



Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos

Alejandro Navarro Arredondo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 25

Diciembre de 2007

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.

La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos

Alejandro Navarro Arredondo

Resumen

El presente trabajo analiza cómo la reestructuración organizacional que ha implementado Petróleos Mexicanos busca reemplazar una administración basada en principios burocráticos por una administración basada en principios empresariales. Esta nueva administración empresarial está orientada hacia una posición estratégica de los recursos humanos y optimizar el aprovechamiento de las posibilidades productivas que dispone la empresa. Sin embargo, esta “visión empresarial” encierra serias contradicciones porque descansa en dos teorías rivales de las ciencias socio-administrativas: la primera de ellas otorga gran importancia a la descentralización de autoridad y al manejo estratégico de recursos humanos; la segunda se apoya en una mayor centralización de la toma de decisiones y el desarrollo de mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios administrativos.

Introducción

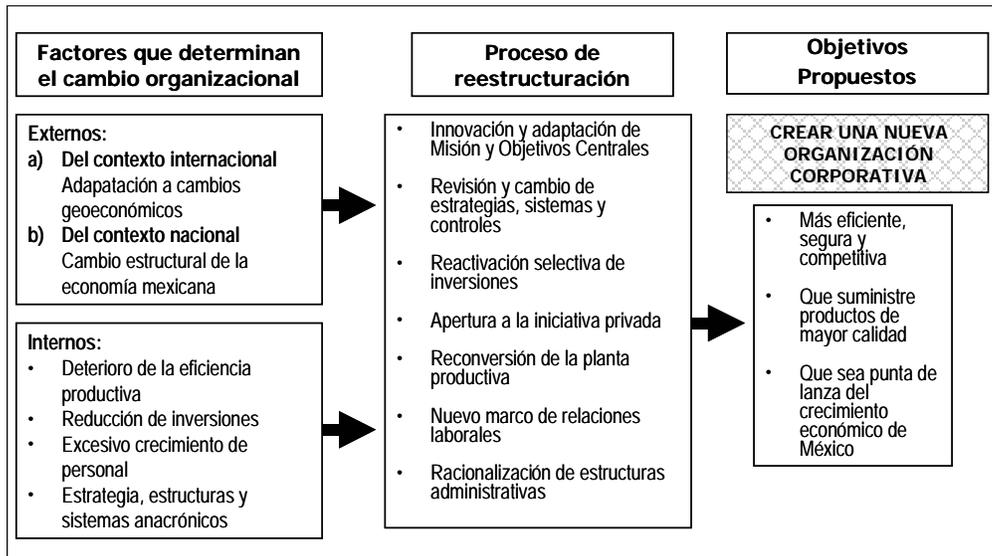
La reorganización, la reestructuración y el cambio han sido constantes en Petróleos Mexicanos. La dinámica característica de la industria petrolera y la demanda creciente de productos y satisfactores, han traído consigo sustanciales reformas legales y el empleo de diversos sistemas administrativos para que Petróleos Mexicanos incremente su eficacia, eficiencia y productividad. Con el objeto de avanzar hacia una mayor comprensión de las reformas administrativas implementadas en Petróleos Mexicanos, esta investigación examina de qué manera ha evolucionado la reestructuración organizacional de esta empresa. En virtud de lo anterior, se analizaron las propuestas de cambio (de administración burocrática a administración empresarial) implementadas en Petróleos Mexicanos. Asimismo, se examinaron cuáles han sido las consecuencias de dicho cambio en la evolución histórica de Petróleos Mexicanos. La principal hipótesis que guió esta investigación sugiere que la reestructuración implementada por Petróleos Mexicanos, caracterizada por un cambio administrativo de modelo burocrático a modelo empresarial,

ha introducido elementos antagónicos (de la teoría gerencialista y de la teoría de la organización económica) en la configuración organizacional de la empresa.

Al respecto, es necesario advertir que Petróleos Mexicanos desde su creación había estado operando como cualquier entidad gubernamental paraestatal, esto es, como una extensión e instrumento del gobierno central. Su misión organizacional era vista como una de “servicio público”, es decir, como una empresa que no estaba dirigida a la producción de bienes y servicios en situaciones de alta competitividad. Esta perspectiva predominante se reflejaba en una cultura organizacional que era adversa a la innovación y que poseía escasos recursos gerenciales en la toma de decisiones. Los esquemas administrativos de Petróleos Mexicanos se enfocaban más hacia el uso de procedimientos de control que a la evaluación del desempeño. No obstante, a partir de 1992 ciertos cambios organizacionales en Petróleos Mexicanos buscaron solucionar esta compleja y difícil problemática interna. Se realizó una evaluación de los factores estructurales que afectaban la competitividad y rentabilidad de la empresa, cuyos elementos predominantes eran: el debilitamiento de la capacidad productiva, la reducción drástica de inversiones, la insuficiente autonomía de gestión, el deterioro de la rentabilidad, una organización piramidal centralizada y sistemas administrativos anacrónicos y deficientes.

De la misma forma, la reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos respondió a la necesidad de adaptación a una nueva situación mundial de acelerados cambios en lo tecnológico, productivo y comercial, así como a una nueva concepción del desarrollo y a un nuevo orden económico internacional. Los procesos de cambio organizacional de Petróleos Mexicanos no eran fenómenos aislados. El cambio en las interrelaciones de producción de los agentes económicos en el ámbito mundial, vino acompañado de la adopción de esquemas de mercado, para otorgar mayores facilidades a la libre movilidad de factores productivos y lograr una eficiente asignación de recursos. La interdependencia y la competitividad se registrarían a partir de la especialización y división de la producción en procesos, atendiendo a ventajas comparativas dadas por salarios, recursos naturales, posición geográfica y dominio de tecnologías (figura 1).

Figura 1
Origen y naturaleza del proceso de reestructuración de Petróleos Mexicanos



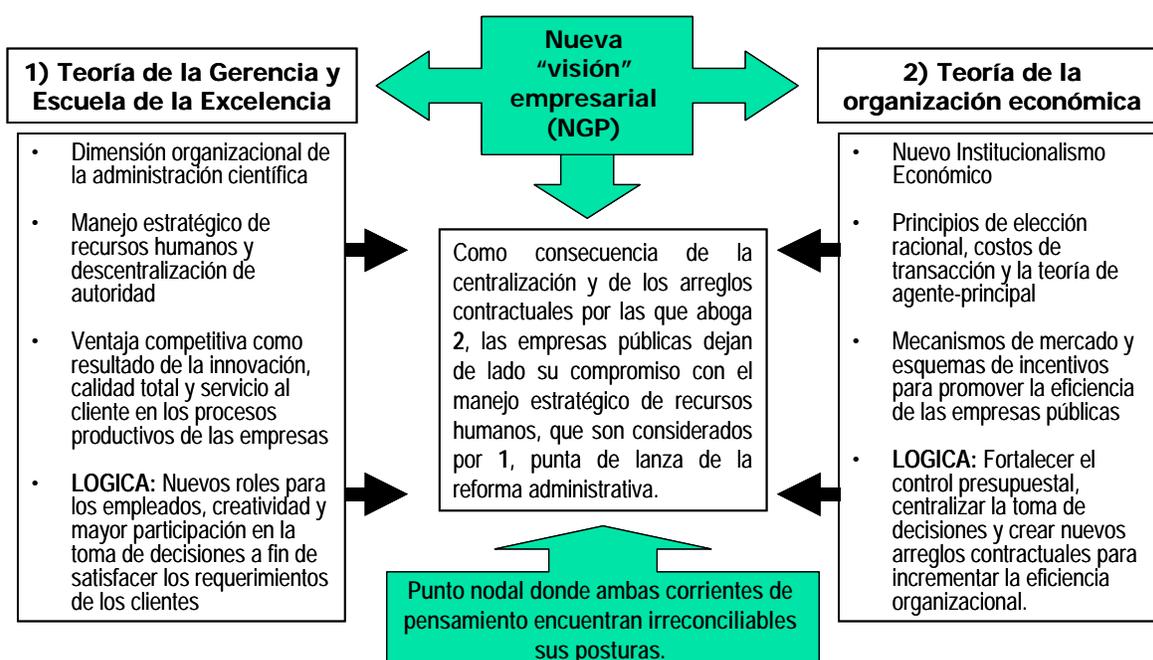
Petróleos Mexicanos al igual que otras empresas con graves problemas estructurales internos, trató de adaptarse a este proceso de transformaciones en el ámbito mundial, mediante acciones que permitieran incrementar su eficiencia, calidad y competitividad. Por lo anterior, se implementó una reorganización de la industria petrolera con la promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en julio de 1992. Para reorganizar a la empresa, se adoptaron dos criterios fundamentales: 1) el redimensionamiento de su estructura, mediante el diseño de esquemas organizativos de divisiones operativas especializadas e integradas por líneas de negocios y, 2) la descentralización y desconcentración jerárquica y territorial. Con la nueva estructura organizacional, Petróleos Mexicanos sería responsable de abatir costos, simplificar procedimientos, equilibrar líneas de producción y promover la administración por resultados.¹

No obstante, la implementación de estos cambios estructurales ha generado efectos inesperados. La reestructuración organizacional de Petróleos Mexicanos se deriva de la

¹ Isabelle Rousseau, “Reforma de las empresas públicas en México, dos visiones opuestas de reforma organizacional: el caso de Petróleos Mexicanos (1989-2004). Documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 noviembre de 2004.

aplicación de una nueva estrategia empresarial que gravita en torno a dos teorías rivales de las ciencias socio-administrativas: la teoría de la gerencia y la teoría de la organización económica. La primera teoría otorga gran importancia a los recursos humanos y a la descentralización de autoridad hacia niveles inferiores de la estructura administrativa. Esta teoría observa la ventaja competitiva como resultado de la innovación, calidad total y la satisfacción del cliente en los procesos productivos. Por otro lado, la segunda teoría se apoya en una mayor centralización de la toma de decisiones y el desarrollo de mecanismos de evaluación del desempeño de los funcionarios administrativos. Como consecuencia de la centralización, se deja en segundo plano el manejo estratégico de recursos humanos, considerado por la teoría de la gerencia como la punta de lanza de la reforma administrativa. Es en este punto nodal donde ambas corrientes de pensamiento encuentran irreconciliables sus posturas (ver modelo explicativo en figura 2).

