



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

*“Cumplimos 6 años de trabajo”*

# Actores y decisiones en la reforma administrativa de PEMEX

Alejandro Navarro Arredondo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 45

Junio de 2008

.....  
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. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



## **Actores y decisiones en la reforma administrativa de PEMEX**

### **Alejandro Navarro Arredondo**

#### **Introducción**

Este documento tiene el propósito de analizar la secuencia de decisiones tomadas en torno a la reforma administrativa de PEMEX. En virtud de lo anterior, se examinan en primera instancia los factores organizacionales del proceso de toma de decisiones. Asimismo, se lleva a cabo una revisión de la literatura organizacional en empresas públicas para obtener ciertas bases teóricas, en particular, se revisan los elementos doctrinarios del modelo jerárquico de la administración pública y del modelo empresarial. Después, se ofrece una exploración breve del contexto pasado y presente del sector petrolero mexicano. Su objetivo es aportar un análisis claro de los principales eventos y sucesos que han influenciado la toma de decisiones, en particular, aquellas que han afectado de manera sustancial las estrategias, objetivos y estructura organizacional de la empresa pública más importante del país: Petróleos Mexicanos. Se incluye un planteamiento de los problemas y conflictos actuales que atraviesa la empresa con motivo del proceso de reforma administrativa. Por último, las conclusiones contienen la interpretación de los resultados obtenidos.

#### **El proceso de toma de decisiones en el sector público**

El análisis de políticas públicas es una herramienta que permite a la administración pública diseñar, tomar u omitir decisiones. No obstante, la toma de decisiones políticas no se da mediante un proceso único, ni sigue un orden mínimo. Ninguna de las interrogantes planteadas en un proceso de toma de decisiones se resuelve de una vez y para siempre dado que cualquier decisión tomada condiciona el proceso de decisión de otras. Por ello, para entender cómo se toman decisiones en el gobierno es preciso examinar cómo se modela la política pública. En este sentido, primero es necesario definir qué es una política pública. Para Eugenio Lahera una política pública “es un curso de acción que el gobierno adopta deliberadamente para alcanzar sus objetivos”.<sup>1</sup> Este curso de acción es desarrollado por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Como proceso las políticas públicas suelen incluir actores, objetivos, orientaciones, instrumentos y aspectos institucionales.

De acuerdo con Lahera, las políticas públicas se caracterizan hoy por la diversidad de *actores* que intervienen en su diseño, gestión y evaluación. Incluyen, por supuesto la participación del Estado, pero también de la sociedad civil y cada vez con mayor énfasis. De ese modo, el Estado ahora se enfoca más en funciones superiores de regulación, control y evaluación y en la integración de los esfuerzos estatales y privados para servir algún fin público con *objetivos* bien definidos. Las

---

<sup>1</sup> Eugenio Lahera, “Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 16, Venezuela, febrero de 2000, p. 24.

políticas públicas incluyen *orientaciones*, que son la parte enunciativa del proceso en la que se precisa el objetivo público, señalándose qué se quiere hacer. Para no quedarse en la declaración, las políticas públicas deben precisar cómo se logrará el objetivo: mediante qué *instrumentos* y *aspectos institucionales*. En cuanto a los *instrumentos*, la administración pública debe asignar recursos humanos, tecnológicos y financieros. Por otra parte, diversas políticas públicas tienen *aspectos institucionales* de diferentes tipos ya que normalmente corresponden a modificaciones de algo que ya existe, por esa razón, a veces se encuentran acotadas a ciertos márgenes políticos. Asimismo, se encuentra el dilema de qué políticas llevar a cabo y con qué recursos, se trata de una disyuntiva económica e institucional importante: satisfacer objetivos múltiples con recursos escasos.

### **Etapas de las políticas públicas**

Debido a la multiplicidad de elementos que intervienen en el proceso de políticas públicas ha habido varios intentos de esbozar un esquema que simplifique su exploración sistemática. El más común describe el proceso de políticas públicas por etapas o fases. A continuación se enuncian cada una de ellas:

1. *Identificación del problema* ¿Cómo llegan los problemas a la agenda de políticas? ¿Por qué algunos asuntos o problemas ni siquiera se discuten?
2. *Formulación de las políticas* ¿Quién formula las soluciones a los problemas? ¿Cómo se formulan? ¿De dónde vienen las iniciativas?
3. *Implementación de las políticas* ¿Quién debe estar involucrado en la ejecución de los proyectos? ¿Cómo se llevará a cabo la implantación de las soluciones?
4. *Evaluación de las políticas* ¿Qué pasa una vez que las políticas se han hecho efectivas? ¿Se les da seguimiento? ¿Alcanzan sus objetivos?

### **Identificación del problema**

Es habitual que el origen de las políticas sea la agenda pública, el conjunto de temas que son objeto de discusión pública. Para el análisis de la agenda pública se requiere la comprensión de los actores, restricciones y decisiones que influyen en su formación. La agenda es determinada en un proceso vinculado a la dinámica de las relaciones de poder, a las características del sistema político y al tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil. La formación de la agenda es el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. Existen dos tipos de agenda: a) pública; b) gubernamental. La primera está integrada por las cuestiones que la comunidad política percibe como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental. La segunda es el conjunto de asuntos considerados por los encargados de tomar las decisiones.

En el mediano plazo, la agenda pública tiene diversos grados de concreción: algunos objetivos desaparecen o pierden apoyo mientras otros se realizan, total o

parcialmente, por ello, las políticas tienen su génesis en la capacidad de una sociedad para influir en la agenda pública y gubernamental. Pero ¿quién influye en ambas agendas? Una forma pluralista de ver la formación de agenda es que hay muchas maneras en las cuales la gente puede influir para promover las políticas que quiere. No obstante, algunos opinan lo contrario: el poder está en manos de unos pocos, y la mayor parte de las políticas son decididas por un grupo pequeño de élites. La perspectiva pluralista es que el poder está distribuido en toda la sociedad: que ningún grupo tiene todo el poder sobre otros. Los pluralistas basan sus argumentos en las observaciones siguientes dentro de las democracias liberales:

1. El acceso al gobierno está garantizado mediante la elección electoral, mediante el cabildeo y otras formas de actividad de presión grupal.
2. La debilidad del ciudadano se compensa con el derecho de organizar grupos y asociaciones para la acción política. Este nivel de participación permite cierto nivel de expresión de oposición que sirve para controlar o dirigir la disensión política.
3. El estado en una sociedad pluralista no es monolítico: se considera como un conjunto neutral de instituciones que juzga entre intereses sociales y económicos en conflicto.<sup>2</sup>

Sin embargo, muchos cuestionan la perspectiva de que el estado es un negociador neutral entre los distintos intereses. Por ejemplo, los teóricos de la elección pública señalan que, lejos de ver el sistema político como un sistema en que el gobierno mantiene el balance entre los diferentes grupos que negocian por sus propios intereses, el gobierno de hecho tiene intereses similares a otras instituciones como las fuentes de capital y organizaciones internacionales. Estas instituciones forman poderosas coaliciones de intereses, y solo promueven políticas que sirven sus propios intereses.<sup>3</sup>

