraer agua de alrededor de 8 pozos, cuando menos.

En tercer término, PEMEX ha contratado a las empresas confiables, como la CFE, que tiene pleno conocimiento de la zona y además a la UNAM. Los estudios de ambas instituciones, prácticamente coinciden en términos generales, de que no existen zonas de riesgo en lo que respecta a PEMEX y sus inmediaciones, además del área donde se presentó la falla geológica.

Sin embargo la falla y otras circunstancias, originaron la contaminación del 'tristemente célebre' pozo 11 del CMA-PAS. Aquí se aplicaron acciones correctivas muy claras, como el establecimiento en el lado sur de la refinería, una barrera a base de pozos de sondeo, que permiten monitorear la situación del acuífero que cruza por las instalaciones. De los últimos seis pozos que se hicieron, todos salieron limpios, y con esa barrera se evitará en un futuro cualquier afectación hacia los mantos acuíferos.

También se estableció una serie de pozos en las inmediaciones de la falla geológica, para sanear algo de la contaminación que ahí se encuentra, y de acuerdo a las disposiciones, el pozo 11 pueda rescatarse antes de que concluya el presente año.

**9.- Notas periodísticas sobre el conflicto en la terminal de  
almacenamiento en la ciudad de León Guanajuato en relación con el  
establecimiento del centro comercial Soriana. Nuestra participación en la  
atención de tal caso.**

# RISYUSU NUEVO SORIANA

## Preocupa a Pemex construcción del centro comercial

Por: Erika González DOMÍNGUEZ

**P**reocupa a Pemex la construcción del nuevo centro comercial Soriana no sólo por la seguridad de la misma, temiendo que maneje productos altamente combustibles, sino por las consecuencias sociales que pudiera generar a partir de la incompatibilidad del suelo.

La anterior lo informó ayer en rueda de prensa el Lic. Víctor Rumayá Jáuregui, superintendente de estudios y programas de las unidades de concertación y apoyo regional a nivel nacional.

La terminal de almacenamiento y distribución de León opera desde el año de 1974 sobre una superficie de 17 hectáreas, 10 son de construcción, 7 de protección y amortiguamiento.

Esta planta tiene una capacidad de almacenamiento de 110 mil barriles y brinda el servicio a 87 estaciones en las zonas de influencia.

Suministra el abastecimiento de gasolinas y combustibles a los municipios de Silao, León, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, Los Altos Jalisco, San Francisco del Rincón y Purísima.

Tiene una venta diaria de 2 mil 600 barriles, es decir 500 mil litros, con lo que se da abastecimiento a un promedio de 2 millones de personas.

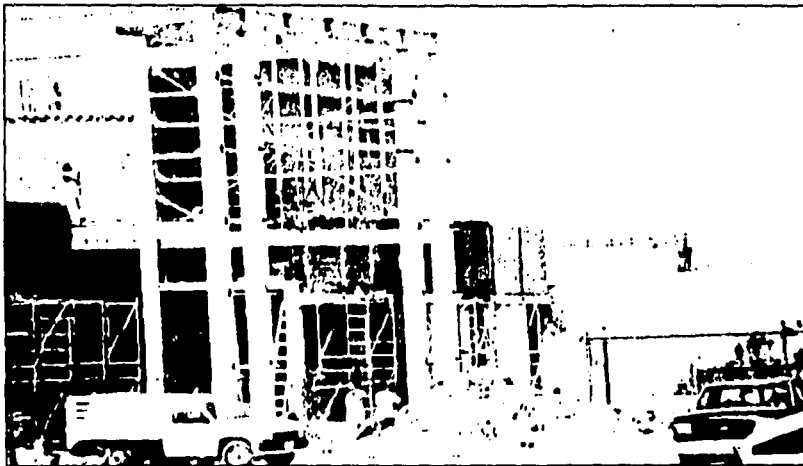
Esta planta provee de combustible a través de un poliducto de 10 pulgadas que proviene de la refinera de Salamanca, sobre todo de gasolina Magna, además tiene un poliducto de 8 pulgadas.

Desde el pasado 31 de mayo el municipio aprobó la facultad de construir este centro comercial, que es calificado como de alta peligrosidad, ya que su área de servicio se encuentra a la altura de los tanques de la terminal.

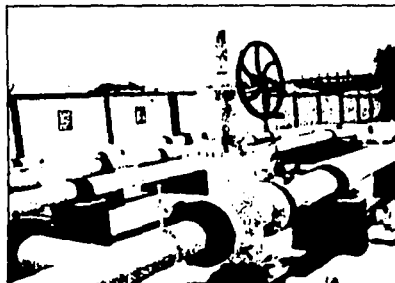
El Lic. Víctor Rumayá indicó que se señaló ampliamente a las autoridades municipales el riesgo que se corre, ante el gran movimiento de vehículos y personas que se generará.

Realizando un recorrido por las inmediaciones de la planta, se pudo observar que la banda del centro comercial se construyó a una distancia de escasos 10 centímetros de las instalaciones de Pemex, lo cual evidencia alto riesgo.

De acuerdo a lo declarado por el superintendente, se advierte que el mes pasado un autobús que circulaba la banda del centro comercial, en un descuido sufrió un accidente y cayó dentro de la planta con la bomba de combustible.



A pesar del riesgo que se corre, la construcción del centro comercial Soriana continúa.



Este es el temor de que cuando entre en funcionamiento el centro comercial, en un descuido un vehículo pueda caer dentro de la planta, como ocurrió con un trabajador de la construcción.

Por ello, existe temor de que cuando entre en funcionamiento, en un descuido un vehículo pueda caer dentro de la planta, como ocurrió con el trabajador de la construcción.

Asimismo el mismo caso en Soriana, ocu-

lidos, pero no se les ofreció el apoyo, ya que ellos es papel de las autoridades locales.

En la planta se realizan dos veces al mes simulaciones de incendios y derrames en todas las áreas

mientras que ya en un caso real, sería casi imposible manejar.

Señaló que no pueden prohibir ni impedir que se continúe con esta construcción, pero al menos



El Lic. Víctor Rumayá comentó que Pemex se hará responsable de lo que sucede internamente, pero externamente se responsabiliza del municipio.

## Define Fox la plataforma de gobierno

Por: J. Felipe Pedraza LOZANO

**E**l gobernador de Guanajuato, Vicente Fox Quesada expresó ayer que su propuesta de plataforma política incluye una reforma del estado, para que el país entre al marco constitucional de una república con federalismo y descentralización.

También contempla un sistema republicano y una Presidencia de la República a muy dentro



Vicente Fox, gobernador de Guanajuato, "sigue batallas la fecha para su reelección".

crítica en esta relación de ser autónomo y cumplir íntegramente con el marco constitucional.

En términos económicos, se busca la distribución del ingreso; los "cómo" deben de quedar a discrecionalidad de ese nuevo sistema, aquí no se pueden poner condiciones porque se requiere una economía con rostro humano, decía.

Y en el lado social es necesario "ir a fondo". Debemos devolver a la sociedad lo que se le ha expropiado, para que se alcance su dignificación.

La plataforma sería: empleo, educación y seguridad.

Sobre su gobierno, expresó que "será plural (a demás, es facultad del pueblo) en su libre

# Instalar Soriana Junto a Pemex, Alto Riesgo

**El Sol de León**

LEÓN, Gto., Jueves 5 de Agosto de 1999

- Almacena Pemex León más de 60 mil Barriles de Combustible: Víctor Rumaya Farrera
- Antepone el Municipio una Inversión de 100 Millones de Pesos a la Seguridad de la Sociedad
- Construyen el Centro Comercial a Escasos Diez Centímetros de la Planta Petrolera

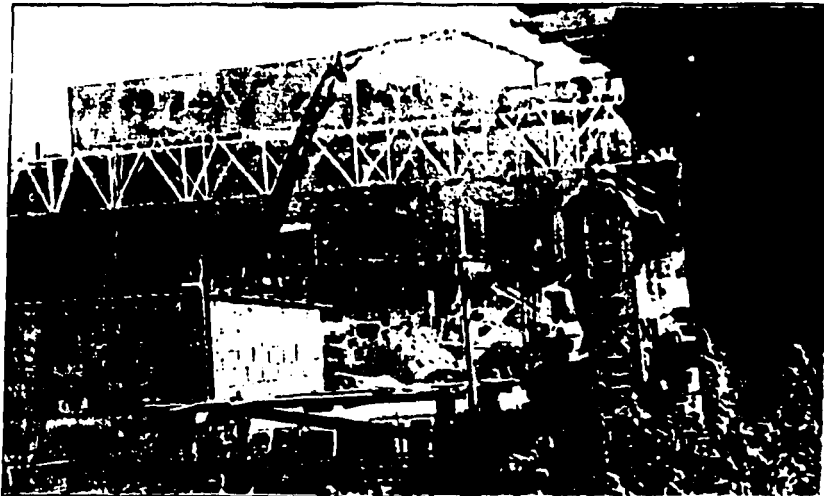
**Ma. Guadalupe FALCON HERNANDEZ**

El Municipio leonés prefiere continuar con un proyecto cuya inversión es superior a los 100 millones de pesos, en perjuicio de otro cuyo costo total es de 110 millones de dólares.

Víctor Rumaya Farrera, superintendente general de estudios y programas de unidad de concentración y apoyo regional a nivel nacional de Pemex, reiteró su inconformidad por la construcción del centro comercial junto a sus instalaciones, al considerar este hecho de alto riesgo para la sociedad.

• 6





Cual zona minada, por doquiera se ven los señalamientos de peligro

## El Sol de León

LEON, Gto., Jueves 5 de Agosto de 1999

### El Sol de León Opina

#### Bomba

Grave es el señalamiento hecho por el superintendente de Pemex en León, en el sentido de que la empresa Soriana está construyendo a escasos diez centímetros de la planta almacenadora de combustibles, lo que representa un serio riesgo a la seguridad de la ciudadanía.

Según Víctor Rumaya el ayuntamiento leonés antepuso los intereses económicos a la seguridad del pueblo y autorizó la construcción del mencionado centro comercial en una zona considerada como peligrosa.

En las fotografías de Alfredo Gutiérrez puede apreciarse claramente cómo la construcción se realiza a un lado o encima de los señalamientos que generalmente pone la paraestatal en las zonas por donde están sus tuberías, con los letreros de no excavar ni perforar, lo que podría ocasionar una tragedia de incalculables consecuencias.

El directivo de Petróleos Mexicanos señaló que la normatividad indica que cualquier construcción debe realizarse por lo menos dejando una zona franca de 150 metros, misma que evidentemente no se respeta en este caso.

Por esa razón, el superintendente responsabiliza al Ayuntamiento de León y a las autoridades ecológicas de cualquier peligro que pueda sufrir la población que acuda al centro comercial, toda vez que Pemex ha hecho del conocimiento público los riesgos.

Debe destacarse que Pemex almacena 60 mil barriles de combustible y que el Ayuntamiento cambió el uso del suelo de la zona de industrial de mediana densidad a comercial, que implica una alta concentración poblacional.

Además, el 15 de febrero de este año se informó a Pemex que el centro comercial no sería construido, pero inexplicablemente el 31 de mayo el mismo ayuntamiento concedió la licencia a Soriana, sin considerar las opiniones de Pemex.

¿Hasta dónde llegaron los intereses económicos para anteponer una obra a la seguridad de la sociedad?.

JUEVES

5 de Agosto de 1999  
León, Gto.

\$5.00 Año 22 No. 7261

**SND** Premio a la Excelencia en  
Diseño 1995, 1997 y 1998

CIRCULACION CERTIFICADA



INSTITUTO  
VERIFICADOR  
DE MEDIOS

# a.m.

## Advierte PEMEX peligro en nuevo centro Soriana

Mariana Baeza Villa

**Petróleos Mexicanos** advierte al Gobierno Municipal el riesgo que existe al construir el centro comercial Soriana a un lado de sus instalaciones.

Piden que se revoque el permiso de construcción, en la sabiduría del gran costo que representa para la obra, pues es preferible detenerla a tiempo y no poner en riesgo a cientos de personas.

"Nosotros responsabilizamos al Gobierno Municipal de lo que pueda suceder con la puesta en marcha de este centro comercial, porque constantemente le advertimos que no se debía cambiar el uso de suelo mucho menos a zona comercial", dijo Víctor Rumaya-Farrera, superintendente general de Estudios y Programas de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de PEMEX.

Asimismo denunció que "es bastante sospechoso y raro que pese a las advertencias se haya autorizado cambio de uso de suelo... es irresponsable permitir proyectos de esa magnitud en una zona de alto riesgo".

Víctor Rumaya Farrera explicó que PEMEX se interesa en la seguridad social de la población, por lo que le preocupa la presencia del centro comercial.

Entre los riesgos que ya están detectados es que a la entrada del estacionamiento a Soriana, por donde pasarán por lo menos 5 mil autos diarios, pasan ductos de gasolina provenientes de Salamanca, e incluso los tanques estarán paralelos a la zona de amortiguamiento, que es otro riesgo.

Nosotros dos veces al mes realizamos simulacros de incendios. Si en una de estas ocasiones el centro comercial se encuentra lleno, va a causar pánico y accidentes".

Segura Víctor Rumaya que Soriana levantó el ni-

vel de su piso a 2 metros colocándolo a desnivel de PEMEX, lo que es un riesgo más, porque el área de estacionamiento da directo a los ductos que están al aire libre.

Además de que no se dejó la zona de amortiguamiento de 150 metros que debería existir entre la planta de PEMEX y Soriana, sólo los separa una barda común.

El representante de PEMEX dijo que desde 1974 se ubica en León la planta de PEMEX que tiene un valor de 110 millones de dólares, en donde maneja por

lo menos 60 mil barriles de gasolina; su terreno es una extensión de 17 hectáreas, de las cuales fueron construidas y 7 funcionan como zona de amortiguamiento.

La planta de León abastece a Silao, San Juan de los Lagos, los Altos de Jalisco, San Francisco del Rincón y Purísima, por lo que se habla de una producción de 2,600 barriles, que son aproximadamente 300 tanques diarios y dan servicio a 2 millones de personas.

Al hacer una crónica sobre la forma en que se autorizó la construcción de Soriana, se informó que en 1997 el terreno aledaño a sus instalaciones fue aprobado por el Ayuntamiento como zona de industria media, pues se había comprobado que el riesgo no era factible construir una zona habitacional ni comercial.



**Víctor Rumaya Farrera**, superintendente general de Estudios y Programas de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de PEMEX, explica el peligro latente de construir el nuevo centro comercial Soriana a unos metros de la planta de abastecimiento de Petróleos Mexicanos.

# Condicionan construcción de nueva tienda Soriana

Mariana Baeza Villa

La Presidencia Municipal condicionó la autorización de uso de suelo donde se construye Soriana, al cumplimiento de medidas para la disminución de riesgos por colindar con Pemex.

Alfredo Escobedo Romo, director de Fomento Económico, y el subdirector de Desarrollo Urbano, Agustín Gutiérrez Monroy, aseguraron que el Municipio está consciente de los riesgos que implica este proyecto, por lo que parará la obra si se detectan irregularidades en la construcción.

"Si no se cumple con los requisitos, se suspende la obra: tenemos plena autoridad y los inspectores de Desarrollo Urbano estamos cumpliendo".

Destacó Escobedo Romo que "Pemex está

identificando un riesgo que en realidad Soriana no lo está corriendo, sentimos que es Pemex... No sentimos que haya un riesgo adicional puesto que Pemex envió un estudio de riesgo que analizó Semarnap".

Puntualizó que para el Municipio es extraño que Pemex diga que la responsabilidad esté cargada al Municipio cuando éste ha cubierto todo.

Asimismo, calificó el director de Fomento Económico, la información proporcionada por Pemex como extremista porque se están cuidando todos los detalles.

"Nos extraña la extrema cautela de Pemex... hemos cubierto todos los pasos y no hay un riesgo mayor... nosotros siempre hemos obrado responsablemente".

Según señala la delegación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

(Semarnap) en un oficio enviado al Municipio el 6 de abril del presente año, en vez de dejar una zona de amortiguamiento de 150 metros de distancia entre Pemex y Soriana, propone:

- Contar con un área de amortiguamiento arbolada en el estacionamiento.
- Árboles altos y frondosos que estén durante todo el año ubicados a manera de zig-zag.
- Colocar un sistema de humidificación con aspersores de agua.
- Instalar detectores de hidrocarburos que sean necesarios sobre el límite de propiedad.
- Diseñar salidas de emergencia peatonales adicionales.
- Poner un plan de contingencias en donde desarrollen simulacros de manera coordinada con Pemex.
- Un programa de ayuda mutua industrial en donde deberán participar Pemex, Soriana y el Municipio.

Ante este esquema de seguridades, el Municipio autorizó el cambio de uso de suelo el 29 de abril de 1999, que era de industria media a comercio de alta intensidad, condicionado al cumplimiento del reglamento de zonificación y uso de suelo, y a las recomendaciones de seguridad emitidas por Semarnap.

La obra debe de terminar su construcción para el 30 de septiembre y hasta el momento, según señala el Municipio, con las normas de seguridad que Semarnap propone.

El centro comercial Soriana generará por lo menos 300 empleos directos. Aunado a la tienda departamental se instalarán locales comerciales y salas de cine.

## Se contradicen autoridades municipales

Se contradicen autoridades municipales, pues unos dicen que no hay permiso autorizado para construir Soriana; otros aseguran que desde el primero de junio de este año fue enviada a la empresa dicha autorización.



Foto Oscar Mireles

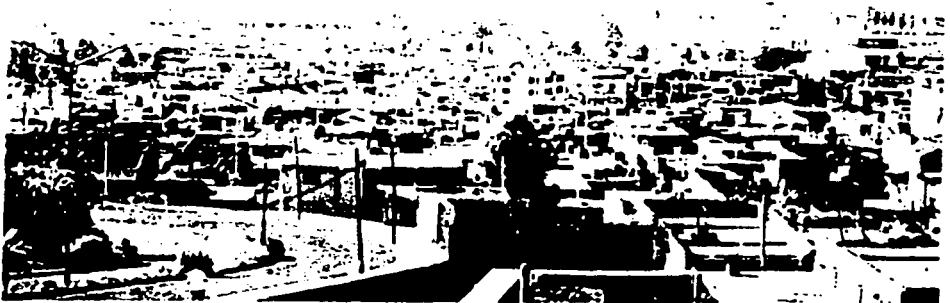
Si no se cumple con los requisitos de construcción, podrían suspender la obra.