Figura 2
Modelo explicativo del problema



Así, con la aplicación del nuevo modelo empresarial en Petróleos Mexicanos surgieron los siguientes efectos de los cambios estructurales:

- Aún cuando los funcionarios administrativos gozan de mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, carecen del suficiente control sobre los recursos presupuestales y sobre decisiones operativas para realizar en forma óptima su trabajo.
- Los funcionarios administrativos de niveles medio e inferior, tienen ahora mayores cargas de trabajo sin el contrapeso de oportunidades de ascenso o de incentivos económicos.
- Existe una gran ausencia de políticas de estímulos a los empleados para participar en el mejoramiento de los servicios y productos ofrecidos por Petróleos Mexicanos, además de una notable insuficiencia de recursos humanos dedicados a propiciar la implantación y buen funcionamiento de los sistemas administrativos de la empresa.

Una vez presentado este pequeño bosquejo de la reestructuración organizacional de Petróleos Mexicanos, es necesario señalar que el tema de cambio estructural y sus implicaciones en el desempeño organizacional de las empresas públicas ha sido analizado profundamente en la literatura administrativa. Por ejemplo, existen estudios que han comparado el desempeño organizacional de diversas empresas públicas en proceso de reestructuración.² De la misma forma, otros autores han encontrado que los procesos de reestructuración administrativa de empresas públicas, generan sistemas organizacionales con mayores índices de productividad.³ En virtud de lo expuesto, parecería ser que la comprensión a profundidad del proceso de reestructuración organizacional de una empresa pública ha sido una inquietud frecuente de los teóricos de la organización.

Con el propósito de seguir abonando a dicha inquietud, este trabajo de investigación adopta la metodología de estudio de caso para entender la reestructuración organizacional de Petróleos Mexicanos. Desde su fundación y hasta nuestros días, esta empresa ha tenido una amplia hegemonía sobre los hidrocarburos (petróleo, gas y petroquímicos). Durante este

² Anthony Boardman y Aidan Vining, "Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises" en *Journal of Law and Economics*, vol. 32, núm. 1, pp. 1-33.

³ David Parker y Hartley Keith, "Do changes in organizational status affect financial performance?" en *Strategic Management Journal*, vol. 12, núm. 8, pp. 631-641; Stephen Martin y David Parker, "Privatization and economic performance throughout the UK business cycle" en *Managerial and Decision Economics*, vol. 16, núm. 3, pp. 225-237; Andrew Dunsire y David Parker, "Organizational status and performance: summary of the findings", en *Public Administration*, núm. 69, pp. 21-40.

periodo, ha adquirido un estratégico rol político, económico y social respecto del progreso industrial de México, entre otras muchas funciones, ha sido un importante proveedor de recursos fiscales y financieros, un importante exportador de materias primas y un generador importante de empleos. No obstante, desde 1992 se han realizado en Petróleos Mexicanos notables y profundos cambios organizacionales como consecuencia de la vertiginosa dinámica de la industria petrolera y de la creciente competitividad internacional en el sector petrolero. De esta manera, Petróleos Mexicanos ha modificado de manera sustancial sus objetivos centrales, estrategias, estructura organizativa y procedimientos administrativos para actuar de una forma más empresarial.

Al desprenderse de áreas consideradas como no fundamentales, Petróleos Mexicanos ha reducido sus fronteras de acción, dando mayores espacios a la inversión privada mediante la desincorporación de actividades y la contratación de servicios. También ha realizado reajustes masivos de personal y un desplazamiento de obras y servicios por administración directa. En este documento se sostiene que los cambios organizacionales implementados en Petróleos Mexicanos derivan de la adopción de una estrategia más empresarial para el manejo de los recursos petroleros. En virtud de lo anterior, se analizan en primera instancia los factores organizacionales de la reestructuración como antecedentes previos, para luego examinar los efectos en el ámbito administrativo de la empresa que se derivan de dicho proceso.

Los datos empíricos concernientes a esta investigación derivan de una gran variedad de fuentes. Los discursos acerca de los procesos de reforma organizacional fueron examinados con base en el análisis de notas periodísticas y entrevistas realizadas por los medios de comunicación a políticos y funcionarios de Petróleos Mexicanos. Con objeto de capturar la implementación del proceso de reorganización estructural se revisaron documentos gubernamentales e información administrativa de Petróleos Mexicanos. El análisis de los datos se concentró en el manejo estratégico de recursos humanos y en las reingenierías administrativas que eventualmente emergieron como producto de la reestructuración organizacional que implementó Petróleos Mexicanos. Básicamente, la estrategia fue reconstruir pieza por pieza la secuencia de la reforma administrativa con la identificación

de esquemas de decisión y acción, en un esfuerzo por capturar eventos reales en lugar de planes no realizados.

La primera sección de este documento contiene una revisión de la literatura de las reformas organizacionales en empresas públicas y proporciona las bases teóricas que conducen esta investigación, en particular, se revisan los elementos doctrinarios del modelo jerárquico de la administración pública y del modelo “empresarial”, que es considerado una práctica de gestión extraída principalmente del sector privado y que se difunde cada vez más en el sector público como parte de un fenómeno mundial, que algunos han señalado como un cambio de paradigma.⁴ Sus componentes fundamentales incluyen varias formas de descentralización de la gestión, el incremento de mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos, así como una orientación cada vez mayor a la satisfacción del cliente.

La segunda sección ofrece una revisión breve del contexto pasado y presente del sector petrolero mexicano. Su objetivo es aportar un análisis claro de los principales eventos y sucesos que ha influenciado el sector petrolero en México, en particular, aquellos que han afectado de manera sustancial las estrategias, objetivos y estructura organizacional de la empresa pública más importante del país: Petróleos Mexicanos. Este capítulo incluye una descripción histórica de la industria petrolera y un planteamiento de los problemas y conflictos actuales que atraviesa la empresa con motivo de los procesos de reestructuración organizacional. Por último, las conclusiones contienen la interpretación de los resultados obtenidos en este estudio de caso, en este apartado se intenta proporcionar un profundo análisis de las relaciones hipotéticas propuestas, que sirva para entender con mayor claridad los argumentos expuestos a lo largo de la investigación.

⁴ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992; Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia*, México, Fondo Cultura Económica, 1998; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, OCDE, 1995.

Marco teórico: una nueva visión empresarial en el sector público

El modelo tradicional o jerárquico de la administración pública

Con el fin de resolver los problemas genéricos de la producción de bienes y servicios, algunas empresas públicas operan en forma burocrática, es decir, sus estructuras organizativas han adoptado el modelo jerárquico de la administración pública. En su forma idealizada, más o menos como lo definió Weber⁵, el modelo jerárquico de la administración pública se caracteriza por lo siguiente:

- La empresa está organizada en unidades especializadas desde las cuales fluye información financiera y técnica precisa de arriba hacia abajo y transversalmente, las órdenes se obedecen, las unidades cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado.
- El personal es empleado estrictamente con base en sus méritos y conforme a reglas que relacionan las escalas salariales con puestos de trabajo; además se estipulan procedimientos abiertos para la contratación, despido y ascenso.
- Los presupuestos (ingreso y gasto planificado) son previstos de manera exacta y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen de forma honesta y conforme a estos presupuestos; además los registros son precisos y los procedimientos están codificados.

En general, en el modelo jerárquico los preceptos legales y los procedimientos administrativos se conforman como los ejes del comportamiento gubernamental y su dinámica organizacional. Conjuntamente, las empresas públicas han sido consideradas como un instrumento fundamental de la política económica de muchos países. A través de ellas, los gobiernos nacionales intentan ejercitar control soberano de los sectores productivos a efecto de manejar efectivamente los recursos, participar directamente en la creación de fuentes de empleo y estimular el desarrollo económico. Más aun, estos gobiernos han buscado capturar, muchos e incluso todos, los beneficios que derivan de las

⁵ Max Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

empresas públicas. Para garantizar el éxito de las empresas publicas y protegerlas de la competencia, diferentes gobiernos instituyeron un status monopólico interno. No obstante, la eliminación de competencia privó a las empresas públicas de desarrollar tecnología de operación y métodos de administración eficientes.

Sin embargo, actualmente el libre comercio y la volatilidad de los precios están acentuando la competencia económica a una escala global, por lo que las empresas públicas se han visto forzadas a mejorar su eficiencia y productividad. A raíz de lo anterior, el modelo jerárquico se encuentra bajo constante presión. El consenso ha sido único: es necesario reestructurar las empresas públicas con miras a mejorar su desempeño en un contexto económico globalizado. En este proceso de reestructuración pueden distinguirse los siguientes componentes: desregulación de mercados, ruptura de grandes monopolios, reducción del sector público y reorganización administrativa.