Otros postulan una situación intermedia en donde se sugiere que los asuntos de política superior—básicamente cuestiones económicas—son decididos dentro de un esquema elitista, pero que la mayoría de las políticas domésticas: salud, educación, transporte y vivienda tienden a ser desarrolladas con la participación de diferentes grupos.<sup>4</sup> Es decir, con los asuntos no controversiales hay espacio para maniobrar en el proceso de las políticas públicas y el gobierno puede estar abierto a influencias de distintas fuentes.<sup>5</sup>

Como consecuencia, para llevar a la agenda de gobierno algún aspecto de la agenda pública, es habitual que se requiera una acción social concertada. El paso siguiente es la definición del problema una vez que el problema en cuestión ha

---

<sup>2</sup> Hugh Hecló, “Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo”, en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Amitai Etzioni, “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

<sup>5</sup> Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Por definición, del problema se entienden los procesos por los cuales una cuestión, ya colocada en la agenda gubernamental, es analizada por los interesados. El problema de la definición de los problemas públicos es la construcción de una definición aceptable que pueda alcanzar el consenso; y conducir a una definición operativa que propicie la intervención pública con los instrumentos y recursos del gobierno.

## **Formulación de las políticas**

Hasta este momento se ha sugerido que la toma de decisiones no está completamente controlada por el gobierno y que hay posibilidades de pensar en el proceso de políticas públicas con un enfoque pluralista. Sin embargo, aún queda pendiente preguntarse si la etapa de formulación de políticas (diseño de las alternativas de solución al problema identificado previamente) puede suponerse como una fase donde sólo interviene un actor individual y racional capaz de delinear las alternativas óptimas o también es un proceso pluralista. Aquí los analistas de políticas han observado de cerca a los actores principales de las decisiones –las autoridades normativas- dentro de un escenario organizacional y se han preguntado en qué medida las autoridades son actores racionales que acumulan información, escogen entre las opciones y luego toman el “mejor” curso de acción. Se han sugerido dos modelos básicos para considerar el proceso de toma de decisiones en la formulación de políticas: el modelo racional y el modelo incrementalista.

### **Modelo racional**

El *modelo racional* considera a un decisor que cuenta con información completa, certidumbre total, y capacidad técnica que le permite, a partir de una asociación de todas las opciones, calcular los beneficios y las consecuencias de sus decisiones.<sup>6</sup> Dentro del modelo racional la decisión colectiva, es tan sólo una sumatoria de las decisiones individuales. Además, esta capacidad de racionalidad ilimitada que el modelo confiere a los decisores, permite la concepción de todos los posibles caminos e impactos generados por las diversas alternativas disponibles. Por todo lo anterior, es común pensar que las políticas o las decisiones se hacen/toman de manera racional. O sea, que las autoridades normativas van de manera lógica, a través de ciertas etapas, a alcanzar las mejores políticas. Bajo esta premisa se supone que:

- La autoridad normativa se enfrenta con un problema particular que puede ser distinguido de con otros problemas (por ejemplo, no hay suficientes recursos financieros para ofrecer servicios de salud).
- Las metas, valores u objetivos que guían a las autoridades son aclaradas y jerarquizadas según su importancia (por ejemplo, metas de equidad –ofrecer

---

<sup>6</sup> Graham Allison, *La esencia de la decisión*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

buenos servicios a todos- puede ser visto como secundario respecto a las metas de eficacia- ofrecer servicios al costo más bajo).

- Las distintas alternativas para lidiar con el problema son consideradas (por ejemplo, aumento de impuestos, introducción de tarifas en los establecimientos de salud, aumento en los costos de medicamentos o de internamiento de pacientes, entre otros).
- Las consecuencias (costos y beneficios) de la selección de cada alternativa son investigadas (por ejemplo, el balance entre aumentar los ingresos introduciendo un costo para el usuario por los servicios de salud y la disminución correspondiente en la utilización de los servicios).
- Cada alternativa y sus consecuencias son comparadas con otras alternativas.
- La autoridad normativa escoge la alternativa que maximiza el logro de sus metas, valores u objetivos.

El resultado de este proceso es una decisión racional –la que alcanza más efectivamente un determinado fin. Sin embargo, el modelo racional es muy criticado desde diversas ópticas. Uno de los argumentos de los críticos del modelo racional es que éste sólo se cumpliría si todos los individuos tuviesen una visión homogénea del mundo. Y esto sólo sería plausible si todos los individuos compartieran los mismos códigos de valores. Uno de los detractores del modelo racional es Herbert Simon quien enfatiza sus observaciones en torno al concepto de racionalidad limitada. Simon opina al respecto que un decisor tiene varias limitaciones para actuar racionalmente. Primero, no siempre enfrenta problemas concretos – tiene que identificar o reconocer el problema primero. Si definir el problema no es sencillo, tampoco lo es la aclaración de metas y objetivos, ni convertirlos en políticas operacionales que puedan ser implementadas. En segundo lugar, no es realista pensar que los decisores tienen el tiempo, la capacidad y la información disponible para hacer predicciones completas sobre los costos y los beneficios de todas las alternativas posibles. Tercero, los decisores tienen sus principios. No son personas objetivas. Tienen sus tipos favoritos de soluciones, formas específicas de pensar sobre los problemas.<sup>7</sup>

### **Modelo incremental**

Como respuesta a las críticas anteriores que surgen de las contingencias e imperfecciones del acontecer real surge una nueva forma de formular políticas conocida como *modelo incrementalista*. Con el incrementalismo se busca tomar decisiones mediante movimientos pequeños en relación con problemas específicos, antes que un programa completo de reformas. El incrementalismo no pretende arribar a un óptimo, sino acercarse a soluciones satisfactorias mediante la redefinición por ensayo y error, bajo la premisa de que no existe información perfecta y capacidad de cómputo ilimitada. Bajo este enfoque se entiende a la política pública como un juego de actores, con poder e intereses diversos, que se

---

<sup>7</sup> Herbert Simon, *El Comportamiento Administrativo*, España, Editorial Aguilar, 1947.

agrupan y cumplen papeles distintivos e intervienen en órdenes organizacionales específicos.<sup>8</sup>

Puede resumirse al modelo incrementalista de la siguiente forma:

- La selección de metas u objetivos y las formas de implementación están muy relacionadas – y no difieren una de otra. De hecho, los decisores suelen evitar pensar mucho o especificar sus objetivos. Esto puede deberse a que están conscientes de que hacerlo podría precipitar más conflicto que consenso.
- Los decisores ven un pequeño número de alternativas para lidiar con un problema y tienden a elegir opciones que difieren solo marginalmente de las políticas existentes.
- Para cada alternativa se consideran solo las consecuencias más importantes.
- No existe una opción de políticas óptima: la prueba de una buena decisión es que hay acuerdo entre las autoridades normativas y la sociedad sobre la opción elegida, sin suponer que es necesariamente la “mejor” decisión.