# El riesgo es de Pemex: municipio

**ubicación  
pacta, en todo  
so, a la ciudad**

por Ariel Abel OLIVARES

En esta identificando un riesgo que en Sonana no lo está corriendo, pues es solo el que impacta a la sociedad es que ha crecido modularmente la edad de sus instalaciones", aseguraron Escobedo Romo, director de Fomento Urbano y el Arq. Agustín Gutiérrez Monroy, director de Desarrollo Urbano, quienes dieron que la información emitida por la Pemex de hidrocarburos es extremista. En rueda de prensa, los funcionarios se sorprendieron al ver que Pemex indica a responsabilidad es del municipio, en "realidad, el riesgo es de Pemex", dijeron. Los dependencias de Fomento Urbano, Fomento Económico, Ambiente y Ecología e Implantan han o las recomendaciones de la Semarnap. Escobedo Romo hizo un recuento de las acciones para definir que se ha actuado de acuerdo a los reglamentos en los que se cuenta el apoyo a empresas nacionales y extranjeras. Recordó que el 9 de diciembre la empresa Centros Comerciales S.A. de C.V., solicitó a D.U. el permiso de uso de suelo. También solicitó para iniciar trabajos de terrazas.



Sonana tendrá que sujetarse a las medidas de mitigación propuestas por el municipio y la Semarnap para que pueda operar, de lo contrario, no se le permitirá continuar e incluso se habló la posibilidad de que el inmueble se utilice como bodega.

El 8 de enero de este año se le contestó negativamente. Para el día 21 del mismo mes, Desarrollo Urbano sanciona a la empresa por \$29,700-1,000 días de S.M.- y la suspensión de las obras en proceso del centro comercial por no contar con la licencia de construcción. 4 días después para atender la petición de la empresa, se solicitó a Pemex Refinación, copia de los estudios de impacto ambiental y de riesgo dictaminadas por el Instituto Nacional de Ecología, respecto a la terminal de almacenamiento y distribución de Pemex en esta ciudad. También de los poliductos que pasan por la ciudad.

El mismo día, se solicita la misma documentación al delegado de la Semarnap en

Guanajuato, quien a su vez solicitó la misma información a Pemex el 29 de enero. El 19 de febrero, la Dirección del Medio Ambiente y Ecología municipal remitió para su análisis y evaluación a la Semarnap el estudio de riesgo presentado por Pemex al municipio.

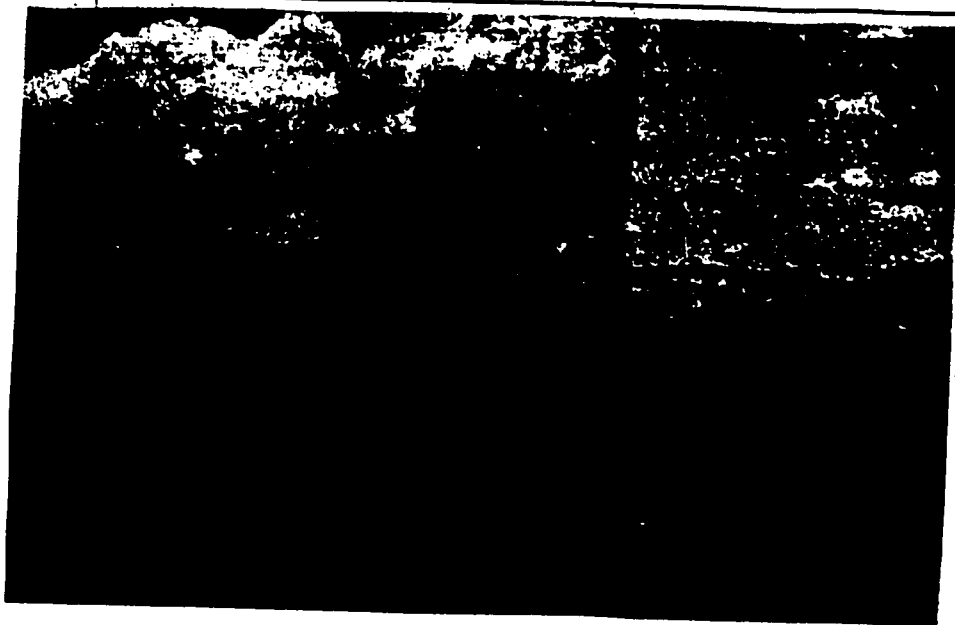
El 14 de abril se recibe el oficio 315/253/99 de la Semarnap delegación Guanajuato; dice que analizada la información por esta instancia, en el renglón de riesgo -también analizada por Sonana- el Instituto Nacional de Ecología, el municipio declara que "si en el plan director de ese municipio compatibiliza los usos del suelo propuestos y vigentes, el proyecto Sonana es factible de llevarse a cabo".

El 29 de ese mes, en sesión de ayuntamiento

se autoriza por unanimidad el cambio de uso de suelo para el terreno mencionado, de industria mediana a comercio de alta intensidad, condicionado al cumplimiento del reglamento de zonificación y usos de suelo y a las recomendaciones de seguridad emitidas por la Semarnap. El 1 de junio, se le otorga a Sonana la licencia de construcción.

Finalmente, dijeron que lo que menos quieren es polemizar. "Lo que queremos es resolver algo y encontrar la corresponsabilidad de todos. Sonana planea terminar su construcción el 30 de septiembre, en la que invertirá 140 millones de pesos -llevan 100-, con generación de 300 empleos directos, más locales comerciales y salas de cine.

## Rechaza Pemex instalación de Soriana



**LEON.-** La paraestatal denunció que en el caso de la construcción de la tienda, las autoridades estatales y municipales incumplieron el Plan Parcial de Desarrollo Urbano. Advierten que hay peligros serios de explosión porque no hay ni 10 centímetros entre la barda de Pemex y el futuro centro comercial. Por su parte el municipio asegura que otorgaron el permiso de construcción porque Semarnap dictaminó que no hay peligro. (Páginas 12/13) ●

### Semarnap autorizó la obra

**LEON.-** A decir de Víctor Rumaya, la delegación de la Semarnap en Guanajuato, encabezada por Luis Antonio Muñoz Mozqueda, autorizó la construcción de Soriana sin avisar a sus autoridades de la ciudad de México, por tal motivo Pemex ya interpuso una queja ante la Semarnap en la ciudad de México porque "su delegación autoriza de una manera bastante extraña". Cabe recordar que el 15 de febrero de este año, el municipio reconoce que no es factible otorgar el permiso, después, el presidente municipal, Jorge Carlos Obregón, dice que sí puede realizar el proyecto y que está de acuerdo en cambiar el uso de suelo si se da una serie de condiciones.

El 23 de marzo, la delegación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca autoriza la realización del centro comercial si se cambia el uso de suelo y, el 31 de mayo, Pemex se entera de que la Dirección de Desarrollo Urbano autorizó el cambio, de uso de suelo, de industria media a uso comercial.

El 31 de mayo se cambió el uso de suelo y la obra ya se estaba construyendo. De acuerdo a la normatividad debe haber 30 días entre la solicitud de cambio de uso de suelo y la autorización, plazo que no se cumplió y tampoco se hizo la consulta pública que establece el reglamento. Cuando menos "a Pemex nunca lo consultaron". (Alicia Arias) □

# Instalar Soriana Junto a Pemex, Alto Riesgo

## Almacena la Planta más de 60 mil Barriles de Combustible

Ma. Guadalupe FALCON HERNANDEZ / Fotos: Alfredo GUTIERREZ

El Municipio leonés prefiere continuar con un proyecto cuya inversión es superior a los 100 millones de pesos, en perjuicio de otro cuyo costo total es de 110 millones de dólares.

En la polémica por la construcción de Soriana junto a Pemex, se mencionó que quien debería retirarse de esa zona era la paraestatal, por estar dentro de la mancha urbana y considerarse como riesgo a la sociedad.

Víctor Rumaya Farrera, superintendente general de estudios y programas de unidad de concentración y apoyo regional a nivel nacional de Pemex, reiteró su inconformidad por la construcción del centro comercial junto a sus instalaciones, al considerar este hecho de alto riesgo para la sociedad.

A pesar de que una distancia de 150 metros entre ambas construcciones garantiza una seguridad suficiente, en caso de que Pemex sufra algún problema, Soriana edifica a escasos 10 centímetros de la paraestatal.

Por lo tanto, responsabiliza a las autoridades municipales de cualquier peligro que pueda sufrir la gente que acuda al centro comercial, pues Pemex ya alertó sobre los peligros.

### EL PELIGRO ES LATENTE

La construcción de Soriana está a 10 centímetros de distancia de Pemex, a pesar de las especificaciones mínimas que indican por lo menos 150 metros.

El estacionamiento del centro comercial se realiza a desnivel dos metros sobre el piso, esto puede provocar que por descuidos de los conductores, algunos automovilistas caigan dentro de las instalaciones de Pemex.

Situación que resulta realmente peligrosa porque los ductos de Petróleos Mexicanos están sobre la superficie por razones propias de mañobras.

Rumaya Farrera indicó que dos veces al mes se realizan simulacros de incendio y derrames. Pero esta acción se puede complicar si las personas que se encuentren en Soriana no lo saben y pueden provocar un caos dentro de ésta.

Además, el área de servicio de Soriana es paralelo a la zona de tanques de combustible, siendo que el primero cuenta con cocina y por lo tanto, con tanques de gas.

### ES PELIGROSO ESTAR TAN CERCA DE PEMEX

La planta de Pemex, ubicada en la salida a San Francisco del Rincón, es una central de almacén de 110 mil barriles, a pesar de que actualmente se manejan sólo 60 mil por trabajar al 60 por ciento de su capacidad.

Sus instalaciones iniciaron operaciones en 1974 en un terreno de 17 hectáreas, cuya construcción abarca 10 hectáreas y las siete restantes se guardaron como protección.

En ese tiempo el uso de suelo de la zona era para industria mediana, pero por disposiciones municipales, ha cambiado a uso comercial.

Pemex León surte a 87 estaciones de servicio, suministra gas y combustible a Silao, San Juan de los Lagos, Lagos de Moreno, los Altos de Jalisco, San Francisco del Rincón y Purísima.

Esto representa la venta de dos mil 600 barriles o 500 mil litros diarios, al dar servicio a dos millones de personas.

El combustible se provee por medio de un conducto de 10 pulgadas desde Salamanca y cuentan con un conducto alternativo de ocho pulgadas.

La gasolina Premium se suministra por medio de una pipa desde Tula, aquí tiene mucha importancia esta central porque provee de energía a toda la zona.

### LA INCONFORMIDAD DE PEMEX, DESDE EL PRINCIPIO

El 18 de diciembre de 1998, Pemex envió una carta a Georgina Morfín López, directora de control de desarrollo urbano, para que considerara no permitir la instalación de Soriana en ese lugar, porque las industrias no son compatibles.

El 15 de febrero de 1999, Ricardo Acosta, director de Desarrollo Urbano, informó a Pemex que no se autorizó la construcción de Soriana, sin embargo, ésta continuó.

Fue hasta el 31 de mayo del presente año cuando se otorgó la licencia a Soriana, sin tomar en consideración a Pemex, ya que el Municipio no realizó una consulta popular, como era su obligación.

Rumaya Farrera, como representante de Petróleos Mexicanos, dejó en claro su preocupación y que asume la responsabilidad al interior de sus instalaciones, pero hacia el exterior es competencia de la sociedad, a través de sus autoridades.

“...Y el que es primero en tiempo es primero en derecho”

# Si Pemex se opone a construcción de Soriana es porque hay un peligro latente: diputados

Alicia Arias

LEON.- Si Pemex está advirtiendo que la instalación de Soriana junto a la planta es peligrosa, se debe reubicar la tienda. El ayuntamiento es el responsable por haber autorizado el cambio de uso de suelo y otorgar el permiso de construcción.

Los diputados federales por el PAN, Ricardo Ontiveros Romo, Arturo Saiz Calderón y Alberto Cifuentes Negrete, pidieron al Ayuntamiento detener la construcción del centro comercial Soriana porque “hay un peligro latente”, ya que estaría ubicada junto a la planta de Pemex que se encuentra en el bulevar Torres Landa, a la salida a San Francisco del Rincón.

El Ayuntamiento no debió cambiar el uso de suelo y tampoco debió dar el permiso de construcción porque hay un pleigro latente de explosión y Pemex lo ha estado advirtiendo, declararon los diputados federales.

Además, comentó Ricardo Ontiveros Romo, “el crédito principal se le debe dar a Pemex, que está advirtiendo del peligro. Es el momento de tomar la decisión: parar la obra y retirarla de ahí”.

“El que es primero en tiempo es primero en derecho”, expresó Arturo Saiz Calderón al comentar que nunca se han respetado los usos de suelo de los alrededores de la planta de Pemex y “el riesgo es latente”.

En este problema, dijeron los diputados, son responsables la empresa que compró el terreno, el que autorizó la construcción (Desarrollo Urbano Municipal), el Ayuntamiento, por autorizar el cambio de uso de suelo; y la Semarnap (Secretaría de Medio Ambiente Recursos

Naturales y Pesca) por autorizar la construcción.

“Es cuestión netamente municipal”, dijo Ricardo Ontiveros, quien fue director de Medio Ambiente y Ecología Municipal en la pasada administración.

El diputado dijo que “da risa” la condición que puso la Semarnap y que consiste en poner “arbolitos” entre la planta de Pemex y el centro comercial, “como si los arbolitos evitarán las explosiones”.

Tal parece que la comisión de riesgo de la Semarnap “no tienen ni idea de lo que está haciendo”.

“De estos casos ha habido muchos en León y la autoridad está para aplicar la ley no para proteger a gente que está fuera de la ley.

El municipio no ha actuado enérgicamente para parar construcciones sin permiso”, señaló Arturo Saiz Calderón.

## Amparo por el cambio de uso de suelo

Saiz Calderón señaló que la gente inconforme con el cambio de uso de suelo puede ampararse ante la justicia federal. “Si Pemex dice que no, no hay de otra”, añadió Ricardo Ontiveros.

Alberto Cifuentes dijo que el Ayuntamiento tiene que buscar otras políticas para determinar el uso de suelo, como pueden ser el plebiscito y el referéndum, pues “cada vez se ve más afectada la ciudadanía en cuestiones de seguridad y tranquilidad.

Cada vez se complica más la vida cotidiana” □

**Al filo de la butaca**  
/Foto: Rafael Zamora



LEON.- Otro divertido discurso para la lista.

# Anuncian peligro por construcción junto a Pemex

Mariana Baeza Villa

**P**etróleos Mexicanos advierte al Gobierno Municipal el riesgo que existe al construir el centro comercial Soriana a un lado de sus instalaciones.

Piden que se revoque el permiso de construcción, aún a sabiendas del gran costo que representa parar la obra, pues es preferible detenerla a tiempo y no poner en riesgo a cientos de personas.

"Nosotros responsabilizamos al Gobierno Municipal de lo que pueda suceder con la puesta en marcha de este centro comercial, porque constantemente le advertimos que no se debía cambiar el uso de suelo y mucho menos a zona comercial", dijo Víctor Rumaya Farrera, superintendente general de Estudios y Programas de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de PEMEX.

Asimismo denunció que "es bastante sospechoso y raro que pese a las advertencias se haya autorizado el cambio de uso de suelo... es irres-

ponsable permitir proyectos de esa magnitud en una zona de alto riesgo".

Víctor Rumaya Farrera explicó que PEMEX se interesa en la seguridad social de la población, por lo que les preocupa la presencia del centro comercial.

Entre los riesgos que ya están detectados es que a la entrada del estacionamiento a Soriana, por donde circularán por lo menos 5 mil autos diarios, pasan los ductos de gasolina provenientes de Salamanca, e incluso los tanques estarán paralelos a la zona departamental, que es otro riesgo.

"Nosotros dos veces al mes realizamos simulacros de incendios. Si en una de estas ocasiones el centro comercial se encuentra lleno, va a causar pánico y accidentes".

Asegura Víctor Rumaya que Soriana levantó el nivel de su piso a 2 metros colocándolo a desnivel de PEMEX, lo que es un riesgo más, porque el área de estacionamiento da directo a los ductos que están al aire libre.

Además de que no se dejó la zona de amortiguamiento de 150 metros que debería existir entre la planta de PEMEX y Soriana, sólo los separa una barda común.

El representante de PEMEX dijo que desde 1974 se ubica en León la planta de PEMEX que tiene un valor de 110 millones de dólares, en donde maneja por lo menos 60 mil barriles de gasolina; su terreno tiene una extensión de 17 hectáreas, de las cuales 10 fueron construidas y 7 funcionan como zona de amortiguamiento.

La planta de León abastece a Silao, San Juan de los Lagos, los Altos de Jalisco, San Francisco del Rincón y Purísima, por lo que se habla de una producción de 2,600 barriles, que son aproximadamente 300 mil litros diarios y dan servicio a 2 millones de personas.

Al hacer una crónica sobre la forma en que se dio la autorización de la construcción de Soriana, aseguró que en 1997 el terreno aledaño a sus instalaciones fue aprobado por el

Ayuntamiento como zona de industria media, pues se había comprobado que por el riesgo no era factible construir una zona habitacional comercial.

Pese a esta aprobación, en septiembre de 1998 se comenzaron ver las obras de construcción del nuevo centro comercial Soriana, por lo que en octubre del mismo año PEMEX pidió al Municipio que interviniera y parara la obra, sobre todo porque el uso de suelo no era apropiado e incluso se le entregó un estudio a la Dirección de Desarrollo Urbano para fundamentar la protesta.

Asimismo el Municipio, el 15 de febrero, a través de Desarrollo Urbano a cargo de Ricardo Acosta Pérez, reconoció que no se podía autorizar un permiso de construcción porque no es una zona apta para el comercio.

Pese a esto, el alcalde Jorge Carlos Obregón poco tiempo después anunció que se analizaría la posibilidad de cambiar el uso de suelo.

# ALDÍA

Jueves 5 de agosto de 1999

León, Gto. Año 4 Número 1040



**10.-Entorno urbano de la terminal de San Juan Ixhuatépéc y la zona industrial que le rodea.**



*Terminal Satélite Norte, San Juan Ixhuatepec*  
*Capacidad de almacenamiento: 545,000 Bls.*  
*Superficie: 219,024M2.*

**11.- Boletín de prensa emitido por Petróleos Mexicanos en relación a los  
sucesos del 11 de noviembre de 1996.**



## GERENCIA CORPORATIVA DE INFORMACION Y RELACIONES PUBLICAS

BOLETIN NUM.