El impacto de una nueva visión empresarial en el sector público

A la luz de las presiones anteriormente mencionadas, las empresas públicas están considerando nuevas formas de organización. Estos cambios forman parte de una nueva cultura gerencial que sugiere alternativas estructurales u organizacionales para promover la descentralización de funciones, el énfasis en el servicio al cliente, la rendición de cuentas por resultados y la creación de mercados con proveedores públicos y privados. En esencia, los modelos tradicionales de organización de las empresas públicas basados en principios burocráticos, centralización y control jerárquico, están siendo reemplazados por un modelo empresarial basado en principios de mercado. El nuevo modelo no es un conjunto homogéneo de técnicas administrativas, al contrario, una revisión de la literatura sugiere que se conforma por diversos y, a veces superpuestos, elementos que representan contradictorias formas de reorganización administrativa. Estos elementos han sido identificados por varios autores entre quienes se incluyen Christopher Hood; Ewan Ferlie *et*

al.; David Osborne y Ted Gaebler, y Michael Barzelay.⁶ El cuadro 1 resume algunos de los componentes del nuevo modelo empresarial que han sido identificados por estos autores.

Cuadro 1
Componentes del nuevo modelo empresarial en el sector público

Christopher Hood	Ewan Ferlie <i>et al.</i>	David Osborne y Ted Gaebler	Michael Barzelay	Énfasis
Dirección activa y discrecional de las organizaciones (hands on management)	Descentralización y nuevas formas de gobierno corporativo	Gobierno descentralizado: reducción de jerarquías burocráticas		Gerencialismo
Desagregación de unidades en el sector público	División de las tareas de dirección estratégica y operación	Gobierno catalizador: “llevar el timón o remar”	Separar el servicio del control	Gerencialismo
Subcontratación de servicios con el sector privado	Desarrollo de cuasi mercados para la distribución de recursos dentro del sector público	Competencia en la prestación de servicios públicos	Ofrecer incentivos	Gerencialismo
Adopción de estilos gerenciales del sector privado		Gobierno inspirado por misiones	Identificar misión, servicios y clientes	Gerencialismo
Mayor énfasis en el control de los resultados	Énfasis en el servicio al cliente	Gobierno orientado hacia los clientes	Resultados que valoran los ciudadanos	Gerencialismo/ Mecanismos económicos de control
Estándares explícitos de medición y evaluación del desempeño	Métodos más transparentes para la evaluación del desempeño	Evaluación por resultados	Evaluar resultados y rendición de cuentas	Mecanismos económicos de control
Contratación por desempeño	Desregulación del mercado de trabajo	Gobierno previsor	Mejorar los procesos	Mecanismos económicos de control
Mejorar la disciplina presupuestal	Reducción de estructuras administrativas (downsizing)	Gobierno orientado al mercado		Mecanismos económicos de control

⁶ Christopher Hood, “A public administration for all seasons?”, en *Public Administration*, vol. 69, núm.1, pp.3-19; Ewan Ferlie, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press, 1996; David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government... op. cit.*; Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia... op. cit.*

Un vistazo a los componentes del cuadro 1 sugiere que estas ideas y técnicas pueden ser clasificadas en dos grandes grupos. Por un lado están las ideas y técnicas que enfatizan el perfeccionamiento gerencial en el sector público, este conjunto de ideas tiende a acentuar la libertad de acción y la descentralización dentro de las empresas públicas. Por el otro, se encuentran las ideas relativas a la evaluación del desempeño y a la introducción de mecanismos económicos de control en el sector público. Como algunos autores han señalado estas dos grandes orientaciones del nuevo modelo empresarial son explicadas por el matrimonio de dos teorías rivales de las ciencias administrativas: el Nuevo Institucionalismo Económico y de la Teoría de la Gerencia.⁷ Con objeto de mostrar sus posturas contradictorias y la forma en que dichas contradicciones afectan el contexto organizacional de las empresas públicas, a continuación se identifican los principales componentes de estas aproximaciones teóricas.

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)

El NIE se apoya en conceptos como los costos de transacción y los derechos de propiedad para explicar los conflictos distributivos en las estructuras de poder organizacionales y el cambio institucional. Al respecto, Douglas North sugiere que las instituciones son una colección de reglas sociales, políticas y legales que rigen las actividades humanas y que determinan no sólo el surgimiento de las organizaciones, sino inclusive su evolución (es decir, sus transformaciones).⁸ Pero, ¿Qué hace que las personas participen en las organizaciones?, y ¿Por qué a veces los individuos emplean una organización con una estructura jerárquica y por qué otras veces utilizan mecanismos de mercado? Para Williamson, la respuesta tiene que ver con los costos: Dado el contexto institucional, la gente busca los arreglos organizacionales que minimicen sus costos.⁹

La explicación de la lógica organizacional desde la perspectiva neoinstitucional sugiere que algunas veces es más costoso usar los mecanismos de precios para lograr el intercambio económico, y que en cambio, la empresa reduce estos costos al usar mecanismos internos

⁷ Christopher Hood, "A public administration ...op.cit.; Tom Christensen y Per Lægheid, *New Public Management : The transformation of ideas and practices*, Inglaterra, Ashgate, 2001.

⁸ Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

⁹ Oliver Williamson, *Mercados y Jerarquías*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

de distribución. La idea es que las instituciones son tan importantes que ellas determinan los costos de transacción. Para el caso que nos ocupa, las instituciones buscarán minimizar estos costos con el afán de hacer más eficientes y productivas las actividades del sector público. Los costos de transacción se consideran los pagos realizados por una organización en el proceso de toma de decisiones, la planeación y capacitación, los arreglos interinstitucionales (jerarquías) y la ejecución de negociaciones y contratos. Por lo tanto, el éxito en la eliminación o regulación de los costos de transacción dependerá de los sistemas y tecnologías administrativas que se implementen en la organización. Para complementar nuestra perspectiva del nuevo modelo empresarial, a continuación se exploraran los elementos de la propuesta gerencialista en torno a la posibilidad de cambio organizacional en el sector público.

La Teoría de la Gerencia

En los últimos años se ha intensificado la importación de técnicas administrativas del sector privado hacia el sector público. Tanto el surgimiento de los ejercicios de planeación estratégica, como las iniciativas de administración de calidad total han sido presentados como un proceso conocido como “gerencialismo”. Este concepto puede definirse a partir de dos valores sustentados por esta corriente de pensamiento.¹⁰

1. La *eficiencia*, es decir, a la búsqueda del máximo de resultados con un mínimo de insumos.
2. La *confianza* en los instrumentos gerenciales y en la capacidad de los gerentes para la solución de problemas.

La perspectiva gerencialista se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión. Su propuesta incluye técnicas de control de gestión, servicio al cliente y la profesionalización de los empleados. Del mismo modo, el gerencialismo aporta al sector público la estructura divisional, que adoptan las grandes corporaciones privadas. Los supuestos de este modelo están basados en una amplia autonomía de las agencias gubernamentales, las cuales, en el

¹⁰ Ian Kirkpatrick, Stephen Ackroyd y Richard Walker, *New Managerialism and Public Service Professionals*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

marco de ciertos límites, disponen de libertad para aplicar los recursos recibidos a los objetivos marcados. Dentro del gerencialismo existe una larga tradición por manejar el sector público como un negocio. Esta recomendación ha provocado que las agencias de gobierno adopten prácticas para el manejo de la calidad total.¹¹

Limitaciones de los supuestos del nuevo modelo empresarial en el sector público

En los apartados anteriores se han presentado los preceptos que derivan tanto de la rama neoinstitucionalista como de la rama gerencialista del nuevo modelo empresarial en el sector público. Sin embargo, existen también algunos asuntos relativos a sus restricciones que conviene señalar a continuación:

- Algunos de sus críticos señalan que las herramientas que este modelo propone han producido efectos inesperados en el sector público. Con base en un estudio realizado en seis países sobre la contratación externa en la provisión de servicios públicos, un autor concluye que, “la presunción que se tiene sobre la superioridad del sector privado para alcanzar mayores niveles de eficiencia productiva, es inexistente; la evidencia empírica muestra muy poco soporte a esta afirmación”.¹²
- Igualmente, se ha señalado que la calidad en la provisión de servicios públicos puede caer como consecuencia de la sustitución de estándares burocráticos por estándares gerencialistas. El énfasis en la reducción de costos que promueve el nuevo modelo empresarial, fomenta la incapacidad del gobierno para establecer compromisos de largo plazo sobre asuntos tales como la educación, la superación de la pobreza, la salud y el empleo. Estos asuntos son de vital importancia para amplios sectores de la población por lo que no se pueden dejar en manos del mercado tan fácilmente.¹³
- En el mismo tenor, Christopher Hood y Patrick Dunleavy han hecho notar los potenciales efectos desestabilizantes del nuevo modelo empresarial cuando los procesos de reestructuración del sector público no son manejados adecuadamente. El

¹¹ Tom Peters y Robert Waterman, *En busca de la excelencia: Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos*, México, Grupo Editorial Norma, 1984.

¹² Richard Batley, “Public-private relationships and performance in service provision”, en *Urban Studies*, vol. 33, núm. 4-5, 1996, p. 748.

¹³ David Billis y Howard Glennerster, “Human Services and the public sector: Towards a theory of comparative advantage”, en *Journal of Social Policy*, vol. 27, núm. 1, pp. 79-98.

precio que tiene que pagar el sector público por tales errores es muy grande, tanto en términos de estabilidad política como de oportunidad económica.¹⁴

Sin lugar a dudas, las limitaciones del modelo empresarial también han impactado en el contexto histórico de Petróleos Mexicanos. Por tal razón, se impone el recurso metodológico de un regreso al pasado para estudiar los elementos fundamentales de la organización de la industria petrolera durante su periodo de auge y contrastarlos con los nuevos elementos de gestión que surgieron como producto de la reorganización administrativa de 1992. Todo ello será motivo de la siguiente sección.