Hacer políticas en forma incremental es esencialmente remedial, y se concentra en cambios pequeños a las políticas existentes más que en considerar grandes políticas futuras. Por ello, bajo este enfoque, las autoridades normativas aceptan que pocos problemas se resuelven de una vez por todas. Este modelo se deriva del pluralismo de Lindblom, que observa que el proceso de políticas está afectado por el ajuste mutuo entre las partes –el proceso de negociación entre los distintos actores para influir en las políticas. Por lo tanto, Lindblom advierte que normalmente, aunque no siempre, lo que es factible políticamente, es solo incremental o marginalmente diferente de las políticas existentes.<sup>9</sup>

Ahora bien dentro de la perspectiva incrementalista existen al menos dos variantes que pueden proporcionar explicaciones diferentes a una misma decisión: 1) Modelo de política gubernamental: las decisiones se enfocan como actos más o menos intencionados de los actores políticos y 2) Modelo del proceso organizacional: los sucesos de la política son consecuencias de procesos estandarizados.

#### *Modelo de política gubernamental*

El modelo de política gubernamental supone que existen niveles de heterogeneidad de valores, y por lo tanto, de preferencias. Otro supuesto es que los decisores no poseen la información completa de la realidad. Por lo anterior, no buscan la decisión óptima, sino la más satisfactoria. Una vez que los decisores han establecido el mapa de alternativas proceden a evaluar de manera secuencial cada una de estas hasta encontrar aquella que iguale o supere su nivel de satisfacción. Uno de los grandes aportes del modelo de política gubernamental radica en que el proceso de toma de decisiones se efectúa mediante procesos de

---

<sup>8</sup> Charles Lindblom, “La ciencia de salir ...”, *op. cit.*

<sup>9</sup> *Idem.*

negociación; en los cuales, los actores o grupos emprenden la búsqueda de sus propios objetivos. El resultado o decisión sería más bien un compromiso entre diversos intereses de actores, que un análisis racional de costo-beneficio. Esta perspectiva "política" muestra que el proceso de toma de decisiones es algo más complejo que la decisión de un actor unitario eligiendo la mejor entre todas las opciones.

En suma, el modelo político es adaptativo, sustentado en sistemas flexibles basados en la información obtenida de los errores. Los decisores ubicados en la cúspide de las dependencias de gobierno no son un grupo monolítico. Cada una de las personas en este grupo está en su propio derecho -interés individual-, es un jugador central en el ámbito competitivo. El nombre del juego es política: negociación de las opciones a lo largo de circuitos regularizados. Como se puede observar, este modelo permite inferir que la decisión política se produce como resultado de la amalgama de estrategias individuales utilizadas por la preeminencia de sus alternativas. Desde la óptica del modelo de política gubernamental, la negociación política se puede relacionar con el concepto de laxitud. Así, con una laxitud lo suficientemente grande se asegura la posibilidad de generar consensos en torno a objetivos comunes. Pero cuando la laxitud disminuye, el proceso decisorio cambia substancialmente y los procesos de negociación política cambian su sentido cooperativo y consensual por un sentido conflictivo.<sup>10</sup>

### *Modelo organizacional*

Por su parte, el modelo organizacional enfatiza la idea de que las grandes organizaciones actúan como filtros y sensores de las decisiones de gobierno. De acuerdo a este modelo las acciones de gobierno son más el resultado del funcionamiento de grandes organizaciones burocráticas que actúan de acuerdo a sus propios patrones de comportamiento que elecciones deliberadas de los políticos. Son las rutinas y procedimientos de las organizaciones involucradas las que están determinando el tipo, cantidad, calidad y relevancia de las informaciones que son necesarias para la toma de decisiones. Con este modelo la determinación de las decisiones ocurre gracias a un proceso organizativo interno de control, mediante el cual se estabilizan y elaboran los objetivos y se adaptan las alternativas de solución a los cambios ocurridos en el medio ambiente.<sup>11</sup> Por su parte, el proceso de negociación se centra sobre un proceso operativo estandarizado para determinada contingencia o decisión. Según este modelo, cada actor tiene una función asignada, por lo que la expectativa es que cada elemento de la organización cumpla con ella y de esta forma evitar el proceso de identificar o calcular las consecuencias de las posibles alternativas de solución. Es decir, se sigue una especie de manual con respuestas predefinidas que se adoptan en determinados contextos.

---

<sup>10</sup> James March y Johan Olsen, *Ambiguity and choice in organizations*, Noruega, Universidad de Bergen, 1976.

<sup>11</sup> *Idem.*

**Cuadro 1. Modelos de decisión**

<b>Enfoque</b>	<b>Racional</b>	<b>Organizacional</b>	<b>Político</b>
Actores	Actor central/tomador central de decisiones	Organizaciones como tomadores de decisiones en un entorno de incertidumbre	Variedad de actores políticos
Procesos	Fases (definición del problema, formulación de política, decisión, implementación) guiadas por una formulación de metas y valores	Incremental: enfrentarse a la incertidumbre	Incremental: conflicto de intereses, de valores y de definiciones del problema. Altamente dinámico e impredecible
Decisiones	Elección de la mejor alternativa (minimizando costos, maximizando beneficios)	Elección de alternativas que sean factibles y que parezcan disminuir los problemas	Elección de alternativas que generen apoyo y que puedan ser vinculadas a los problemas aunque no sean las óptimas
Poder	Centralizado	Centralizado pero limitado por estándares organizacionales	Dividido (muchos actores) y sujeto a constante enfrentamiento
Información/valores	Información obtenible, valores dados (metas de un actor central)	Información incompleta y ambigua. Los valores no siempre están claros	Información dispersa y ambigua. Los valores están en conflicto y no son claros

Fuente: Elaboración propia con base en Graham Allison, La esencia de la decisión, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

### **Análisis de un caso de formulación de políticas públicas: La reforma administrativa de PEMEX**

El 8 de abril de 2008, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión la "Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Sector Energético". Tiempo después, el 13 de mayo de 2008, el Senado de la República convocó a un debate sobre la reforma energética, misma que ocupará la agenda pública durante los próximos meses. Aún no podemos anticipar el rumbo que esta reforma tomará, especialmente porque ha provocando una feroz polarización en el Congreso de la Unión. No obstante, es posible y pertinente llevar a cabo un análisis preliminar del proceso de formulación de esta política pública. El paquete de iniciativas enviado por el Ejecutivo Federal al Senado de la República constituye, en rigor, una propuesta de reforma petrolera y no una propuesta de reforma energética. El paquete de reformas a la industria petrolera mexicana esta compuesto de las siguientes iniciativas:

### *Iniciativa 1: Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.*

Con el fin de mejorar la estructura corporativa de la empresa y fortalecer su capacidad de gestión, en el artículo primero del proyecto de ley señala que los organismos subsidiarios de PEMEX se sujetarán a los respectivos decretos del Ejecutivo Federal, dejando de esta forma, en el artículo 4 del proyecto, la forma en que se constituirá la nueva estructura de PEMEX. De forma general se mencionan entre otros, los siguientes puntos:

- El Consejo de Administración de PEMEX determinará su estructura organizacional y operativa.
- Los organismos subsidiarios de PEMEX serán creados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Consejo de Administración.
- Sus fines serán productivos, de carácter técnico, industrial y comercial. Con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En el artículo 5 además de seguir la permisibilidad actual de que PEMEX pueda celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos, en un párrafo siguiente da facultades a sus directores generales, así como a los funcionarios inmediatos inferiores a que representen legalmente a la empresa con las más amplias facultades para todo tipo de actos. Añadiendo que PEMEX y sus filiales puedan cogenerar energía eléctrica y puedan vender sus excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. En este proyecto de ley también se incorporan los denominados “bonos ciudadanos” y se introduce la figura de “consejeros profesionales”. Asimismo, se incorporan tres nuevos Comités dentro del Consejo de Administración (Transparencia y Audiencia, Estrategia e Inversiones, Remuneraciones).

En la iniciativa 1 se agrega también que PEMEX contará con las unidades administrativas que requiera para el mejor cumplimiento de su objeto, en términos de lo que disponga su Estatuto Orgánico, lo que deja abierta la posibilidad de crear cualquier estructura administrativa determinada en el futuro. Señalando también que tanto el Consejo como el Director buscarán en todo momento la creación de valor económico con responsabilidad ambiental.

### *Iniciativa 2: Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Se propone otorgar mayores facultades a la Secretaría de Energía en materia de regulación a los productos refinados de petróleo, petroquímica básica y los biocombustibles. Asimismo, en la reforma propuesta a esta ley se refieren diversos aspectos relacionados con la plataforma de producción y ritmo de reposición de reservas de hidrocarburos, aprovechamiento de recursos petroleros, seguridad industrial y asignación de áreas para exploración y explotación que se considera pueden ser llevados a cabo de manera óptima por PEMEX y no por cualquier otro ente administrativo. Asimismo, se busca facultar a la Secretaría de Energía para determinar las reservas de hidrocarburos, conforme a las certificaciones correspondientes y a estudios de evaluación y de cuantificación.

### *Iniciativa 3: Reforma a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.*

Esta iniciativa en general busca incidir en la ampliación de las facultades de la Comisión Reguladora de Energía para regular los productos refinados de petróleo, petroquímica básica y biocombustibles, en aspectos tales como contratación y prestación de servicios de transporte almacenamiento y distribución.

### *Iniciativa 4: Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.*

La iniciativa tiene el propósito de realizar determinadas modificaciones al texto vigente de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo para proponer los siguientes aspectos:

- Que PEMEX, sus organismos subsidiarios y los sectores social y privado, previo permiso, puedan ejercer actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos.
- La celebración de contratos de servicios de refinación del petróleo, donde los contratistas puedan operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos.
- Que la Secretaría de Energía se encargue de establecer la regulación sobre especificaciones de los combustibles y emisiones de las plantas e instalaciones utilizadas en las actividades estratégicas y en las permisionadas.

### *Iniciativa 5: Nueva Ley de la Comisión del Petróleo.*

Se establece la creación de la Comisión del Petróleo como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, con autonomía técnica y operativa, que tendrá por objeto optimizar las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos, coadyuvando en el diseño del marco normativo del sector y supervisando, en el ámbito técnico, su organización y funcionamiento.

## **La reforma administrativa de PEMEX como modelo de política gubernamental**

A partir de lo analizado en secciones anteriores, se puede considerar que la formulación de la política pública relacionada con la reforma administrativa de PEMEX surge de un esquema de decisión más apegado al modelo de política gubernamental. Sobre todo porque “este modelo no considera a un actor unitario sino a varios actores que, como jugadores, actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sino a través del estire y afloje característico de la política”.<sup>12</sup> En principio se podría decir

---

<sup>12</sup> Graham Allison, La esencia de la decisión... *op. cit.* , p 213.

que esta es la base del proceso de reforma energética que actualmente se lleva en México.

Cabe señalar que para la política pública que nos ocupa habría que conocer los puntos de vista de los jugadores dentro de la formulación de la reforma energética, con el propósito de saber si se cumple la condición de diversidad de intereses. Es decir, que los jugadores actúan no en base a un conjunto homogéneo de intereses, sino de acuerdo a su percepción particular de ciertos objetivos nacionales, organizacionales y personales. Hay que aclarar que los jugadores pueden tener un objetivo común, en este caso fortalecer la industria petrolera nacional, pero que pueden diferir en el modo de lograrlo.

No obstante, de acuerdo con Eugenio Anguiano se encuentran más o menos definidos los roles de los actores principales en la reforma energética. Por una parte está el núcleo del gobierno panista de Felipe Calderón, una proporción mayoritaria de legisladores, agrupaciones e individuos de la sociedad civil y sectores empresariales.<sup>13</sup> Este grupo pro-reforma argumenta que Pemex tiene serios problemas que de no atenderse en el corto plazo pondrían en riesgo su viabilidad financiera futura, dado que la paraestatal tiene bajos niveles de reservas, una reducción de la producción en los últimos años, altos pasivos laborales y falta de tecnología y capacitación. Este diagnóstico enfatiza que se requiere un nuevo marco legal que le permita operar con mayor eficiencia y eficacia a Pemex. Es decir, se requiere mayor autonomía de gestión, cambios en la estructura corporativa, la posibilidad de asociaciones con terceros, un nuevo esquema tributario y un nuevo modelo de control y fiscalización.

En el extremo opuesto, es decir el grupo en contra de la propuesta formulada por el Ejecutivo Federal en torno a la industria petrolera, se encuentran grupos de la izquierda y los partidos políticos aglutinados en el Frente Amplio Progresista (FAP). En esencia, este grupo pretende evitar la apertura de PEMEX a los negocios privados, más no a la modernización y mejoramiento de la industria petrolera nacional. El argumento central es que la paraestatal cuenta por sí misma con los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para emprender su fortalecimiento y por ello no requiere asociarse con privados.<sup>14</sup>

Esta situación de la reforma energética en México lleva a otro de los supuestos del modelo de política gubernamental que considera si el debate actual y la existencia de posturas antagónicas implican que los jugadores no puedan lograr una propuesta conciliadora. En este punto es pertinente preguntarse de qué forma se espera que tomen las decisiones, actores con creencias en conflicto, es decir, que tienen el mismo interés pero difieren en la forma de conseguirlo. Al respecto, Miles y Snow sugieren que cuando hay acuerdo sobre los objetivos y desacuerdo sobre las formas de cómo conseguirlos, el juicio “colegial” prevalecerá. Tomar decisiones de manera “colegial” implica averiguar las justificaciones para las diferentes

---

<sup>13</sup> “Petróleo: medios y fines” *El Universal* (abril 23, 2008).