404/96

Fecha: 11/Nov./96

En relación al incendio ocurrido hoy en la Terminal Satélite Norte de Petróleos Mexicanos ubicada en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México, el Director Corporativo de Administración de la paraestatal, licenciado Humberto Lira Mora, acompañado por el Subsecretario de Gobernación, licenciado Ramiro Robledo; el Director General de Protección Civil de esta misma Secretaría, Ingeniero Enrique González Insunza; el Subdirector Comercial de PEMEX Refinación, licenciado Emilio Aguado, y del Director General de Comunicación Social de Estado de México, licenciado Alfonso Camacho, dio a conocer a los representantes de los medios de comunicación, lo siguiente:

El día de hoy, aproximadamente a las 14:40 horas, se produjo un accidente en la Terminal Satélite Norte, ubicada en el Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, al incendiarse dos tanques de combustible que lesionaron severamente a nueve trabajadores de Petróleos Mexicanos, a un bombero de Tlalnepantla y a otra persona más.

Los nombres de los lesionados son: René Gómez Núñez, José Luis Antonio Ibarra, Jesús Antonio Tovar Rivas, Jesús Pérez Muñoz, Aurora Zagalla, Brenda Estudillo Díaz, Javier Jurado Becarril, Aurelio Gijón Angeles, Alfredo Flores Rivera y Rafael Martínez Negrete. El bombero de Tlalnepantla, de nombre Jorge Colunga, es atendido en el Hospital Central de PEMEX en Azcapotzalco.

De acuerdo con los informes disponibles, el accidente se originó por una fuga de gasolina, al dañarse una válvula del tanque TV-8 que contenía 80 mil barriles de combustible.

Petróleos Mexicanos, con el apoyo del Ejército Mexicano, de las autoridades de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, del Estado de México, del Departamento del Distrito Federal y del Municipio de Tlalnepantla, realiza las maniobras necesarias para controlar el accidente incluido el traslado de combustible de la Terminal Satélite Norte a otras terminales

11-12 88 08:21 234001

DIR. PRENSA

2

Aunque no existe ninguna zona habitacional que colinde con las instalaciones de Petróleos Mexicanos, Lira Mora aseguró que se aplican todas las acciones para brindar la protección necesaria a la población civil.

Hasta el momento, el incendio se encuentra estabilizado, es decir, no se ha extendido y se toman todas las medidas para proteger un tercer tanque (TV-9) a través de cortinas de agua y además el producto que contiene está siendo trasegado a otros depósitos.

El siniestro está <sup>controlado</sup> limitado al interior de Petróleos Mexicanos y existen protecciones suficientes, físicas y materiales, por lo que reiteró en principio no existe riesgo para la población.

Esta situación no <sup>afectará</sup> afectará al abasto de gasolina en el Distrito Federal y en la zona metropolitana del Estado de México. Hay existencias suficientes en las terminales de Azcapotzalco y en la refinería de Tula, Hgo., para atender la demanda que se presente en estas dos importantes zonas.

Las autoridades de protección civil y de Petróleos Mexicanos continuarán atentas de las maniobras que se realicen en el incendio hasta su control total.

Mañana, indicó Lira Mora, las autoridades del sector energético, de Protección Civil federales, del Estado de México, municipales de Tlalnepanitla y de Petróleos Mexicanos estarán en posibilidades de ofrecer un reporte más amplio.

**12.- Boletín de prensa de Petróleos Mexicanos en relación a las acciones  
para atender el siniestro del 11 de noviembre de 1996.**

**BOLETIN CONJUNTO ALDF-PEMEX**

La causa principal del accidente en la Terminal Satélite Norte de PEMEX, registrado el pasado 11 de noviembre, residió en la falla de una válvula que no cumplía con las especificaciones actuales, y aparentemente, tampoco con las prevalecientes desde 1977, aún cuando la operación de esta planta inició hasta 1991.

Así lo admitió el Director General de PEMEX Refinación, Jaime Mario Willars, al presentar un informe preliminar sobre el siniestro de San Juan Ixhuatepec ante la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica de la ALDF, en el que precisó que dicha válvula además de tener un espesor menor al estipulado, era de fierro colado cuando debería ser de acero al carbón.

Indicó que actualmente se realizan cinco investigaciones por parte del Ministerio Público, del Instituto Mexicano del Petróleo, por Seguros ASEMEX, del Instituto de Ingeniería de la UNAM y de la propia paraestatal, para determinar si existieron otras posibles causas vinculadas al proceso de operación.

El funcionario anotó que el incendio comenzó a las 14:00 horas del 11 de noviembre por la fuga de gasolina Nova, y se extinguió dos días después, en un operativo en el que participaron cerca de mil elementos de los diferentes cuerpos de bomberos, del Ejército y de Protección Civil. Dijo que a la fecha se reporta un saldo de cuatro personas fallecidas y 15 con lesiones de diversa intensidad.

A la reunión con el funcionario de PEMEX sólo asistieron asambleístas del PRI, a pesar de que representantes de los partidos de oposición

integrantes de dicha comisión siempre presionaron e insistieron en que la paraestatal informara las causas del siniestro ante este órgano legislativo.

Estuvieron los legisladores Cristina Alcayaga Núñez, quien presidió la reunión, Esther Koltenuk de Césarman, Javier Garduño Pérez y Everardo Gámiz Fernández, y a última hora llegó la representante Estrella Vázquez Osorno, presidenta de la Comisión de Protección Civil, que sólo estuvo pocos minutos.

### IMPACTO ECOLOGICO

Jaime Mario Willars pormenorizó que al momento del accidente la terminal tenía un total de hidrocarburos almacenado de 270 mil 294 barriles; sin embargo, señaló que los daños a la atmósfera fueron nulos porque la columna de humo presentó una dispersión aceptable debido a que superó la altura de la capa de mezclado en sus momentos más críticos.

El comportamiento de los principales contaminantes durante los días del incendio y en los posteriores a estos es prueba de ello: tan sólo el ozono rebasó la norma de 100 puntos y manifestó un claro declive los días 12 y 13 de noviembre, y en ningún caso se presentaron índices que dieran lugar a una contingencia ambiental, subrayó.

Dio a conocer que para combatir el incendio se utilizó un volumen aproximado de 200 mil litros de agua ligera y de 6 millones 460 mil litros de agua potable que fue tomada de diversos puntos de aprovisionamiento de la red municipal, además de que también se usó agua ligera que es la más recomendable para líquidos inflamables, y que evitó el peligro de explosión y de envenenamiento por vapores dentro y fuera de las instalaciones, así como de las alcantarillas.

Destacó que la Comisión Nacional del Agua concluyó que los efectos en la calidad del agua del Río de los Remedios por la incorporación del material arrastrado durante la contingencia fueron mínimos y no detectables.

En cuanto al impacto ecológico al suelo, manifestó que aún no se ha evaluado la posible afectación y que es posible que exista incorporación de hidrocarburos, al perderse la hermeticidad por efecto de la temperatura. Sin



embargo, indicó que la dimensión poco significativa de las grietas permite estimar que el impacto será mínimo.

El funcionario agregó que de ser este el caso, la restauración puede ser inmediata, inclusive con remoción y restitución de tierra. Al respecto, el Instituto de Ingeniería de la UNAM está pendiente de realizar la evaluación correspondiente, una vez que las autoridades liberen el predio.

### MEDIDAS DE SEGURIDAD

El Director General de PEMEX Refinación explicó a los asambleístas todas las acciones que se realizaron para controlar el incendio y, posteriormente, aseguró que todas las terminales de almacenamiento de productos petrolíferos de la paraestatal cuentan con sistemas y medidas de seguridad, entre las que destacan, red de agua contraincendio, red de espuma, diques de contención, drenajes, central contraincendios, membranas internas en todos los tanques de almacenamiento, recuperación de vapores, sistemas de detección, de protección civil y de operación automática que permiten alcanzar altos niveles de eficiencia y seguridad.

Además, continuó, se realizan constantemente auditorías tanto internas como externas, que permiten detectar desviaciones a la normatividad y mejorar los aspectos operativos y de seguridad de los centros de trabajo. Asimismo, señaló que en los últimos meses se ha dado gran importancia a la protección de las instalaciones y se han mejorado los controles de acceso y las labores de vigilancia en las plantas.

Más adelante, Willars especificó que la Terminal Satélite Norte, que es una de las cuatro plantas de almacenamiento de petrolíferos en el Valle de México, inició sus operaciones en abril de 1991, y que su capacidad de almacenamiento corresponde al 22 por ciento del total en la región, que asciende a 2.6 millones de barriles.

Abastece el 22 por ciento de la ventas de gasolina Nova, 17 por ciento de las ventas de PEMEX Magna y 32 por ciento de diesel en el Valle de México; su área de influencia comprende las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza en el D.F., y 10 municipios del Estado de México, entre los que destacan Tlalnepantla, Ecatepec y Texcoco. Esta planta, precisó, atiende a un total de 71 estaciones de servicio (18 por ciento de las ubicadas en el área metropolitana).

El funcionario de PEMEX indicó que la Terminal Satélite Norte es una de la plantas más rentables de PEMEX Refinación y que sus costos de operación se ubican 24 por ciento por abajo del promedio nacional; sin embargo, añadió que su costo de operación es elevado al compararlo con el promedio registrado en instalaciones similares de Estados Unidos y Canadá, fundamentalmente por el mayor empleo de mano de obra.

Su gasto de mantenimiento es comparable al del promedio de las terminales de PEMEX Refinación, pero es 23 por ciento menor al promedio registrado en E.U. y Canadá. Esto, explicó, debido a las fluctuaciones del tipo de cambio y a la mayor dependencia de la paraestatal en el mantenimiento con base en personal propio.

Finalmente, Jaime Mario Willars afirmó que la terminal en cuestión ha estado sujeta a diversas inspecciones en términos de seguridad e impacto ambiental de sus instalaciones, y que en cada una de ellas se han obtenido resultados satisfactorios. Igualmente, dijo que las recomendaciones emanadas de diversas auditorías practicadas se han cumplido sustancialmente, hasta antes del accidente.

\*\*\*\*\*

**13.- Notas periodísticas sobre nuestra participación en la atención a os  
grupos sociales derivados de presiones a efectos de solicitar la  
reubicación de San Juan Ixhuatépéc debido al accidente del 11 de  
noviembre de 1996.**

## ENERGETICOS

TERMINAL SATELITE NORTE DE SAN JUAN IXHUATEPEC

# Pemex aumenta las medidas de seguridad en sus plantas

Epoca  
14-Julio-97

**Tlalnepantla, Méx.**— Al concluir, mediante una inversión de \$ 10 millones, las etapas 1 y 2 del programa de reacondicionamiento de la Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec, localizada en este municipio, Pemex Refinación inició el suministro de Pemex Diesel y en 30 días más empezará el abasto de gasolina Pemex Magna.

Durante un recorrido que hicieron el miércoles 9 de julio los representantes de los medios de comunicación, los ingenieros Miguel Dueñas Salgado, gerente comercial del Valle de México; Marco Antonio Morales, superintendente de la planta, y el licenciado Víctor Rumaya, de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, explicaron ampliamente los trabajos que se han realizado en esta terminal para incrementar las medidas de seguridad dentro de sus instalaciones.

Como se recordará, a raíz del incendio ocurrido en esa zona el

dependiente durante ocho horas; además, se indicó que se puso en marcha el sistema de bombeo de agua de la Superintendencia de Ventas "18 de Marzo" de Azcapotzaco y se instalaron dos bombas más para atención en caso de incendio.

Asimismo, el ingeniero Dueñas señaló que a iniciativa de Petróleos Mexicanos se inició una auditoría ambiental, la cual fue contratada a una tercera a través de licitación pública y avalada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En Pemex, manifestó, estamos preocupados por el medio ambiente y prueba de ello es la puesta en marcha en esta terminal de una planta tratadora de agua y el cierre definitivo del cárcamo final para evitar que se vierta cualquier tipo de líquidos en los drenajes municipales y al río de Los Remedios. Esta última acción fue certificada ante notario público.

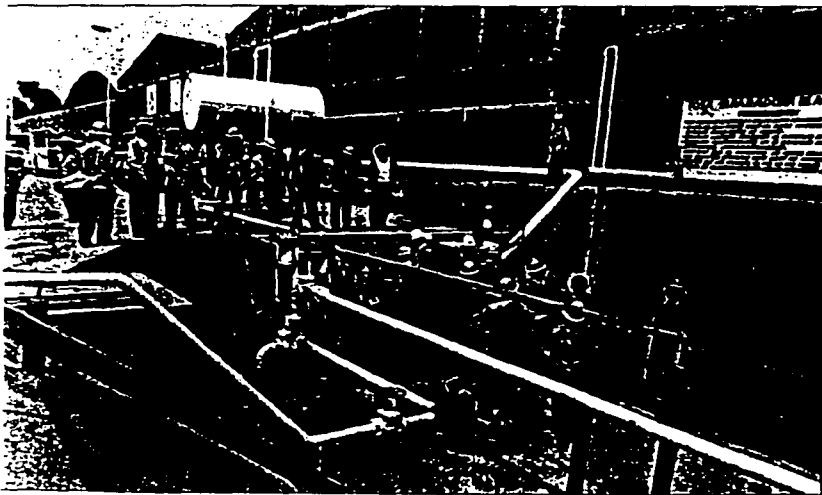
Más adelante hizo notar la importancia que tiene para Pemex Refinación la puesta en operación de esta terminal, debido a que desde

el mes de noviembre del año pasado las otras tres terminales, ubicadas en el Valle de México, cubren todo el suministro de esta región, lo que ha originado una sobrecarga en esas instalaciones que está empezando a retrasar los programas de mantenimiento preventivo. Esto, advirtió, incrementaría el nivel de riesgo de dichas terminales, situación no deseable desde ningún punto de vista.

Desde esta terminal, dijo el ingeniero Marco Antonio Morales, se realizan en promedio 175 viajes por turno — vía autos-tanque— para suministrar combustibles a 75 estaciones de servicio; siete módulos de transporte público (ex Ruta-100); 11 líneas de camiones y tres clientes de autoconsumo, además que su área de influencia comprende tres delegaciones del Distrito Federal: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc; además de ocho municipios del estado de México: Texcoco, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Zumpango, Tlalnepantla, Tecamac y Nezahualcóyotl.

Provee 35 por ciento del consumo de diesel y 25 por ciento de gasolinas en el Distrito Federal, 100 por ciento de dichos combustibles en los municipios mencionados y maneja un promedio de 20 mil barriles por día de productos petrolíferos, equivalentes a 3 millones de litros. La actividad de 2 mil 500 escuelas, 2 mil centros financieros, 20 mil empresas y un millón de vehículos dependen de esta terminal, así como la conexión — vía terrestre— para carga y para transporte público federal a la zona norte del país.

Por su parte, el licenciado Rumaya manifestó que Pemex Refinación trabaja permanentemente con las autoridades estatales y municipales y con la comunidad de este municipio a fin de atender de manera coordinada sus peticiones y dar respuesta a sus inquietudes. Ejemplo de esta acción son las obras de pavimentación en una parte del río de Los Remedios que está realizando Pemex.



11 de noviembre del año pasado, esta terminal dejó de operar y con los trabajos realizados se rebasan las normas más estrictas de seguridad a nivel mundial.

En el recorrido, los representantes de los medios de información comprobaron las acciones realizadas para aumentar la seguridad en esta planta, entre las que se encuentran la calibración de todas las válvulas; colocación de anillos de enfriamiento; diques segregados y la disminución de la capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos de 545 mil barriles a 225 mil.

Se hizo notar que ahora se cuenta con una capacidad de 45 mil barriles de agua para atender una contingencia de manera in-

# Reabre Pemex la Terminal Satélite Norte



Rueda de prensa, tras un recorrido por las instalaciones

## ■ JAIME MENDOZA HERNÁNDEZ

L.M.NEPANTLA. Edomex.— Al concluir, mediante una inversión de 10 millones de pesos, las dos etapas del programa de acondicionamiento de la Terminal Satélite Norte de San Juan

Ixtuatépec, localizada en este municipio, Pemex Refinación inició el suministro de Pemex Diesel y en 30 días más empezará el abasto de gasolina Pemex Magna.

Durante un recorrido efectuado por los representantes de los medios de comunicación masiva, los ingenieros Miguel Dueñas Salgado, gerente comercial del valle de México; Marco Antonio Morales, superintendente de la planta, y el licenciado Víctor Rumaya, de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, explicaron ampliamente los trabajos que se han realizado en esta terminal para incrementar las medidas de seguridad dentro de sus instalaciones.

Como se recordará, a raíz del incendio ocurrido el 11 de noviembre del año pasado, esta terminal dejó de operar y con los trabajos efectuados se rebasó las normas más estrictas de seguridad a nivel mundial.

En el recorrido los representantes de los medios de información constataron las acciones realizadas para aumentar la seguridad de esta planta, entre las que se encuentran: asfaltar y pintar de todas las válvulas, colocación de anillos de empujamiento, diques segregados y la disminu-

ción de la capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos de 545 mil barriles a 225 mil.

Se hizo notar que ahora se cuenta con una capacidad de 45 mil barriles de agua para atender una contingencia de manera independiente durante ocho horas; además, se indicó que se puso en marcha el sistema de bombeo de agua de la Superintendencia de Ventas "18 de Marzo" de Azcapotzalco y se instalaron dos bombas más para atención en caso de ocurrir un incendio.

Asimismo, el ingeniero Dueñas señaló que a iniciativa de Petróleos Mexicanos se inició una auditoría ambiental, la cual fue contratada a una tercería a través de licitación pública y avalada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

En Pemex, manifestó, estamos preocupados por el medio ambiente y prueba de ello es la puesta en marcha en esta terminal de una planta filtradora de aguas y el cese definitivo del vertimiento final, para evitar que se vierta cualquier tipo de líquidos en los drenajes municipales y al río de Los Remedios. Esta última acción fue certificada ante notario público.

Más adelante hizo notar la importancia que tiene para Pemex Refinación la puesta en operación de esta terminal, debido a que desde el mes de noviembre del año pasado las otras tres, ubicadas en el valle de México, cubren todo el suministro de esta región, lo que ha originado una sobrecarga en esas instalaciones que, sin autorización a recargar los programas de mantenimiento preventivo. Esto, a su vez, incrementa el nivel de riesgo de di-

chas terminales, situación no deseable desde ningún punto de vista.

Desde esta terminal, dijo el ingeniero Marco Antonio Morales, se realizan en promedio 175 viajes por turno —vía auto-tanque para suministrar combustibles a 75 estaciones de servicio, siete módulos de transporte público (vía Ruta 100), 11 líneas de camiones y tres chelines de autocostumo, además que su área de influencia comprende tres delegaciones del Distrito Federal: Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc; además de ocho municipios del estado de México: Texcoco, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Zumpango, Tlalnequiltán, Tecámac y Nezahualcóyotl.