El contexto histórico de Petróleos Mexicanos

En México, el Estado tiene el dominio directo sobre el petróleo según lo establece el Artículo 27 Constitucional. Para ello instituyó en 1938, la empresa pública Petróleos Mexicanos. Desde entonces y hasta la actualidad, esta empresa es considerada la columna vertebral del desarrollo económico, político y social del país. En el tiempo transcurrido, la industria petrolera mexicana ha crecido y se ha consolidado hasta convertir a nuestro país en uno de los principales productores de hidrocarburos en el mundo. Sin embargo, los retos que ha enfrentado Petróleos Mexicanos para colocarse a la vanguardia de las empresas petroleras, lo han obligado a modernizar su estructura organizativa. En este capítulo se realiza una breve descripción de dos etapas de la evolución histórica de Petróleos Mexicanos: de 1978 a 1991 y de 1992 hasta el año 2006. El objetivo general de esta sección es analizar la serie de cambios organizacionales efectuados en Petróleos Mexicanos, que han resultado trascendentes para la nueva orientación de la industria petrolera.

Cambio organizacional en la industria petrolera mexicana

En la evolución administrativa de Petróleos Mexicanos se distinguen dos fases o etapas principales: la primera, es la etapa de “expansión-contracción”, que comprende de 1978 a 1991. Esta etapa se caracterizó por un incremento en la producción de crudo, por la

¹⁴ Christopher Hood y Patrick Dunleavy, “From old public administration to new management”, en *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, pp. 9-16.

adopción de una política agresiva de exportación de hidrocarburos y, paradójicamente, por un repliegue de estas actividades. En este periodo, Petróleos Mexicanos buscó dar orden a los elementos organizacionales que lo conformaban, procurando llegar al organigrama ideal que se ajustará a las necesidades cambiantes del proceso de intensificación y contracción de sus actividades productivas. La segunda etapa representa la fase de “reorganización”, que comenzó con la reestructuración administrativa de Petróleos Mexicanos en 1992 y se prolonga hasta finales del gobierno Foxista. Con el propósito de valorar la forma en que se ha modificado la estructura organizacional de Petróleos Mexicanos, a continuación abordaremos estas dos fases de la trayectoria histórica en esta importante empresa pública.

Primera etapa (1978-1991): “La expansión-contracción”

Al asumir la presidencia, José López Portillo modificó radicalmente la política petrolera mexicana. Desde su nacionalización Petróleos Mexicanos había aplicado el principio de limitar la producción de crudo para satisfacer el mercado interno y restringir las exportaciones a sus requerimientos de divisas. En cambio, el nuevo gobierno decidió fomentar la comercialización externa de petróleo para sacar al país de la crisis económica que México atravesó a finales del periodo de Luis Echeverría.¹⁵ Dos factores favorecían la adopción de la nueva política:

1. Las condiciones favorables en el mercado petrolero mundial, en especial su alta permeabilidad.
2. El aumento considerable de las reservas petrolíferas y la alta probabilidad de su crecimiento.¹⁶

De esta manera, la administración de López Portillo formuló un programa de energía que contenía dos elementos principales: la expansión de la industria petrolera y el incremento de las exportaciones. En 1978, Petróleos Mexicanos anunció la inversión de capital más grande en su historia: 44 mil millones de dólares. De acuerdo con esta inversión, la empresa

¹⁵ Michele Snoeck, *El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México: 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1988.

¹⁶ En 1977 el gobierno anunció que las reservas de hidrocarburos se elevaban a 16 mil millones de barriles, cifra que aumentaría progresivamente hasta llegar a 72 mil millones a fines de 1982. Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico 1983*, México, PEMEX/Dirección de Comunicación Social, 1983.

sería capaz de incrementar sus exportaciones de 800 mil barriles, a 1.5 millones de barriles por día.¹⁷ No obstante, este programa de energía presentaba un gran reto administrativo: generar la infraestructura de producción y refinación lo más pronto posible. Por tanto, la producción y refinación de crudo durante este periodo tuvieron un desarrollo bastante dinámico. Las bases de este proceso expansivo se encuentran en el impulso dado a las siguientes actividades: 1) exploración y perforación de desarrollo; 2) construcción de plataformas marítimas y plantas refinadoras; 3) instalación de sistemas de separación de crudo y gas. La magnitud de este conjunto de medidas se reflejó en algunos aspectos vitales del esquema organizacional y del proceso productivo de Petróleos Mexicanos:

- a) Conforme a la política de integración de plantas de gran capacidad en un número reducido de centros de refinación, durante el periodo de expansión el programa concentró los principales proyectos en tres refinerías inauguradas en la década de 1970-1980: Salina Cruz, Cadereyta y Tula.
- b) El desarrollo y explotación de campos petroleros tuvo un impulso decidido, lo que explica el acelerado incremento de la producción. Los yacimientos descubiertos en la región de Chiapas-Tabasco apoyaron los incrementos en la producción (en promedio) entre 1978-1984 con un 80% de la producción total del país.
- c) El auge petrolero no implicó sólo aumento en los niveles de producción y exportación, sino también mayor contratación de personal. El sector mas favorecido fue la mano de obra sindicalizada que entre 1974 y 1982 creció 156%. Por el contrario, el personal de confianza creció muy poco en este periodo.¹⁸
- d) De la misma forma, durante este periodo los empleados petroleros se vieron influenciados por una fuerte cultura burocrática, tanto en sentido político (autoritarismo, dominación, elitismo), como económico (dispendio, ociosidad, improductividad) y estrictamente administrativo (lentitud, formalismo excesivo, jerarquías rígidas).¹⁹

¹⁷ Roberto Newell y Luis Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Denver Westview Press, 1984.

¹⁸ Angelina Alonso y Roberto López, *El sindicato de trabajadores petroleros y sus relaciones con Pemex y el Estado*, México, El Colegio de México, 1986.

¹⁹ En un primer momento habría que discutir que los problemas burocráticos por los que atravesó Petróleos Mexicanos, no sólo eran intrínsecos de su estructura organizacional (burocracia como forma de organización

Por otra parte, en este contexto de expansión, Petróleos Mexicanos adquirió una “función social” de extraordinaria importancia en el desarrollo económico del país. Como parte de la estrategia, Petróleos Mexicanos era responsable de facilitar la industrialización del país mediante subsidios en los precios de hidrocarburos y de otorgar beneficios laborales para los miembros del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Este conjunto de beneficios laborales constituyó una importante herramienta para fortalecer el mito de que el “sistema” estaba comprometido con la agenda social derivada de la Revolución Mexicana.²⁰

Sin embargo, al tiempo que Petróleos Mexicanos continuaba con sus planes expansión, diversos factores se combinaron para retrasar la ejecución del programa de energía. Por una parte, los precios internacionales del petróleo comenzaron a decrecer. De la misma forma, la falta de acuerdo para establecer límites en la producción entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) combinada con la saturación del mercado petrolero provocó que los precios de hidrocarburos cayeran aun más.²¹ La rápida expansión causó que la empresa fuera conducida en un horizonte de corto plazo y que enfrentara enormes retos operativos en las refinerías y otras instalaciones de exploración y explotación. Estas actividades requerían de personal experto, material y equipo que no podía ser provisto domésticamente. Esta situación forzó a Petróleos Mexicanos a importar estos bienes y servicios, lo que incrementó sus costos operacionales. También cabe recordar

administrativa). Eran también extrínsecos a la empresa, es decir, resultaron de la particular forma de organización política de la sociedad y de la manera en como se ejercía el poder político (régimen político). *Idem.* En tal sentido, las empresas públicas participan de las virtudes y defectos del conjunto social en el que actúan. Joseph Lapalombara, *Burocracia y Desarrollo Político*, Buenos Aires, Paidós, 1963.

²⁰ Esta situación se explica por la necesidad que tenían los políticos de repartir puestos y generar recursos que les permitían mantener la lealtad de sus electores. Todo ello provocó un conflicto estructural que impidió la modernización de la burocracia: intereses políticos versus racionalidad administrativa. Esta condición se reflejó en Petróleos Mexicanos de manera tal, que produjo tensiones entre la discrecionalidad y el reglamentismo. La primera, defendida ante la necesidad de adaptación de las respuestas a condiciones de excepción o de preferencia, se convirtió en una prerrogativa para los burócratas que generaron clientelismos o favoritismos respecto de personas o grupos. El segundo, defendido como una de las esencias de la burocracia y necesario para homogeneizar sanamente las relaciones sociales y lograr la equidad legal y económica, se transformó en un exacerbado formalismo ritualista que provocó el cambio de los medios en fines, con sus consecuentes parálisis de gestión y conductas corruptas. Alan Knight y Jonathan Brown, *The Mexican Petroleum Industry in the Twentieth Century*, Texas, Institute of Latin American Studies/University of Texas Press, 1992.

²¹ Ángel de la Vega, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y transición de México*, México, UNAM, 1999.

que algunos de los problemas internos de Petróleos Mexicanos se acentuaron durante el auge petrolero, lo que limitó el nivel general de eficiencia de la empresa. En una evaluación de la empresa, la Secretaría de Programación y Presupuesto observó,

“...el anacronismo de las estructuras administrativas, la evidente falta de control adecuado de las operaciones, graves deficiencias del sistema de información, lo que no permite la toma de decisiones con los elementos de juicio suficientes y crea un ambiente propicio para la corrupción... Los problemas de esta índole han sido arrastrados por varias administraciones y, en la coyuntura económica prevaleciente, su atención se tuvo que postergar ante la prioridad de incrementar rápidamente la producción...”²²

Finalmente, la crisis económica que estalló a mediados de 1981 y que resultaría de un alcance sin precedentes en la historia de México, rompió con el sueño de “la administración de la abundancia”.