<sup>14</sup> *Idem*

posturas y cambiar las posturas de otros actores. Si el acuerdo sobre las posturas permanece evasivo, pueden ocurrir actividades políticas más abiertas a la ciudadanía en general: como un referéndum. Aunque parecería que este sería uno de los últimos recursos, sobre todo porque es posible resolver algo a través de la negociación política, siempre y cuando se pueda persuadir a otros sobre la certeza empírica de una posición.<sup>15</sup>

Lo anterior nos sugiere que si los jugadores para la formulación de la política pública de la reforma energética tiene el interés común de fortalecer la industria petrolera mexicana, no habría necesidad de entrar en un proceso más abierto de consulta ciudadana sino, simplemente se tendrían que analizar las justificaciones sobre las distintas formas en que esto se lograría y cambiar la posición de los jugadores en conflicto mediante un debate de ideas, tal y como actualmente se lleva a cabo.

Retomando el desarrollo del modelo, la decisión sería producto de un juego, aunque cuando existieran unos canales de regulación que estructuran dicho juego. En el caso del debate se trata de unas reglas, fechas y temas fijos que fuerzan la atención de los jugadores y dan origen a un examen previo de las acciones realizadas anteriormente. En este caso estamos hablando de las acciones emprendidas no sólo por los grupos pro y anti-reforma, sino también por el sector académico y social, los cuales aportan documentos y acciones que son de incumbencia para la reforma energética. Lo anterior ocurre de acuerdo a Allison porque “las acciones gubernamentales referidas a una cuestión dada constituyen en realidad un aglomerado de decisiones y acciones relativamente independientes, adoptadas por jugadores individuales y grupales en el marco de un juego amplio”.<sup>16</sup>

De acuerdo al modelo de política gubernamental, la decisión sobre la mejor alternativa de solución a los problemas de la industria petrolera mexicana será una resultante política, pues lo que ocurre actualmente (el debate) no se establece a partir del análisis técnico y elección de una solución científica y racional para los problemas que aquejan a Pemex, sino que es resultado de la negociación entre políticos que tienen intereses diversos e influencias asimétricas. Será en esencia una decisión política e incremental. Retomando lo señalado por Jorge Buendía, será política porque la actividad a partir de la cual emergen las decisiones y las acciones en el contexto actual del debate energético en México se caracteriza más por la negociación política que por la discusión técnica.<sup>17</sup> Será incremental porque cuando se piensa en una eventual reforma de Pemex, se piensa en cambios legales y administrativos mínimos y no en un paquete reformas profundas y de largo alcance. Justo sobre este último punto, versará la siguiente sección del documento.

---

<sup>15</sup> Raymond Miles y Charles Snow, “Organizational Strategy, Structure, and Process” en *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, núm. 4, 1978, pp. 652-654.

<sup>16</sup> Graham Allison, La esencia de la decisión... *op. cit.*, p. 239.

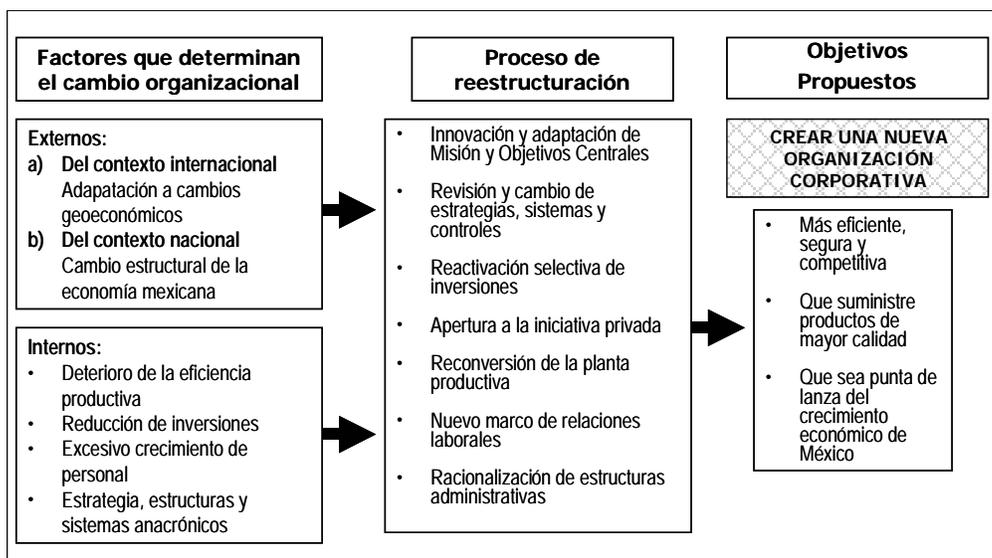
<sup>17</sup> “Pemex: la reforma política”, *El Universal* (mayo 13, 2008)

## La reforma administrativa de PEMEX como estrategia incrementalista

En esta sección del documento se analiza cómo la "Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Sector Energético" enviada por el Presidente Felipe Calderón el 8 de abril de 2008 a la Cámara de Senadores, busca reemplazar una visión de PEMEX basada en principios burocráticos por una basada en principios empresariales. En esta sección también se analizará cómo este tipo de reorganizaciones y reestructuraciones han sido constantes en PEMEX. La dinámica característica de la industria petrolera en México ha generado a lo largo de la historia sustanciales cambios legales y la implementación de diversas reformas administrativas para que PEMEX incremente su eficacia, eficiencia y productividad.<sup>18</sup>

La reforma administrativa de PEMEX responde a la necesidad de adaptación a una nueva situación mundial de acelerados cambios en lo tecnológico, productivo y comercial, que obligan a la adopción de esquemas de mercado para otorgar mayores facilidades en la libre movilidad de factores productivos y lograr una eficiente asignación de recursos (figura 1).