Provee 35 por ciento del consumo de diesel y 25 por ciento de gasolinas en el Distrito Federal, 100 por ciento de dichos combustibles en los municipios mencionados y maneja un promedio de 20 mil barriles por día de productos petrolíferos, equivalentes a tres millones de litros. La actividad de dos mil 500 esclenas, dos mil centros financieros, 20 mil empresas y un millón de vehículos dependen de esta terminal, así como la conexión —vía terrestres— para carga y para transporte público federal a la zona norte del país.

Por su parte, el licenciado Rumaya manifestó que Pemex Refinación trabaja permanentemente con las autoridades estatales y municipales y con la comunidad de este municipio, a fin de atender de manera coordinada sus peticiones y darle quehacer a su importancia. Es importante esta asociación, señaló, desde pavimentación de una parte del río de Los Remedios que está trazando Pemex.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# Dona Pemex 1 mdp al grupo Ixhuatepec

**Entrega Petróleos Mexicanos un donativo para rehabilitar la parte norte del Río de Los Remedios**

Por **IVÁN VENTURA**

**TALNEPANTLA.**-Para concluir los trabajos de rehabilitación de la parte norte del Río de Los Remedios, en el tramo de la calle Benito Juárez hasta la autopista México Pachuca, representantes de Pemex entregaron este viernes un millón de pesos a los líderes del grupo Ixhuatepec

En sesión de Cabildo, los representantes de Petróleos Mexicanos hicieron la entrega del cheque, para concluir con la obra que pretende mejorar la imagen de la comunidad de San Juan Ixhuatepec, la cual inició desde hace más de dos años.

El presidente de la asociación civil, Fernando García Montiel, informó que desde hace mucho tiempo la organización que él encabe-

za hizo gestiones ante Petróleos Mexicanos para que les otorgaran un donativo con el que comenzarían la rehabilitación de la zona antes mencionada.

García Montiel agregó que es un tramo árido que estaba en completo abandono y que requería de inmediata atención, por lo que con ese primer donativo, de cerca de un millón 200 mil pesos, se edificó un muro de contención del lado del Río de Los Remedios, mientras que con otra parte del presupuesto se destinó a la construcción de una banquetta sobre la calle Benito Juárez y hasta la México Pachuca.

García Montiel informó que en tramo se harán obras para los peatones y en la parte final para los vehículos, pero sólo para los autos locales; también, dijo, se colocará adoquín, áreas verdes con bancas, entre otras cosas.

Comentó que el requisito que puso Pemex para la entrega del donativo es que el Ayuntamiento, a través de Contraloría, fungiera como supervisor de la obra y del gasto de los recursos, aunque la paraestatal estará al pendiente.

"En la sesión de Cabildo sólo se nos reunió para recibir el dinero,



**Fernando García Montiel** recibió el segundo donativo por parte de la paraestatal.

aunque en esta ocasión fue de un millón de pesos, vamos a tratar de aprovechar al máximo estos recursos, los vamos a estirar lo más que se pueda", añadió.

El representante vecinal señaló que en 15 días realizarán una primera reunión para elaborar el plan de trabajo para que el resto de los vecinos se pongan de acuerdo y puedan seguir trabajando en el proyecto que ya aprobó Pemex.

"Lo importante de este proyec-

to es que todo ha sido gestión ciudadana, donde el objetivo es realizar estas tareas para elevar la calidad de vida de los habitantes de esa calle que por muchos años ha estado abandonada.

"Se podría decir que la obra se realizó en dos partes ya que con este segundo donativo vamos a concluir, pues no se había podido con la primera cantidad que nos donaron".

En caso de que el dinero no

alcance, aseveró, las autoridades municipales intervendrán para terminar la obra, aunque sólo para ultimar detalles, cuyo dinero saldrá del presupuesto municipal del siguiente año.

Los vecinos participarán con la mano de obra, incluyendo el retiro de desperdicios, tierra y todo lo que surja, aunque el grupo Ixhuatepec buscará que los vecinos se involucren más con el trabajo que será en beneficio de todos.

**14.- Notas periodísticas sobre las declaraciones de funcionarios  
municipales condicionando la apertura de la instalación al pago de  
impuestos.**

Fecha: 9 MAYO 1997

Páginas: 1/1

Columnas: 3

## Reclaman a Pemex 219 millones de pesos por pago de impuestos en San Juanico

CRISTINA MARTA, CORRESPONSAL  
Tlalnepatlán, Edomex., 8 de mayo

**E**n demanda del pago de 219 millones de pesos por concepto de impuesto predial, traslado de dominio, derechos de construcción, así como por incumplimiento de un convenio de la operación de su planta Satélite Norte, ubicada en San Juan Ixhuatepec, el ayuntamiento municipal envió un requerimiento a Petróleos Mexicanos (Pemex). Advierte el documento que de negarse a pagar, el cabildo procederá al embargo.

El tesorero municipal, Gerardo Mata Álvarez, precisó que las instalaciones de Pemex en Ixhuatepec, se ubican en tres predios: dos de ellos de 39 mil metros cuadrados y otro de 110 mil metros, de los cuales no ha pagado impuesto alguno desde hace más de cinco años.

El dirigente de la Unión Popular de San Juan Ixhuatepec, Alberto Zurita Gómez, informó que se han celebrado reuniones con funcionarios municipales de Tlalnepatlán y representantes de Pemex para analizar el monto de la deuda, ya que desde 1962 cuando se instalaron

las plantas y su ampliación en 1990, no se ha pagado al ayuntamiento el impuesto correspondiente, sin que se haya dado explicación alguna.

Zurita dijo que el gobierno municipal ofreció a Pemex un descuento por pronto pago y advirtió que solicitarán al ayuntamiento que los impuestos que cobre a Pemex se inviertan en obras en San Juanico y se realice una inspección a todas las empresas de la zona ya que aseguraron existe un rezago de impuestos en otras industrias de la zona. ■



# Diferencias por predial de Pemex

Por Luis Carriles

PEMEX RESOLVERÁ EN LOS TRIBUNALES FEDERALES las diferencias que sostenga con las autoridades municipales respecto al pago del impuesto predial de sus instalaciones y edificios los cuales están bajo el dominio público del Estado, dijo Víctor Rumaya Farrera, superintendente de Estudios y Programas de la paraestatal.

La determinación de que tipos de impuestos se pagan no está en manos de Pemex sino del Poder Ejecutivo Federal o Estatal, previo acuerdo de las partes, señaló.

En entrevista señaló que en el municipio de Tlanepantla las autoridades han requerido de forma verbal a Pemex a pagar el impuesto predial correspondiente a los terrenos ocupados por la Terminal Satélite Norte pero no lo han hecho por escrito y la respuesta de la paraestatal es siempre la misma: la controversia se resuelve en los tribunales los cuales hasta el momento han sido favorables a la empresa.

Los ayuntamientos deben acudir a los juzgados para entender porqué Pemex no paga impuestos sobre terrenos que son propiedad pública que en general son los destinados a actividades productivas, dijo.

Pemex tiene 82 terminales de depósito de petrolíferos en todo el País. 16 de ellas están en municipios gobernados por la oposición del PAN y del PRD, incluso se tiene una terminal en Durango en un municipio gobernado por el PT.

El funcionario explicó que los considerados Bienes de Dominio Público de la Federación no pagan el impuesto predial en ninguna de sus modalidades pero los que son considerados Bienes de Dominio Privado de la Federación, como es el caso de la Torre Ejecutiva de Pemex o los deportivos del sindicato petrolero, sí pagan impuestos.

Añadió que a los municipios no les conviene cerrar o mover las instalaciones de Pemex porque representan un importante derrama económica para regiones y sus habitantes, sólo en la terminal de San Juan Ixhuatepec hay de 300 empleos directos permr unos 250 indirectos y provisio.



Terminales petrolíferas:

82  
en todo el país.

# Esperan impuestos de Pemex

**Anuncia el Tesorero que la paraestatal decide hoy si pagará o no los \$105 millones que debe**

Por Arturo Pérez

**TIALENAPATLA.** El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos decidirá hoy si paga o no las contribuciones que, según el Ayuntamiento, le adeuda a la administración municipal. Informó Gerardo Mata Álvarez.

Ante el Cabildo, el Tesorero municipal expuso el viernes que la paraestatal se comprometió a liquidar su adeudo por licencias de construcción de la planta Satélite Norte, el polígono de seguridad de 11 hectáreas, y de las instalaciones de la planta almacenadora de gas natural, que en total suman 105.5 millones de pesos.

"La paraestatal se niega a pagar el impuesto predial acumulado de los últimos 5 años, el cual alcanza 571 millones de pesos (sumando los montos de cada una de las tres posesiones citadas)", explicó Mata Álvarez ante el Cabildo.

El Tesorero agregó que Pemex se resiste a pagar las contribuciones de traslado de dominio que, considerando los tres terrenos, importan 48.4 millones de pesos, lo que consideró como una conducta discriminatoria hacia las autoridades municipales.

Agregó que Pemex se comprometió a pagar, a partir de julio de 1997 y de forma indefinida, la nómina del Cuerpo de Bomberos de la zona oriente.

El funcionario expuso que Pemex ya pagó la nómina de los bomberos, la cual se había comprometido a liquidar desde 1993.

"El apoyo consistió (en 1993) en 32 mil pesos mensuales que se iban a actualizar cada año de acuerdo con el índice de precios al consumidor; sin embargo, desde ese año sólo acreditaron 10 mensualidades."

"Los 32 mil pesos mensuales asciende hoy a 95 mil pesos mensuales de apoyo, por lo que Pemex reconoció deber y asumir pagar 4 millones 167 mil pesos, que ya fueron liquidados y pagados en la Tesorería", aseguró Mata Álvarez.

El funcionario dijo que Petróleos Mexicanos no reconoce su deuda de impuesto predial y traslado de dominio con el Municipio, ya que argumentan que las paraestatales están exentas de



Las autoridades acusan a Pemex de no pagar predial ni traslado de dominio en los últimos 5 años.



El Tesorero Gerardo Mata expone ante el Cabildo los aranceos de las negociaciones con Petróleos Mexicanos.

pagar contribuciones federales, estatales y municipales.

"Después de varias discusiones aceptaron pagar las licencias de construcción de tres predios de la Planta Satélite Norte, de un terreno de 11 hectáreas sin construcciones y de Pemex Gas, que tiene una superficie de 35 mil metros cuadrados", explicó.

El cálculo arrojó que por concepto de licencias de construcción Pemex debía 530 mil pesos de la Planta Satélite Norte y 54 mil pesos de Pemex Gas, mientras que el terreno de 11 hectáreas no causaba importe.

Mata Álvarez aseguró que la paraestatal se comprometió a

## ¿Cuánto debe?

El de acuerdo con las autoridades municipales, el adeudo que Pemex con el Ayuntamiento se ha acumulado desde hace cinco años

Predial	Cantidad
Satélite Norte	\$ 23.6 millones
Petrolero	\$ 27.4 millones
Pemex Gas	\$ 4.07 millones
TOTAL	\$ 55.1 millones

Traslado de Dominio	Cantidad
Satélite Norte	\$ 24.6 millones
Petrolero	\$ 17.9 millones
Pemex Gas	\$ 6.3 millones
TOTAL	\$ 48.8 millones

Salario Bomberos	Cantidad
Salario Bomberos	\$ 105.5 millones

## Despiden a directora de Protección Civil

Por Arturo Pérez

**TIALENAPATLA.** Por tercera ocasión en lo que va de la administración, la Dirección de Protección Civil cambió de titular, ahora se le solicitó a Elizabeth Espinosa Abrego dejar el cargo "por convenir a los intereses de la administración pública".

El viernes, durante la sesión de Cabildo, la Presidenta Municipal, Ruth Olvera, señaló que en su administración se deben cumplir las expectativas de cambio. "No podemos ser complacientes, pueden ser nuestros grandes amigos, pero si no cumplen con el perfil, o bien tienen voluntad o disposición al trabajo pero no llenan las demandas de la sociedad, tenemos que tomar decisiones", dijo Olvera al Cabildo.

Sin embargo fuentes del Ayuntamiento señalaron que el motivo principal del despido fue por haber clausurado el 3 de julio la planta Satélite Norte de Pemex por no haber informado sobre las medidas de seguridad implementadas, facultad que no tiene Protección Civil municipal.

El reemplazante por el PRI, Victor González, solicitó una semana para estudiar las causas del caso de Espinosa Abrego, sin embargo, los regidores del PAN defendieron a la Alcaldesa argumentando que era facultad de ella decidir la permanencia o no de los directores de área.

Las propuestas de Olvera fueron aceptadas por 14 regidores en tanto que los representantes del PRD, del PC, y del Síndico Alejandro Velázquez, del PRI, abstuvieron de aprobar los nombramientos.

### • NUEVOS DIRECTORES

El mismo viernes, fue nombrado Antonio Vargas Vera, frente de Protección Civil de Tlaxiaco, quien se desempeñó como Director del Organismo Público Municipal del Agua. Vargas Vera será el tercer director de Protección Civil de Tlaxiaco, antes ocuparon el cargo Carlos Rodríguez, quien prefirió abstinieron de aprobar los nombramientos.

A su vez, el nuevo titular de OPIM es José Luis Dávalos Sevilla quien se ha desempeñado en diversos cargos dentro de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento.

Más a su nuevo nombramiento, Vargas Vera deberá presentar al Cabildo su informe de actividades realizadas durante el primer semestre del año a frente del OPIM, el cual ha cancelado en dos oportunidades.

La ex directora de Protección Civil declinó hacer comentarios sobre su cese de funciones, y según el Secretario del Ayuntamiento, Ulises Ramírez, la entrega recepción de las oficinas de Protección Civil y OPDM tardará una semana.

**15.- Boletín de prensa de las autoridades municipales de Tlalnepantla.**



H. AYUNTAMIENTO  
DE  
TLALNEPANTLA  
DE BAZ  
ESTADO DE MEXICO.

COORDINACION  
GENERAL  
DE  
COMUNICACION  
SOCIAL.

DIRECCION  
DE  
PRENSA  
Y  
DIFUSION.

Tlalnepantla de Baz, a 6 de julio de 1997.

BOLETIN DE PRENSA No. 239.

El Ayuntamiento de Tlalnepantla, en coordinación con la Dirección de Protección Civil del Gobierno del Estado de México, suspendió las actividades de la Planta Satélite Norte de PEMEX, en virtud de que el Gobierno Municipal que preside Ruth Olvera Nieto, mantiene firme su postura de no permitir el reinicio de operaciones, en tanto no se presente el proyecto que contiene las nuevas medidas de seguridad que la paraestatal se comprometió a modificar a raíz del siniestro ocurrido el pasado 11 de noviembre de 1996.

Así lo manifestó la directora de Protección Civil y Bomberos en esta localidad, Elizabeth Espinoza Abrego, quien subrayó que la instrucción precisa de la alcaldesa Ruth Olvera, es la de no permitir por ningún motivo, que se ponga en riesgo la seguridad y el bienestar de la población de la zona oriente del municipio, que en varias ocasiones ha sido víctima del descuido y la intolerancia de los encargados de manejar la seguridad de las empresas.

Explicó que el día sábado 5 del presente mes, vecinos de San Juan Ixhuatepec informaron que alrededor de las 15 horas, la Planta Satélite Norte reinició sus operaciones sin autorización ni previo aviso, después de que por el accidente de todos conocido suspendió sus labores de distribución de combustibles.

Dijo que ante esta clara falta de respeto a los gobiernos estatal y municipal, al lugar acudió personal de Protección Civil de Tlalnepantla, que tras una minuciosa inspección pudo constatar la filtración de hidrocarburos en uno de sus cárcamos, cosa que una planta segura y de su nivel no debe presentar por ningún motivo.

Lo anterior fue informado a la alcaldesa Ruth Olvera y a las autoridades estatales de Protección Civil, quienes solicitaron de manera oficial el cierre de las instalaciones en punto de las 21.30 horas.

La licenciada Espinoza Abrego, comentó que posteriormente el personal a su cargo procedió a colocar los sellos respectivos que indican la suspensión de actividades del complejo.

Recordó que desde el inicio de la actual administración, se estableció contacto con las autoridades de PEMEX, a fin de solicitar un proyecto en el que se iban a detallar las nuevas medidas de seguridad interna posteriores al siniestro y que hasta la fecha no hemos recibido.

Asimismo -añadió- les reiteramos nuestra posición de que el Ayuntamiento no iba a permitir la reapertura de la planta hasta que no se garantizara en su totalidad la seguridad en sus operaciones, además de que solicitó autorización para permitir el acceso de la comunidad a las instalaciones para explicarles a detalle su nuevo funcionamiento, en presencia de las autoridades correspondientes a nivel federal, estatal y municipal.

La responsable de la protección civil en el municipio, informó por último que para el próximo jueves 10 de julio, se convocó a una reunión de trabajo con las autoridades de PEMEX y los integrantes del Grupo Intersectorial encargado de la seguridad industrial en la zona de San Juan Ixhuatepec, con la finalidad de analizar de nueva cuenta el funcionamiento y las medidas de seguridad de la Terminal Satélite Norte para determinar su posible reapertura.

**16.- Notas periodísticas sobre la apertura de la terminal.**

10 de julio de 1997



Los ingenieros de Petróleos Mexicanos, Miguel Dueñas Salgado, Marco Antonio Morales y Víctor Rur explicaron en conferencia de prensa el proceso de reacondicionamiento de la Terminal Satélite Norte de San Ixhuatepec.

**San Juan Ixhuatepec**

**Reacondicionada la Terminal Satélite Norte, anuncia Pemex**

**\* Inversión por 10 mdp para reactivar la planta que registró accidentes y preocupaba a los habitantes de los alrededores**

Por Miguel ANGUIANO PANIAGUA

Petróleos Mexicanos anunció ayer formalmente la terminación del programa de reacondicionamiento de la Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec, donde se invirtieron 10 millones de pesos para reactivar esta planta que registró accidentes y que preocupaba a los habitantes de los alrededores.

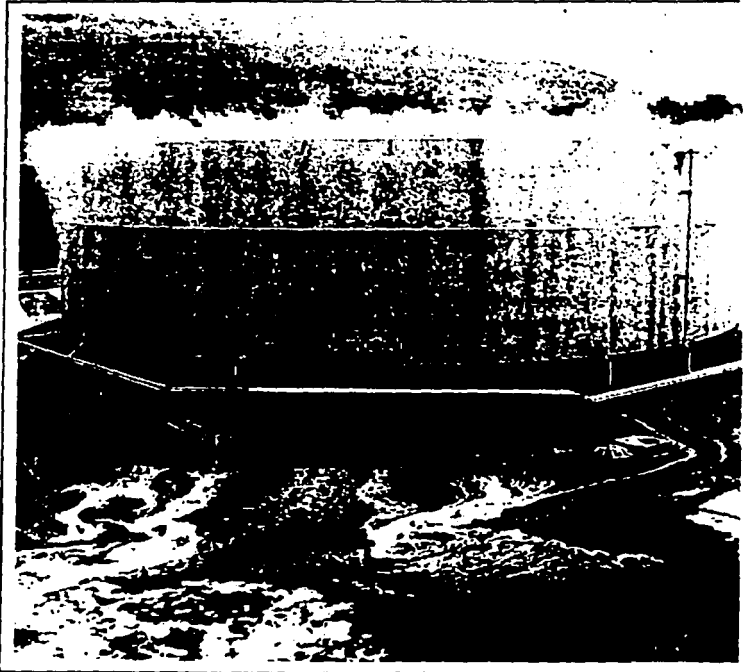
En este lugar ahora se cuenta con una capacidad de 45 mil barriles de agua para atender una contingencia de manera independiente durante ocho horas, con el propósito de ofrecer mayor seguridad a quienes habitan en esa parte del municipio de Tlalnepanitla, estado de México.