Por todo lo anterior, desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, las líneas de acción de Petróleos Mexicanos se definieron en el marco de una nueva política de reordenación económica y cambio estructural.²³ El diagnóstico del sector petrolero, presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, reconocía que durante los años anteriores el énfasis excesivo en el logro de metas cuantitativas, se había traducido en la insuficiente atención a los aspectos cualitativos, en cierta desvinculación con los objetivos generales de desarrollo económico y en el desaprovechamiento de Petróleos Mexicanos como la palanca de transformación estructural de la planta productiva nacional. Si bien Petróleos Mexicanos definió su nueva meta como la consolidación de lo logrado durante el periodo de auge, sus actividades a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid se

²² Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diagnostico de Petróleos Mexicanos*, México, SPP, 1980, p. 31.

²³ Los principales objetivos de la nueva administración consistían en reducir el déficit del sector público, lograr el equilibrio de la balanza de pagos y reducir la tasa de inflación mediante la implementación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

caracterizaron más bien por un repliegue. Tan sólo el volumen de inversiones de la empresa se redujo, de 242 mil millones de pesos gastados en 1981 a 50 mil millones en 1986.²⁴

En la fase de contracción de Petróleos Mexicanos se considero la opción de privilegiar una administración más racional de los recursos. Para ello la acción de cambio se concentraría en los siguientes factores:

1. Alcanzar mayores niveles de eficiencia operativa y organizacional.
2. El saneamiento “moral” de la empresa petrolera.
3. Reordenamiento de las relaciones Petróleos Mexicanos-STPRM

A diferencia del sexenio anterior, la política de racionalización y austeridad del gasto del sector público, que se traducía en severos recortes presupuestales, limitaba el margen de maniobra de la empresa. El Plan de Petróleos Mexicanos para 1984-1988 ponía particular énfasis en la necesidad de evitar el crecimiento desordenado, elevar el nivel de eficiencia organizacional y racionalizar los gastos, así como una estricta priorización de las inversiones, buscando principalmente la consolidación de la infraestructura existente. Por otra parte, uno de los principios doctrinarios que anunciaría la administración de Miguel de la Madrid desde sus inicios, sería la “renovación moral” de las instituciones públicas. En un documento elaborado por la Comisión de Energía, se mencionaba que el brusco crecimiento del sector petrolero había ocasionado que el tramo de control de los directivos de alto nivel se hubiera incrementado considerablemente, dificultando por consiguiente la asignación de tareas por áreas y obstaculizando las operaciones de Petróleos Mexicanos. Ante esta situación, el documento sugería la adopción de una nueva “estrategia administrativa” cuyos objetivos serían los siguientes:

- Fortalecer a la administración central en la coordinación y planificación de las actividades del sector petrolero.

²⁴ Petróleos Mexicanos, *Anuarios Estadísticos* (varios años), México, PEMEX/Dirección de Comunicación Social.

- Crear órganos de planeación en Petróleos Mexicanos y definir claramente la competencia de cada una de las unidades que lo conformaban.
- Establecer un organismo especializado encargado de analizar permanentemente el comportamiento del mercado petrolero.²⁵

Estas medidas tuvieron como objetivo contener el poder de la dirección y permitir una mayor injerencia de otras instancias de la administración pública en Petróleos Mexicanos. Sin embargo, durante la administración de Miguel de la Madrid, la relación sindicato empresa comenzó a manifestar problemas laborales. En 1983, Petróleos Mexicanos justificaba el incremento en el personal de confianza como parte de las reformas tendientes a establecer sistemas más completos de planeación y control. El objetivo era constituir una línea de administradores intermedios con el fin de liberar a los altos funcionarios de las tareas operativas y rutinarias y consolidar así una gestión más eficiente. Al mismo tiempo, la creación de estos mandos medios compensaba parcialmente el desequilibrio en la composición del personal.²⁶

Era evidente que el incremento en los cuadros directivos era una forma de contener la fuerza del sindicato petrolero. Durante los años en que Mario Ramón Beteta estuvo al frente de Petróleos Mexicanos, se crearon 25 coordinaciones y las gerencias se incrementaron de 52 a 78, por lo que el total de órganos de dirección aumentó a 103. Esto provocó descontento en el sindicato, por lo que Joaquín Hernández Galicia, entonces líder del STPRM, denunció los costos en los que incurría Petróleos Mexicanos al incrementar su personal de confianza. En no pocas ocasiones se realizaron paros y protestas contra la

²⁵ Hector Leos, *Origen y naturaleza de Petróleos Mexicanos*, México, Programa Universitario de Energéticos/UNAM, 1993.

²⁶ Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, Petróleos Mexicanos fue una institución muy fragmentada. Este hecho derivó de las reglas y arreglos clientelares que provocaron pugnas intraburocráticas por obtener autoridad y recursos. La principal manifestación de esta fragmentación resultó de la división de los funcionarios administrativos entre la alta y la baja burocracia. La alta burocracia tuvo mayor jerarquía, recibió mayores beneficios en prestigio social, remuneraciones salariales y prestaciones laborales. Su designación generalmente obedeció a preferencias políticas y personales y menos a criterios técnicos y profesionales. Mientras tanto, la baja burocracia se identificó con el personal que realizaba funciones administrativas y operativas, generalmente protegida por un sindicato y con mayor estabilidad y permanencia. *Idem.*

dirección petrolera.²⁷ Sobre el particular, hay quienes sugieren que la administración de Miguel de la Madrid fue responsable de iniciar el camino hacia la liberalización de la industria petrolera.²⁸ Sin embargo, tal y como se abordará más adelante, las verdaderas transformaciones que afectarían considerablemente la estructura organizacional de Petróleos Mexicanos serían conducidas por las siguientes administraciones presidenciales.

Segunda etapa (1992-2006): “La Reorganización”

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari se realizaron profundos cambios organizacionales en Petróleos Mexicanos. Se modificaron de manera sustancial sus objetivos centrales y estructura organizativa. El énfasis de las administraciones anteriores en alcanzar metas volumétricas se transformó para dar paso a objetivos de maximización del valor económico de la empresa en el largo plazo. La estrategia de reestructuración de Petróleos Mexicanos partió de la premisa de que la centralización y la complejidad alcanzadas en los años anteriores, dificultaban la eficiencia y eficacia productiva de la empresa.²⁹ En este sentido, para reorganizar a la empresa, se adoptaron dos criterios fundamentales: 1) el redimensionamiento de su estructura, 2) la descentralización y desconcentración jerárquica y territorial de las decisiones.³⁰

²⁷ Un análisis detallado de todos estos puntos se encuentra en Roberto López, “Tres problemas obrero-patronales en la industria petrolera mexicana”, *Cuadernos sobre Perspectiva Energética*, núm. 110, 1987.

²⁸ Judith Teichman, *Policy Making in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen & Unwin, 1988.

²⁹ El grado de eficiencia está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados (inputs). La eficacia en el sector público se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados. Edward Suchman, *Evaluative research. Principles and practice in public service & social action programs*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1967.

³⁰ La reforma administrativa más importante para Petróleos Mexicanos en el ciclo inicial fue el cambio de estructura organizacional. Particularmente, la transferencia de funciones y autoridad del corporativo central hacia las divisiones descentralizadas. Este cambio estructural incluyó un drástico aplanamiento de las jerarquías, en parte con la intención de dotar de mayor poder a los mandos medios. La lógica de estas reformas se originó en el convencimiento de que las empresas públicas funcionarían mejor en la medida que estuvieran abiertas a las ideas y al involucramiento de todos trabajadores. Esta idea proveniente del gerencialismo recibió un apoyo sustancial durante este período inicial de reformas.