**Figura 1**  
**Origen y naturaleza del proceso de la reforma administrativa de Petróleos Mexicanos**



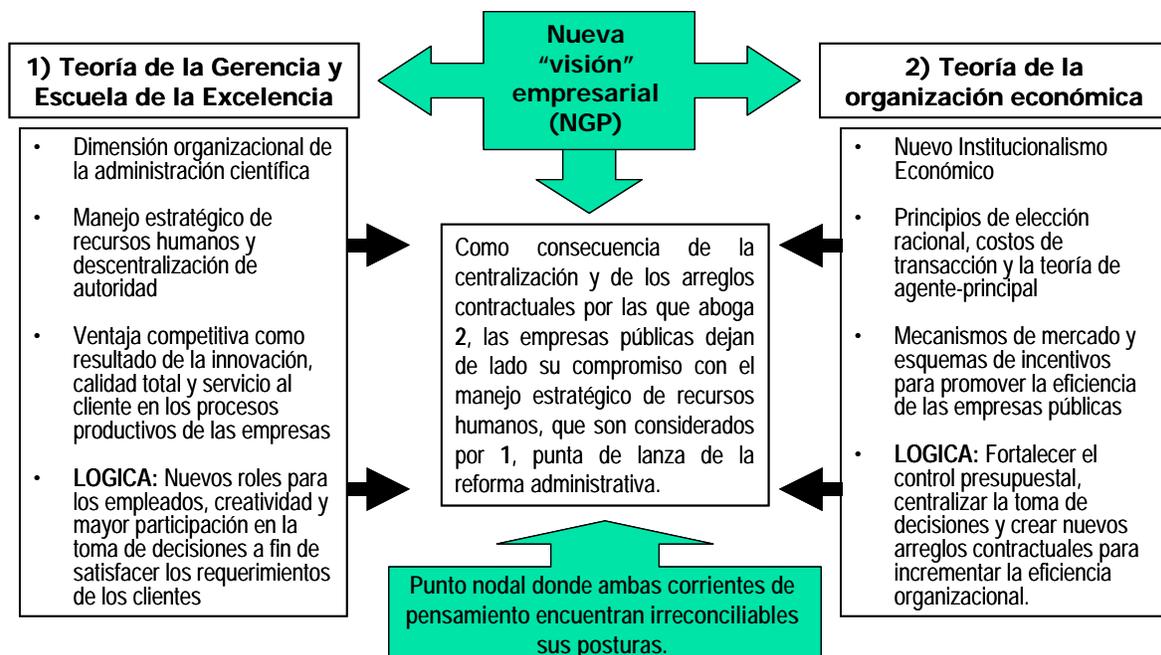
Producto de dichos cambios, se implementó una reorganización de la industria petrolera, con la promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios en julio de 1992, en base a dos criterios fundamentales:

<sup>18</sup> Esta sección fue elaborada a partir de una síntesis del Documento de Trabajo núm. 25: "La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos", editado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública en Diciembre de 2007.

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.

No obstante, esta reestructuración organizacional de PEMEX y todas las que le sucedieron o pretenden llevarse a cabo se derivan de la aplicación de una visión 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 (ver modelo explicativo en figura 2).

**Figura 2**  
**Modelo explicativo del problema**



Así, por su origen incrementalista y antagonico, las reformas administrativas en PEMEX siempre generaran conflicto y efectos no deseados en su estructura corporativa. Una vez presentado este pequeño bosquejo de la reforma administrativa de PEMEX, es necesario señalar que el tema de cambio estructural y sus implicaciones en el desempeño organizacional de las empresas públicas no es un tema nuevo. Por ejemplo, ya existen estudios que han comparado el desempeño organizacional de PEMEX como resultado de su reforma

organizacional.<sup>19</sup> Con el propósito de seguir abonando a dicho esfuerzo, este trabajo de investigación adopta la metodología de estudio de caso para analizar la actual reforma administrativa de PEMEX. En virtud de lo anterior, se analizan en primera instancia los factores organizacionales de dicha reforma energética. Bajo esta premisa se lleva a cabo una revisión de la literatura organizacional en empresas públicas para obtener ciertas bases teóricas, 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.<sup>20</sup> Después, se 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 han 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. Se incluye un planteamiento de los problemas y conflictos actuales que atraviesa la empresa con motivo de los procesos de la reforma administrativa. Por último, las conclusiones contienen la interpretación de los resultados obtenidos.

### *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 Weber<sup>21</sup>, 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 centraliza.
- Los presupuestos (ingreso y gasto planificado) son previstos de manera exacta y los sistemas financieros verifican que los gastos se efectúen eficientemente.

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. Sin embargo, actualmente el libre comercio y la volatilidad de los precios están acentuando la competencia económica a una

---

<sup>19</sup> 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..

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1968.

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, que usualmente es utilizado para organizar las empresas públicas, se encuentra bajo constante presión. El consenso ha sido único: es necesario implementar reformas con miras a mejorar el desempeño de las empresas públicas en un contexto económico globalizado.

*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 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.<sup>22</sup> El cuadro 2 resume algunos de los componentes del nuevo modelo empresarial.

**Cuadro 2**  
**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

<sup>22</sup> 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: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1992; Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia*, México, Fondo Cultura Económica, 1998.

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 mas 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

Fuente. Elaboración propia con base en varios autores

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 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 publicas. Por el otro, se encuentran las ideas relativas 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.<sup>23</sup>

### *El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)*

La explicación de la lógica organizacional desde la perspectiva neoinstitucional sugiere que algunas veces es más costoso usar los mecanismos de precios para lograr la eficiencia y que en cambio, la jerarquía reduce estos costos al usar mecanismos internos de control. La idea es que las instituciones son tan importantes que ellas determinan los costos de transacción. Para el caso que nos ocupa, las instituciones minimizan 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

<sup>23</sup> Christopher Hood, "A public administration ...op.cit.; Tom Christensen y Per Lægheid, *New Public Management : The transformation of ideas and practices*, Inglaterra, Ashgate, 2001.

dependerá de los sistemas y tecnologías administrativas que se implementen en la organización.<sup>24</sup>

### *La Teoría de la Gerencia*

Por otra parte, gracias a 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”.<sup>25</sup> La perspectiva gerencialista se caracteriza por ofrecer pautas antiburocráticas de gestión. Los supuestos de este enfoque gerencial están basados en una amplia autonomía de las agencias gubernamentales, las cuales, en el 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.<sup>26</sup>

### *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 autores señalan que el enfoque gerencial ha 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”.<sup>27</sup>
- 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.<sup>28</sup>
- En el mismo tenor, se ha hecho notar los potenciales efectos desestabilizantes del nuevo modelo empresarial cuando los procesos de reestructuración del sector público no son manejados adecuadamente. El

---

<sup>24</sup> Douglas North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

<sup>25</sup> Ian Kirkpatrick, Stephen Ackroyd y Richard Walker, *New Managerialism and Public Service Professionals*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Richard Batley, “Public-private relationships and performance in service provision”, en *Urban Studies*, vol. 33, núm. 4-5, 1996, p. 748.

<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

Sin lugar a dudas, las limitaciones del modelo empresarial también han impactado en el contexto histórico de PEMEX. 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 PEMEX. 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 PEMEX 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 PEMEX: de 1978 a 1991 y de 1992 hasta el año nuestros días.

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

Desde su nacionalización PEMEX 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 gobierno de José López Portillo (JLP) 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

De esta manera, la administración de JLP formuló un programa de energía que contenía dos elementos principales: la expansión de la industria petrolera y el

---

<sup>29</sup> Christopher Hood y Patrick Dunleavy, “From old public administration to new management”, en *Public Money and Management*, vol. 14, núm. 3, pp. 9-16.