Los ingenieros Miguel Dueñas Salgado, gerente comercial en el Valle de México; Marco Antonio Morales, superintendente de la planta, y Víctor Rumaya, de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional de Pemex Refinación, explicaron los trabajos realizados en esta terminal y señalaron que además de incrementar las medidas de seguridad dentro de las instalaciones, ya se inició el suministro de diesel y en 30 días más empezará el abasto de gasolina Magna.

Se recordó que a raíz del incendio ocurrido el 11 de noviembre del año pasado, la terminal de San Juan Ixhuatepec dejó de operar, pero con los trabajos realizados se rebasan las normas más estrictas de seguridad a nivel mundial.

Los funcionarios de Pemex explicaron que se puso en marcha de bombeo de agua de la superintendencia de ventas "18 de Marzo" de Azcapotzalco y se instalaron dos bombas más para atención en caso de incendio.

Dueñas Salgado consideró oportuno destacar que a iniciativa de Petróleos Mexicanos se inició una auditoría ambiental avalada por la Procuraduría Federal del Protección al Ambiente, a fin de establecer una vigilancia permanente y evitar posibles daños ecológicos o riesgos de accidentes.



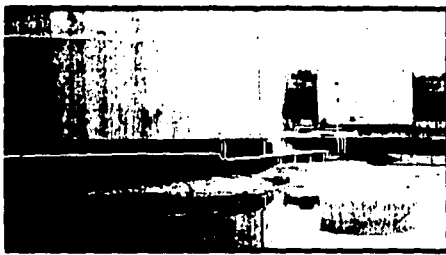
Pemex anunció la formal terminación del Programa de Reacondicionamiento de la Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec, donde se invirtieron 10 millones de pesos

# Extreman seguridad en Satélite Norte

## Norte

REFORMA

Jueves 10 de julio de 1997.



Denuncia Ayuntamiento evasión fiscal de Pemex.

### Adecuaciones costosas

■ Pemex ha empleado 5.4 millones de pesos en dos de las tres etapas de remodelación a que será sometida la planta Satélite Norte.

Concepto	Cantidad	Costo
Tanques fuera de operación	6	\$ 200 mil
Corrección topográfica	5 mil 747 metros	\$ 600 mil
Sustitución de tubería	450 metros	\$ 70 mil
Construcción de trincheras	3	\$ 700 mil
Construcción de paredes para diques	4	\$ mil 25
Elevación de diques	120 metros	\$ 200 mil
Sustitución de sellos perimetrales	615 metros	\$ 700 mil
Desmantelamiento de tanque	1	\$ 664 mil

Concepto	Cantidad	Costo
Pintura exterior de tanques y tuberías	4	\$ 235 mil
Recubrimiento interior de tanques	4	\$ 150 mil
Certificación y mantenimiento de válvulas	158	\$ 150 mil
Instalación de anillos de enfriamiento	6	\$ 350 mil
Desmantelamiento de líneas	11	\$ 20 mil
Construcción de calle entre diques	800 m2	\$ 120 mil
Integración de líneas	12	\$ 270 mil
<b>Total</b>		<b>\$ 3.4 millones</b>

ON DE  
se  
la planta de almacenamien-  
to de combustibles Satélite Norte  
de Pemex se han extremado, aseguró José Miguel Dueñas.

El subgerente de ventas de la paraestatal indicó que la capacidad de almacenamiento de la estación bajó en 50 por ciento, además de dotarse de equipos recuperadores de vapores de gasolina, anillos de enfriamiento y una planta tratadora de agua.

El funcionario estableció que reabrieron la planta debido a que las estaciones de Añil y 18 de Marzo, ubicadas en el Distrito Federal y que han solventado el almacenamiento de combustibles que realizaba en San Juanico, re-

quieren de mantenimiento.

"Como han trabajado a su máxima capacidad mientras realizábamos las reparaciones en esta estación, tenemos que darles mantenimiento.

"Actualmente podemos asegurar que cumple con las normas más estrictas de seguridad a nivel mundial, incluso, muchas de ellas son excedidas", afirmó.

Dueñas agregó que la planta no tiene emisiones de residuos de hidrocarburo

ros hacia el drenaje, ya que los cárcamos de bombas fueron cerrados ante notario público.

Una falla en una válvula de un tanque de almacenamiento de gasolina provocó el 11 de noviembre de 1996 un incendio que dejó cuatro muertos y miles de personas evacuadas; el inmueble reabrió el sábado 5 de julio ante las protestas de vecinos y autoridades de Tlalne-pantla, quienes aseguran desconocer las

medidas de seguridad adoptadas.

En un recorrido por la planta, el subgerente de seguridad industrial y mantenimiento, José Enriquez Garza, explicó que sólo funciona uno de los tanques de la planta de almacenamiento, el cual guarda diesel.

La planta incrementó la capacidad de almacenamiento de agua y espumas para atacar incendios; fueron instalados anillos de enfriamiento en los tanques y se cons-

truyeron diques para captar escapes de combustibles, detalló Enriquez Garza.

Además, fueron abiertas dos carreteras entre los tanques de almacenamiento para tener mayor aproximación en caso de un siniestro.

### ■ EVASIÓN FISCAL

Víctor Muraya, superintendente de Concertación y Apoyo Regional de Pemex, expresó que durante meses se tu-

vieron pláticas con el Ayuntamiento sobre las medidas de seguridad adoptadas en San Juanico; sin embargo, no han acudido a visitar la planta.

Ante la denuncia de las autoridades panistas de que Pemex debía impuestos al Ayuntamiento, Muraya advirtió que por disposiciones legales la paraestatal no paga impuestos a los ayuntamientos, si no que se pagan directamente al Gobierno Federal.

"(Pemex) no paga impuestos, ya que los recursos que general la empresa se reinvierten directamente en la federación a través de los impuestos que se destinan a ella. El asunto tendría que llevarse a los tribunales federales", explicó.

Agregó que Pemex cuenta con una licencia de funcionamiento expedida por el Instituto Nacional de Ecología en 1994, la cual, sostuvo, es la que requiere para que la planta trabaje normalmente.

Extraoficialmente se aseguró que Pemex pagó 5 millones de pesos al Gobierno estatal para reponer el equipo de bombeo desmantelado el 11 de noviembre.



# Rechazan en San Juanico Reapertura de Planta de Pemex

Por Hugo JIMENEZ

Colonos de San Juan Ixhuatpec y San Juanico, en Tlalnepantla, realizaron una marcha en las inmediaciones de la planta de "Satélite Norte" de Pemex, ubicada en esas colonias, para protestar por la reapertura de la misma sin que haya cumplido con los requerimientos de seguridad, porque en ella se almacenan grandes cantidades de combustible de esa paraestatal.

El dirigente de colonos y regidor perredista de

## Marcha de Protesta por las Condiciones de Inseguridad

Tlalnepantla, Víctor González Rodríguez, quien se encuentra en huelga de hambre desde la semana pasada, encabezó esa marcha, junto con el líder de la Unión Popular de San Juan Ixhuatpec, Urbano Rivera Arcos, quienes exigieron la inmediata clau-

sura de esa planta, que dicen representa un serio peligro para los miles de habitantes de esa zona.

Al filo del medio día, un grupo de más de 250 colonos de San Juanico comenzaron a congregarse frente a esa planta, para de ahí iniciar una marcha hacia el centro de esa localidad y realizar un mitin frente al ayuntamiento para demandar a la alcaldesa, Ruth Olvera, que no permita la apertura de esa planta hasta que cumpla con los requisitos necesarios para garantizar la seguridad de quienes radican en ese lugar desde hace muchos años.

Piden también que ésta sea sometida a una auditoría de seguridad y ecológica por parte de un organismo internacional que no esté financiado por Pemex, para que de esta forma los resultados sean confiables.

El regidor perredista, quien cumplió ayer seis días de huelga de hambre, señaló que también es necesario que Pemex pague sus impuestos al Ayuntamiento de Tlalnepantla, para que éstos sean canalizados a mejorar los servicios públicos y la seguridad de la zona, en donde el 11 de noviembre de 1996 se registró un gran siniestro al estallar enormes depósitos de gasolina en dicho lugar.

Informó que son en total 13 colonias de esa región que están en la zona de riesgo, en donde todos los colonos no quieren que sea reabierto dicha planta por el peligro que representa para los miles de habitantes de la misma.

Incluso, dijeron que a partir de ayer, en diversos foros legislativos estatales y federales, los legisladores perredistas denuncian las maniobras de Pemex para abrir esa planta, sin cumplir con las medidas de seguridad internacionales requeridos.

## Gran Congestionamiento Vial Microbuseros Hicieron Otro Bloqueo en Cuatro Caminos

Por Hugo JIMENEZ

Se registró ayer el enésimo problema con los transportistas del Estado de México, que debido a problemas internos en diversas rutas que operan en Naucalpan, realizaron un bloqueo a los principales accesos al paradero del Metro Toreo, en Cuatro

TE \* CARTELERA CINE \* CARTELERA CINE \* CARTELERA

ese con El Sol



ESTRENOS



Estupenda la participación de Salma

### UN NINJA EN BEVERLY HILLS

(Comedia)

El filme muestra los hazañas del bien intencionado pero inepto Haru (Chris Farley) quien, creyéndose ser el Gran Ninja Blanco, se arriesga a trasladarse a los Montes de Beverly para salvar a una misteriosa belleza (Niccollette Sheridan) on un escandaloso choque de cultura y partes corporales.

Haru, es un huérfanito encontrado en las playas japonesas y criado en un secreto dojo (monasterio japonés) con el fin de que ayude a la humanidad, pero no se imaginara de qué forma.

ACION DE EL MUNDO PERDIDO  
 7:00-9:55-12:30 GEMARAGON 1  
 1K PERICOAPA 8 3:30-5:15-8:30 V A D y Me  
 1:45-4:15-10:35 11:50-2:10-4:30-6:50-9:00  
 1K PERICOAPA 9 4 AURRERA IZCALLI 1  
 7:10-10:00-12:50 4:00-6:30-9:00 D y Me 1:30-  
 ALTAVISTA 1 4:00-6:30-9:00  
 1:45-7:00-9:00 G LOE REYES 1  
 ECATEPEC 3 12:30-3:10-5:55-8:40  
 1:45-7:00-9:45 G MUCAC 2  
 ECATEPEC 4 4:00-6:30-9:00 S D y Me  
 1:25-4:15-11:00 11:30-2:00-4:30-7:00-9:40

CONTINUACION DE ANACONDA  
 2:00-4:00-6:00-8:00 S D y D 11:00-12:50-2:40-4:30-  
 8:00-10:00 PLAZA SATELITE 2  
 1M TEPEYAC 1 2:50-5:50-7:50-9:50  
 4:00-6:00-8:00-10:00 S D y D PLAZA SATELITE 3  
 1Me 11:00-1:00-4:00-6:00-  
 8:00-10:00 PLAZA UNIVERSIDAD 3  
 PALACIO CHINO C 3:45-5:45-7:45-9:45 S y D  
 10:30-12:20-2:10-4:00-8:50-  
 7:40-9:30 11:00-1:00-3:45-5:45-7:45-  
 9:45

CONTINUACION DE  
 2:10-4:20-7:30-8:40 4:20-6:25 D 1:00-4:55-8:50  
 DOLORES DEL RIO OBSERVATORIO 2  
 4:10-6:15-8:20 V A D 3:50-4:20-6:25-8:30  
 5:55-8:00-10:00 PALACIO CHINO B  
 ECO ARIEL 4 11:00-1:00-3:00-5:00-7:00-  
 3:50-5:55-8:00-10:00 8:00  
 ECO TLANEPANTLA 3 3:00-5:15-7:30-9:45 S y D  
 3:55-8:00-10:00 11:00-1:00-3:00-5:15-7:30-

**17.- Solicitud del pago de impuestos municipales por parte del Partido  
Acción Nacional.**



**PARTIDO  
ACCION  
NACIONAL**

COMITE EJECUTIVO NACIONAL

7/JM Willans  
9711905

ANGEL URRAZA No. 812, MEXICO 03109, D.F. TEL. 559-63-00 con 20 líneas  
Faxes: 559-01-59, 559-09-25

México D.F., a 16 de Julio de 1997

SR. ING. DON ADRIAN LAJOUS  
DIRECTOR GENERAL DE PEMEX  
TORRE PEMEX  
MARINA NACIONAL No. 329  
COL. ANAHUAC, MÉXICO, D.F.

	DIRECCION GENERAL
EXP.	10172
No. ENTRADA	9735

REFERENCIA: CONTRIBUCIONES MUNICIPALES  
TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MÉXICO

Muy de mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para apoyar la posición que me parece legítima del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, respecto a contribuciones municipales y la cual nos permitimos poner a su amable consideración:

ANTECEDENTES:

1.- IMPUESTO PREDIAL. Actualmente PEMEX posee tres inmuebles localizados en la Zona Oriente del Municipio: San Juan Ixhuatepec, la Terminal Satélite Norte y el predio contiguo identificado como de Reserva Ecológica, adscritos a PEMEX Refinación; no han cubierto a la fecha las cantidades correspondientes al impuesto predial, translación de dominio, licencias de construcción, demolición y avisos de terminación de obra.

2.- El Tesorero Municipal ha tenido comunicación con funcionarios de la Terminal Satélite Norte, concretamente con el Ing. José Miguel Dueñas Salgado, Gerente Comercial Zona Valle de México PEMEX Refinación; así mismo con el Lic. Victor Fabian Rumaya Farrera, Superintendente General Unidad de Concertación y Apoyo Regional; entre otros funcionarios. Los mencionados han expresado su interés por aclarar el pago de las contribuciones antes aludidas, sin embargo se han negado a reconocer el pago del Impuesto Predial y Traslado de Dominio, fundamentándose para ello en lo dispuesto por la Ley General de Bienes Nacionales, en su Artículo 2º Fracción V, en concordancia con el Artículo 34, Fracción VI del ordenamiento invocado.

3.- En relación con el Apoyo a la Nómina de los Bomberos derivado del Acuerdo Federal que celebraron el Gobierno del Estado de México, la Presidencia Municipal de Tlalnepantla, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Petróleos Mexicanos y el Comité de Colaboración Vecinal de San Juan Ixhuatepec para el cumplimiento inmediato de los compromisos derivados del Programa de Protección Civil de San Juan Ixhuatepec, firmado en 1990, tampoco se han recibido los pagos exigibles.

15 AGO 97



Por una patria ordenada y generosa

282



**PARTIDO  
ACCION  
NACIONAL**

COMITE EJECUTIVO NACIONAL

970905

ANGEL URRAZA No. 812, MEXICO 03109, D.F. TEL. 559-63-00 con 20 líneas  
Faxes: 559-01-59, 559-09-25

**CONSIDERACIONES:**

1.- Nosotros consideramos que el sustento que hacen valer los funcionarios de PEMEX, no es del todo exacto, ya que se están basando en una ley federal administrativa, no en un ordenamiento fiscal; es decir, toda vez que las disposiciones de carácter tributario son de aplicación estricta, no es posible fundamentar la exención de tributos municipales en los ordenamientos administrativos no fiscales, como lo es en este caso la Ley General de Bienes Nacionales, posición que ya ha apoyado la Suprema Corte de Justicia, con tesis diversas ( anexos )

2.- Consideramos que con pleno respeto a la autonomía Municipal, y de acuerdo a lo establecido con el Artículo 115, Fracción III y IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se confiere autonomía financiera a los municipios, deberán ser las Leyes Fiscales Municipales emanadas de la Legislatura de cada entidad las que determinen los casos de exención para no cobro de contribuciones municipales.

**PROPUESTAS:**

1.- En la última reunión sostenida con funcionarios de PEMEX y Autoridades Municipales celebrado el día 23 de junio pasado, se convino un proyecto de arreglo por el que la unidad de PEMEX Refinación aceptaba el pago de los derechos correspondientes a las licencias de construcción respecto a la Estación Satélite Norte y al predio considerado área ecológica contiguo al anterior. Por lo que corresponde a las instalaciones ubicadas en el predio identificado como la terminal operación de gas L.P. asignado a PEMEX Gas y Petroquímica Básica, no hemos concretado aún el pago de los derechos de licencia de construcción.

2.- Las autoridades de PEMEX Refinación han reconocido la validez y vigencia del Convenio de Apoyo a la Nómina de Bomberos, obligándose a cubrir el pago de la nómina de bomberos del personal adscrito a la Zona de San Juan Ixhuatepec, determinándose al efecto el importe de \$ 4,167,000.00 ( Cuatro Millones Ciento Sesenta y Siete Mil Pesos 00/100 M.N. ), cantidad que no ha sido liquidada a la fecha y que por consecuencia deberá incrementarse.

Por todo lo anterior suplicamos su valiosa intervención con el propósito de determinar la opción en que se liquidarán los impuestos predial y traslación de dominio, licencias de construcción y convenio para pago de Nómina de Bomberos que se adecuan al H. Ayuntamiento de Tlalnepanitla de Baz, Estado de México que preside la C. Ruth Olvera Nieto.

Agradeciendo de antemano las atenciones que sirva dar a la presente, quedamos de usted para cualquier aclaración.

**ATENTAMENTE**

  
**LIC. FELIPE CALDERÓN HINOJOSA  
PRESIDENTE**

RECEBIDO

SECRETARIA DE ECONOMIA

DIRECCION GENERAL  
UNIDAD DE CONCERTACION  
Y APOYO REGIONAL

1997 JUL 28 11:10:20 México, D.F., agosto 27 de 1997  
DGPR-UCAR-742/97

Lic. Felipe Calderón Hinojosa  
Presidente del Comité Ejecutivo Nacional  
Partido Acción Nacional  
Presente

Ref.- Contribuciones municipales Tlalnepantla de  
Baz, Estado de México.

Acusamos recibo de su atenta comunicación dirigida al Director General de Petróleos Mexicanos el 16 de julio pasado, con relación al pago de diversas contribuciones al Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

Me es grato informar a usted que con fecha 10 de julio de 1997 Pemex Refinación liquidó al Municipio de Tlalnepantla \$ 453,375.20 M.N. por concepto de licencias de construcción, demolición, regularización y aviso de terminación de obra, incluyendo multas y recargos (recibos No. 1320402 y 1320442, de los cuales anexo copia).

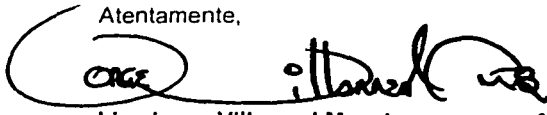
Asimismo, con fecha 30 de julio de 1997, Pemex Gas y Petroquímica Básica liquidó \$ 44,059.07 M.N. también por regularización de diversos conceptos (recibos No. 1329940, 1329941 y 1329943, de los cuales también se anexa copia).

Con relación al convenio de voluntades del 30 de noviembre de 1990, en apoyo de la estación de bomberos de la zona oriente del Municipio de Tlalnepantla, la más reciente aportación asciende a \$ 4'179,831.00, de acuerdo a recibos de pago No. 1320401 y 1320441 de los que también remito copia, de fechas 9 y 10 de julio de 1997, respectivamente. A partir del 20 de julio de este año. Petróleos Mexicanos estará aportando mensualmente al municipio por este concepto la cantidad de \$ 95,444.00. Estos pagos han sido efectuados conforme al recibo que se anexa No. 1320443.

Finalmente, con relación al impuesto predial, consideramos que sólo la autoridad competente, podrá determinar la procedencia de lo solicitado.

Sin más por el momento, me reitero a sus órdenes para cualquier información adicional o aclaración al respecto.

Atentamente,



Lic. Jorge Villarreal Mendoza  
Titular de la Unidad

JVM/VFRF/eba\*

SECRETARIA DE ECONOMIA

**18.- Documentos de huelga y presión de los grupos sociales en el  
entorno.**

## BOLETIN DE PRENSA

EL DECIMO SEXTO REGIDOR DEL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA, SE INSTALARA EN HUELGA DE HAMBRE, EL PROXIMO JUEVES 17 DE JULIO A LAS 12 HORAS. INICIA EL AYUNO EL C. VICTOR GONZALEZ, FRENTE A LAS INSTALACIONES DE LA PLANTA SATELITE NORTE DE PEMEX.

ESTE AYUNO ES PARA PROTESTAR POR 2 HECHOS:

- A). LA APERTURA DE LA INSEGURA PLANTA DE PEMEX.
- B). Y EL PROCESO ELECTORAL VICIADO E IRREGULAR.

LAS INSTALACIONES DE PEMEX, HAN VUELTO A OPERAR SIN CONTAR CON LAS OPTIMAS CONDICIONES DE SEGURIDAD; LA DECIMO SEXTA REGIDURIA NO AVALA LA SEGURIDAD QUE PEMEX INDICA TENER.

EN CUANTO A LOS ADEUDOS QUE POR CONTRIBUCIONES FISCALES PEMEX DEBE AL AYUNTAMIENTO (LICENCIA DE CONSTRUCCION, PREDIAL, TRASLADO DE DOMINIO), SE DEMANDA QUE SE ACLARE SI HA PAGADO O NO, EXIGIENDOSE EL INGRESO MUNICIPAL. POR ESOS CONCEPTOS SE ORIENTE INTEGRALMENTE A LA ZONA ████████ ORIENTE

- OBRA HIDRAULICA QUE CONTRIBUYA A UN MAYOR ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE.
- OBRAS DE CANALIZACION DE AGUAS PLUVIALES, QUE IMPIDA INUNDACIONES Y ENCHARCAMIENTOS.
- CONSTRUCCION DE ESCUELAS, KINDERS, GUARDERIAS Y CASAS DE LA CULTURA.
- CONSTRUCCION DE AREAS DEPORTIVAS Y DE RECREACION PARA LA JUVENTUD.
- SUBSIDIO AL PROYECTO DE ELECTRIFICACION PARA TEPEOLULCO.
- MAYOR PRESUPUESTO A SEGURIDAD PUBLICA, PARA DIGNIFICAR SALARIOS Y MEJORAR EQUIPOS Y ARMAS PARA COMBATIR LA DELINCUENCIA.

EN CUANTO AL PROCESO ELECTORAL SE PRACTIQUE AUDITORIA AL PRI DISTRITO DECIMO SEXTO, POR EL EVIDENTE DERROCHE DE RECURSOS:

- SE COMPRO EL VOTO USANDO LAS NECESIDADES DE LA POBLACION.
- HUBO INDUCCION Y ACARREO DE VOTOS.
- SE USO LA CALUMNIA Y LA DIFAMACION.

EL P.R.D. GANO LA ELECCION EN LA MAYORIA DE LAS CASILLAS ELECTORALES.

ILEGALMENTE EL I.F.E. PRETENDE REVIVIR A UN CADAVER AL DARLE LA VICTORIA AL P.R.I.

A T E N T A M E N T E

NATIVIDAD ROSAS CHAVEZ

~~OSCAR~~ ALONSO GACHUZ DIAZ

GONZALO MARTINEZ

ROSA SUAREZ

Fecha 2 de Julio 1996

Paginas 1/6

Columnas 3

## ■ ZONA CONURBADA

**Se compromete Pemex a realizar una auditoría a su planta de Ixhuatepec**

Silvia Chávez González, corresponsal, Tlalnepantla, Méx., 28 de julio □ Funcionarios de Pemex firmaron con habitantes de San Juan Ixhuatepec un acuerdo mediante el cual la paraestatal se compromete a brindar atención médica a 180 afectados por los siniestros ocurridos en 1984, 1990 y 1996, dotar de infraestructura urbana a este poblado y realizar una auditoría de seguridad para la Planta Satélite Norte. Luego de que la empresa se comprometió a solucionar estas demandas, el regidor perredista Víctor González y uno de los dirigentes populares de la Unión Popular Ixhuatepec, Urbano Rivera Arcus, levantaron la huelga de hambre que iniciaron hace 11 días. En conferencia, ambos explicaron que la

paraestatal se comprometió a someter sus instalaciones a un estudio sobre las condiciones de seguridad de la planta, así como su riesgo industrial. Se estableció que el peritaje será realizado por un organismo internacional no gubernamental, además propuestas por la comunidad. El regidor perredista comentó que otro punto alcanzado fue el compromiso de Pemex para proporcionar atención médica a más de 180 lesionados —entre lisiados y afectados por quemaduras— de los siniestros anteriores. También brindará el apoyo necesario para concretar proyectos sociales de urbanización en el entorno de las instalaciones de Satélite Norte y para ello la comunidad pidió la intervención del ayuntamiento, de extracción panista, ya que estos apoyos se canalizaran a través de los Consejos de Participación Ciudadana.



## **HUELGA DE HAMBRE POR:**

- Limpieza Electoral
- Seguridad en PEMEX
- Los impuestos de Satélite Norte para obra pública en Zona Oriente.

**VICTOR GONZALEZ 16º REGIDOR DEL AYUNTAMIENTO DE TLANEPANTLA HA DECIDIDO INSTALARSE EN AYUNO POR TIEMPO INDEFINIDO, FRENTE A SATELITE NORTE DE PEMEX PARA:**

Se practique auditoría al PRI en el 16 Distrito Electoral por gasto excesivo en recursos económicos, ya que se usaron necesidades de la población para comprar votos. Se practicó la inducción del voto y el acarreo, la calumnia y la difamación

**CON LOS INGRESOS DE PEMEX AL AYUNTAMIENTO, VICTOR EXIGE PARA LA ZONA ORIENTE:**

- Obra hidráulica para mejorar el abastecimiento de agua potable y el drenaje.
- Escuelas, Guarderías, Kinters y Centros de Salud.
- Pavimentación de Calles Fío de los Remedios y las demás.
- Casas de Cultura, espacios deportivos y de recreo para la juventud.
- Mayor presupuesto a la Fdicia y Tránsito para combatir corrupción y delincuencia.

**APOYA LA HUELGA DE HAMBRE FRENTE A SATELITE NORTE DE PEMEX.  
INICIA: JUEVES 17 DE JULIO,  
A LAS 12:00 HORAS**

1997-07-17 11:50 27412 "SALUDOS"

"TERMINAL SATELITE NORTE"

44 013 F01

**SE INSTALO HUELGA DE HAMBRE  
FRENTE A SATELITE NORTE DE PEMEX**

EL JUEVES 17 DE JUNIO,  
A LAS 13:25 HORAS EL

**16º REGIDOR VICTOR GONZALEZ**

**SE INSTALO EN HUELGA DE HAMBRE PARA:**

- PROTESTAR POR LA APERTURA DE PEMEX SIN LA SEGURIDAD QUE RECLAMAN LOS VECINOS.
- EXIGIR QUE LOS IMPUESTOS QUE PEMEX DEBE AL AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA SE INVIERTAN EN LAS OBRAS QUE RECLAMAN LAS COMUNIDADES.

**A ESTA DIGNA LUCHA SE INCORPORO TAMBIEN EN HUELGA DE HAMBRE.**

**URBANO RIVERA ARGOS**

**DIRIGENTE DE LA UNION POPULAR  
IXHUATEPEC Y COMISIONADO  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**APOYA Y DIFUNDE ESTE MOVIMIENTO.  
CAMPAMENTO DE HUELGA DE HAMBRE  
AV. SAN JOSE**

## **A LOS VECINOS DE SAN JUAN IXHUATEPEC Y LOMAS**

ASISTE A LA MARCHA QUE REALIZAREMOS  
HACIA SATELITE NORTE DE PEMEX, PARA  
EXIGIR:

- QUE EL GOBIERNO MUNICIPAL DE SOLUCION  
A LAS DEMANDAS DE SAN JUAN IXHUATEPEC Y  
LOMAS.

- Y EN SOLIDARIDAD CON LA HUELGA DE  
HAMBRE DEL

**16º REGIDOR VICTOR GONZALEZ**

**Y**

**URBANO RIVERA ARCOS**

**DE LA UNION POPULAR IXHUATEPEC**

INSTALADOS FRENTE A PEMEX QUE PROTESTAN POR LA

## **REAPERTURA DE LA PLANTA**

**CITA:** MIERCOLES 23 DE JULIO, A LAS 11:00 HORAS  
DELEGACION SAN JUAN IXHUATEPEC

**CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA  
DE LOMAS**

**U  
P  
I**

Fecha: 25 JUL. 1997

Páginas //

Columnas /

## Continúan huelga de hambre por reapertura de una planta de Pemex

ENRIQUETA PEREZ

TLALNEPANTLA, Méx., 24 de julio.- A ocho días de haber iniciado su huelga de hambre por inconformidad a la reapertura de la planta de Pemex Satélite Norte, el regidor Víctor González y Urbano Rivera, de la Unión Popular Ixhuatpec (UPI), se trasladaron a la explanada del ayuntamiento donde continuarán su lucha.

Luego de que se reabrió la planta de Pemex, sin tomar en cuenta a la población, ni darles información oficial, el regidor solicitó que se tratara ese asunto en sesión de cabildo, pero se estuvo aplazando la atención a su demanda, por lo que decidió declararse en ayuno en tanto no se dé respuesta por parte de las autori-

dades municipales que encabeza Ruth Olivera.

Los huelguistas no habían recibido ningún apoyo por parte de los organismos de salud para checar las condiciones en las que se encuentran, luego de ocho días sin probar alimento.

Apoyados por habitantes de varias colonias de la zona oriente de esta municipalidad, llegaron a la explanada del ayuntamiento para estar más cerca de la autoridad local y recibir más pronto una respuesta a las demandas que plantean, entre las que destacan seguridad por los riesgos que existen en la región, y que se destine el dinero que Pemex debe al ayuntamiento para la realización de obra pública.

Asimismo manifestaron su total rechazo al intento de desprestigiar su lucha por parte de un diputado panista que en recientes declaraciones dijo que el regidor y la gente de la UPI buscan alarmar a la población y recibir prebendas.

JOR 46, 3 cols.  
 CRON 15, 3 cols.  
 AFIC 8, 3 cols.

Fecha 29 JUL '99

Páginas 22

Columnas: 4

## HUELGUISTAS LEVANTAN AYUNO

### Auditoría de seguridad en la planta Satélite Norte de Pemex

**ALICIA RIVERA, CORRESPONSAL TLALNEPANTLA.** Edomex, 28 de julio.—Tras la firma de una minuta de acuerdos en la que Petróleos Mexicanos (Pemex) accedió a la realización de una auditoría de seguridad en la planta Satélite

Norte, así como a brindar atención médica a 180 afectados por los siniestros pasados y dotar de infraestructura urbana a la zona de San Juan Ixhuatepec, los huelguistas Víctor González y Urbano Rivera Arcos levantaron su ayuno que se prolongó por 11 días.

La firma de la minuta, que en 30 días se formalizará en un convenio punto por punto, se realizó en el interior de las instalaciones de la planta Satélite Norte de Pemex, objeto de la inconformidad de las organizaciones sociales de San Juan Ixhuatepec cuando entró en operación hace un mes después del siniestro ocurrido el 11 de noviembre de 1996.

En conferencia de prensa, el XVI regidor del ayuntamiento de Tlalnepantla, Víctor González y Urbano Rivera, de la Unión Independiente San Juan Ixhuatepec, detallaron cada uno de los puntos de la minuta de acuerdos en la que no intervino el ayuntamiento panista que preside Ruth Olvera Nieto.

La paraestatal se comprometió, como primer punto, a someter sus instalaciones a un estudio sobre las condiciones de seguridad y riesgo industrial que deberá ser efectuado por una institución no gubernamental y de reconocido prestigio internacional, además propuesta por la comunidad. El

costo de los estudios será pagado por Pemex, aclaró Víctor González.

Otro de los puntos que consideraron un logro para los habitantes de San Juan Ixhuatepec, es que Pemex reconoció y se comprometió a proporcionar atención médica integral a más de 180 afectados (lisiados y afectados por quemaduras) de los siniestros de 1984, 1990 y 1996 que han ocurrido en sus instalaciones.

Pemex también brindará el apoyo necesario para concretar proyectos sociales de urbanización en el entorno de sus instalaciones de la terminal Satélite Norte y para ello la comunidad demandó que intervenga el ayuntamiento, ya que estos apoyos se canalizarán vía consejos de participación ciudadana.


Pemex también rehabilitará la calle Río de Los Remedios, en donde corren los ductos de la paraestatal, en el tramo que va de la calle Benito Juárez a la autopista México-Pachuca.

Los huelguistas se mostraron complacidos con los logros que se obtuvieron en este movimiento de ayuno que duró 11 días, aunque hicieron mención que el ayuntamiento panista no intervino en estos acuerdos ●

**19.- Minuta de acuerdos con los grupos sociales para la apertura de la  
instalación.**

## MINUTA DE ACUERDOS .

A consecuencia de las pláticas sostenidas a partir de los hechos ocurridos el 11 de noviembre de 1996, representantes de las colonias al entorno de las instalaciones de Pemex Refinación en la localidad de San Juan Ixhuatepec, y a solicitud de la propia Comunidad, se reunieron en la Superintendencia General de Almacenamiento y Distribución Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec instalación de Pemex Refinación, por una parte, los señores representantes de la comunidad de San Juan Ixhuatepec: Arturo Rivas y Abel Carrillo, representando al Consejo de Participación Ciudadana de San Juan Ixhuatepec; Esteban Argueta y Arturo Moya González, en representación del Consejo de Participación Ciudadana de Lomas de San Juan Ixhuatepec; Alberto Zurita Gómez, Urbano Rivera Arcos y Natividad Rosas Chávez en representación de la Unión Popular Ixhuatepec; Víctor González Rodríguez, 16avo. Regidor del Municipio de Tlalnepantla en su calidad de asesor de la Unión Popular Ixhuatepec. En adelante denominada: La Comunidad. Por otra parte, el Lic. Víctor F. Rumaya Farrera, Superintendente General de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional, en representación de la empresa Pemex Refinación, que en adelante se denominará La Empresa. Ambas partes, tomaron los siguientes acuerdos.



1.- La Empresa se compromete a someter las instalaciones de la Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec, a un estudio sobre sus condiciones de seguridad y riesgo industrial en operación. Dicho estudio deberá ser realizado por una institución no gubernamental y de reconocido prestigio internacional, propuesta por la Comunidad. El costo del estudio y de la publicación de los resultados en los medios de comunicación serán absorbidos por La Empresa.

2.- La Empresa participará a solicitud de La Comunidad, en los programas y acciones emprendidos por ésta, que contribuyan a garantizar la seguridad en el entorno de sus instalaciones y el polígono de seguridad.

3.- La Empresa se compromete a proporcionar la atención médica integral y necesaria a través de las instituciones y autoridades correspondientes a los enfermos y lesionados producto de los acontecimientos del 19 de noviembre de 1984; 23 de noviembre de 1990 y del 11 de noviembre de 1996, según listado anexo proporcionado por La Comunidad.

4.- La Empresa proporcionará para el proyecto denominado " Calle Río de los Remedios" , consistente en rehabilitar la vialidad ligera del tramo comprendido entre la calle Benito Juárez y la Autopista México - Pachuca los materiales necesarios, así como la asesoría técnica requerida, en un plazo no mayor de 5

(cinco) meses. La Comunidad se compromete a gestionar y proporcionar el traslado de los materiales, así como la mano de obra necesaria para su realización. La Comunidad dará aviso a La Empresa cuando se encuentre en posibilidad de llevar a cabo dicha obra.

5.- La Empresa se compromete a brindar el apoyo para proyectos sociales de urbanización en el entorno de las instalaciones de la Terminal Satélite Norte, con los materiales: asfalto, tubería improductiva utilizable en obra hidráulica y otros apoyos de acuerdo a la normatividad interna de La Empresa. La Comunidad solicitará los casos específicos para este punto.

6.- La Empresa se compromete a que en cualquier apoyo que ésta otorgue al Ayuntamiento de Tlalnepantla, le solicite también a esta autoridad, que estas aportaciones se destinen a la atención de necesidades en proyectos de obra social, dirigidos a las colonias de Zona Oriente del Municipio.

7.- Ambas partes se comprometen a formalizar estos acuerdos en un convenio, a más tardar en treinta días.

Se dá por terminada la presente minuta el día 27 de julio de 1997 a las 16:23hrs. En la terminal Satélite Norte, San Juan Ixhuatepec municipio de Tlalnepantla Estado de México, firmando al calce los que en ella aparecen.

Arturo Rivas

Abel Carrillo

Esteban Argueta

Arturo Moya

Alberto Zurita

Urbano Rivera

Natividad Rosas

Víctor González

Victor F. Rumbaya Farrera



## Firma Pemex con colónos de San Juanico acuerdos de cooperación

Jesús Delgado  
corresponsal

TLALNEPANTLA, Méx., 28 de julio.— Directivos de Pemex firmaron hoy varios acuerdos con los vecinos de San Juan Ixhuatepec, en esta localidad, en los cuales la empresa paraestatal se comprometió a proporcionar atención médica y psicológica a cerca de 180 personas que resultaron afectadas tras los siniestros pasados, realizar obras de infraestructura urbana en la comunidad y que una compañía no gubernamental lleve a cabo una auditoria que garantice plenamente la seguridad en la planta Satélite-Norte.

Después de estos convenios, el regidor perredista Víctor González y el dirigente vecinal Urbano Rivera Arcos levantaron su ayuno, tras once días.

Vecinos y funcionarios de Pemex signaron una minuta en el interior de la mencionada planta, siniestrada el pasado 11 de

noviembre y que entró en operaciones recientemente, originando protestas de colónos.

Debe mencionarse que en la firma de acuerdos, celebrados hoy, no tuvieron injerencia alguna los funcionarios panistas de esta localidad, que fracasaron en sus intentos, por lo cual estos logros son exclusivamente de los habitantes de San Juanico, específicamente de la Unión Popular Ixhuatepec.

Víctor González y Urbano Rivera, de la Unión Popular, se reunieron hoy con los medios de información y dieron a conocer que levantaron su ayuno al lograrse el compromiso de Pemex para que una empresa independiente practique una auditoria a la planta Satélite-Norte, y la firma será propuesta por la propia población, en tanto que la paraestatal estuvo de acuerdo en pagar los gastos que ello origine.

Fecha: 29 JUL. 1997

Páginas:

Columnas:

3

## Firma Pemex minuta de acuerdo con colonos de San Juan Ixhuatepec

Tehuacan, Edomex., 28 de julio

La firma de una minuta de acuerdos por parte de Petróleos Mexicanos (Pemex) puso fin al ayuno que mantuvieron por 11 días Víctor González Rodríguez y Urbano Rivera Arces.

El décimo sexto regidor Víctor González informó que Pemex se comprometió a realizar una auditoría de seguridad a la planta Satélite Norte y a brindar atención médica a 180 afectados de los siniestros anteriores de 1984, 1990 y 1996.

En conferencia de prensa, González Rodríguez y el repre-

sentante de la Unión Independiente de San Juan Ixhuatepec, Rivera Arcos, dijeron que la minuta fue firmada por parte de Pemex, agregaron, signó el acuerdo el subintendente general de la Unidad de Concertación y Apoyo Regional.

La firma de una minuta de acuerdos por parte de Petróleos Mexicanos puso fin al ayuno que mantuvieron por 11 días Víctor González Rodríguez y Urbano Rivera Arces. La paraestatal se comprometió a brindar atención médica a 180 afectados de los siniestros anteriores.

por representantes de los Consejos de Participación ciudadana de San Juan Ixhuatepec, Unión Popular de San Juan Ixhuatepec.

Víctor Rumaya. Además, la empresa brindará el apoyo para concretar proyectos de urbanización en el entorno de sus instalaciones. ■

# Reinicia sus operaciones la Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec

- Rebasan su seguridad las normas más estrictas: Miguel Dueñas
- Se invirtieron \$10 millones tras el incendio de noviembre pasado

5 • LA PRENSA • Jueves 10 de Julio de 1997

TLALNEPANTLA, Méx., 9 de julio.- La Terminal Satélite Norte de San Juan Ixhuatepec, una vez reacondicionada después del incendio del 11 de noviembre del año pasado, ha vuelto a operar con normas de seguridad que rebasan las más estrictas a nivel mundial, declaró hoy el ingeniero Miguel Dueñas, gerente comercial del Valle de México de Pemex Refinación.

Durante un recorrido por las instalaciones con representantes de los medios de comunicación, el funcionario dijo que en los trabajos de reacondicionamiento de la planta se invirtieron 10 millones de peso.

Actualmente, concluidas las etapas 1 y 2 del programa de rehabilitación, se ha realizado la calibración de todas las válvulas de la planta; se han colocado anillos de enfriamiento; construido diques segregados y disminuido la capacidad de almacenamiento de productos petrolíferos de 645 mil barriles a 225 mil.

La terminal, en la que ya no hay rastros del incendio, cuenta con una capacidad de 45 mil barriles de agua para atender una contingencia de manera independiente durante ocho horas, y está en marcha el sistema de bombeo de agua de la Superintendencia de Ventas 18 de Marzo, de Azcapotzalco, y se instalaron dos bombas más para algún caso de incendio.

En el recorrido participaron Marco Antonio Morales, superintendente de la planta y Víctor Rumaya, de la Unidad de Coordinación y Apoyo Regional de Pemex Refinación.

Tlalnepantla, Tecámac y Nezahualcóyotl.

La planta de San Juan Ixhuatepec provee el 35% del consumo de diesel y 25% de las gasolinas del Distrito Federal y 00% de dichos combustibles en los mencionados municipios mexiquenses, además de que

maneja un promedio de 20 mil barriles por día de otros productos petrolíferos, equivalentes a tres millones de litros.

De ella depende la actividad de dos mil 500 escuelas, dos mil centros financieros, 20 mil empresas y un millón de vehículos, así como los miles de

Dueñas Salgado informó que a iniciativa de Pemex se inició una auditoría ambiental contratada a una tercería a través de licitación pública y avalada por la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente; además, conforme a la política de la paraestatal de no contaminar, funciona ahora

una planta tratadora de agua y se cerró en forma definitiva un cárcamo final, para evitar que se vierta cualquier tipo de líquidos en los drenajes municipales y al Río de Los Remedios.

Con la reanudación de las operaciones en la Terminal Satélite Norte se ha aliviado el problema de abasto en amplia zona que abarca el norte del Distrito Federal y áreas del Valle de México, que se hizo difícil a raíz del accidente del año pasado.

Esto originó una sobrecarga en otras tres terminales del Valle de México, con el resultado de que se retrasaron en ellas los programas de mantenimiento preventivo. De haberse prolongado más esta situación se hubiesen incrementado los riesgos en esas terminales.

Marco Antonio Morales, superintendente de la planta, explicó que desde la Terminal Satélite Norte se realizan en promedio 175 viajes por turno en autotanques, para surtir de combustibles a 75 estaciones de servicio, siete módulos de transporte público que antes fueron de la ex Ruta 100 y a tres clientes de autoconsumo.

De la misma terminal dependen las delegaciones capitalinas Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc, y ocho municipios del Estado de México: Texcoco, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán, Zumpango,

visitas de éstos a las instalaciones, para que vean que no corren riesgos. Además, Pemex canaliza a hospitales a enfermos cuyos males, como la diabetes, podrían atribuirse a su vecindad con la planta.

Los funcionarios consideran "una confusión" que el ayuntamiento de Tlalnepantla haya ordenado recientemente colocar sellos de "suspensión de actividades", aunque no en zonas de acceso; sin embargo, se ha recurrido al amparo. Descartaron que esto tenga alguna relación con el hecho de que el ayuntamiento de Tlalnepantla está gobernado por el PAN.-

vehículos que conectan al Distrito Federal con la zona norte del país.

Víctor Rumaya, jefe de la Unidad de Concertación de Pemex Refinación, informó que hay una campaña de concientización entre los pobladores de las colonias cercanas a la planta y

**20.- Notas periodísticas sobre nuestra participación en la atención y  
solución del conflicto derivado de la construcción del poliducto  
Salamanca Guadalajara.**

## Ciudad & Región

### POLIDUCTO DE PEMEX

# El poliducto irá junto al tren

● OMAR CRUZ SÁNCHEZ  
Zapopan

**J**unto a las vías del ferrocarril irá enterrado el poliducto que unirá a las plantas El Castillo y Satélite, de Petróleos Mexicanos (Pemex), según acordaron ayer autoridades municipales y directivos de la empresa.

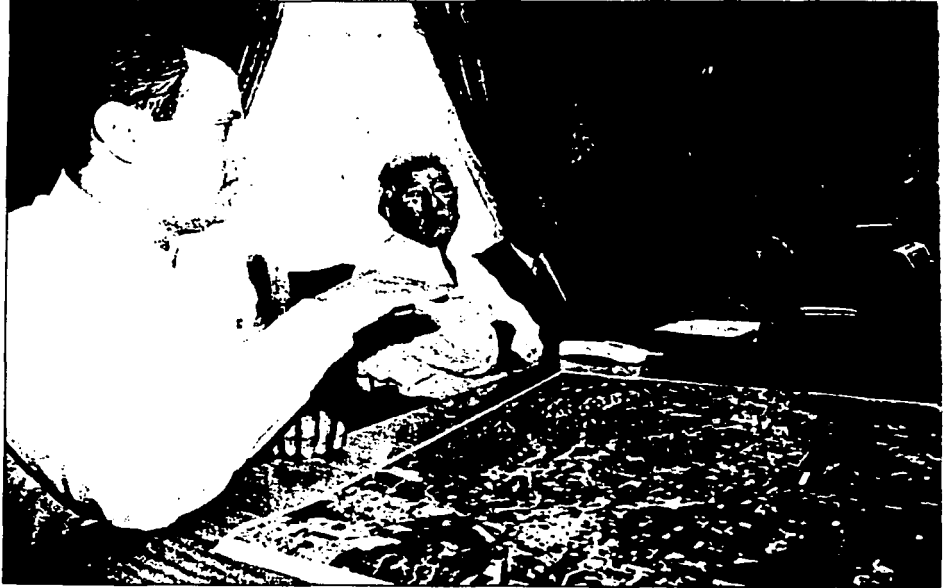
Las obras del último tramo de este ramal comenzarán en dos semanas, y la paraestatal tendrá que solicitar permiso para utilizar el derecho de vía a Ferrocarriles Mexicanos (Ferromex).

Luego de revisar cuatro posibles alternativas para realizar la última fase de las obras del poliducto en el municipio de Zapopan, finalmente Pemex accedió a la propuesta del ayuntamiento y determinó que los últimos trece kilómetros de la obra, entre La Venta del Astillero y San Juan de Ocotán, se realicen al lado norte de las vías del ferrocarril, indicó el presidente municipal, José Ramírez Acuña.

Agregó que con esta decisión no se tocarán tierras agrícolas cercanas, incluidas las de un regidor priista.

Este trazo es seguro, y al per-

ANGÉLICA JURADO



Un funcionario de Pemex dialoga con el alcalde José Ramírez. Se tomó una decisión conjunta

mitir que se entierre ahí el ducto se pondrá especial énfasis en que no sea invadida la zona federal, junto a las vías del tren, con el fin de evitar riesgos y garantizar que la franja quede

libre para ejecutar, en el futuro, la prolongación de la avenida Inglaterra hasta La Venta del Astillero, señaló por su parte el director de Obras Públicas, Ismael Rábago Jiménez.

El poliducto unirá las plantas El Castillo, ubicada en El Salto, y Satélite, de San Juan de Ocotán, y permitirá a la paraestatal enviar por ese conducto grandes volúmenes de hidrocarburos. ●

# Acepta Pemex construcción de poliducto junto a las vías

**Afirman autoridades que la tubería no ocasionará problemas**

**POR LETICIA CASTRO**

PEMEX ACEPTÓ AYER LA PROPUESTA DEL Ayuntamiento de Zapopan para que el poliducto por el que se transportará gasolina se construya al lado de las vías del tren, sin afectar terrenos ejidales, ya que el tramo comprende desde la Venta del Astillero hasta la planta satélite de la paraestatal en San Juan de Ocotán.

El poliducto tendrá una extensión de aproximadamente 13 kilómetros y en una primera instancia la propuesta de Pemex contemplaba atravesar algunas áreas agrícolas de

resistían, pero el Ayuntamiento insistió en que era más adecuado construir a un lado de las vías del tren, según dijo Ismael Rábago Jiménez, director de Obras Públicas.

"En el área de vialidad federal de las vías del tren hay espacio suficiente para que ese ducto vaya por ahí", explicó, "creemos que nos ayudaría a reforzar lo que va a ser la continuación de la Avenida Inglaterra, que va a tener que ser proyectada hasta La Venta y esto nos ayuda a reforzar que esta zona no vaya a ser invadida por los propietarios, porque se ven indicios de que recorren cercas".

Rábago Jiménez indicó que la zona donde se localizaría el poliducto es una de las más limpias, toda vez que está retirada de cualquier posibilidad de construcción porque es un área federal.

"Es una zona federal que tiene como vecino a una zona industrial y sería el lugar más adecuado", agregó,



**Victor Rumaya Ferrera, superintendente de Obra de Pemex, (izq.) y el Alcalde José Ramírez Acuña (der.) durante la rueda de prensa.**

"comprende desde La Venta, en el área norte de las vías del tren, hacia la planta de Pemex en San Juan de Ocotán.

"Hay un punto donde se hace el cruce y llega hasta la instalación de Pemex en la parte trasera del patio

de almacenamiento, todo sobre la ruta de la vía".

Es seguro que representa una zona que no puede ser trabajada por actividad de ninguna maquinaria, dijo el funcionario municipal, ya que el

ducto de Pemex va enterrado y como consecuencia garantiza que la tubería de 16 pulgadas de diámetro no ocasionará problemas.

El Alcalde de Zapopan, José Ramírez Acuña, dijo que con este tramo el Ayuntamiento no tiene ningún inconveniente al respecto y que corresponderá a Pemex solicitar la anuencia de Ferrocarriles de México para iniciar la construcción cercana a las vías del tren.

"Hay un estudio que se hizo totalmente para no afectar a las zonas ejidales, lo hicieron los señores de Pemex, acompañados de Obras Públicas y del regidor Nicolás Orozco, se hizo trabajo de campo y está perfectamente claro el asunto".

Victor Rumaya Ferrera, superintendente de Obra de Pemex, manifestó que por este poliducto se transportará gasolina y agregó que en 15 días presentará al ayuntamiento un calendario de obra.

Foto: MURAL/Enrique Castro

PEMEX

# 7 años, y el poliducto es nota

## Petróleos Mexicanos pidió autorización a Zapopan para concluir el ducto

● OMAR CRUZ SÁNCHEZ  
Zapopan

**A** una semana de que se cumplan siete años de las explosiones del sector Reforma, ayer directivos de Petróleos Mexicanos (Pemex) pidieron a las autoridades zapopanas autorización para concluir el último tramo del poliducto que unirá a las plantas El Castillo, en el Salto, y Satélite, en Zapopan.

Este viernes y sábado, autoridades municipales y técnicos de la paraestatal observarán en campo los trazos proyectados para decidirse por uno de ellos, informó sin dar más detalles el alcalde, José Ramírez Acuña.

Los directivos de Pemex optaron también por no dar explicaciones, y señalaron que quizá después de la reunión del martes hablarán del proyecto.

### La historia

Antes de las explosiones, desde la planta 18 de Marzo, ubicada en La Nogalera, salía un poliducto hasta Zapopan, pero a

ANGÉLICA JURADO



Funcionarios de Pemex y el alcalde de Zapopan (al fondo). A punto de concluir la obra

causa del siniestro ocurrido el 22 de abril de 1992, la planta y el ducto fueron clausurados por orden presidencial, pues los hidrocarburos que hicieron que se colapsara el colector interme-

dio del oriente se fugaron en ese sitio.

Pemex construyó en El Salto una planta receptora y distribuidora de hidrocarburos que comenzó a funcionar en 1993,

pero a falta de un poliducto, desde entonces la gasolina, diesel, y demás derivados del petróleo, son transportados en pipas hacia la planta Satélite, ubicada en Zapopan. ●

## No afectará recursos naturales

# El poliducto de Pemex ocasionará mínimos impactos ambientales

**L**os impactos ambientales que ocasionará el poliducto de Pemex que transportará el hidrocarburo desde la planta El Castillo localizada en El Salto hasta Satélite en Zapopan serán mínimos en razón de que los trazos se establecieron por zonas donde no habrá derribo de árboles, ni tampoco áreas donde se desarrollen actividades urbanas.

Según explicó Miguel Magaña Virgen, director de Recursos Naturales e Impacto Ambiental de la Comisión Estatal de Ecología (Coese) el desarrollo urbano por donde pase el poliducto deberá manejarse con sumo cuidado y tendrá que ser Pemex quien lo delimite.

"De lo contrario, al rato tendremos una planta con líquido riesgoso en medio de una zona urbana como fue el caso de La Nogalera", aseveró.

Precisó que debido a que el poliducto está enterrado deberán establecerse todas las medidas de seguridad necesarias.

En los derechos de vía tendrán que colocar señalización clara de manera que la gente sepa exactamente lo que hay abajo y no obras que dentro de 10 o 15 años se olviden, -aseveró Miguel Magaña-, donde el bandalismo quite las señales y de repente se les ocurra hacer excavaciones.

Más que un impacto ambiental a los recursos naturales manifestó que tendrán que cuidar medidas preventivas e información a la población donde la paraestatal explique ampliamente a la población los riesgos que existen, como pudieran ser incendios o quizás alguna explosión, aunque advirtió que éstos serían mínimos.

Magaña Virgen manifestó que si se da una buena atención se evitan riesgos, "el riesgo no es por la actividad propia, sino por no tener cuidado y prevención".

Sin embargo asintió que el poliducto era necesario, es mejor -dijo-, que no haya tanta gasolina transportándose por su-

perficie terrestre.

### No habrá otro 22 de abril

Al hacerle referencia de las explosiones del 22 de abril debido a la fuga de diésel en el drenaje, el director de Recursos Naturales de la Coese, explicó que el drenaje o colector no están hechos para conducir hidrocarburos y por tal razón se suscitaron tan lamentables acontecimientos.

En el caso del poliducto, "cuando se establece un ducto específicamente con toda la tecnología para conducir hidrocarburos nos da la diferencia de riesgo. Estamos hablando de una obra pensada, elaborada y diseñada para conducir hidrocarburo", señaló.

### Riesgos del poliducto en el bosque La Primavera

Refirió que de haberse construido el poliducto atravesando el Bosque de La Primavera con algún movimiento sísmico se hubieran presentado infiltraciones inmediatas en el subsuelo y en caso de incendios forestales el riesgo sería mayor por la presencia del hidrocarburo.

Además el construir el canal en el bosque se hubiera sacrificado una gran cantidad de árboles.

Al meter la vía de derecho federal -dijo-, hubiera implicado un manejo diferente del bosque a lo que se plantea como un manejo integral del mismo.

Por último Miguel Magaña Virgen dijo que "hay muchos caminos para llegar a Roma y éste fue un camino bien escogido" toda vez que Pemex tiene toda la voluntad de hacer bien las cosas y de que se respetará al bosque de La Primavera.