Figura 3
Organigrama estructural básico de Petróleos Mexicanos, antes de 1992

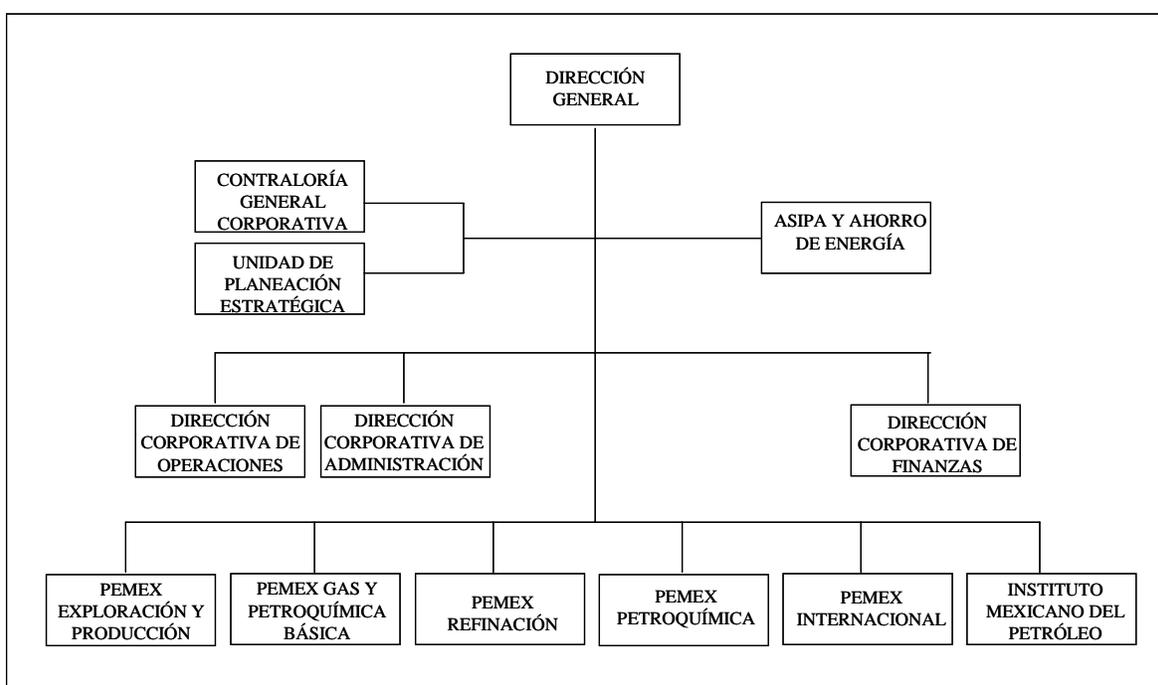


Por otra parte, la revisión del marco normativo fue considerada como un elemento indispensable de proceso de reestructuración de Petróleos Mexicanos. Con esta medida se fortalecieron las funciones de dirección, inspección y vigilancia, y se establecieron bases mínimas para mejorar la productividad. Además, se puso en marcha un proceso de reconversión industrial para reactivar de manera selectiva la inversión, abriendo mayores espacios a la participación de la iniciativa privada. Con la publicación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 16 de julio de 1992, se dio paso a una nueva estructura integrada por cuatro empresas públicas interdependientes bajo la conducción central de un ente corporativo. Estas empresas fueron reorganizadas de tal forma que la estructura tradicional de las subdirecciones operativas de Petróleos Mexicanos, se convirtieron en divisiones especializadas, estructuradas por líneas de negocios y cuyo funcionamiento por centros de costos sería evaluado en función de su productividad.³¹ Se

³¹ Isabelle Rousseau, “Las transformaciones de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)” en *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 183, pp. 21-50.

otorgó a estos nuevos organismos subsidiarios de mayor poder de decisión y de mayor autonomía de gestión con el propósito de auspiciar la descentralización e incrementar la agilidad empresarial para cumplir con los objetivos de eficacia y eficiencia en la producción de hidrocarburos. De esta forma fueron creadas: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica (figura 4).

Figura 4
Estructura Organizativa de PEMEX (a partir del 16 de julio de 1992)



A los tres primeros organismos se les asignó la responsabilidad de las áreas estratégicas del petróleo que la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional reserva al Estado. Por su parte, PEMEX Petroquímica, fue creado con objeto de asegurar una mayor integración y competitividad de la industria petroquímica y aprovechar las oportunidades de negocios con la iniciativa privada nacional e internacional. Dentro de la nueva estructura, cada Consejo de Administración de las nuevas subsidiarias sería responsable de establecer operaciones autónomas y conducción estratégica. Además, las reformas organizacionales incluyeron la introducción de procedimientos más eficientes y la creación de sistemas de

información, para hacer más accesible los resultados de las actividades de la industria petrolera para la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados y otras agencias gubernamentales.

Aunque la transformación conducida por Carlos Salinas fue bastante significativa, Petróleos Mexicanos continuó trabajando como una de las últimas empresas públicas con participación mayoritariamente gubernamental. De la Vega señala que esto ocurrió por dos razones: Primero, a pesar del “éxito” en conjunto de la política de desincorporación de empresas públicas llevada a cabo por Carlos Salinas de Gortari, su administración dependía bastante de los recursos de Petróleos Mexicanos para financiar sus proyectos sociales y económicos, por lo que no efectuó medidas más drásticas en dicha paraestatal. Segundo, aunque la cultura política había cambiado un poco con la aceptación del modelo empresarial, las ideas y valores nacionalistas que ligaban a Petróleos Mexicanos con la Revolución Mexicana eran aún muy fuertes y habían cambiado muy poco en la mentalidad del grueso de la población mexicana. Es por ello que Carlos Salinas dejaría en manos de su sucesor algunas de las modificaciones estructurales más controvertidas en la historia de esta empresa.³²

Cuando Ernesto Zedillo inició su gestión, Petróleos Mexicanos distaba mucho de ser la empresa pública concebida por Lázaro Cárdenas en 1938. No obstante, tomó la iniciativa de reformar aún más las políticas internas de la paraestatal, tanto en el ámbito operativo como en el administrativo. Petróleos Mexicanos cambió algunos de sus centros de toma de decisiones de la Ciudad de México para acercarlos más a sus centros operacionales (e.g. las oficinas centrales de Pemex Exploración y Producción fueron movidas a la Ciudad de Villahermosa, Tabasco). Estos cambios no representaron un importante impacto económico, pero ideológicamente representaron una ligera transformación en las prácticas burocráticas de Petróleos Mexicanos. Además, Petróleos Mexicanos durante la administración Zedillista, permitió una mayor participación del sector privado. Por ejemplo, aunque los trámites de la privatización de la petroquímica secundaria iniciaron en 1992, fue en octubre de 1995

³² Ángel de la Vega, *La evolución del componente*, op. cit.

cuando el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, aprobó la desincorporación de activos del Organismo. Derivado de lo anterior, en noviembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la convocatoria pública, para participar en una licitación pública que tenía por objeto enajenar diversos activos propiedad de Pemex Petroquímica, consistentes en cinco plantas de amoniaco, una planta de hidrógeno y otros activos localizados en el Estado de Veracruz.³³

Como resultado de esas acciones, los particulares, nacionales y extranjeros, podían invertir en las nuevas empresas petroquímicas no básicas. La constitución de las empresas filiales de Pemex Petroquímica de participación estatal mayoritaria, se inició en noviembre de 1996. Dichas empresas se constituyeron a partir de los centros de trabajo regionales: Cosoleacaque, Escolín, Tula, Camargo, Morelos, Pajaritos, Cangrejera y Reynosa. En todos los casos, se expedirían previamente, los decretos presidenciales de desincorporación de plantas industriales para su aportación a las nuevas filiales. Una vez constituidas se harían todos los esfuerzos para consolidar en el menor tiempo posible, su autonomía operativa y administrativa. Otra reforma que representó uno de los cambios más significativos en el esquema organizacional de Petróleos Mexicanos, fue la inclusión de compañías petroleras extranjeras en el proceso de diseño e implementación de estándares de desempeño y producción. Las operaciones de las cuatro subsidiarias, así como de Petróleos Mexicanos Internacional (PMI), serían comparadas (benchmarking) con estándares internacionales de desempeño de algunas compañías petroleras extranjeras.³⁴

Simultáneamente a las estrategias de reforma en las divisiones de refinación y petroquímica de Petróleos Mexicanos, Ernesto Zedillo introdujo una modificación legal en materia de gas natural. En mayo de 1995 se modificó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional

³³ Además del proceso de privatización, la administración de Ernesto Zedillo implementó criterios de mercado como un medio de reducir los costos de los procesos productivos de Petróleos Mexicanos. Uno de los cambios más comunes en ese ámbito fue la creación del mercado interno mediante los “precios de transferencia”, que obligaron a las distintas subsidiarias a competir entre ellas para ganar algunos espacios particulares del mercado petrolero. Michele Snoeck, *El comercio exterior...op.cit.*

³⁴ Por ejemplo, Pemex Refinación tendría la obligación de emplear la propuesta que en materia de refinación realizó Dallas Refinery-Solomon Associates para comparar el desempeño de las seis plantas refinadoras mexicanas contra otras 100 plantas refinadoras de empresas petroleras ubicadas en Norteamérica y Europa. Fernanda Somuano, *La reforma de las empresas públicas en México. El caso de PMI.* Tesis de licenciatura. México, El Colegio de México, 1994.

en el Ramo del Petróleo, para permitir la participación privada en el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural. Además, se decretó la instauración de un mercado donde participarían empresas privadas y públicas para el desarrollo de las funciones mencionadas. Aparte, se estableció la libre importación y exportación de gas natural para permitir la competencia en un mercado con productor único. Con objeto de evitar una fuga importante de divisas con el ingreso masivo de importaciones, las cuales eran previsibles en razón de las potencialidades de la demanda, el gobierno decidió incrementar la producción e iniciar el desarrollo de los campos gasíferos del noreste, cerca de importantes centros de consumo y en competencia directa con los yacimientos de Texas. Todos esos cambios se inscribieron en la política de modernización de la industria de gas natural, cuyas principales orientaciones fueron expuestas por Ernesto Zedillo en un documento enviado al Congreso Mexicano.³⁵

Mientras que las reformas en los sectores de refinación de hidrocarburos y distribución de gas natural significaron el abandono de dos de los principios “guía” más importantes de Petróleos Mexicanos: centralismo en la toma de decisiones y nacionalismo; el ejemplo más importante de la liberalización de la empresa durante la administración de Zedillo consistió en su estrategia para desarrollar el campo petrolero conocido como “Cantarell”. Antes del proyecto Cantarell, Petróleos Mexicanos había llevado la mayor parte de los procesos de exploración y explotación de nuevos campos petroleros con participación exclusivamente nacional. Sin embargo, los enormes recursos requeridos para el desarrollo del proyecto forzaron a Petróleos Mexicanos a buscar apoyo en la inversión extranjera. Las modificaciones jurídicas y administrativas que Ernesto Zedillo instrumentó en Petróleos

³⁵ A mediados de los noventa empezaron a contraponerse dos opciones respecto de la industria de hidrocarburos en México. Una que, basándose en el carácter multivial del abastecimiento de los hidrocarburos y sus derivados, planteaba la supresión del monopolio estatal, y otra que, aludiendo al carácter estratégico de los hidrocarburos insistía en una opción que reducía la participación privada a la distribución minorista. La opción más estatista argumentaba básicamente en función del carácter estratégico de una fuente energética no renovable, de uso difundido, que incide en el comportamiento de múltiples actividades y usuarios y que tiene una fuerte significación macroeconómica y ambiental, a lo que se podrían agregar factores geopolíticos que podrían afectar la soberanía y seguridad nacionales. En contrario se sostuvo que el mercado de hidrocarburos era competitivo aunque podrían existir monopolios naturales, lo que reclamaba, en todo caso, un Órgano Regulador, propiciándose la cancelación de los monopolios y la integración vertical y excluyente de Petróleos Mexicanos. Teresa Macías, “Integración y desintegración de un mercado común de energía: México-Estados Unidos-Canadá”. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, México, abril de 1997.