<sup>30</sup> Michele Snoeck, *El comercio exterior de hidrocarburos y derivados en México: 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1988.

<sup>31</sup> 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.

incremento de las exportaciones. En 1978, PEMEX anunció la inversión de capital más grande en su historia: 44 mil millones de dólares. De acuerdo con esta inversión, la empresa sería capaz de incrementar sus exportaciones de 800 mil barriles, a 1.5 millones de barriles por día.<sup>32</sup> No obstante, este programa de energía presentaba un gran reto administrativo: generar la infraestructura de producción y refinación lo más pronto posible. 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 PEMEX:

- 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 más 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.<sup>33</sup>

Sin embargo, al tiempo que PEMEX 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.<sup>34</sup> 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 PEMEX a importar estos bienes y servicios, lo que incrementó sus costos operacionales. También cabe recordar que algunos de los problemas internos de PEMEX 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,

---

<sup>32</sup> Roberto Newell y Luis Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Denver Westview Press, 1984.

<sup>33</sup> Angelina Alonso y Roberto López, *El sindicato de trabajadores petroleros y sus relaciones con Pemex y el Estado*, México, El Colegio de México, 1986.

<sup>34</sup> Ángel de la Vega, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y transición de México*, México, UNAM, 1999.

“...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...”<sup>35</sup>

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 PEMEX se definieron en el marco de una nueva política de reordenación económica y cambio estructural.<sup>36</sup> El diagnóstico del sector petrolero 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. Si bien PEMEX 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 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.<sup>37</sup>

En la fase de contracción de PEMEX se consideró la opción de privilegiar una administración más racional de los recursos. Para ello la acción de cambio se concentraría en alcanzar mayores niveles de eficiencia operativa y organizacional. 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 PEMEX 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. 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 PEMEX. 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.

---

<sup>35</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diagnostico de Petr6leos Mexicanos*, M6xico, SPP, 1980, p. 31.

<sup>36</sup> Los principales objetivos de la nueva administraci6n consistían en reducir el d6ficit del sector p6blico, lograr el equilibrio de la balanza de pagos y reducir la tasa de inflaci6n mediante la implementaci6n del Programa Inmediato de Reordenaci6n Econ6mica (PIRE)

<sup>37</sup> Petr6leos Mexicanos, *Anuarios Estadísticos* (varios a6os), M6xico, PEMEX/Direcci6n de Comunicaci6n Social.

- Crear órganos de planeación en PEMEX 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.<sup>38</sup>

Estas medidas tuvieron como objetivo contener el poder de la dirección y permitir una mayor injerencia de otras instancias de la administración pública en PEMEX. Sin embargo, tal y como se abordará más adelante, las verdaderas transformaciones que afectarían considerablemente la estructura organizacional de PEMEX 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 PEMEX. 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 PEMEX 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup> 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

---

<sup>38</sup> Hector Leos, *Origen y naturaleza de Petróleos Mexicanos*, México, Programa Universitario de Energéticos/UNAM, 1993.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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.

convirtieron en divisiones especializadas, estructuradas por líneas de negocios y cuyo funcionamiento por centros de costos sería evaluado en función de su productividad.<sup>41</sup> Se 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.

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, PEMEX 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 PEMEX 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 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.<sup>42</sup>

Cuando Ernesto Zedillo inició su gestión, PEMEX 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. PEMEX 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 practicas burocráticas de PEMEX. Además, PEMEX durante la administración Zedillista, permitió una mayor participación del sector privado. Por ejemplo, aunque los tramites de la privatización de la petroquímica secundaria iniciaron en 1992, fue en octubre de 1995 cuando el Consejo de Administración de PEMEX, aprobó la desincorporación

---

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> Ángel de la Vega, *La evolución del componente*, op. cit.

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.<sup>43</sup>

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.

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

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 PEMEX: 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, PEMEX 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 PEMEX a buscar apoyo en la inversión extranjera. Las modificaciones jurídicas y

---

<sup>43</sup> 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.*

administrativas que Ernesto Zedillo instrumentó en PEMEX, 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.<sup>44</sup>

La administración de Vicente Fox continuó con la reforma estructural de PEMEX 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: “PEMEX 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”.<sup>45</sup>

La reestructuración de PEMEX 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 PEMEX, 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.<sup>46</sup>
- 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.<sup>47</sup>
- 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 PEMEX en mayo de 2001. Además, PEMEX llevó

---

<sup>44</sup> 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

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Este proceso de reforma administrativa implicó poner en funcionamiento un conjunto de cambios en materia de cultura organizacional.

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 PEMEX.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup>

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”.<sup>50</sup> Otros de los argumentos que señala Adrián Lajous en torno a la creación 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.<sup>51</sup>

En el año 2005, Luis Ramírez Corzo (que en aquel entonces se desempeñaba como director general de la paraestatal), implementó un nuevo proyecto para

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> *Idem*.

reorganizar la estructura administrativa de PEMEX. El proyecto denominado “SUMA por un solo Pemex”, misma que 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 coordinación institucional; y, 3) las restricciones que impone a la eficiencia operativa y a la asignación eficiente de recursos.<sup>52</sup>

A continuación en el cuadro 3 se esquematiza el contenido de la reforma energética actual, misma que se consigna en la última columna y que se contrasta de forma comparativa con las anteriores reformas instrumentadas en PEMEX a lo largo de los últimos 30 años. La reforma administrativa que se desea implementar en esta paraestatal está conformada por diversas modificaciones “*incrementales*” que surgen de “*innovaciones*” significativamente poco diferentes al conjunto de reformas que se han implementado en PEMEX en pasadas ocasiones. Es decir, la propuesta de reforma energética actual es en esencia una estrategia *incrementalista* de cambio organizacional.

---

<sup>52</sup> 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.

**Cuadro 3**  
**Componentes de la reforma administrativa de PEMEX como estrategia incrementalista**

Énfasis		76-82	82-88	88-94	94-00	00-06	Propuestas de reforma actual
Gerencialismo	Liderazgo activo			X		X	
	Descentralización			X	X		
	Planeación estratégica			X		X	
	Nuevas formas de gobierno corporativo		X	X	X	X (Slim)	X (Iniciativa 1: no definida y consejeros profesionales)
	Desincorporación de activos				X		X (Iniciativa 4: refinación, petroquímicos y biocombustibles)
	Subcontratación de servicios con el sector privado			X	X	X	X (Iniciativa 1 e iniciativa 4: refinación, petroquímicos y biocombustibles)
	Participación privada en áreas estratégicas				X	X (CSM)	X (Iniciativa 4: refinación, petroquímicos y biocombustibles)
	Desarrollo de cuasi mercados			X	X		X (Iniciativa 4: refinación, petroquímicos y biocombustibles)
	Adopción de estilos gerenciales del sector privado			X	X	X	X
Gerencialismo/ Mecanismos económicos de control	Mayor énfasis en el control y fiscalización		X				X (Iniciativa 1: Tres nuevos comités; Iniciativa 3: CRE, Iniciativa 5: Comisión del Petróleo)
	Rendición de cuentas		X			X (Ifai)	X (Iniciativa 1: Comisario)
Mecanismos económicos de control	Medición y evaluación del desempeño				X	X (CDI)	(Iniciativa 1: Ejecutivo federal, SFP.; Iniciativa 2: SENER)
	Reingeniería de procesos		X	X		X	
	Recentralización de la toma de decisiones		X			X (Suma)	(Iniciativa 1: Ejecutivo federal.; Iniciativa 2: SENER)
	Redefinición de objetivos y funciones	X	X	X	X	X	X
	Mayor injerencia de instancias externas para aumentar el control		X (SHCP)				X (Iniciativa 1: Ejecutivo federal.; Iniciativa 2: SENER; Iniciativa 3: CRE, Iniciativa 5: CP)
	Reducción de estructuras administrativas		X				X (Suma)

Fuente. Elaboración propia con en el contenido de las reformas analizadas a lo largo del texto

Si observamos el cuadro 3 con detenimiento, podemos ver que varias de las propuestas del Ejecutivo Federal son cambios incrementales a la estructura corporativa de PEMEX. Por ejemplo, la actual propuesta del Presidente Felipe Calderón de integrar al Consejo de Administración de PEMEX cuatro nuevos consejeros “profesionales” es similar a la propuesta del Presidente Vicente Fox, cuando 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.

Desafortunadamente, la Iniciativa 1 enviada al Congreso de la Unión el 8 de abril pasado no es muy clara en cuanto a la nueva estructura administrativa que se desea implementar en PEMEX, aunque si establece que “será el eje central de la renovación de la entidad, ya que de su correcto funcionamiento dependerá la implementación exitosa de las demás medidas propuestas”,<sup>53</sup> ya que el objetivo principal de la iniciativa es que PEMEX se acerque a las mejores prácticas de gobierno corporativo a nivel internacional. No obstante, la modificación a la estructura de gobierno corporativo de PEMEX ha sido una modificación que se sugiere constantemente desde 1982.

Asimismo, en cuanto a la subcontratación de servicios con el sector privado, el desarrollo de cuasi mercados y la participación privada en áreas estratégicas, las propuestas contenidas primordialmente en las Iniciativas 1 y 4 y que establecen que las actividades de extracción y exploración del petróleo continuarían como hasta hoy, siendo un área exclusiva y reservada a la Nación, a través de PEMEX, pero que hacen explícita la facultad de la empresa de contratar servicios asociados a la refinación de petróleo, así como al transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación y de la petroquímica básica, mediante un régimen de permisos administrativos, son propuestas muy similares a las conducidas por el gobierno de Ernesto Zedillo cuando se abrieron a la participación privada algunos sectores de industria del gas natural y de Vicente Fox cuando se fortalecieron estos esquemas con los Contratos de Servicios Múltiples.

Algo similar ocurre con las propuestas contenidas en la iniciativa 1 que señala que PEMEX contará con un Comisario cuyas funciones principales serán rendir al Ejecutivo Federal un informe respecto de la veracidad, suficiencia y racionabilidad de la información presentada y procesada por el Consejo de Administración. La medida anterior, es análoga a las acciones realizadas por PEMEX en el sexenio anterior para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De lo más original que propone el Ejecutivo Federal en la actualidad se encuentra la figura de los bonos ciudadanos que estarán a disposición de la población en

---

<sup>53</sup> El contenido de cada una de las iniciativas puede ser consultado en la página web de la Secretaría de Energía, disponibles en: <http://portal.energia.gob.mx/webSener/res/0/Documento1.pdf>

general y puedan ser adquiridos por personas físicas mexicanas, directamente o a través de las administradoras de fondos para el retiro, fondos de pensiones y sociedades de inversión, así como por otros intermediarios financieros. Lo anterior exclusivamente con el propósito de que sirvan de formadores de mercado. Es necesario puntualizar que, al menos en el periodo analizado, no se encuentran iniciativas similares en la materia.

## **Conclusiones**

Este documento ha ofrecido un breve análisis de la evolución de la industria petrolera mediante la descripción las reformas administrativas instrumentadas en PEMEX, lo que nos ha permitido, entre otras cosas, obtener los elementos necesarios para analizar la forma en que se han tomado las decisiones sobre la reestructuración de esta paraestatal a lo largo del tiempo. Durante más de medio siglo, PEMEX actuó como un órgano burocrático del 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. De acuerdo con lo examinado, las reformas estructurales en PEMEX han sido un requisito indispensable e inaplazable para lograr su modernización. Sin embargo, en la estrategia de cambio actual, se plantea la disyuntiva de si las reformas serán para impulsar un crecimiento más dinámico y equilibrado de la empresa, o bien, pudieran generar consecuencias inesperadas en el ámbito organizacional de la empresa. Para responder a las nuevas condiciones competitivas, PEMEX busca implementar una reforma administrativa que, como se argumentó en las secciones anteriores, es una estrategia política e incremental producto de propuestas de cambio menores muy similares a modificaciones estructurales que ha sufrido la paraestatal con anterioridad.

Por un lado, están los experimentos de descentralización de 1992 que 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 PEMEX. 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, PEMEX 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 para fortalecer los mecanismos de control. Estos mecanismos requieren mayor centralización de la toma de decisiones y el desarrollo de nuevas tecnologías. En el mismo sentido se encuentran los esfuerzos que PEMEX ha realizado para 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 reforma administrativa de PEMEX es una estrategia incremental del Ejecutivo Federal actual. Asimismo, la evidencia expuesta por este estudio de caso muestra que la reestructuración organizacional en PEMEX ha sido una constante caracterizada, entre otras cosas, por el ir y venir de procesos descentralizadores-centralizadores como respuesta al surgimiento de problemas en la capacidad de gestión y en la productividad de la empresa.

Los propósitos de la actual reforma administrativa están 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, la reforma administrativa en PEMEX ha creado ya ciertas condiciones para que su destino tome un curso totalmente opuesto a los principios e intenciones originales que motivaron los cambios organizacionales. Ejemplo de ello es el actual debate encaminado a obtener un consenso respecto a los cambios necesarios para fortalecer nuestra industria petrolera. Desafortunadamente, dicho debate se nutre de muy diversos intereses que no logran converger del todo. Intereses que responden de alguna u otra manera a posturas antagónicas acerca del mejor esquema de producción y organización de PEMEX; por un lado están los que buscan dar mayor autonomía a la empresa y posibilitar su asociación con privados, mientras que por el otro, se encuentra los que se interesan por mantener una empresa con una participación estatal mayoritaria y menores márgenes de maniobra.