Dicha obra "es una resultante de la participación de la sociedad, técnicos, investigadores y empresarios que analizan nuevas alternativas y éstas también cuentan. Ojalá y así se hicieran muchas cosas importantes para la sociedad".



# Pemex buscará rutas alternas para construir el poliducto

Representantes de la paraestatal se reunieron con vecinos de La Venta, Pinar de la Venta y La Primavera, en Zapopan, y alcanzaron acuerdos; las obras, mientras tanto, seguirán suspendidas

● ANA LAURA CHÁVEZ

**A**nte representantes de más de diez mil vecinos, de La Venta del Astillero, Pinar de la Venta y La Primavera, Pemex acordó suspender indefinidamente las obras del poliducto que uniría las plantas El Castillo, en El Salto, y Satélite, en Zapopan, y buscará alternativas de solución a su instalación; entre ellas, la posibilidad de cambiar la ruta del tubo.

Ayer por la mañana, personal del Pemex y vecinos de estas tres poblaciones se reunieron en La Venta del Astillero para aclarar las dudas técnicas sobre el material e instalación del poliducto, así como para verificar las obras que actualmente se realizan para instalarlo.

Sin embargo, los vecinos manifestaron que continuarán en su postura "de cambiar la ruta del poliducto", ya que señalan que "existen argumentos de peso para considerar que la actual ruta sí es riesgosa".

A la reunión que se realizó ayer no asistió personal del

Ayuntamiento de Zapopan, pero vecinos y directivos de la paraestatal llegaron a tres acuerdos.

## Los puntos

Alejandro Cárdenas y Jesús Velasco, dirigentes de las asociaciones vecinales, señalaron que los acuerdos a que llegaron son: "Se suspende la excavación e instalación de tubería del poliducto, hasta no encontrar solución a este problema y satisfacer las inquietudes de los vecinos". Las obras que se suspenderán son las que abarcan el tramo de la gasolinera que está en la carretera, entre Rancho Contento y Pinar de la Venta, hasta pasando La Primavera.

El segundo acuerdo a que se llegó fue que el próximo lunes Petróleos Mexicanos entregará a las asociaciones vecinales toda la información técnica respecta a los estudios de impacto ambiental y de riesgo, tanto el de las vías de ferrocarril, como el de valle de Tesistán, así como los planos de los proyectos autorizados por obras públicas municipales.

El tercer acuerdo fue que Pemex se comprometió presentar algunas propuestas de alternativas de solución a la instalación del ducto, donde cabe la posibilidad de cambiar la ruta del poliducto.

Asimismo, los vecinos y los representantes de Pemex, quienes se presentaron como Víctor Rumaya Farrera y Francisco Mere Alcocer, este último del área de construcciones en la zona Occidente de la paraestatal, acordaron que será el próximo 16 de junio cuando de nueva cuenta se reunirán para evaluar la situación e ir pensando una posible solución.

También se acordó "que el ayuntamiento, por su falta de sensibilidad y postura autoritaria, quedaría al margen, sin eximirlo de sus responsabilidades que la Constitución les marca", afirmó Alejandro Cárdenas.

Los vecinos manifestaron sentirse satisfechos con la labor de Pemex y acordaron que una vez que reciban los estudios de impacto ambiental y de riesgo,

Unidad de Concertación y Apoyo Regional	PUBLICACIÓN	Pág.	AUTOR	LUGAR	FECHA	OPINIÓN
Sistema de Información Directa	Pública	14	Ana Laura Chávez	Jalisco	8-jun-00	Positiva

pedirán asesoría técnica para revisar la posibilidad de cambiar la ruta del poliducto, ya que insistieron en "que existen rutas que no son urbanas y que no representan un riesgo para los pobladores". ●

## Alcalde

Por el momento, el Ayuntamiento de Zapopan no tiene la intención de cambiar de la ruta de construcción del poliducto, señaló ayer el presidente municipal de Zapopan, José Cornelio Ramírez Acuña.

Sin embargo, aclaró que esperará a que Pemex y vecinos de Pinar de la Venta, La Venta del Astillero y La Primavera se pongan de acuerdo, luego de que se clarifique que no hay riesgo para la población.

Señaló que la decisión del ayuntamiento, de que el poliducto pase por las vías del tren, fue la mejor en términos técnicos, ya que es una zona federal y por tanto tendrá la supervisión que este tipo de ductos requiere.

## LAS RAZONES DE LOS VECINOS

### Agua

La zona frente a Pinar de la Venta y La Venta del Astillero es captadora de escurrimientos y por tanto de recarga acuífera, además de que es un área de inundaciones. Por tanto, el poliducto puede afectarse, por corrosión.

### Salud

En esta zona más de 12 mil personas dependen de los mantos acuíferos, y en caso de fuga de hidrocarburos habría graves riesgos de salud.

### Vibración

Existe constante vibración tanto en la carretera a Nogales por el paso de autos y camiones de carga pesada, como por el tránsito en las vías del ferrocarril.

### Costos

El poliducto se está colocando junto a las vías del tren, lo cual implica que para cumplir con el derecho de vía se tendrán que afectar los terrenos adjuntos y habría que pagar mayores indemnizaciones.

Unidad de Concertación y Apoyo Regional	PUBLICACION	Pág.	AUTOR	LUGAR	FECHA	OPINION
Sistema de Información Directa	Pública	14	Ara Laura Chávez	Jalisco	8 Jun-00	Positiva

# Analizan modificar obras del poliducto

Por **Laura Gutiérrez Franco**

**Vecinos de la Venta del Astillero son los más preocupados**  
**Ya tiene posible solución, hay dos alternativas que estudiará Petróleos Mexicanos Pemex en plan abierto**  
**Unidos colonos de la Venta, Pinar de la Venta, Rancho Contento y La Primavera**  
**Tubería que conducirá gasolina y diesel pasa a pocos metros de la planta**  
**Pemex dice que no hay por qué temer, todo está controlado y con procesos de alta seguridad**

Por fin dormirán tranquilos los vecinos de Venta del Astillero, Pinar de la Venta y La Primavera. Por dos semanas se suspendieron los trabajos del poliducto -en el tramo que pasa por estas localidades- y Petróleos Mexicanos aceptó estudiar dos posibles soluciones.

De momento no sucederá lo mismo con el fraccionamiento Rancho Contento ni con el resto del poliducto, sólo es un pequeño tramo.

También les serán entregados a los vecinos por parte de Pemex los estudios de riesgo e impacto ambiental de los dos proyectos que se han tenido considerados para la zona.

Luego de que el representante de la Dirección de Pemex Refinación, licenciado Víctor Rumaya, así como más de un centenar de vecinos de las localidades señaladas recorrieron la mañana de ayer la zona en conflicto, la situación se volvió menos tensa.

Un día antes se habían encontrado los vecinos contra la autoridad municipal de Zapopan, concretamente fue una acalorada discusión con el director de Obras Públicas, Ismael Rábago Jiménez, en el salón de cabildos.

Esta se vio minimizada con la entrada de Rumaya, quien llegó de parte de la paraestatal con una disposición muy conciliadora, ya que los vecinos sienten que el Ayuntamiento siempre "les vio la cara" y que además en ningún momento se han mostrado accesibles al diálogo, por lo menos para sentirse tomados en cuenta.

No se trata de algo que haya surgido nuevo. Tiene ya más de cuatro meses y los vecinos de esos lugares tienen mucho miedo. Piensan que cuando esté funcionando el poliducto, más tarde que temprano, podría presentarse un accidente de fatales consecuencias.

Son cerca de 12 mil personas las que se dicen afectadas, que viven en la población de la Venta del Astillero y en los fraccionamientos campestres Pinar de la Venta, Rancho Contento y La Primavera.

El presidente de los colonos de Pinar de la Venta, arquitecto Jesús Velasco y Orozco, señala una y otra vez que no se oponen a la construcción de un poliducto. Eso no, el problema radica en la forma en cómo lo hacen y sobre todo en que se invade zona habitacional y allí radica la gravedad.

Indica además que ellos, los colonos, hicieron serios estudios de impacto ambiental y relacionados al plan de desarrollo, donde se analiza la situación, pero nunca el ayuntamiento de Zapopan, municipio donde viven y, lógico, donde se encuentra el problema, los tomó en cuenta.

Aparte de todo, subraya que el actual Plan Parcial de

Unidad de Concertación y Apoyo Regional Sistema de Información Directa	PUBLICACIÓN	Pág.	AUTOR	LUGAR	FECHA	OPINIÓN
	Este Colaborador	4A	Laura Gutiérrez Franco	Zapopan	8-Jun-00	Positivo



Ni la pertinaz lluvia fue impedimento para que los vecinos de las zonas que se sienten afectados se reunieran en el cruce del ferrocarril en la localidad de la Venta del Astillero.

5/5  
307



Representantes de Petróleos Mexicanos y de los vecinos, sin presencia de la autoridad municipal de Zapopan, señalaron que ahora sí se pudo hablar en mejor tono y así tratar de encontrar soluciones.



Los niños de la escuela primaria de La Venta del Astillero manifestaron a viva voz que no quieren el poliducto cerca de su casa.

Unidad de Concertación y Apoyo Regional	PUBLICACION	Pág.	AUTOR	LUGAR	FECHA	OPINIÓN
	Sistema de Información Directa	Ceche Calverra	4A	Luis Gutiérrez	Jalisco	3-Jun-80

Desarrollo del Ayuntamiento de Zapopan, en el que se basaron para supuestamente dar autorización a Pemex para que construyera el poliducto, no se hizo pensando precisamente en esa obra, sino cosas de menor riesgo.

De todas maneras ya se vislumbra una luz en el fondo del camino. Ayer, luego del recorrido, los representantes de Pemex y los vecinos se trasladaron al Ayuntamiento.

Sólo querían que las autoridades municipales atestiguaran los acuerdos de buena voluntad entre los vecinos y

Petróleos Mexicanos.

Desde luego que ya no quieren ver nada con la autoridad municipal, a quien culpan de esta situación, pues al parecer fue quien decidió y dijo a Pemex que se hiciera el poliducto pasando por la población, aún cuando se hacía un rodeo de 111 kilómetros.

El problema radica en que para trasladar diesel y gasolina de la planta El Castillo por la carretera a la Base Aérea a la

planta de El Salto se decidió pasar por las localidades señaladas, cuando en principio había un proyecto de pasar la tubería por los cerros de alrededor que forman el Valle de Tesistán.

Hay versiones encontradas. Hay quienes afirman que fue el Ayuntamiento de Zapopan quien decidió y dió el permiso para que se pasara por la Venta.

Sin embargo, ayer un funcionario de Pemex que estuvo en el recorrido, el doctor Mora, investigador también del Conacyt, dijo que la obra está sobre el derecho de vía del ferrocarril, que es federal, y por tanto no se debe pedir permiso ni a la autoridad municipal ni a la estatal. Sólo es del ámbito federal.

Una y otra vez insistió que es mucho mejor que se haga este poliducto a que 300 pipas al día atraviesen la zona metropolitana cargadas de combustible. Ese sí es un verdadero peligro, subrayó.



Un recorrido de fácilmente más de dos kilómetros para verificar que el poliducto sí pasaría cerca de casas-habitación realizaron ayer funcionarios de Pemex y vecinos de la zona.

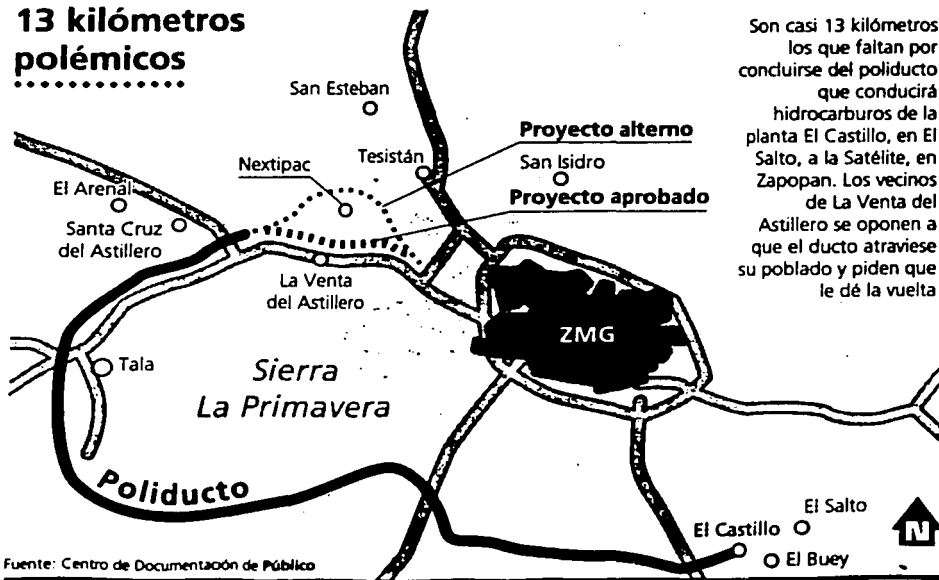
Unidad de Concertación y Apoyo Regional Sistema de Información Directa.	PUBLICACIÓN	Pág.	AUTOR	LUGAR	FECHA	OPINIÓN
	Cole. Calles	4A	Laura Gutiérrez	Ju. N.S.C.	3-Jun-00	Positiva

ANGÉLICA JURADO



Los vecinos en el Cabildo. Rotundo rechazo a la construcción del poliducto

## 13 kilómetros polémicos



Son casi 13 kilómetros los que faltan por concluirse del poliducto que conducirá hidrocarburos de la planta El Castillo, en El Salto, a la Satélite, en Zapopan. Los vecinos de La Venta del Astillero se oponen a que el ducto atraviese su poblado y piden que le dé la vuelta

## Prometen dar estudios de impacto de poliducto

POR RAÚL CURIEL

EL PRÓXIMO LUNES PETRÓLEOS MEXICANOS ENVIARÁ a los colonos en conflicto por la instalación de un poliducto en Zapopan, copias de los estudios de impacto ambiental, de análisis de riesgo, planos autorizados por el Municipio y la licencia de construcción respectiva, informó Martha Avelar.

La vocera de Petróleos Mexicanos señaló que la paraestatal espera que los colonos analicen bien los documentos enviados, para que en una nueva reunión programada para el próximo viernes, fijen su postura al respecto.

Pemex contempla dos escenarios: que no acepten los colonos que se continúen los trabajos, o en el mejor de los casos, que acepten la obra con las normas de calidad que ésta requiere, dijo Avelar.

El viernes 16 de junio tendrán una reunión para fijar una postura entre colonos en conflicto y la paraestatal.

Por parte de Pemex, aseguró, existe la certeza de que los materiales empleados en los trabajos cumplen con las normas de calidad para evitar cualquier accidente.

Residentes de Rancho Contento convocaron a las autoridades del Municipio de Zapopan y a la organización mundial Green Pea-



Foto: MURAL/ENRIQUE CASTRO

**Vecina de Venta del Astillero muestra su inconformidad por el poliducto en la sesión de Cabildo del 31 de mayo.**

ce para que detengan la construcción del poliducto de Pemex.

"Pedimos a las autoridades de Zapopan y a Green Peace, que escuchen y actúen para que se dirija por otro lado el gasoducto", señala el comunicado.

El miércoles 31 de mayo alrededor de 50 vecinos de Venta del Astillero se manifestaron ante el Alcalde José Ramírez Acuña, para mostrarle su inconformidad por los permisos otorgados para la construcción del poliducto.

Representantes de la paraestatal sostuvieron una reunión con 120 vecinos, representantes de las comunidades de Venta del Astillero, Pinar de la Venta y Rancho Contento, todas en el Municipio de Zapopan.

Como resultado de la reunión Pemex anunció que mantendrá suspendida la obra, exclusivamente en un tramo de 3.5 kilómetros, que corresponden a las comunidades afectadas.



SEDEUR

Peterson

PREOPORTE DE COPIAS DE LA VENTA

~~Andrés~~

pte pinar de los ~~veles~~

JUAN RIVERA CONTRERAS

PRE-DEL COMISARIO  
DE LAS VENTAS DEL DDT

PENEX REFINACION

PENEX REFINACION S.A.

Ramon. Retancho

PELEX Refinacion

4-5 Banco de la Florida  
1905 INC.

Coordinador de Promociones Internas  
de CEDU.

Victor F. Lumaya Farrera

el día 6 de octubre del año ...  
en las oficinas de la secretaria de desarrollo  
Urbano del gobierno del Estado de Jalisco.

Asistente  
OSORIO CUA CANTUERO C.

*[Handwritten signature]*  
Firma.

VICTOR F. PUNOJA PUNOJA DEL TERCER MUNICIPIO  
PUNOJA REFINANCIAMIENTO

ING. ALEJANDRO CAMACHO OLIVERA PINAR DE LA VENTA  
VICENTE D. MORENO GARCIA PUNOJA DE LOS ANGELES LA VENTA

Alma Lizeeth Lopez Covarrubias Urdinola Urdinola  
Cristina Requena Meléndez La Junta del Astillero de Muxil  
S. MORENO  
PINAR DE LA VENTA

JESUS VELASCO GOMEZ PINAR DE LA VENTA

JUAN RIVERA CONTRERAS  
JUSTA CRUZ LOPES

*[Handwritten signature]*  
Jorge H. Cantuero

ROBERTO GARCIA - FERRER

ROBERTO GARCIA FERRER  
MONTU TORO MATE

EDGAR ELIZONDO MARTINEZ SUPLENTE CARL. UCAR OCCIDENTE  
PUNOJA REFINANCIAMIENTO

RAFAEL MEDINA CROZ  
GASTON OLMEDO PUNOJA R.

JOSÉ LUIS SALAZAR IBARRA  
COORDINADOR DE PROYECTOS

J. GERMAN GARCIA BRIENDE

Raúl W. O'Hanlon de Remy

INGENIERO JAVIER MORENO CORDERO, PH. D.  
REINTEGRACION DE CONSTRUCCIONES PERDIDAS

ING. CUBILTEO REYES PINOY PUNOJA - REFINANCIAMIENTO  
SEDEFOR PEDRO PETERSEN PS

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

*[Handwritten signature]*  
Firma

LA VIDA 141  
MS. 207

LA VIDA 141  
MS. 207

COAD. DIGNA  
VIZCARRA - SEDU.

Universidad  
de Guadalajara

Coordinador  
Sistema Concurs  
Federal y Apoy  
PUNOJA.

8

**Imprenta Rangel**  
**Impresos Legnar, S.A. de C.V.**  
Portal de Santo Domingo No. 12 Int. 1 y 2  
Centro Histórico C.P. 06010  
México, D.F. Tel. 5521-6798