Mexicanos, fueron testimonio fiel de los cambios que experimentó la industria petrolera mexicana para adecuarse a las transformaciones de un entorno que no se circunscribieron únicamente al ámbito nacional, sino que, en muchas ocasiones, encontraron sus razones de cambio en la influencia de factores exógenos que mantuvieron una estrecha vinculación con el libre comercio y la volatilidad de los precios del petróleo, factores que acentuaron la competencia económica a una escala global, por lo que las empresas públicas se vieron forzadas a mejorar su eficiencia y productividad.

La administración de Vicente Fox continuó con la reforma estructural de Petróleos Mexicanos que se venía ejecutando con Ernesto Zedillo, no obstante, su contribución en el proceso de reorganización de la paraestatal fue menor en relación con las modificaciones realizadas por su antecesor inmediato. Sobre la propuesta del gobierno foxista, Raúl Muñoz, ex Director General de esta empresa, señaló lo siguiente: “Petróleos Mexicanos pretende hacer valer el gran potencial que tiene esta paraestatal y transformarla en una empresa de clase mundial, con el apoyo no sólo del gobierno, sino de también del sector privado, a través de los instrumentos comerciales, tecnológicos y financieros que exige la economía global”.³⁶

La reestructuración de Petróleos Mexicanos al inicio de la administración foxista se concentró en aumentar su eficiencia global y fortalecer las operaciones sustantivas de cada organismo subsidiario. Para ello, se crearon o fortalecieron diversas áreas administrativas, entre los cambios se destacaron los siguientes:

- El establecimiento de una Dirección Corporativa de Operaciones intentó atacar en dos direcciones la problemática operativa: primero, garantizar un desempeño coordinado de todas las filiales de Petróleos Mexicanos, para dar un máximo de rendimiento. Y segundo, medir el desempeño de cada uno de los organismos para establecer programas de mejora individual en cada uno de ellos.³⁷

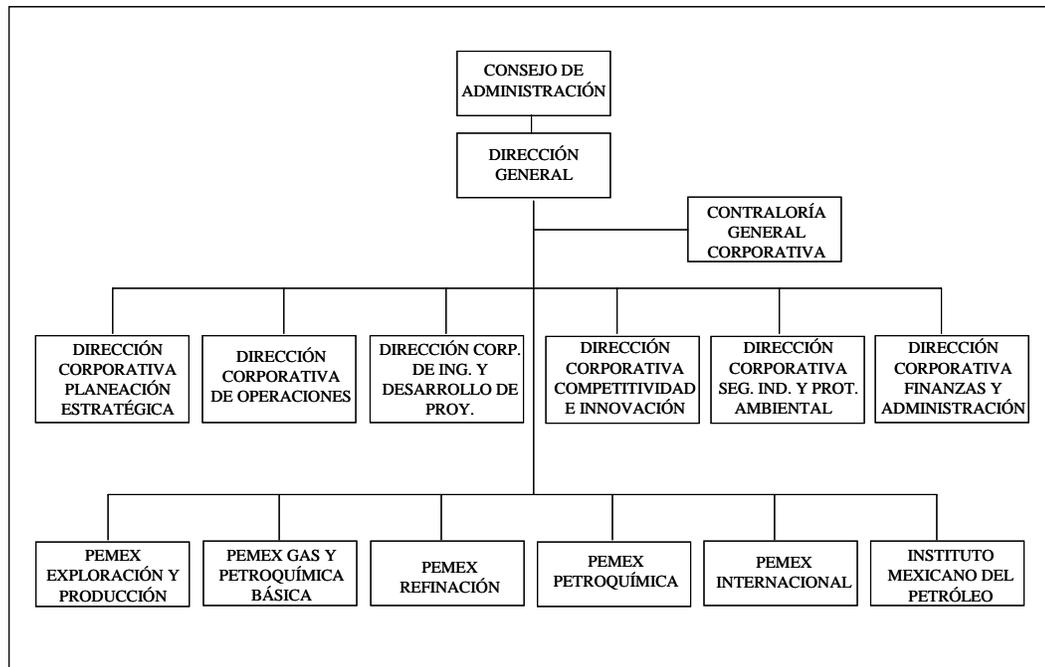
³⁶ Raúl Muñoz, “Primeros diez meses de trabajo en PEMEX”. Ponencia presentada en la Convención Anual del Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos, México, octubre de 2001, p. 5.

³⁷ Al respecto, Raúl Muñoz señaló, “una de las grandes vertientes de PEMEX es capturar todas las oportunidades de mejora operativa que se den al referenciarlos contra las mejores prácticas de la industria en el mundo” *Ibid.* p.6.

- La Dirección Corporativa de Competitividad e Innovación fue creada con objeto de ir generando dentro del organismo una nueva cultura de fuerte orientación empresarial y transformar muchas de las prácticas vigentes. Asimismo, esta dirección se creó para la conducción y el manejo de las inversiones de mayor importancia estratégica, para generar un vínculo planificador a escala corporativa y con ello darle a la empresa un sentido estratégico global.³⁸
- Por último, la Dirección de Seguridad Industrial y Protección Ambiental se rediseño con el principal objetivo de implementar un programa de reconversión industrial y realizar inversiones crecientes para incrementar las labores de exploración sin causar más daño ambiental.

Con estas orientaciones y algunas otras medidas adicionales, se aprobó una nueva estructura corporativa de Petróleos Mexicanos en mayo de 2001.

Figura 5
Estructura Organizativa de PEMEX (2001)



³⁸ Este proceso de reforma administrativa implicó poner en funcionamiento un conjunto de cambios en materia de cultura organizacional.

Además, durante 2001 Petróleos Mexicanos llevó a cabo un programa de reestructuración interna que incluyó la disminución de políticas centralistas y la adopción de diferentes estructuras de organización, ejemplo de ello fue el nombramiento de cuatro prominentes hombres de negocios como miembros del Consejo Directivo de Petróleos Mexicanos.³⁹ Dentro de este programa de reestructuración interna, se estableció también un esquema de Contratos de Servicios Múltiples (CSM), su propósito fue lograr un desarrollo más intensivo de la producción de gas natural. Con esta medida se estableció un nuevo marco normativo para regular las inversiones de compañías privadas en la industria petrolera, sobre todo en el rubro de la explotación de gas natural donde PEMEX no cuenta con gran experiencia debido a que en los últimos años casi todos sus esfuerzos se dirigieron a la producción de crudo pesado.⁴⁰

De acuerdo con Adrián Lajous, “los CSM se crearon para permitir que PEMEX captara recursos técnicos, financieros y gerenciales para la exploración y producción de gas natural, así como para reducir la carga administrativa y gerencial que supone licitar gran número de contratos de servicios específicos. Su contribución más importante está en el ámbito de la gestión y ejecución de proyectos, así como en la reducción de los costos y riesgos institucionales”.⁴¹ Otros de los argumentos que señala Adrián Lajous en torno a la creación

³⁹ El Presidente Vicente Fox, en febrero de 2001, incluyó en el consejo de administración de Petróleos Mexicanos a cuatro grandes empresarios: Carlos Slim, dueño de Telmex; Lorenzo Zambrano, presidente de Cementos Mexicanos; Alfonso Romo, del Grupo Pulsar; y a Rogelio Rebolledo, presidente del Grupo Sabritas International. Más tarde, el primero de marzo de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un punto de acuerdo en el que le pidió al Presidente Fox, "reconsiderara" el nombramiento. Diputados y senadores del PRI, PRD, PT y PVEM coincidieron que la designación presidencial contravenía los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución así como el artículo 7º de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. “Nuevo Consejo de Administración de PEMEX”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 6, México, junio de 2001.

⁴⁰ Víctor Rodríguez, “Contratos de servicios múltiples: ¿Le convienen a Pemex? ¿Le convienen a México?” en Alejandro Sánchez (coord.) *En defensa del patrimonio energético*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2007.

⁴¹ Los CSM comprenden el ciclo completo de las actividades de exploración y producción de gas natural. Gracias a este instrumento legal Pemex mantiene las funciones de control y supervisión y el contratista asume la operación en el marco de un programa operativo anual. El contratista se encarga de producir el gas y los condensados por cuenta y orden de Pemex, entregándolos en los puntos de transferencia acordados. Otro aspecto innovador de estos contratos es la transferencia de Pemex al contratista de la responsabilidad sobre pozos e instalaciones existentes en el área de trabajo, pasando éstos a formar parte de la obra. El contratista puede subcontratar todas las actividades objeto del contrato, salvo la administración y dirección de las obras. De acuerdo con Lajous, estos contratos tienen como propósito la mejor realización de las actividades propias de Pemex y en ningún caso la delegación de funciones esenciales. Adrián Lajous, “La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples” en *Perfil de La Jornada*, 17 de Marzo de 2004, p. 2.

de los CSM tiene que ver con la rigidez de las normas que regulan la contratación de obras y servicios públicos y también con el contexto político de extrema desconfianza en el que se desarrolla la actividad estatal, ambos factores dificultan la toma e instrumentación de decisiones. Por esta razón, los cuadros gerenciales asumen fuertes responsabilidades y enfrentan serios riesgos personales en dicho proceso. Esto los obliga a ser particularmente prudentes y vigilantes en el cuidado de todas las fases de una licitación, lo que dilata de manera extraordinaria los tiempos requeridos. En estas condiciones la ventaja de los CSM radica en la reducción del número de decisiones y el mayor control que se puede ejercer sobre un número reducido de proyectos.⁴²

En épocas más recientes, más específicamente en el año 2005, Luis Ramírez Corzo (que en aquel entonces se desempeñaba como director general de la paraestatal), implementó un nuevo proyecto para reorganizar la estructura administrativa de Petróleos Mexicanos. El proyecto denominado “SUMA por un solo Pemex” estableció en su planteamiento general una reestructuración completa de la empresa para eliminar la figura legal y jurídica de todas las subsidiarias y filiales junto con su estructura directiva, órganos de vigilancia, división operativa y portafolios interno de negocios; con el propósito de que la dirección corporativa tomará las subsidiarias y filiales bajo un mando único, incluido también el Instituto Mexicano del Petróleo.

Basado en un esquema de modelo matricial, de acuerdo con el proyecto, la reestructuración fue iniciada en octubre de 2005 y concluiría a finales de 2006. El proyecto implicaba la modificación a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y al Contrato Colectivo de Trabajo. También se pretendía restar atribuciones al Consejo de Administración para que el director general junto con un cuerpo de gobierno interno tuviera la última palabra en las decisiones de la empresa, sobre todo en el portafolio de negocios. Los promotores de esta iniciativa aludieron a muy diversas razones para justificar la consolidación de Pemex en una sola entidad legal. Estas se agrupaban en tres rubros: 1) el alto costo relativo de la estructura actual; 2) la fragmentación de responsabilidades que dificulta la optimización operativa y la

⁴² *Idem.*

coordinación institucional; y, 3) las restricciones que impone a la eficiencia operativa y a la asignación eficiente de recursos.⁴³

Conclusiones

Este documento ha ofrecido un breve análisis de la evolución de la industria petrolera mediante la descripción de dos etapas históricas de Petróleos Mexicanos, lo que nos ha permitido, entre otras cosas, obtener los elementos necesarios para analizar la forma en que esta paraestatal se ha venido reestructurando con el paso del tiempo. Durante más de medio siglo, Petróleos Mexicanos actuó como una empresa de Estado, no obstante, las condiciones competitivas de los mercados internacionales y la necesidad de solucionar una compleja problemática administrativa, lo obligaron a modificar su estructura organizacional y sus objetivos tradicionales. La nueva estructura de Petróleos Mexicanos, surgida de los cambios estructurales, se conforma (todavía hasta hoy) por empresas descentralizadas e integradas por líneas de negocios.

De acuerdo con lo examinado, las reformas estructurales en Petróleos Mexicanos han sido un requisito indispensable e inaplazable para lograr su modernización. Sin embargo, en la estrategia de cambio estructural, se plantea la disyuntiva de si las reformas son aprovechadas para impulsar un crecimiento más dinámico y equilibrado de la empresa, o bien, han generado consecuencias inesperadas en el ámbito organizacional de la empresa. Para responder a las nuevas condiciones competitivas, Petróleos Mexicanos desarrolló

⁴³ Como pudimos observar en secciones anteriores, la estructura organizativa actual separa las actividades operativas de las de conducción central y dirección estratégica, atribuyendo las primeras a los organismos subsidiarios y las segundas al ente corporativo. Se trata de una estructura multi-divisional que agrupa a las principales líneas de negocios y las delimita a partir de fronteras económicamente eficientes. El objetivo predominante de esta forma de organización es la descentralización de decisiones operativas en empresas de menor dimensión y de esta forma medir resultados por líneas de negocios, así como hacer posible la rendición de cuentas a nivel desagregado. Con la actual propuesta de modificación de la estructura organizativa se busca que a través de una re-centralización funcional se logren mejores resultados globales. No obstante, de acuerdo a una investigación periodística realizada recientemente, la supuesta duplicidad de funciones de la actual estructura organizativa no ha sido comprobada ni tampoco son claros los criterios de reducción de personal asociados a la adopción de una estructura organizativa más centralizada. Ana Lilia Pérez, “Proyecto foxista. Sucesión transexual en PEMEX”, en *Revista Contralínea*, año 4, núm. 54, abril de 2006. La re-centralización que se pretende implementar en Petróleos Mexicanos es uno más de los elementos antagónicos que derivan del irreconciliable matrimonio de las dos teorías rivales que dan forma al nuevo modelo empresarial aplicado en dicha paraestatal.

estrategias organizacionales que, como se argumentó en las secciones anteriores, han tenido efectos imprevistos (como el hecho de una posible reunificación de las subsidiarias nuevamente en una sola dependencia gubernamental).⁴⁴

Por un lado, los “grandes” experimentos de descentralización de 1992 fueron diseñados para incrementar la participación de los funcionarios administrativos, tanto centrales como regionales, en la toma de decisiones y de esta forma mejorar los productos ofrecidos por Petróleos Mexicanos. Esta idea proviene de la Teoría de la Gerencia, en específico, de las escuelas de la excelencia y calidad, que promueven el “empoderamiento” de los gerentes como una forma de “acercamiento al cliente” y de mejora de la calidad de los servicios brindados por la empresa. Por otro lado, Petróleos Mexicanos ha instrumentado procesos que buscan tomar ventaja de las economías de escala para consolidar y estandarizar operaciones, y que frecuentemente minimizan las iniciativas de una mayor autonomía para los organismos subsidiarios y los distritos regionales. Este segundo conjunto de ideas se apoya en los costos de transacción y las relaciones de agente-principal para fortalecer los mecanismos de control. Estos mecanismos requieren mayor centralización de la toma de decisiones y el desarrollo de nuevas tecnologías.

Por otra parte, mientras que las reingenierías de procesos y la racionalización de estructuras implementadas en Petróleos Mexicanos eliminan personal administrativo, se exige a los funcionarios administrativos mayor compromiso con la empresa para optimizar los esquemas de calidad y servicio al cliente. Esta situación obliga a los funcionarios administrativos a realizar más trabajo con menos personal. Al mismo tiempo y de forma paralela, Petróleos Mexicanos desvía la mayoría de sus recursos públicos a la contratación de servicios externos de consultoría y de trabajo de exploración y explotación de gas natural y otros hidrocarburos. En virtud de lo anterior, se reafirma el argumento central de este trabajo de investigación, mismo que sostiene que la reestructuración administrativa de

⁴⁴ Iniciativa del Senador Oscar Cantón Zetina con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios para consolidar a Petróleos Mexicanos en una sola entidad operativa y administrativa. Iniciativa presentada en la LIX Legislatura, año III, primer período de sesiones. Documento disponible en *Gaceta Parlamentaria*, núm. 128, 20 de octubre de 2005 (www.senado.gob.mx/iilsen/docs/refor_hacen/petroleo/sesiones/r27_201005s.doc).

Petróleos Mexicanos, contrario a sus intenciones originales, ha creado tensiones y conflictos en su ámbito organizacional. La evidencia expuesta por este estudio de caso muestra que la reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos, ha generado efectos inesperados caracterizados, entre otras cosas, por un constante ir y venir de procesos descentralizadores-centralizadores, por el surgimiento de problemas en la capacidad de gestión y en la productividad de la empresa y por el deterioro de las prerrogativas laborales de los funcionarios administrativos de esa paraestatal.⁴⁵

Los propósitos originales de la reestructuración organizacional estaban encaminados a construir una organización abierta y capaz de aprender de su propio desempeño y experiencia para asegurar el funcionamiento de la industria petrolera mexicana en un entorno competitivo. Sin embargo, con el transcurrir del tiempo, ese nuevo esquema de organización de Petróleos Mexicanos ha enfrentado múltiples problemas, no sólo los derivados de la asignación y transferencia de sus activos a los nuevos organismos, sino en materia del cálculo y la distribución de los beneficios laborales que supuestamente traerían consigo las reformas administrativas implementadas. Desde la creación del esquema de subsidiarias en 1992, el aglutinamiento de funciones y la descentralización de estructuras, sobre todo en el aspecto operativo de las subsidiarias, no se dio más que en forma parcial y condujo a que no se consolidara el clima organizacional capaz de asegurar el cumplimiento de los imperativos estratégicos de Petróleos Mexicanos.

De esta forma, la reestructuración administrativa en Petróleos Mexicanos ha creado ya ciertas condiciones para que la gestión “empresarial” tome un curso totalmente opuesto a los principios e intenciones originales que motivaron los cambios organizacionales. Ejemplo de ello es la actual propuesta encaminada a dismantelar los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, misma que se nutre de muy diversos intereses que convergen de manera inesperada. Intereses que responden de alguna u otra manera a la aplicación de un modelo empresarial que tiene posturas antagónicas; que por un lado se

⁴⁵ En fechas recientes Petróleos Mexicanos inició una estrategia para aplicar contratos individuales de trabajo para los más de 30 mil empleados de confianza de la paraestatal. Con dichos contratos se busca anular la posibilidad de que el trabajador despedido incurra en acciones jurídicas que lesionen los intereses de la petrolera. “Arrebata derechos laborales el nuevo contrato en PEMEX”, *La Jornada*, (noviembre 20, 2007).

apoya en principios como autonomía y descentralización, y que por el otro se apoya en los principios de centralización y control jerárquico dentro de esta empresa pública.

Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública