

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONOMICAS, A.C.



EL SISTEMA DE ACCION SOCIAL EN LA GERENCIA
DE CONTROL DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
JASON BISANZ BEHLER

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. DAVID ARELLANO GAULT

El sistema de acción social en la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño

Tesina CIDE-MAPP

Asesor: David Arellano

Alumno: Jason Bisanz

Resumen ejecutivo

Este trabajo explica la disfunción de una organización, la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño (GCGD) de Pemex Gas usando el análisis estratégico de las organizaciones desarrollado por Michel Crozier y Erhard Friedberg. Específicamente, el análisis planteado en el trabajo responde a la pregunta del gerente de la organización que inspiró este trabajo: ¿Por qué los integrantes de la GCGD no trabajan juntos, comparten la información y no toman la iniciativa? El análisis estratégico de las organizaciones busca identificar los mecanismos que regulan el sistema de acción social en la organización a partir de un análisis documental y entrevistas. En el caso de la GCGD, se identificó distintas categorías de actores empleando estrategias estables formados a partir de tareas, recursos, metas y restricciones compartidas.

Los problemas en la GCGD surgen principalmente debido a que el grupo de los analistas generalmente no participan en la elaboración de los reglamentos que deben implementar y enfrentan una fuerte resistencia de parte por el grupo de operadores que ven a esta regulación como una imposición. Los operadores son obligados a rendir cuentas ante varios organismos normalizadores de manera impredecible y arbitraria y por lo tanto buscan mantener el *slack* necesario para mitigar la incertidumbre causada por la imprevisibilidad de diversas auditorías. La necesidad de los operadores de proteger su margen de maniobra chocó con la voluntad del gerente de promover la cooperación, comunicación y transparencia, resultando en la formación de dos coaliciones en seno de la organización a favor y en contra de las reformas del gerente.

La sugerencia planteada en este trabajo para aliviar el conflicto entre los dos grupos es de revivir un grupo de capacitación que existía anteriormente en que los analistas ayudaron a los operadores interpretar los requisitos de las auditorías. Esta capacitación era muy demandada por los operadores ya que generalmente son ingenieros que no cuentan con las capacidades técnicas para interpretar los requisitos de las auditorías y observaciones administrativas. El grupo de capacitación podría servir como un mecanismo que permitiría que los analistas y operadores comunican y trabajan juntos.

Executive Summary

This paper explains the dysfunction of an organization, the Management and Performance Control Group (*la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño*, GCGD) of Pemex Gas using the method of strategic analysis of organizations developed by Michel Crozier and Erhard Friedberg. Specifically, the analysis presented in the paper seeks to answer the question expressed by the manager of the organization to the author: Why don't the members of the GCGD work together, share information and take the initiative? Strategic analysis of organizations seeks to identify the mechanisms that regulate the social action system in the organization based on a documentary analysis and interviews. In the case of the GCGD, categories of actors formed around stable strategies based on shared tasks, resources, goals, and constraints.

The problems in the GCGD arise mainly because the group of analysts in general do not participate in the elaboration of the regulations that they must implement and face strong resistance from the group of operators who see this regulation as an imposition. Operators who are held accountable to various standards bodies in an unpredictable and arbitrary manner and therefore seek to maintain the *necessary slack* to mitigate the uncertainty caused by the unpredictability of various audits. The operators' need to protect their room for maneuver clashed with the manager's desire to promote cooperation, communication and transparency, resulting in the formation of two coalitions within the organization for and against the manager's reforms.

The solution proposed in this paper to alleviate the conflict between the two groups is to revive a capacity building group in which analysts helped operators interpret audit requirements. This is needed by the operators since they are often engineers who do not have the technical skills to interpret the requirements of audits and administrative procedures. The that a training group would serve as a mechanism that would allow analysts and operators to communicate and work together.

Lista de siglas y abreviaturas

| | |
|---------|---|
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| ASIP | Auditoría de Seguridad Industrial y Protección Ambiental |
| BSC | <i>Balanced Score Card</i> |
| CAPGPB | Consejo de Administración de Pemex Gas Petroquímica Básica |
| CC | Centro de Competencia |
| CI | Comité de Información |
| Cocoa | Comité de Control y Auditoría |
| Comeri | Comité de Mejora Regulatoria Interno |
| Cofemer | Comisión Federal de Mejora Regulatoria |
| CRE | Comisión Reguladora de Energía |
| DCA | Dirección Corporativa de Administración |
| DCO | Dirección Corporativa de Operaciones |
| DGPC | Dirección General de Pemex Corporativo |
| DGPGPB | Dirección General de Pemex Gas y Petroquímica Básica |
| GARH | Gerencia de Administración de Recursos Humanos |
| GCGD | Gerencia de Control de Gestión y Desempeño |
| IFAI | Instituto Federal del Acceso a la Información |
| ISO | Organización Internacional de la Estandarización (<i>International Standardization Organization</i>) |
| LFTAIPG | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| OAG | Oficina del Abogado General |
| OIC | Órgano Interno de Control |
| PC | Pemex Corporativo |
| Pemex | Petróleos Mexicanos |
| PEP | Pemex Exploración y Producción |
| PGPB | Pemex Gas y Petroquímica Básica |
| PPQ | Pemex Petroquímica |
| SAC | Sistema de Administración de la Correspondencia |
| SAF | Subdirección de Administración y Finanzas |
| SCHP | Secretaría de Crédito y Hacienda Pública |
| SCG | Subgerencia de Control de Gestión |
| Sener | Secretaría de Energía |
| SE | Secretaría de Economía |
| Sigdo | Sistema de Gestión Documental |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SIN | Sistema Normateca Interno |
| SGC | Sistema de Gestión de Calidad |
| SIGD | Subgerencia de Información de Gestión y Desempeño |
| SPT | Subgerencia de Procesos de Tecnología |
| STPRM | Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana |

Índice

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 1 |
| I. Revisión de la literatura | 4 |
| II. Marco teórico: Actores en un sistema..... | 14 |
| III. Método de análisis: Recrear el sistema de acción..... | 17 |
| IV. Descripción del caso..... | 22 |
| a) Problemática de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño (GCGD)..... | 22 |
| b) La GCGD y su papel en la industria hidrocarburo nacional..... | 23 |
| c) Contexto organizacional de la GCGD..... | 31 |
| V. Análisis preliminar..... | 38 |
| VI. Descripción de las relaciones en la GCGD..... | 49 |
| VII. La reconstrucción del sistema de acción en la GCGD..... | 54 |
| VIII. Conclusiones y recomendaciones..... | 68 |
| Bibliografía..... | 74 |
| Apéndice: Procesos de la GCGD..... | 76 |

Índice de tablas y figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1: Estructura orgánica de Pemex..... | 24 |
| Figura 2: Estructura orgánica de PGPB..... | 25 |
| Figura 3: La estructura orgánica de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño..... | 27 |
| Figura 4: Las áreas de trabajo de la GCGD..... | 28 |
| Figura 5: Las seis partes una organización..... | 32 |
| Figura 6: Influencias internas y externas sobre una organización..... | 33 |
| Figura 7: Mecanismos de coordinación..... | 34 |
| Figura 8: División de trabajo, flujos de producción y coalición exterior de PGPB..... | 37 |
| Tabla 1: Las cinco diferentes categorías de actores en la GCGD..... | 62 |

Introducción

A mediados de los noventa y en pleno auge del movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP), Lawrence Lynn planteó que la gestión pública consiste en tres imágenes: arte, ciencia y profesión. En la primera imagen, Lynn explica que la gestión pública es una actividad creativa. Para la segunda, el autor sostiene que la gestión pública depende de un análisis sistemático de fenómenos de acuerdo con un marco conceptual estable. Por último, la gestión pública implica un grupo de expertos que se dedican a especializarse en una actividad particular.¹ De la integración de estas tres imágenes surgen las “mejores prácticas”: los expertos más reconocidos determinan las maneras más eficaces para la provisión de servicios públicos con base en la observación sistemática. Por su parte, los gerentes profesionales entrenados en escuelas de administración aplican estos conocimientos universales a diversas organizaciones de una manera similar a la que los médicos aplican lo que aprendieron en la escuela de medicina a diversos pacientes.

Durante las últimas tres décadas, los exponentes de la NGP llevaron sus mejores prácticas como soluciones para la disfunción administrativa en diversos países, culturas y organizaciones. Para los países desarrollados las mejores prácticas iban a ser el “meteorito” que “cambiaría el hábitat social” de las organizaciones “dinosaurios” de la burocracia de la edad industrial desprestigiada.² Para los países en desarrollo –que en muchos casos ni siquiera tenían algo parecido a la burocracia industrial– las doctrinas de la NGP seguían siendo “mejores prácticas”, útiles a pesar de que fueron diseñadas para otro contexto. Por ejemplo, los mecanismos de transparencia han sido justificados como un cambio de hábitat que llevará a las redes clientelares a la extinción.³

Sin embargo, como señala David Arellano, es ingenuo entender a la NGP como un paradigma dominante que se impuso en la práctica por la “simple fuerza de su racional.” La implementación de cualquier tipo de doctrina administrativa formal es una decisión de una autoridad de acuerdo con intereses y consideraciones políticas.⁴ Adicionalmente, las mejores

¹ Lawrence Lynn, *Public Management as Art, Science and Profession* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996).

² Chrispher Hood, *Explaining Economic Policy Reversals* (Buckingham: Open University Press, 1994). 5-17.

³ Cunill N. y Ospina, S. (2003) “Una agenda de investigación sobre la evaluación de la gestión pública” en Nuria Cunill y Sonia Ospina S. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática* (CLAD, 2003).

⁴ David Arellano, “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” en Bases para el debate de la Reforma Administrativa” en David Arellano coord., *Mas allá de la*

prácticas no son impuestas unilateralmente. Los gerentes profesionales deben interactuar con actores concretos en entramados institucionales, sociales, culturales, tecnológicos y organizacionales particulares. En cualquier organización la implementación de mejores prácticas implica un proceso de interacción y aprendizaje mutuo entre el nuevo sistema de normas implementado y el de rutinas existente. En el proceso, ambos sistemas son modificados y no hay una forma objetiva de determinar si las reformas fueron “exitosas” excepto que fueron implementadas.⁵

No obstante, la NGP como movimiento social “cuasi-religioso”⁶ insiste sobre la universalidad, primordialidad e indispensabilidad de sus mejores prácticas en manos de gerentes profesionales para desarrollar una “cultura organizacional apropiada” en cualquier contexto local.⁷ Dado que no hay manera de saber *a priori* si las mejores prácticas son realmente mejores en un contexto determinado, es necesario ubicarlas “en su real dimensión para apreciar sus aportaciones y límites.”⁸ En este sentido, el presente trabajo es un estudio de caso sobre la implementación de mejores prácticas en el seno de una empresa estatal: Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB). Específicamente, este trabajo surge de una intervención organizacional en la unidad responsable para implementar mejores prácticas administrativas en la empresa: La Gerencia de Control de Gestión y Desempeño (GCCD). El gerente de la GCCD solicitó una intervención después de que las “mejores prácticas administrativas avanzadas” que implementó no tuvieron los resultados que esperaba. Específicamente, el gerente trató impulsar a la cooperación, la difusión de la información y la toma de iniciativa entre los miembros de la organización mediante la instrucción de varios mecanismos administrativos y una serie de seminarios para motivar a los miembros de la organización de cambiar su “cultura”.

De esta manera, este trabajo es esencialmente un intento de explicar la disfunción de una organización. Específicamente, se busca entender por qué los miembros de la GCCD no trabajan juntos, compartan la información y no toman la iniciativa si es que efectivamente no trabajan

reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina (México: Porrúa, 2004) 14-15.

⁵ Nils Brunsson y Johan P. Olsen, *The Reforming Organization* (London: Routledge, 1993), 186.

⁶ Para el argumento de por qué la NGP de la década de los ochenta y noventa constituye un movimiento social cuasi-religioso véase Christopher Hood, “Public Management: the Word, the Movement, the Science” en Ewan Ferlie et al. eds., *The Oxford Handbook of Public Management* (New York: Oxford University Press, 2005) 12-18.

⁷ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69 (Primavera, 1991): 6.

⁸ Arellano, “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo?,” 15.

juntos, compartan la información y no toman la iniciativa. El método usado es el análisis estratégico de las organizaciones desarrollado por Michel Crozier y Erhard Friedberg, el cual busca reconstruir el sistema concreto de acción social en la organización a partir de un análisis documental y entrevistas. Este método es el más adecuado porque permite al investigador arraigar su hipótesis en el profundo entramado organizacional que dirige y permea el comportamiento de los actores organizacionales. En otras palabras, antes de sacar conclusiones sobre las mejores prácticas entre los miembros de la GCGD este estudio responde a las preguntas: ¿Quiénes los miembros de la organización y qué es lo que hacen? ¿Por qué actúan de la manera en que actúan?

Asimismo, en el argumento se identifican las diferentes variables que pueden constituir mecanismos de regulación, se analiza la dinámica organizacional de la GCGD a partir de sus estructuras formales y plantea un análisis preliminar sobre los mecanismos que regulan el sistema de acción social en la gerencia y se identifican sus posibles implicaciones. Luego, con base en entrevistas se retraza la estructura de relaciones informales que complementa la estructura formal. Finalmente, se reconstruye el sistema de acción en la Gerencia y se termina con una discusión sobre las implicaciones de los resultados con respecto a las mejores prácticas.

Nota: Para respetar la anonimidad de los entrevistados, los nombres han sido cambiados. También se omitió detalles que podrían revelar la identidad de los entrevistados, con la excepción del Gerente y los dos Subgerentes. El Gerente de Control de Gestión de Desempeño y el Subgerente de Control de Gestión ya no trabajan en PGPB. El Subgerente de Información de Gestión y Desempeño todavía trabaja en la GCGD, pero su papel en la organización no fue tema de controversia en las entrevistas.

I. Revisión de la Literatura

Dar una respuesta al por qué los miembros de la GCGD se resisten a tomar la iniciativa, trabajar juntos y compartir información (si es que efectivamente no lo hacen) implica la utilización de un marco conceptual general que explique la acción colectiva de los miembros de una organización como la GCGD. El siguiente capítulo proporciona una revisión de la literatura académica que explica el comportamiento de las organizaciones y ubica el marco conceptual de esta tesina claramente en el enfoque del análisis estratégico de Crozier y Friedberg propuesto en *El fenómeno burocrático*⁹ y *El actor y el sistema*.¹⁰

Como se ilustra abajo, el análisis estratégico es la culminación de medio siglo de debate académico sobre cómo explicar el comportamiento de las organizaciones y cuarenta y siete años después de la publicación del *El fenómeno burocrático* no se ha propuesto un marco conceptual más completo ni se han hecho críticas contundentes al marco conceptual de Friedberg y Crozier. Es un marco teórico fundado sobre la concepción cognitivo del individuo de March y Simon. El concepto del individuo postula que los actores no pueden distinguir claramente ni sus metas, ni sus preferencias, ni todas las alternativas a su alcance. Tampoco pueden calcular todas las consecuencias de sus decisiones. Sin embargo, los individuos eligen metas de acuerdo con las oportunidades satisfactorias que son capaces de percibir con su racionalidad limitada.¹¹

El análisis estratégico es también un método de investigación basado en entrevistas y la observación de primera mano. Además de a estudiar la estructura formal de una organización, el investigador debe escuchar individualmente las opiniones de sus miembros y tratar de identificar sus interacciones, intereses, restricciones, recursos y también delinear las relaciones de poder informales presentes. En cada entrevista, el investigador recaba información sobre las interdependencias y la eficacia relativa de las estrategias observadas para formar hipótesis cada vez más generales sobre los juegos implícitos en los comportamientos de los actores.¹² Luego, se comparan diferentes hipótesis buscando pruebas empíricas sobre sus varias implicaciones.

⁹ Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur les relations en France avec le system social et culturel* (Paris, Seuil, 1963).

¹⁰ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. (Paris: Seuil, 1977).

¹¹ Véase James March y Herbert Simon. *Organizations* (Cambridge, Mass: Blackwell, 1995).

¹² Stéphane Dion. "Erhard Friedberg et l'analyse stratégique". *Revue française de science politique*, 43 núm. 6 (1993): 995.

No obstante la “verdadera prueba” está en el “éxito o fracaso” de las intervenciones derivadas del análisis estratégico.¹³

Esta explicación del comportamiento organizacional como producto la acción colectiva constituye un rompimiento definitivo con la literatura académica sobre las organizaciones modernas que nació con Weber, que explica la existencia de las organizaciones modernas como si fueran un fenómeno natural. Según Weber, en una burocracia moderna los miembros de la organización obedecen la autoridad porque ésta se basa en reglas impersonales que son aceptadas voluntariamente como legítimas (por interés personal o por una aceptación “auténtica”). Los miembros aceptan estas reglas porque todos son sujetos a la misma consideración y así se elimina la incertidumbre de la autoridad arbitraria. Lo anterior permite a los individuos predecir racionalmente los beneficios (económicos e intangibles) que podrían tener al unirse una organización y lo que produce una alineación natural entre los intereses de los miembros con los fines de la organización establecidos por las reglas.¹⁴

Sin embargo, tras la expansión del número y complejidad de las organizaciones en la primera parte del siglo XX, los científicos sociales se vieron obligados a explicar la disfunción persistente de las organizaciones que no se predecía a partir del marco conceptual de Weber. Esta disfunción se caracterizaba por el desplazamiento de los objetivos formalmente establecidos de la organización hacia otros objetivos informales y la existencia de conflictos persistente en el seno de las organizaciones que impedían o imposibilitaban alcanzar los objetivos formales. Con referencia al modelo weberiano, los primeros intentos de explicar la disfunción organizacional en la literatura académica entendían toda disfunción organizacional como problema de alineación entre los fines de los miembros de una organización y los fines de la organización. Asimismo, la literatura buscaba soluciones técnicas para gestionar estas diferencias en alineación.

Por ejemplo, el racionalismo clásico dominante en la literatura en los inicios del siglo XX señaló que todos estos problemas se explican por el grado de la desviación de las reglas formales por los miembros de una organización. Frederick Winslow Taylor, el referente principal de este grupo, propuso que la resolución de toda disfunción era entonces cuestión de hacer cumplir las reglas mediante castigos, dividir el trabajo de una manera explícita e introducir

¹³ Friedberg, Erhard. *Le pouvoir et la règle: Dynamiques de l'action organisée* (Paris: Seuil, 1997) 383.

¹⁴ Véase Max Weber, *Economy and Society Volume I*, Guenther Roth and Claus Wittich eds., Ephraim Fischhoff et al. trans. (Berkeley: University of California Press, 1978), 212-301.

propaganda para que los trabajadores acepten la legitimidad de las reglas. La “gestión científica” promulgada por Taylor fue implementada por actores de la época como Henry Ford, Woodrow Wilson y Vladimir Lenin en diversas reformas de grandes empresas y burocracias estatales. Este sistema de micro-gerencia de miembros de una organización por administradores resultó en mejorías en la producción en plantas de fabricación en serie donde el entrenamiento y la división de trabajo son siempre variables importantes. Sin embargo, no produjo los resultados utópicos prometidos por Taylor como hacer obsoletos a los sindicatos y eliminar todo el conflicto en el seno de las organizaciones. Tampoco podía eliminar el desplazamiento de los objetivos que se observaba en las grandes burocracias estatales.¹⁵

Ante las deficiencias del taylorismo, Luther Gulick afirmó que también hay que asegurar que la estructura de mando formal y las vías de comunicación de la organización permiten hacer cumplir con los objetivos de una organización de manera óptima. En su artículo “Notas sobre la teoría de las organizaciones,” Gulick plantea la hipótesis de que una estructura formal de mando que no asigna la responsabilidad claramente y la dificultad que tienen los diferentes especialistas técnicos de comunicar entre sí de manera adecuada explican el desplazamiento de los objetivos y el conflicto organizacional (en adición a los variables identificadas por Taylor). La receta de Gulick, entonces, era que las organizaciones deben estar constituidas en una estructura jerárquica en que se precisa explícitamente la responsabilidad de cada miembro, con una responsabilidad final que descansa en un individuo en la cúspide. No se puede confundir los objetivos de la organización y la responsabilidad de cada uno con respecto a estos objetivos. Adicionalmente, Gulick planteó la idea de que las organizaciones deben ser técnicamente homogéneas, es decir, que todos los miembros de la organización deben tener un estándar mínimo de conocimiento técnico para que puedan trabajar juntos eficientemente. Una organización que requiere una diversidad de especialidad técnica puede evitar disfunciones organizándose en divisiones especializadas supervisadas desde la cúspide gerencial y de esta manera hacer los conflictos superfluos.¹⁶

Sin embargo, con el tiempo resultó evidente que manipular la estructura formal de las organizaciones para mejorar la comunicación y alinear los incentivos positivos y negativos de acuerdo con los objetivos deseados no necesariamente eliminaba por completo el

¹⁵ Crozier, *Phénomène bureaucratique*, 178.

¹⁶ Véase Luther Gulick, “Notes on the Theory of Organization” en L. Gulick & L. Urwick eds., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1936): 3-35.

desplazamiento de los objetivos organizacionales observados ni el conflicto en el seno de las organizaciones.

La explicación alternativa en la literatura vino desde la perspectiva de la psicología. Esto se debe a que las reformas estructurales y los sistemas de incentivos descansaban sobre la suposición del *homo economicus* y la psicología había documentado de forma sistemática que el comportamiento individual es en realidad mucho más complejo y a veces irracional. Por esta razón la crítica primordial de enfoque psicológico fue que no se puede omitir el componente humano de los modelos conceptuales de las organizaciones. A grandes rasgos, esta literatura propuso que el entorno organizacional produce estímulos que afectan las emociones de los miembros de una organización y que estas emociones afectan el desempeño de los miembros de una organización. Asimismo, las variables identificadas por los racionalistas clásicos como Taylor y Gulick no podían explicar por sí mismas la varianza en la disfunción organizacional. Desde esta perspectiva, y para resolver los problemas en una organización, es necesario entender el impacto del ambiente y la interacción en el seno de una organización sobre el bienestar psicológico de los miembros. A su vez este entendimiento permite alinear las comunicaciones y estructuras organizacionales y proveer capacitación para eliminar conflictos y permitir que cada individuo logre una satisfacción emocional con su trabajo de acuerdo con los objetivos de la organización. Consecuentemente, y en lugar de recomendar la racionalización para resolver problemas, los expertos de las relaciones humanas recomendaron introducir cierto grado “permisividad” para permitir que las personas tomen control de sus trabajos y se sientan realizados. Sin embargo, esta tesis humanista fue refutada empíricamente puesto que no se pudo encontrar evidencia contundente de una correlación entre la permisividad y la satisfacción. Incluso algunos estudios indicaron una relación negativa. Finalmente, la capacitación en relaciones humanas pareció no tener un efecto discernible sobre niveles de satisfacción o productividad.¹⁷

Para resumir, la contribución del estudio de las relaciones humanas en las organizaciones fue resaltar que los sentimientos, aspiraciones personales y las relaciones interpersonales son variables que afectan las organizaciones. Sin embargo, no se podía predecir qué efecto tendrán en un contexto organizacional dado. En efecto la teoría de las relaciones humanas postulaba lo

¹⁷ Crozier, *Phénomène bureaucratique*, 181-182. Para una discusión sobre la teoría de las relaciones humanas y la (non) validación empírica de sus principales supuestos véase Rensis Likert, *New Patterns of Management* (New York: McGraw Hill, 1961).

mismo que el racionalismo clásico: una alineación técnica de variables podía producir una organización que funciona perfectamente.

Robert K. Merton fue el primero en romper con esta idea. En un par de artículos seminales, “Bureaucratic Structure and Personality” y “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action” Merton postuló que el tipo ideal de Weber es inherentemente ineficiente. Según Merton, la normalización del comportamiento necesario en una burocracia para eliminar la incertidumbre y la arbitrariedad resulta en “acciones inadecuadas en condiciones cambiantes.” Por ejemplo, conflictos con el público que desea un trato más personalizado y conflictos internos engendrados por los intereses personales hacen que algunos burócratas busquen “un margen de seguridad” en las reglas, convirtiéndolas en “absolutas.” Este proceso “desplaza” los objetivos de la organización,¹⁸ convirtiendo valores instrumentales en valores finales.¹⁹

Philip Selznick retomó esta idea para dar otro paso importante en la literatura. En su artículo “Foundations of the Theory of Organization,” Selznick artículo señaló la existencia inevitable de las relaciones informales en el seno de una organización como una contradicción importante con el tipo ideal weberiano. En adición a los problemas ya identificados por Merton, una organización burocrática racional es inherentemente inestable debido a que los expertos crean alianzas entre sí en el seno de la organización y con sus colegas en el exterior. Aparte de la autoridad formal, dos mecanismos son requeridos para contrarrestar esta inestabilidad: la ideología y una estructura de “relaciones informales” fundadas en “sentimiento e interés personal” existen al lado de la estructura de reglas formales impersonales planteada por Weber.²⁰

Alvin Ward Gouldner tomó la idea de las relaciones informales para proponer una modificación del tipo ideal todavía más grande en su libro *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Su tesis central es que la función de las reglas impersonales organizacionales es reducir el conflicto causado por las tensiones inherentes en la subordinación. Lo interesante del análisis de Gouldner es que las reglas organizacionales son usadas para fortalecer la posición de

¹⁸ Robert K. Merton, “Bureaucratic Structure and Personality,” *Social Forces*, 18, núm. 6 (Mayo, 1940): 560-568.

¹⁹ Robert K. Merton, “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action,” *American Sociological Review*, 1, núm. 6 (Diciembre, 1936): 894-904.

²⁰ Philip Selznick “Foundations of the Theory of Organization,” *American Sociological Review*, 13, núm.. 1 (Febrero, 1948): 25-35.

negociación de supervisores y también de subordinados. Ambos grupos tienen la posibilidad de ignorar o aplicar las reglas para impedir o castigar al otro grupo y de esta manera pueden resolver conflictos a través de negociaciones informales. Asimismo, la idea que una organización puede realizar acciones colectivas porque sus miembros aceptan voluntariamente las reglas fue completamente refutado.²¹

No obstante, fue Crozier quien finalmente propuso una reconsideración comprensiva del tipo ideal Weberiano en *Le Phénomène bureaucratique* como la conclusión de décadas de trabajo empírico con diversas organizaciones en Francia. Este marco conceptual fue refinado y sintetizado por Crozier y Friedberg en *L'acteur et le système*. La respuesta a Weber que se plantea en los dos libros²² es que, en cualquier organización, los valores y objetivos que persiguen sus integrantes divergen de cierto grado de los de ésta. De este modo, las normas, jerarquías, procedimientos y metas formales de una organización constituyen un marco de restricciones en que sus miembros siguen actuando de acuerdo con su interés personal, el cual deben de ajustar en un juego de incertidumbres que la organización le impone formal o informalmente. En otras palabras, el marco de restricciones establecido por la normatividad organizacional delimita las acciones que un actor puede realizar y también establece los recursos que tiene a su disposición para lograr sus objetivos personales a la luz del margen de maniobra que deviene de la incapacidad de las reglas para resolver todas las contingencias e incertidumbres que se presentan en la acción concreta.²³ La capacidad de un individuo o grupo de sacar provecho del contexto organizacional para realizar sus metas y socavar la capacidad de otros actores de lograr las suyas determina las condiciones de negociación entre ellos. Los resultados de las negociaciones entre los actores producen resultados “satisfactorios” para los actores en la organización, pero no necesariamente óptimos desde la perspectiva de los objetivos organizacionales.²⁴ Efectivamente Crozier y Friedberg explicaron las organizaciones como un tipo de acción colectiva. Esta tesis fue muy controvertida porque hasta la fecha las organizaciones habían sido estudiadas como un tipo de fenómeno natural.

²¹ Alvin W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (New York: Free Press, 1964).

²² La diferencia es que *L'acteur et le système* plantea las mismas ideas de una forma más explícita, más ordenada y con una discusión mucho más amplia sobre las generalizaciones

²³ Michel Crozier y Erhard Friedberg, *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*, trad. Arthur Goldhammer (Chicago: University of Chicago Press, 1980, 110).

²⁴ *Ibid.*, 37-38.

Tras la publicación de la tesis de Crozier y Friedberg, surgieron varias críticas en la literatura. Primero, en el artículo “El desvanecimiento del Estado: sobre el actor y el sistema de Michel Crozier et Erhard Friedberg” de los politólogos Jobert y Leca acusaron a Crozier y a Friedberg de haber planteado una teoría de política que “desvanece” el papel central del Estado en la teoría política sin haber usado la terminología de la teoría política y sin haber hecho una referencia explícita cualquier autor de la teoría política. Asimismo, los autores argumentan que la tesis de Friedberg y Crozier no es relevante ni a la teoría política ni a la teoría de las organizaciones porque son dos campos de estudios distintos.²⁵ Esto era una crítica importante porque el concepto de la política había sido excluido del debate académico sobre las organizaciones. Sin embargo, la crítica explícita de Crozier a la literatura anterior es precisamente que omitió la idea de la existencia de la política en el seno de las organizaciones como parte de una concepción equivocada de los autores que el estudio científico de los fenómenos sociales permite “pasar del gobierno de los hombres a la administración de las cosas.”²⁶ Al demostrar el impacto de la negociación política entre los actores sobre el comportamiento organizacional, Crozier estableció que la política es relevante para explicar la varianza en el comportamiento de las organizaciones. Desde esta perspectiva, no es necesario apartar un campo de estudio especial para el Estado ya que el Estado es un conjunto de organizaciones y por lo tanto es el resultado de la acción colectiva.

Segundo, Crozier y Friedberg fueron criticados en dos artículos por Stéphan Dion por omitir el papel de la ideología, de la tecnología y de la cultura para explicar el comportamiento de las organizaciones. Según Dion, la importancia de la ideología para alinear los intereses de los miembros de una organización, la influencia de la cultura como factor predeterminado en las relaciones entre los actores y la importancia de la tecnología de la comunicación para determinar la interacción entre los miembros explican el comportamiento organizacional de una manera sistemática. Por lo tanto, el análisis estratégico solo puede proporcionar explicaciones parciales para la acción organizada sin integrar estas variables de una manera general y sistemática.²⁷ Otra crítica de Dion fue que la idea de que el poder de un actor en una organización

²⁵Bruno Jobert y Jean Leca, “Le dépérissement de Etat: A propos de L’acteur et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg”, *Revue français de science politique*, 30, núm. 6 (1980): 1125- 1170.

²⁶ Crozier, *Phénomène bureaucratique*, 178. Las palabras son de Saint-Simon.

²⁷ Stéphan Dion, “Pouvoir et conflits dans l’organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier”. *Revue canadienne de science politique*, 15, núm. 1 (Marzo 1982): 99-100 y Stéphan Dion, “Erhard Friedberg et l’analyse stratégique”. *Revue française de science politique*, 43 núm. 6 (1993): 994-1008..

aumenta entre más imprevisibles sean sus acciones no es realista. Según Dion, llevar esta lógica a un extremo significa sacrificar la credibilidad de un actor. A su vez, la falta de confianza en un actor podría resultar en su marginación en el seno de la organización y por lo tanto una reducción en su poder y sus posibles vías de acción. La implicación de esta crítica es que un actor puede sacrificar su imprevisibilidad para ganar la confianza de sus colegas y de esta manera aumentar su poder en la organización.²⁸

Finalmente, cabe mencionar que el modelo del “cesto de la basura” propuesto por Cohen et al. En su artículo “A Garbage Can Model of Organizational Choice” se pone en duda las premisas básicas del análisis estratégico. Los autores plantean que la actividad en una organización es en realidad una “anarquía organizada” que se explica por medio de flujos de elecciones, problemas, soluciones y energía (de los participantes) a través del tiempo. Una decisión determinada es contingente de la “la mezcla de soluciones alternativas disponibles en un momento dado, los problemas a que los tomadores de decisiones tienen acceso y la lista de restricciones sobre los tomadores de decisión” en el periodo de tiempo específico en que la decisión es tomada. La participación en el proceso de toma de decisiones es fluida y cada actor opera a partir de un razonamiento simple de “prueba y error”. Asimismo, el modelo niega la existencia de una “estructura” de acción social que es relativamente estable en el tiempo.²⁹

Friedberg aprovechó la publicación de *Le pouvoir de la règle* para dar una respuesta directamente a las críticas del análisis estratégico en la literatura. Con respecto a la crítica primera de Dion, Friedberg sostiene que el impacto de la cultura, tecnología y la ideología consiste en “regularidades estadísticas sujetos a las relaciones de probabilidad” y por lo tanto no explican de manera *a priori* a un sistema de acción social específica. Sólo la investigación empírica puede revelar la presencia e impacto de estos tres factores en una situación determinada y el resultado no sería generalizable para todas las organizaciones. De igual manera, deducir *a priori* una explicación del comportamiento de actor a partir de una generalización estadística sería una falacia.³⁰ A la segunda crítica de Dion, Friedberg responde con la objeción que es

²⁸ Dion, “Pouvoir et conflits” 96-98.

²⁹ Michael D. Cohen et al., “A Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Administrative Science Quarterly*, 17, núm. 1 (Marzo., 1972): 1-25.

³⁰ Friedberg,, *Le pouvoir et la règle*, 334-336.

sobre todo cuando el contexto es altamente estructurado y regulado que los pocos actores con un mínimo margen de libertad tienen más ventaja.³¹

Finalmente, con respecto al modelo del “cesto de la basura,” Friedberg critica la “subestimación sistemática” de las estructuras organizacionales y ambienta al proceso de toma de decisión. Aunque los procesos de toma de decisión de las organizaciones manifiestan la ambigüedad señalada por Cohen *et al.*, ninguna corresponde perfectamente al modelo. Esto se debe a que el modelo ignora interdependencias y estrategias que surgen a través de juegos repetidos entre actores para administrar los múltiples problemas, formas de pensar, soluciones, incertidumbres con la segmentación, división de responsabilidades y la creación de barreras organizacionales.³²

En conclusión, se puede discernir que el análisis estratégico es un marco conceptual mucho menos ambicioso que los anteriores, pero, a pesar de sus limitaciones, es el “menos malo”.³³ El énfasis del análisis estratégico sobre la negociación entre actores autónomos pero interdependientes significa que no es posible explicar *a priori* el comportamiento de toda organización a algunos variables generales. Aunque no convierte el estudio de las organizaciones en la monografía, exige un estudio cuidadoso de la estructura formal de una organización, junto con una investigación de los intereses, interacciones, restricciones, recursos de los actores en una organización para delinear las relaciones de poder informales presentes. Este método es conocido en la literatura académica de la sociología como la “teoría arraigada” (*grounded theory*). En contraste con la teoría que surge a partir de deducciones basados sobre supuestos *a priori*, la teoría arraigada se “descubre” a partir de un análisis riguroso y sistemático de la evidencia empírica.³⁴ A grandes rasgos la teoría arraigada es una manifestación del método hipotético-deductivo adaptada a las dificultades inherentes en explicar a fenómenos sociales. La *explanandum* en el análisis estratégico es el comportamiento observado de los actores en una organización. Las *explanans* son las estrategias estables de los actores, o en otras palabras, sus reacciones en la presencia de diferentes “mecanismos”.³⁵ En el análisis estratégico tal, el

³¹ *Ibid.*, 122.

³² *Ibid.*, 85.

³³ Stéphane Dion. “Erhard Friedberg et l’analyse stratégique”. *Revue française de science politique*, 43 núm. 6 (1993): 995.

³⁴ Véase Barney Glaser y Anselm Strauss. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (New York: Adine de Gruyter, 1967).

³⁵ Este terminología es definido en Jon Elster en *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press, 2007), 39.

investigador no sabe *a priori* si las “condiciones de activación” de los mecanismos están presentes, o cuál sería el “efecto neto” de los mecanismos en la cadena causal explicativa.³⁶ Por lo tanto, es imposible deducir una sola consecuencia de un conjunto de antecedentes³⁷ y para generar una explicación es necesario comparar la validez de las diferentes hipótesis o “narrativas” con el “apoyo lateral” de la identificación de implicaciones verificables.³⁸

Asimismo, en el caso de la GCGD, en lugar de atribuir la disfunción de los miembros de la organización a una “cultura” perniciosa como hizo el gerente, se hará un estudio empírico riguroso para tratar de determinar cuáles son las estrategias de los actores y para discernir cuáles son los mecanismos presentes en la organización. Una vez que se identifica los mecanismos entonces sí se podría desarrollar una teoría sobre cómo cambiar la organización.

³⁶ Ibid., 40.

³⁷ Ibid., 8 y Michel Crozier y Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*: 212-17.

³⁸ Para una discusión de este método y los terminos citados véase Elster, *Explaining Social Behavior*, 22-24.

II. Marco teórico: Actores en un sistema

La dificultad que tiene un gerente de cambiar el comportamiento de los miembros su organización se entiende mejor si se considera que los instrumentos y estrategias que emite influyen en ciertas variables del contexto organizacional de los miembros, pero no necesariamente en la transformación de las reglas del juego y los marcos de incertidumbre sobre los que actúan.³⁹ En otras palabras, al implementar “mejores prácticas” un gerente puede cambiar las reglas formales y también añadir valores y perspectivas a la organización, pero eso no necesariamente transforma el marco de incertidumbre sobre el cual los miembros de la organización calculan su comportamiento. Además, los actores organizacionales buscan siempre mantener un margen de libertad y por lo tanto de negociación con el gerente y los otros miembros. De hecho, la capacidad que tiene un trabajador de “dar largas” a normas y procesos impuestos por un gerente le proporciona una ventaja frente a su superior nominal cada vez que éste reorganiza, introduce un nuevo sistema de información o trata de infundir nuevos valores de cultura organizacional. Efectivamente, el gerente está obligado a negociar con sus trabajadores para ganar su “complicidad” con cada cambio que intenta realizar. Esto se presenta al trabajador como una oportunidad de proseguir sus propios objetivos y escapar de las restricciones que buscan ponerle.⁴⁰

Existen entonces dos niveles que pueden estar limitando el impacto de los cambios propuestos: el primero es el que la gerencia está inserta en un marco organizacional más amplio (Pemex gas y Pemex como un todo) que determina ampliamente el comportamiento y los valores de los miembros de la organización. El segundo es la propia dinámica al interior de la gerencia.

Desde esta perspectiva, el poder de un actor en una organización como la GCGD es una función de los grados de incertidumbre que sufre y que a su vez puede utilizar como arma para ganar margen de libertad respecto a otros actores.⁴¹ En cualquier organización, los valores y objetivos que persiguen sus integrantes divergen de cierto grado de los de ésta. Dicha divergencia suele ser mayor cuando la identificación de los integrantes con la ideología de la organización es débil y hay juegos políticos.⁴² De este modo, las normas, jerarquías,

³⁹ Véase Michel Crozier y Erhard Friedberg, *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*, trad. Arthur Goldhammer (Chicago: University of Chicago Press, 1980), 18-19.

⁴⁰ Véase *Ibid.*, 45-49.

⁴¹ *Ibid.*, 32.

⁴² Aquí se refiere a “idolología” como “un sistema de valores y creencias de una organización compartido por sus miembros que lo distingue de otras organizaciones, que ata el individuo con la organización y genera un *esprit de*

procedimientos y metas formales de una organización constituyen un marco de restricciones en que sus miembros siguen actuando de acuerdo con su interés personal el cual deben de ajustar en un juego de incertidumbres que la organización le impone formal o informalmente. En otras palabras, el marco de restricciones establecido por la normatividad organizacional delimita las acciones que un actor puede realizar y también establece los recursos que tiene a su disposición para lograr sus objetivos personales a la luz del margen de maniobra que deviene de la incapacidad de las reglas para resolver todas las contingencias e incertidumbres que se presentan en la acción concreta.⁴³

La cultura es simplemente una variable más, entre otras, que afecta las reglas formales e informales que gobiernan las relaciones entre individuos y grupos en una organización. Al igual que las normas formales, delimita las vías de acción posibles desde la perspectiva de los actores y así facilita la negociación entre actores y posibilita cierto grado de manipulación en términos de lo que es estrictamente formal y de los grados que son al final de cuentas “aceptables” organizacionalmente hablando respecto del cumplimiento de los objetivos.⁴⁴

Al limitar el rango de sus posibles acciones, la estructura, normatividad y cultura organizacional permiten convertir las relaciones de poder entre actores en rutinas. La capacidad de un individuo o grupo de sacar provecho del contexto organizacional para realizar sus metas y socavar la capacidad de otros actores de lograr las suyas determina las condiciones de negociación entre ellos. Por lo tanto, los juegos de poder surgen a partir de las zonas de incertidumbre en una organización que tratan de ser controlados o evadidos justamente a través de las rutinas. Es decir, esta zona de incertidumbre son no sólo variables del comportamiento de los actores de la organización sin instrumentos que pueden ser utilizados como armas por los propios actores para definir su comportamiento final.⁴⁵

Los juegos de poder entre actores restringidos por el contexto de una organización son los mecanismos que hacen posible la acción colectiva. Reconcilian la libertad que tiene cada actor de perseguir sus propios objetivos con las restricciones representadas por el contexto organizacional y las metas colectivas. Asimismo, todos los miembros de una organización deben

corps o sentido de misión.” Henry Mintzberg, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations* (New York: The Free Press, 1989), 224.

⁴³ Crozier y Friedberg, *Actors and Systems*, 110.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid., 37-38.

adoptar una estrategia racional limitada por la información que tienen a su disposición, conforme a sus recursos y los límites impuestos por las reglas formales e informales de la organización.

Por ejemplo, si se da una instrucción gerencial que carece del agrado del trabajador, éste puede quejarse de que el cumplimiento de la instrucción no va de acuerdo con las atribuciones formales de su puesto, puede aprovechar su mayor grado de especialización técnica para dar razones esotéricas de porqué la instrucción es irrealizable o solicitar el apoyo de su representante sindical para rebatir la instrucción. Por su lado, el gerente de un trabajador recalcitrante puede emplear su autoridad formal para amenazar o incentivar al trabajador con una reasignación formal de sus responsabilidades o de su puesto. Incluso podría aprovechar su capacidad de otorgar o quitar al trabajador un cubículo con vista a una ventana para fortalecer su posición de negociación. Independientemente de las estrategias específicas que deciden emplear, existe un juego informal de poder entre los dos basados en las fuentes de incertidumbre que cada uno controla. Los jugadores no son necesariamente iguales ni tienen que haber establecido un consenso sobre las reglas del juego. Sin embargo, negocian porque un conflicto abierto sería más costoso que aceptar una alternativa de compromiso sub-óptima.

De acuerdo con el ejemplo anterior, no es posible determinar *a priori* que un actor tiene condiciones de negociación más favorables con respecto a otro simplemente porque ocupa una posición superior en la jerarquía formal. Lo que sí se puede afirmar es que cada organización es el producto de múltiples estrategias contingentes empleadas por actores que explotan las fuentes de incertidumbre bajo su control. En este sentido, los conflictos e inercias presentes en una organización no son el producto de una jerarquización disfuncional; sino que constituyen el precio que la organización tiene que pagar para movilizar el esfuerzo y benevolencia de sus miembros para realizar objetivos colectivos.⁴⁶

⁴⁶ Ibid., 46.

III. Método de análisis: Recrear el sistema de acción

De acuerdo con la teoría de las organizaciones planteada arriba, la forma de analizar una organización es encontrar las estrategias estables que coordinan las acciones de sus miembros. Asimismo, se puede identificar los mecanismos que regulan los juegos de poder entre ellos para tratar de recrear el sistema de acción social que gobiernan los integrantes de la organización.⁴⁷

Describir al sistema de acción concreto es importante porque cualquier cambio en el comportamiento de los miembros de una organización requiere que se modifiquen sistémicamente los mecanismos que rigen las relaciones entre los integrantes. Una condición necesaria para que esto ocurra es que exista un equilibrio de poder en la organización favorable al cambio.⁴⁸

El método para descubrir un sistema de acción social concreto parte de los siguientes supuestos:

1. Hay un juego en la organización que permite la existencia de diferentes estrategias.
2. Existe un sistema de reglas formales e informales que permite que el juego ocurra.
3. Ninguna acción observada es irracional.
4. Todos los integrantes de una organización cuentan con estrategias personales.
5. La estructura de oportunidades y restricciones inherentes en el juego determina cuáles estrategias serán exitosas y cuáles fracasan.
6. Las estrategias exitosas se repiten y, por ende, se vuelven estables.

Asimismo, para recrear el sistema concreto de acción social en una organización, hay que seguir los siguientes pasos: primero, se buscan estrategias estables (y por lo tanto exitosas). La clave está en tratar de comprender qué es lo que hace estas estrategias justamente estables y exitosas; después se identifican los mecanismos de regulación real (es decir la interpretación de la regulación que parecen explicar el comportamiento final, no el esperado) del sistema con base en las estrategias observadas y, finalmente, se reconstruye el sistema de acción concreta con base en las estrategias y mecanismos encontrados.⁴⁹ Para trazar las estrategias, es necesario encontrar las fuentes de incertidumbre que sirven como origen del poder de los actores en el sistema. Esto es posible porque el poder en una organización es limitado a cuatro fuentes:

1. El conocimiento técnico especializado

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., 216.

⁴⁹ Ibid.

2. Las relaciones entre la organización y su ambiente exterior
3. Los flujos de información
4. Las reglas formales

Estas fuentes son relevantes en la medida en que los actores las identifican y deciden incorporarlas en sus estrategias. Aunque son arraigadas en tecnologías, normas y estructuras tangibles, no es posible concluir *a priori* que un grupo seguirá una estrategia determinada porque posee cierta fuente de incertidumbre. Las fuentes de poder son construcciones humanas y por lo tanto su uso depende de la percepción de los individuos.⁵⁰ La ideología, por ejemplo, circunscribe las estrategias posibles de los actores sin tener un arraigo material u organizacional.⁵¹ Un líder carismático también puede crear y modificar ideologías y, de igual forma, cambiar las reglas informales del juego.⁵²

Con respecto a la primera fuente de incertidumbre, el especialista puede negociar ventajas y privilegios cuando la operación de la organización depende de su conocimiento y no es fácil reemplazarlo.⁵³ Un ejemplo son los técnicos que mantienen y reparan los sistemas de informática, del cual dependen las grandes organizaciones modernas. Aunque los especialistas en informática no ocupan una posición de autoridad en los organigramas, a menudo constituyen uno de los grupos más privilegiados, ya que todos en la organización dependen de la tecnología que sólo ellos saben manejar. Asimismo, es común que las áreas de informática impidan que otras áreas traten de reparar por ellos mismos sus sistemas porque esto podría disminuir la fuente de incertidumbre que controlan.

En lo que concierne a la segunda fuente, una organización siempre requiere del ambiente exterior como fuente de recursos humanos y materiales, así como destino de su producción.⁵⁴ Por lo tanto, en cualquier organización surgen interlocutores especializados en controlar las fuentes externas de incertidumbre. Frecuentemente, las organizaciones crean departamentos “guardianes” especializados en mantener estas relaciones.⁵⁵ Los guardianes no tienen que ser miembros de la organización. Sin embargo, se vuelven indispensables para reducir la incertidumbre proveniente del exterior y negocian desde una posición de fuerza con otros

⁵⁰ Crozier y Friedberg, *Actors and Systems*, 40.

⁵¹ Mintzberg, *Mintzberg on Management*, 224.

⁵² *Ibid.*, 234

⁵³ Crozier y Friedberg, *Actors and Systems*, 41.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, 82.

actores en una organización.⁵⁶ Un ejemplo de guardianes poderosos son los banqueros que obligan a la reorganización de una empresa en dificultades de financiamiento.⁵⁷

Con relación a la tercera fuente, en general, la forma en que fluye la información en una organización genera poder por sí sólo. En una organización grande con un alto grado de especialización, un actor frecuentemente requiere diversa información de múltiples individuos que ocupan diferentes posiciones en los procesos de trabajo. Estos individuos sólo tienen que retener la información en su posesión para causarle grandes inconvenientes a sus compañeros. Introducir reglas para resolver esta situación sirve de poco; es difícil saber quién tiene qué información en qué momento en un contexto de alta especialización técnica. Aún la existencia de una red o archivo electrónico no puede impedir que se abstenga de colectivizar la información realmente importante. Los actores pueden subir información incompleta o inundar la red con datos irrelevantes para impedir que se encuentren los pertinentes. Lo único que le queda a un actor frente a esta situación es retener la información que él posee pertinente para otros jugadores o usar otras fuentes de incertidumbre que él controla como palanca para arrancar datos de sus colegas. Así, surge un juego de extorción y contra-extorción alrededor de los flujos de comunicación que es difícil de evitar.⁵⁸

Finalmente, cabe destacar la paradoja de la incertidumbre que surge de las reglas formales. En muchos casos, estas reglas son promulgadas por la gerencia para reducir el efecto de las fuentes de incertidumbre en la organización y de esta manera restringir los márgenes de libertad los trabajadores. La lógica detrás de la estrategia gerencial es que la promulgación de reglas explícitas e impersonales reduce la discreción de los trabajadores.

Sin embargo, en la práctica, la creación de reglas formales restringe la discreción que tienen los gerentes para castigar a los trabajadores. A su vez, los trabajadores pueden interpretar las reglas de forma que desarmen la autoridad de los gerentes. Entre más reglas formales, más posibilidades de interpretación existen para fortalecer la posición de negociación de los trabajadores.⁵⁹ De allí la “huelga de entusiasmo”: un fenómeno en que los trabajadores que

⁵⁶ Ibid., 83.

⁵⁷ Ibid., 86.

⁵⁸ Ibid., 42.

⁵⁹ Ibid., 43.

tienen prohibido declararse en huelga entorpecen la producción mediante la aplicación escrupulosamente excesiva de las reglas formales.⁶⁰

En el caso de la GCGD, el sistema de acción social se reconstruyó a través de entrevistas y análisis documental. El análisis documental consistió en un estudio exhaustivo de los manuales organizacionales⁶¹ de la GCGD en que se detalla la división de responsabilidades, los procesos de trabajo y los flujos de información en el seno de la GCGD y entre la GCGD y su entorno organizacional.⁶² También se estudió todos los manuales, documentos de trabajo y presentaciones *power point* relacionados a las mejores prácticas implantadas por el gerente y se usó el portal público de la empresa como referencia.

Con respecto a las entrevistas, el autor entrevistó a todos los miembros de la GCGD. Las entrevistas se realizaron individualmente en una sala de juntas de la Gerencia, sin ventanas y con la puerta cerrada. Todas las entrevistas siguieron la misma estructura. Primero el autor explicaba al entrevistado que la entrevista formaba parte de un estudio de cultura organizacional llevado a cabo por el CIDE y que sus opiniones y sugerencias serán tomados en cuenta para la elaboración de recomendaciones para mejorar el ambiente de trabajo y el desempeño organizacional de la GCGD. Después se les explicaba que el CIDE es un centro de investigación independiente no relacionado a Pemex y que no se publicarán los transcritos de las entrevistas y que tampoco se compartirán las entrevistas con Pemex. Se les explicaba que se podría publicar sus comentarios, pero se omitirán los nombres verdaderos.

En cada entrevista las primeras preguntas sirvieron para aclarar las actividades, responsabilidades y la posición formal del entrevistado. Posteriormente, se trazaba de manera detallada las relaciones interpersonales del entrevistado. Específicamente, se preguntaba quién supervisa sus tareas, con quien se comunica a menudo para realizar sus tareas, con quién se coopera, con quien se comparte la información y con quién lleva buena o malas relaciones. En la tercera parte, se empleó el “método de entrevista para “lites y expertos” desarrollado por Lewis A. Dexter. Esencialmente, se planteaba algunas preguntas generales y se dejaba que los

⁶⁰ Michel Crozier, *Le Phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur les relations en France avec le system social et culturel* (Paris, Éditions du Seuil, 1963), 236.

⁶¹ Específicamente los manuales estudiados fueron: Pemex Gas y Petroquímica Básica, *Manual de Organización de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño*, (2009) y Pemex Gas y Petroquímica Básica *Manual de Procedimientos de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño* (2009).

⁶² Véase el apéndice por un resumen de estas materiales.

entrevistados guían el diálogo hacia los temas que ellos consideraban relevantes. Luego se comparaban las entrevistas para encontrar inconsistencias y diferencias de opinión y para generar preguntas para entrevistas subsiguientes.⁶³ La última pregunta de cada entrevista siempre fue una pregunta abierta de qué opinaba el entrevistado de las mejores prácticas introducidos por el gerente. Al concluir todas las entrevistas el autor construyó un sociograma de las relaciones interpersonales de los miembros de la GCGD a fin de identificar diferentes coaliciones de actores.

El autor decidió no llevar una grabadora ni un asistente a las entrevistas debido a que esto podría intimidar a los entrevistados. Durante un periodo de aproximadamente dos semanas, el autor entrevistaba los miembros de la GCGD por las mañanas, transcribiéndolas a mano en taquigrafía. Por las tardes el autor pasaba las entrevistas a computadora, buscaba discrepancias entre las entrevistas y los manuales organizacionales y preparaba las preguntas del día siguiente. En algunos casos el autor pidió aclaraciones y documentos adicionales después de las entrevistas y en otros casos los entrevistados ofrecieron información y documentos adicionales voluntariamente por correo electrónico. Se realizó dos entrevistas con el gerente de la GCGD: una entrevista antes de entrevistar a los miembros de la organización y otra entrevista después. La primera entrevista con el gerente sirvió para identificar la problemática de la organización desde la perspectiva de la gerente descrita la sección IV (a). El análisis documental se usó para elaborar la descripción del caso en las partes IV (b) y (c) y elaborar el análisis preliminar (capítulo V). Este análisis preliminar sirvió para orientar las entrevistas con los miembros de la GCGD, ya que las tareas que realiza la organización son complejas e involucran a docenas de actores adentro y afuera de la organización.

⁶³ Véase Lewis A. Dexter, *Elite and Specialized Interviewing*. (Chicago: Northwestern University Press, 1970).

IV. Descripción del caso

a) Problemática de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño (GCGD)

La GCGD es el organismo en Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) que se tiene como meta implantar de mejores prácticas administrativas en la empresa. El gerente de la GCGD cree que su organización sufre de niveles sub-óptimos de comunicación, acción colectiva, desempeño profesional e iniciativa individual. Según el Gerente, esta situación socaba la capacidad de la GCGD para lograr sus objetivos organizacionales. En general, los miembros de la Gerencia encuentran dificultades para tomar decisiones, trabajar en equipo o comunicarse con personas fuera de su cadena de mando. Sobre todo, forma parte de la estrategia organizacional, aparentemente, crear condiciones muy especiales para pedir o proporcionar información a sus colegas, aún cuando se podría evitar la duplicación de trabajo. A menudo, la información es tratada como si fuera propiedad de cada segmento de la gerencia y existen dificultades para compartirla o colectivizarla. Todo lo anterior reduce la calidad del trabajo producido por la GCGD y aumenta el tiempo requerido para lograr sus objetivos en el marco institucional de PGPB.

Cuando el gerente de la GCGD asumió su puesto hace tres años, percibió que una jerarquización excesiva era la principal fuente de la problemática vivida por la Gerencia. Intentó una descentralización horizontal de la GCGD de una estructura jerárquica en una estructura horizontal dividida en áreas de trabajo. También introdujo un sistema de indicadores precisos: *el Balanced Score Card* (BSC). El BSC fue diseñada para medir y premiar trabajo en equipo, tomar la iniciativa para mejorar los procesos de trabajo y la satisfacción de los clientes de la GCGD.

Sin embargo, el Gerente considera que su reforma no produjo el cambio esperado en el comportamiento de los miembros de la organización. Decidió que el problema era que los miembros de la GCGD sufrían de una cultura jerárquica que les impidiera internalizar la necesidad de trabajar en equipo en un marco de confianza y de información compartida. Asimismo, invitó a todos los integrantes de la GCGD de participar en la elaboración de una “Nueva Cultura de Alto Desempeño” que sirvió como la inspiración del proceso de control de gestión detallada arriba. La GCGD dedicó 20 horas a reuniones en que todos los trabajadores participaron en diálogos sobre cómo mejorar el desempeño de la GCGD y el ambiente laboral. Todos firmaron un documento final que declaraba su compromiso a una nueva cultura basada

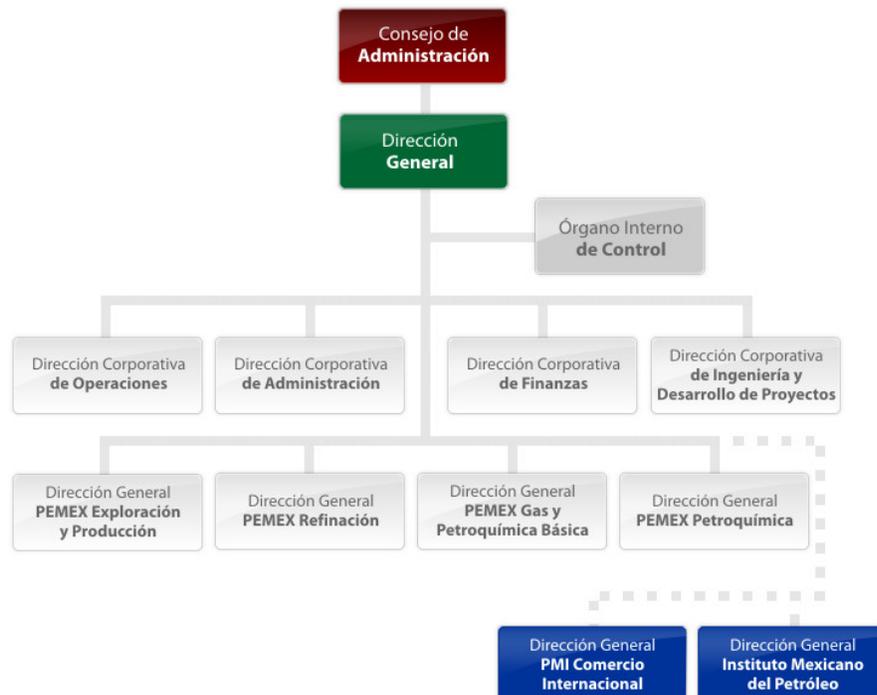
en los valores de la satisfacción de clientes, la medición de resultados, el trabajo en equipo, la confianza mutua y la capacidad de decidir.

No obstante, la Nueva Cultura no logró producir un cambio importante en el comportamiento cotidiano de los signatarios. Asimismo, la pregunta de investigación de esta tesina es ¿por qué los trabajadores de la GCGD se resisten a tomar la iniciativa, trabajar juntos y compartir información (si es que efectivamente no lo hacen)? Esta pregunta es importante porque podría llevar al descubrimiento de posibilidades de cambio organizacional en la GCGD que podrían aumentar el desempeño de la gerencia y la vida laboral de los miembros de la organización.

b) La GCGD y su papel en la industria hidrocarburo nacional

Petróleos Mexicanos (Pemex) es una empresa pública descentralizada facultada para llevar a cabo la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria hidrocarburo en México. La Dirección General de Pemex Corporativo (DGPC) tiene la responsabilidad de regir y coordinar la implantación de programas por las seis divisiones de la empresa especializadas en la gestión de los diferentes eslabones de la cadena de producción y comercialización de la industria hidrocarburo nacional. En el marco de la producción nacional, Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) recibe gas de formación de Pemex Exploración y Producción (PEP) a fin de procesar, almacenar, transportar, distribuir y comercializar el gas natural y sus derivados que sirven como materias primas industriales básicas.

Figura 1: Estructura orgánica de Pemex.

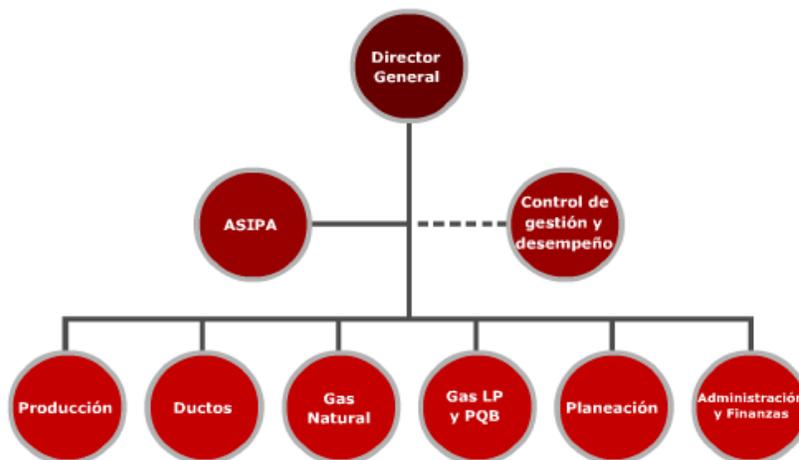


Fuente: Portal Público de Pemex.

PGPB una de las empresas más importantes del país; cuenta con más que trece mil trabajadores e ingresos superiores a 20 mil millones de dólares. A su vez, la PGPB se encuentra constituida por cuatro subdirecciones formadas a base de los diferentes pasos en su cadena de producción. Las subdirecciones operativas son: Producción, que procesa el gas enviado por PEP, Ductos, que transporta los productos finales del procesamiento, Gas Natural, que se encarga de comercializar el gas natural, gas licuado del petróleo y las petroquímicas básicas. Además de la producción y venta, en PGPB encuentra una subdirección de planeación, una subdirección de administración y finanzas y dos áreas de análisis.

Las áreas no involucradas directamente en las cadenas productivas son los siguientes: La Subdirección de Planeación genera estrategias operativas y de inversiones. La Subdirección de Administración y Finanzas (SAF) se encarga de la gestión de recursos materiales y financieros de la división. El Despacho de la Gerencia de la Auditoría de Seguridad Industrial y Protección Ambiental (ASIPA) en PGPB verifica las condiciones de trabajo y ambientales e impone medidas correctivas si es necesario.

Figura 2: Estructura orgánica de PGPB



Fuente: Portal Público de PGPB.

La Gerencia de Control de Gestión y Desempeño (GCGD) fue creada en 1999 como parte de la Dirección General de PGPB (DGPGPB) para proporcionar asesoría y apoyo a la DGPGPB en la implantación de mejores prácticas administrativas en el contexto

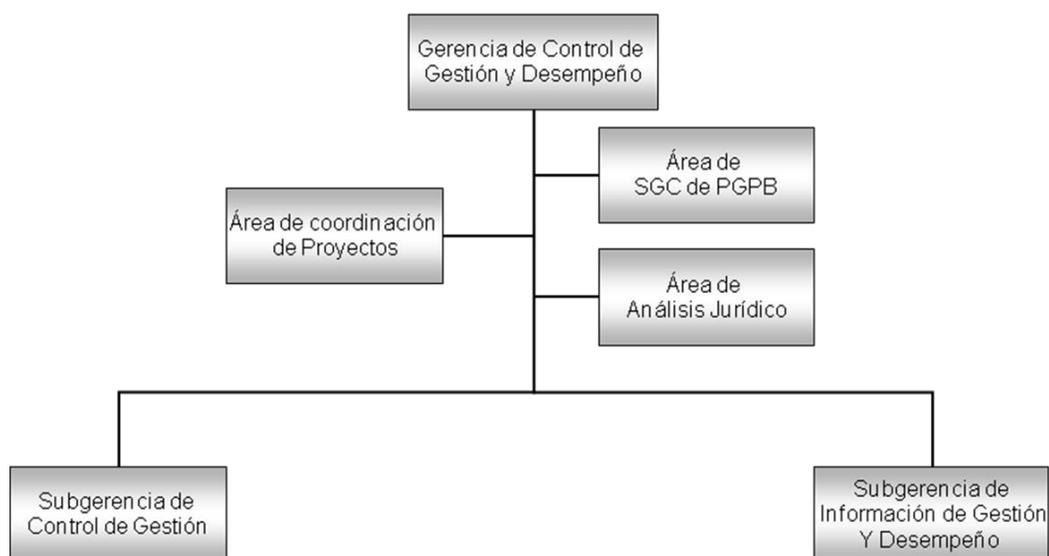
de una reforma de las operaciones de la división. En este sentido, según los estatutos de la empresa, la GCGD reúne e integra información de gestión y desempeño de las diferentes áreas de PGPB y provee análisis a la DGPGPB que facilita la toma de decisiones en función de cumplir las metas establecidas en el programa estratégico de la PGPB. La GCGD también es responsable de atender las solicitudes de información y auditorías de los órganos de fiscalización corporativos y federales, así como de cumplir con las obligaciones de PGPB ante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) en se seno de PGPB, lo que incluye la operación de la Unidad de Enlace y del Módulo de Transparencia.

El manual de operaciones de la GCGD revela que la tarea de la GCGD es actuar como enlace entre entidades que generan normas y solicitan información sobre su cumplimiento por las unidades de PGPB. Asimismo, recibe instrucciones relacionadas a la implementación de programas gubernamentales, solicitudes de información y órdenes de auditoría de los órganos la Dirección General de Pemex, así como el Gobierno Federal y produce reportes, informes periódicos, bases de datos, asesorías que verifican el apego a las normas establecidas vigentes en la ejecución de las operaciones de las diversas subdirecciones de PGPB. Por otra parte, para cumplir con la LFTAIPG, la GCGD recibe solicitudes provenientes del público y las

recomendaciones de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). El Comité de Información está conformado por representantes de la GCGD, la DGPGB y del Órgano Interno de Control (OIC) que la Secretaría de la Función Pública (SFP) opera en el seno de PGPB. Entre sus funciones se encuentran revisar las solicitudes de información. En este caso, los trabajadores del GCGD se encargan elaborar resoluciones y comunicarlas con los solicitantes.

En este sentido, la GCGD traduce las acciones de PGPB en información procesada por entidades que evalúan el desempeño de PGPB de acuerdo con los criterios establecidos por Pemex y el gobierno federal. Al mismo tiempo, traduce estos criterios en acciones concretas que deben ser correspondidas por las diversas unidades de PGPB y avisa a la Dirección General de PGPB de cómo la empresa puede mantener la congruencia en la atención a requerimientos de información de instancias de fiscalización, la implementación de mejores prácticas administrativas y el control del desarrollo de la gestión (Véase el apéndice para un diagrama de los procesos de la GCGD). La división de la GCGD en dos subgerencias refleja su papel de enlace. La Subgerencia de Control de Gestión (SCG) asegura la calidad de la información pedida por diversos auditores y verifica que las auditorías se peguen a la normatividad aplicable. La Subgerencia de Información de Gestión y Desempeño (SIGD) coordina la información pedida por entidades externas como parte del seguimiento de PGPB a programas gubernamentales y administra mecanismos de control de información. En la cima de la jerarquía se encuentre el gerente. Él tiene la responsabilidad de coordinar la atención a los pedidos de información e instrucciones recibidas por la GCGD, verificar si la información provista por las áreas de las GCGD corresponde a lo que fue solicitado y servir como vínculo entre las áreas, la Dirección General de PGPB y las diversas entidades exteriores.

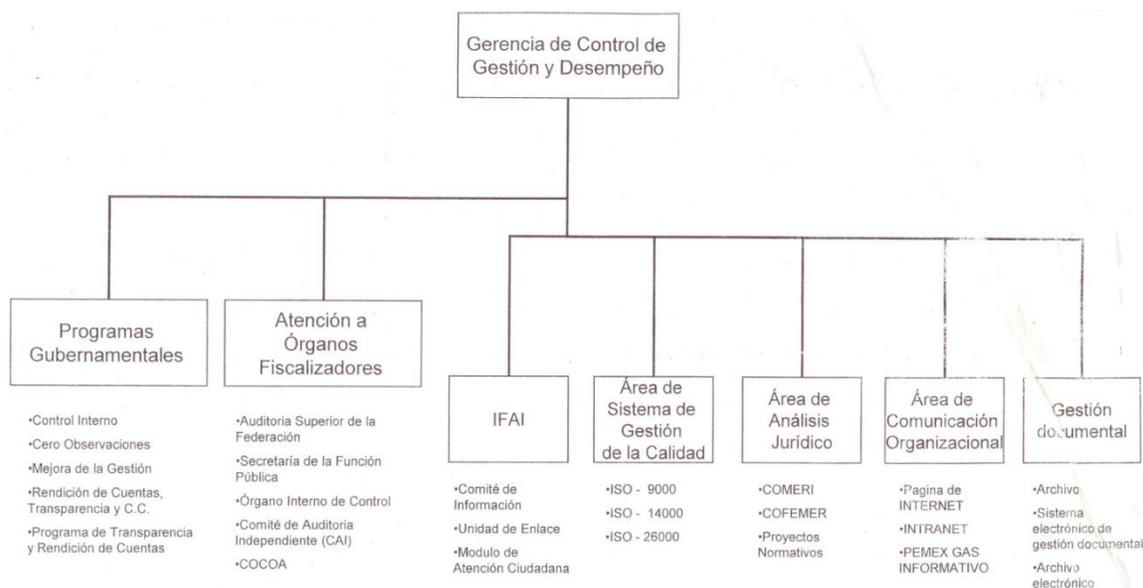
Figura 3: La estructura orgánica de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño.



Fuente: Manual de organización de la GCGD.

La GCGD se divide en áreas basadas en funciones. El área responsable del Sistema de Gestión de la Calidad (SCG) mientras que el Área de Atención a Órganos Fiscalizadores trabaja bajo la supervisión del Subgerente de Control de Gestión. Las áreas de Programas Gubernamentales, Transparencia y Acceso a la Información, Comunicación Organizacional y Gestión Documental son formadas por integrantes de la SIGD. Aunque todavía se encuentra en el manual de operaciones más reciente de la GCGD, el Área de Coordinación de Proyectos fue eliminada como parte de una iniciativa del Gerente actual de descentralización horizontal. La Gerencia se encuentra actualmente organizada por un esquema por funciones.

Figura 4: Las áreas de trabajo de la GCGD



Fuente: Manual de procesos de control de gestión de PGPB.

Lo que sigue es una breve descripción de las áreas y sus tareas. El Área de Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) monitorea el cumplimiento de PGPB con las pautas de la Organización Internacional de Estandarización (*International Standardization Organization*, ISO) y coordina las auditorías internas y externas exigidas por ISO. También da seguimiento a acciones correctivas tomadas por las diversas áreas de la empresa y promueve el acoplamiento de los procesos de trabajo en PGPB a los estándares ISO. El Área forma parte de la GCGD porque el gerente actual fue designado como representante ISO en la empresa por el director general de PBPG, pero no se encuentra en la normatividad formal de la Gerencia.

A su vez, el Área de Atención a Órganos Fiscalizadores provee información a órganos de control fiscal. Cae bajo la responsabilidad del Subgerente de Control de Gestión. Estas auditorías incluyen auditorías de contratos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (un órgano asociado a la Cámara de Diputados), adjudicaciones de contratos y revisiones de procesos de compra por el OIC, auditorías directas sobre diversos temas por la SFP, auditorías realizadas por Pemex Corporativo (PC) y la auditoría externa necesaria para la certificación ISO realizada por una empresa privada contratada por la GCGD. Para este fin, los integrantes del Área recopilan información pedida por los auditores de las áreas operativas de PGPB, construyen bases de datos, convocan reuniones entre los auditores y las áreas de la empresa

relevantes para aclarar dudas sobre los requisitos, proveen asesoría a las áreas operativas y abogan ante las auditorías la interpretación de las normas fiscales.

El Área de Programas Gubernamentales sigue el cumplimiento y la implementación de programas federales relacionados a mejores prácticas administrativas y control en PGPB. Entre los programas de la SFP se encuentra el “Programa de Blindaje Electoral”, el cual consiste en una serie de encuestas sobre el uso de las instalaciones de PGPB para fines electorales. Otro es “Cero Observaciones”, que estipula una investigación de las causas-raíz de las observaciones administrativas recurrentes documentados por el OIC. Un ejemplo de una observación sería que se rebasó el presupuesto de la construcción de un ducto. Para estos dos programas, la GCGD averigua si las normas de los programas se siguieron, apoya el análisis de observaciones y el desarrollo de acciones correctiva por las áreas operativas y administra cursos de capacitación. Otro programa es la “Mejora de Gestión”, una iniciativa de la de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), parte de la Secretaría de Economía (SE). Este programa obliga a las dependencias federales a reducir el número de normas y trámites que rigen sus organizaciones. Para ello, la GCGD convoca reuniones en que decide cuáles normas y trámites pueden ser fusionados o eliminados. Finalmente, los integrantes del Área de Programas Gubernamentales son el enlace de PGPB del Comité de Control y Auditoría (Cocoa). El Comité analiza los estados financieros de la empresa desde una perspectiva operativa para averiguar la razonabilidad de los gastos y está integrado por representantes de la DGPGPB, la SFP, la Secretaría de Energía (Sener), la Secretaría de Crédito y Hacienda Pública (SCHP) y un comisionado (experto operacional designado por la SFP). La GCGD busca información pedida por el Cocoa en las áreas operativas y da seguimiento a sus iniciativas.

Otra área en la SIGD sirve como enlace con el IFAI. Los integrantes de esta área actualizan el portal de transparencia, procesan solicitudes de información bajo el rubro del LFTAIPG, remiten las solicitudes a las áreas internas de PGPB, preparan reuniones de Comité de Información y envían resoluciones a solicitantes. También son responsables para el módulo de atención al público en las oficinas centrales de Pemex. Este módulo es compartido entre las otras divisiones de la empresa.

El Área de Comunicación Organizacional valida la información puesta en el portal público de Internet de PGPB por las diversas áreas de la empresa y se asegura de que el portal corresponde a los reactivos establecidos por la Presidencia de la República. También ayuda con

el mantenimiento del intranet de PGPB y prepara un correo masivo que se envía a toda la empresa y sus clientes cada mes.

El Área de Gestión Documental ve el uso del Sistema de Gestión Documental (Sigdo) en la empresa. El Sigdo es un sistema electrónico de correspondencia que permite archivar y acceder electrónicamente a las comunicaciones en PGPB. Desde su inicio hace más de cuatro años, este sistema ha llegado a tener aproximadamente 1,500 usuarios o una cuarta parte del personal que usa computadoras en PGPB. La GCGD provee capacitación y asesoría para facilitar la adopción del sistema y presiona para que lo adopten las áreas que no lo están aprovechando.

Por último, el Área de Análisis Jurídico actualiza el Sistema Normateca Interno (SIN), una base de intranet en que se encuentran almacenadas todas las normas de Pemex, de acuerdo con las decisiones del Comité de Mejora Regulatoria Interna (Comeri) sobre emitir o eliminar normas. El manual organizacional de la GCGD también contempla que el Área de Análisis Jurídico atienda solicitudes de otras áreas de PGPB y provee asesorías sobre como cumplir con la normatividad requerida por organismos de regulación. Sin embargo, la plaza asociada con estas responsabilidades se encuentra vacante.

El proceso de control de gestión de la GCGD considera las diversas entidades que solicitan información como “clientes” y premia el éxito medido en términos de la rapidez con que las áreas de la GCGD respondan a estas solicitudes y la “satisfacción” de los clientes con las resoluciones entregados. De esta manera, la estructura horizontal de la GCGD está explícitamente diseñada para promover confianza, colaboración, innovación y el intercambio de información entre los funcionarios de las diversas áreas para transferir los procesos de decisión a los expertos que realizan los procedimientos de la GCGD. Asimismo, el resultado buscado de esta configuración organizacional es facilitar una “ágil y flexible” ejecución de los procesos por los trabajadores que atenuaría los problemas causados por cuellos de botella administrativos.

c) Contexto organizacional de la GCGD

La GCGD es parte una de PGPB, que es una división de Pemex. A su vez, Pemex es gobernado en parte por varias secretarías del Gobierno Federal Mexicano. Para entender las fuentes de poder provenientes de las relaciones entre la GCGD y su ambiente exterior, es necesario analizar la posición de la Gerencia en la estructura corporativa de Pemex. El método empleado para hacerlo será un análisis de los organigramas.

Para el análisis del poder en una organización, las estructuras formales e informales son entrelazadas e indistinguibles.⁶⁴ Y, aunque un organigrama no describe las relaciones informales de poder, sí permite vislumbrar la división de trabajo presente, la agrupación de individuos en unidades y el flujo de autoridad formal.⁶⁵ De esta manera, el análisis de organigramas resulta útil porque las estrategias de los actores en la organización surgen a partir de las estructuras formales que permiten una base estable de interacción.

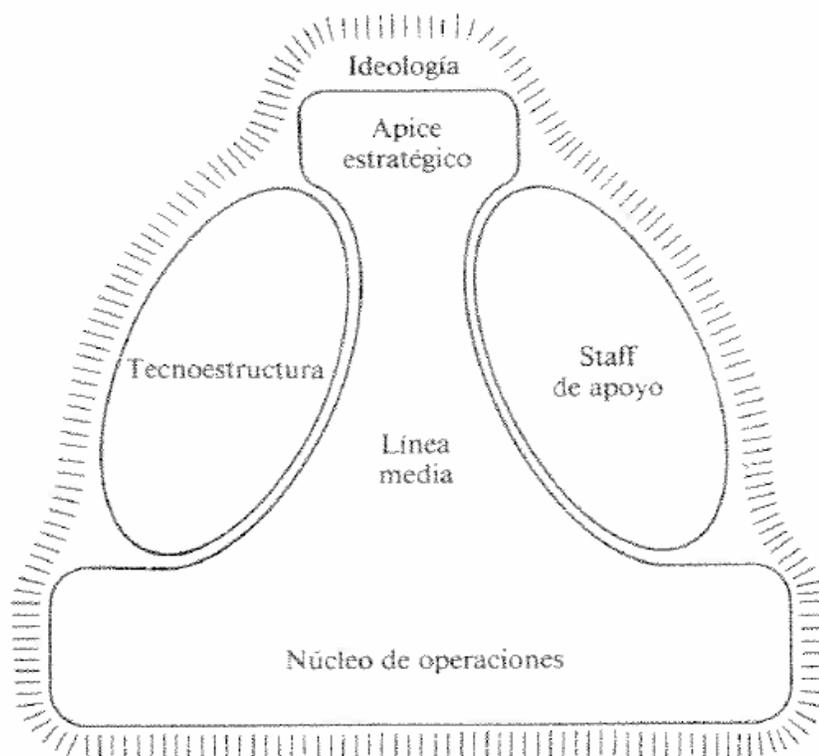
Asimismo, para hacer un análisis de la posición de la GCGD en el organigrama de PGPB, es necesario definir las diferentes partes de la organización y los mecanismos de coordinación que permite que trabajen juntos. Para ello, se empleará el sistema de clasificación ideado por Henry Mintzberg, lo que constituye una síntesis de décadas de investigación empírica sobre la estructuración y funcionamiento de las organizaciones.

Según Mintzberg, las organizaciones modernas y complejas tienen seis diferentes partes. En la base se encuentre el *núcleo operativo*, donde se elaboran los productos y se prestan los servicios. Esto es supervisado por el *ápice estratégico*, el grupo de directores que supervisan todo el sistema vinculado con el núcleo operativo por una jerarquía gerencial llamada la *línea media*. Los analistas que ayudan el ápice estratégico a planear y controlar el trabajo de la organización forman la *tecnoestructura* en una posición fuera de la línea jerárquica de autoridad. También fuera de esta tecnoestructura se encuentra el *personal de apoyo*, que administra diferentes servicios auxiliares como relaciones públicas o asesoría jurídica. La sexta parte de una organización es su ideología, las tradiciones y creencias que la distingue de otras organizaciones.

⁶⁴ Crozier y Friedberg, *Actors and Systems*, 11.

⁶⁵ Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979), 37.

Figura 5: Las seis partes una organización

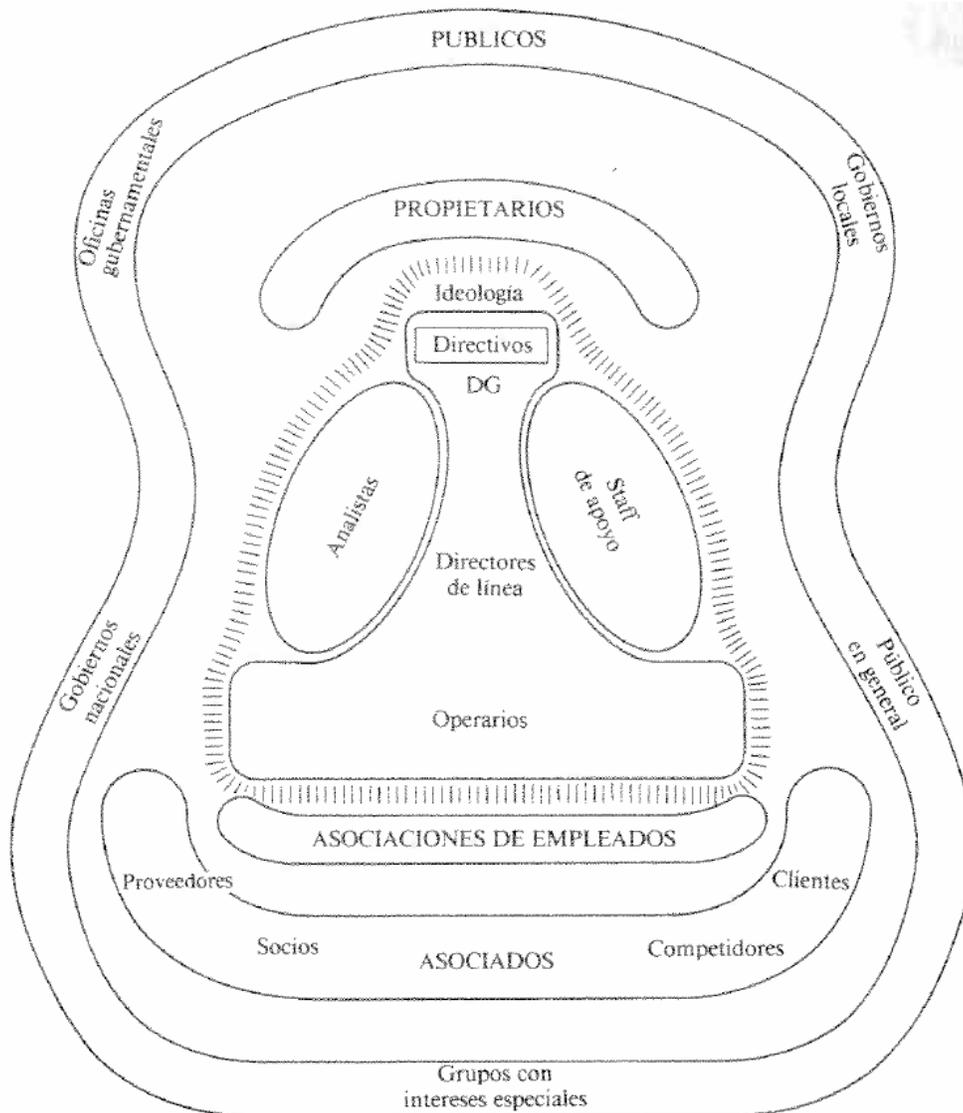


Fuente: Mintzberg y la dirección.

Toda organización tiene un sistema dentro del cual los miembros rivalizan entre sí constantemente para determinar la distribución de poder llamada la *coalición interna*. De igual manera, los individuos y grupos fuera de la organización que intentan influir las acciones realizadas en el interior forman la *coalición exterior*. Una coalición exterior puede consistir en clientes, sindicatos, competidores, entidades gubernamentales y grupos de interés especiales, entre otros, tal como se muestra a continuación.⁶⁶

⁶⁶ Ibid., 99.

Figura 6: Influencias internas y externas sobre una organización



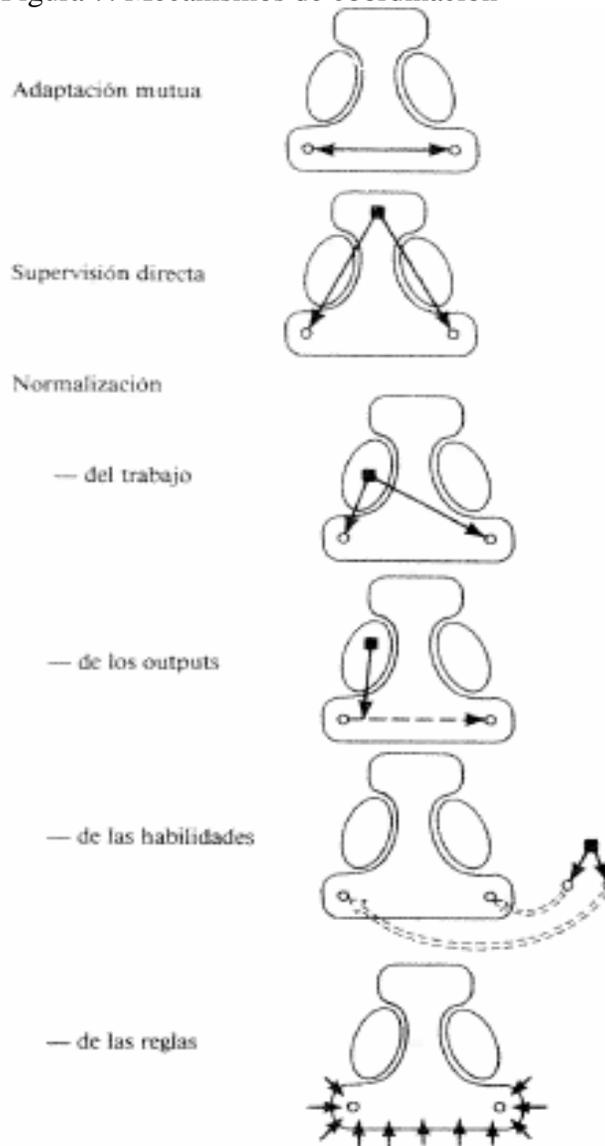
Fuente: Mintzberg y la dirección.

De la división de trabajo presente en cualquier organización surge la necesidad de coordinar para que diferentes grupos especializadas puedan llevar a cabo una actividad. Los diferentes mecanismos de coordinación afectan los flujos de información en la organización, así como el uso de las reglas formales. Asimismo, para complementar el sistema de clasificación elaborado arriba, Mintzberg identificó seis diferentes formas de coordinación posible en una organización a partir de una revisión exhaustiva de estudios empíricos. Varias o todas estas formas pueden ser empleadas al mismo tiempo en el seno de una organización. *Adaptación mutua* es una coordinación informal entre operadores en la base de la organización. *Supervisión directa* ocurre

cuando una persona emite instrucciones formales a los diferentes grupos operacionales. *Normalización de los procesos de trabajo* implica coordinación a partir de la especificación formal de los procesos de trabajo. Generalmente las normas que gobiernan estos procesos son desarrolladas en la tecnoestructura, que también se encarga de evaluar su cumplimiento por las unidades operativas. *Normalización de las habilidades* ocurre cuando las actividades se coordinan a partir del conocimiento técnico de los participantes. *Normalización de los rendimientos* (outputs) logra coordinar los esfuerzos de los individuos en una organización mediante la especificación y medición los productos o utilidades de su trabajo. Finalmente, *normalización de las reglas* sucede cuando todos trabajan a partir de un mismo conjunto de doctrinas formales (véase figura 6).⁶⁷

Como muestra la figura 2, PGPB está dividida en cuatro áreas operativas, tres áreas de análisis y un área de apoyo. Aunque formalmente la GCGD forma parte de la DGPGPB, no

Figura 7: Mecanismos de coordinación



Fuente: Mintzberg y la dirección

⁶⁷ Ibid., 101.

tiene autoridad directa sobre las áreas operativas y desempeña un papel analítico y de normalización. Por lo tanto, según los criterios de Mintzberg, la GCGD forma una parte de la tecnoestructura de PGPB y no de su ápice estratégico. En la cima del ápice estratégico se encuentra el Consejo de Administración de PGPB (CAPGPB), que cuenta con el poder de cambiar los estatutos de la empresa. El OIC no está incluido en el organigrama porque es un enlace de la SFP en PGPB y no es responsable a la DGPGPB. Un realineamiento superficial del organigrama de PGPB permite ver las áreas de la empresa según el esquema general planteado en la figura 5 (véase la figura 7).

Debido a que PGPB es una empresa pública, la coalición de exterior de PGPB es amplia. Como se notó en la primera sección, los órganos del gobierno federal que producen normas y/o realizan auditorías que afectan a PGPB son la SFP, la Sener, la SCHP, la SE, la ASF y la Presidencia de la República.

Es necesario también añadir el Congreso de la Nación a la coalición exterior de PGPB. En adición del poder formal de la Cámara de Diputados de exigir cuentas a PGPB mediante la ASF, los comités de legisladores relevantes pueden llevar a cabo investigaciones a las operaciones de la empresa. Una mayoría simple de legisladores pueden cambiar las leyes que gobiernan a Pemex, como sucedió con la Reforma Energética de 2008 y dos terceras partes pueden cambiar las garantías constitucionales que rigen el sector hidrocarburo.

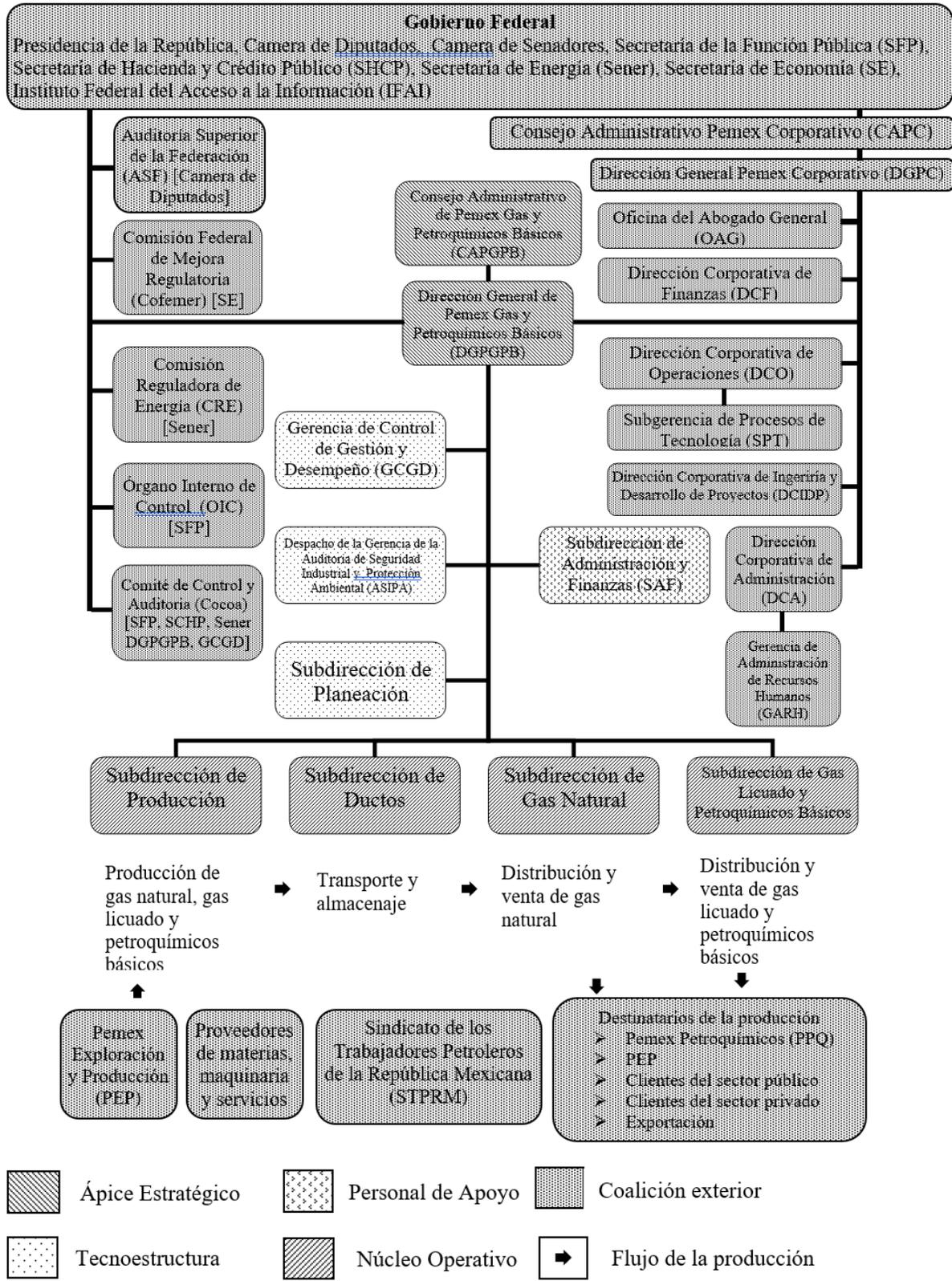
Otra parte importante de la coalición exterior de PGPB es el Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (SNTPRM). Todos los trabajadores permanentes de PGPB que se encuentran debajo de cierto grado están sindicalizados. De esta manera, los trabajadores sindicalizados constituyen una amplia mayoría de los miembros en el núcleo operativo, pero no en el ápice estratégico, la línea media y la tecnoestructura. Por ejemplo, debido al alto grado acordado a analistas en PGPB, en la GCGD sólo una persona está sindicalizada.

Sin embargo, la amplia influencia informal que tiene el SNTPRM en el núcleo operativo de PGPB se ve fortalecida por el importante papel sindical en la nacionalización de los recursos hidrocarburos en México y en las políticas del país. El poder sindical en Pemex está formalizado por la facultad que tiene la SNTPRM de nombrar cinco de los quince miembros del Consejo Administrativo de Pemex Corporativo (CAPC) y de los consejos administrativos divisionales

como el CAPGPB de acuerdo con Artículo Octavo de la Ley de Petróleos Mexicanos. Los otros diez son nombrados por el Ejecutivo Federal.

Finalmente, es importante resaltar que PGPB es una división de una extensa industria nacional petrolera. Recibe su materia prima (gas de formación) de PEP y vende gran parte de su producción a Pemex Petroquímica (PPQ) y a PEP. Todas las divisiones se encuentran bajo la autoridad de Pemex Corporativo (PC), que coordina las actividades de Pemex con su propio consejo administrativo, director general, tecnoestructura y personal de apoyo. Además de estar sujeto a las normas, cuotas, instrucciones y auditorías establecidas por las varias entidades de PC, PGPB depende de la provisión directa por PC de servicios de apoyo clave, los cuales fueron centralizados como consecuencia de la más reciente reforma energética. Entre los órganos de PC que proveen servicios de apoyo se encuentran el Centro de Competencia (CC), que es parte de la Subgerencia de Procesos de Tecnología (SPT) en la Dirección Corporativa de Operaciones (DCO). El CC maneja toda la informática de PGPB, incluyendo el diseño de sus portales de Internet e intranet y sistemas de comunicación digitales. Otra área de apoyo corporativo importante es la Gerencia de Administración de Recursos Humanos (GARH) ubicado en la Dirección Corporativa de Administración (DCA). La GARH administra la información relacionada a la contratación, salarios, indemnización y puestos del personal de PGPB y la industria hidrocarburo nacional. Por último, cabe destacar que la Oficina del Abogado General de Pemex (OAG), parte de la DGPC, revisa y aprueba las nuevas normas de PGPB y proporciona asesoría jurídica en diversos temas para la división. Tras la Reforma Energética, PGPB ya no cuenta con personal dedicado exclusivamente al apoyo jurídico de sus operaciones, tal como se observa a continuación.

Figura 8: División de trabajo, flujos de producción y coalición exterior de PGPB



Fuente: trabajo propio del autor

V. Análisis preliminar

Desde la perspectiva delineada arriba, se espera que uno de los mecanismos que regulan el sistema de acción social concreto en la GCGD es un juego de analistas contra el personal de línea (directores de línea y operadores) (*staff vs. line*). Esto se debe a que la gran mayoría de las actividades de la GCGD corresponden a la normalización de los procesos de trabajo de PGPB. Lo que tienen en común el manejo por la GCGD del Sigdo, el programa de Cero Observaciones, el SGC, la iniciativa “Mejora de Gestión”, la validación del portal de Internet e Intranet y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, es que es que son actividades que la empresa coordina a partir de la especificación formal de sus procesos de trabajo y la evaluación de su cumplimiento por el núcleo operativo. Lo mismo sucede con el papel de la GCGD como enlace entre las áreas operativas y las diversas auditorías. Como se explicó arriba, las auditorías realizadas por diversas entidades en el Gobierno Federal y PC tratan de investigar los procesos de trabajo en las áreas operativas de PGPB (contratos, razonabilidad de gastos, procesos de compra, etc.) y no la producción de gas natural, gas natural líquido y sus derivados básicos.

Adicionalmente, los cursos de capacitación administrados y a veces impartidos por el personal de la GCGD constituyen una actividad auxiliar de la normalización de los procesos de trabajo y no una actividad de normalización de capacitación. Un curso que enseña a un operador de ductos sobre cómo usar el Sigdo, rebatir una observación de la OIC o cumplir con los requerimientos del Programa de Blindaje Electoral, proporciona un entrenamiento ajeno a su capacitación *profesional*. Es una capacitación que facilita la adaptación de los operadores a los controles sobre sus procesos de trabajo no directamente relacionadas al procesamiento, transporte y venta de gas.

En tanto que GCGD participa en la normalización de las reglas de PGPB, estas actividades están diseñadas primordialmente para facilitar la implementación de programas de normalización de los procesos de trabajo. Por ejemplo, las funciones de la GCGD relacionadas al Comerí, la implementación de las iniciativas del Cofemer, las asesorías que presta a áreas operativas y la observancia de las obligaciones de PGPB ante la LFTAIPG promueven que todos los integrantes de PGPB operen a partir de las mismas normas, pero sólo en lo que tiene que ver con la normalización de los procesos de trabajo. Según Mintzberg, la normalización de las reglas es un proceso de coordinación “misionero” que funciona a partir de la propagación de una

ideología.⁶⁸ Desde esta perspectiva, el personal de la GCGD son misioneros del control de gestión y desempeño, pero no de actividades que puedan ser interpretadas como el trabajo directo y específico de la organización como un todo. Por último, vale la pena notar que no se ha identificado un proceso de control de gestión en el manual de operaciones de la GCGD enfocado en la normalización de los rendimientos de PGPB.

El papel de la GCGD en la normalización de los procesos de trabajo de PGPB es relevante porque la habilidad de la tecnoestructura de generar normas mediante la autorización de sus recomendaciones por el ápice estratégico y evaluar su cumplimiento convierte los analistas en el grupo dominante en una organización altamente compleja que se ve obligada de coordinarse primordialmente mediante la normalización de sus procesos de trabajo.⁶⁹ Por lo tanto, los integrantes de la tecnoestructura prefieren una organización descentralizada horizontalmente de forma limitada. Presionan para que el poder este compartido entre el ápice estratégico y los analistas para maximizar la incertidumbre que controlan mediante la generación de nuevas normas que afectan los procesos de trabajo.⁷⁰

Asimismo, a pesar de que la tecnoestructura carece de una autoridad formal en la organización, su influencia reduce el margen de libertad de los directores de la línea media y los operadores del núcleo operativo.⁷¹ Con respecto a los directores de línea, la normalización explícita y evaluación de procesos de trabajo reduce la posibilidad del uso arbitrario de la autoridad que imparte sus posiciones en la jerarquía formal. Por lo tanto, los directores de línea prefieren una organización descentralizada verticalmente coordinada primordialmente con la normalización de rendimientos. Esta forma de coordinación les permite la libertad de usar su poder formal de la manera que les conviene para lograr las cuotas establecidas.

Como se delineó arriba, la creación de reglas explícitas que gobiernan los procesos de trabajo paradójicamente da a los operadores un margen de maniobra frente a sus supervisores. Sin embargo, lo ideal para los operadores sería una organización descentralizada en la que la coordinación surgiera a partir de la adaptación mutua posibilitada por la normalización por capacidades basada en sus conocimientos técnicos. Esta situación maximizaría su control sobre la zona de incertidumbre que surge en el núcleo operativo: los procesos de producción. Debido

⁶⁸ Ibid., 223-224

⁶⁹ Ibid., 110.

⁷⁰ Ibid., 105, 111-112.

⁷¹ Ibid., 134.

a que las reglas explícitas que gobiernan procesos de trabajo limitan la discreción de los operadores sobre los procesos de producción, éstos ven los intentos de normalización de procesos de trabajo como una restricción inoportuna de su margen de libertad. Adicionalmente, debido a que los analistas no están involucrados directamente en la producción y miden la forma en que se trabaja en lugar de los logros de los trabajadores, los operadores frecuentemente ven a la normalización de trabajo como una molestia ajena a sus actividades profesionales y una carga sin sentido. Asimismo, los integrantes del núcleo operativo resisten los intentos de normalización de la tecnoestructura tanto como sea posible. La gerencia entonces pese a ser un normalizador, requiere que sus miembros calculen hasta dónde va a ser posible la implementación real de dicha normalización por parte de los trabajadores en línea. De esta manera, los trabajadores de la gerencia comprenden que, si bien son normalizadores, requieren de la anuencia de los demás trabajadores en línea para poder justificar a la organización está cumpliendo con su función. En otras palabras, se genera un juego de negociación mutua que intenta reducir la incertidumbre de lo que significa acatar las normas y protegerse de posibles castigos o sanciones por incumplimiento de dichas normas externas.

Sin embargo, la existencia de los tres grupos descritos arriba en el seno de una organización no explica por sí mismos que haya un juego de poder y negociación entre los analistas y el personal de línea. Hay “terceros factores”⁷² que determinan la correlación de fuerzas en la negociación entre los tres grupos.

Primero, entre más grande la organización, más especializadas y diferenciadas son sus áreas operativas. Un mayor grado de especialización hace más necesaria la coordinación mediante la normalización de procesos, rendimientos y reglas y aumenta los problemas de comunicación asociados con la adaptación mutua y la supervisión directa. Por ejemplo, es difícil que un ingeniero especialista en mecánica de fluidos coordine sus actividades por adaptación mutua con un geólogo especialista en exploración petrolera. Sin embargo, sí es factible que un cirujano se coordine por adaptación mutua con un anestesiólogo. En el primer caso la coordinación es difícil de lograr porque uno no puede evaluar el trabajo del otro; necesitan que alguien cree un sistema que evalúe su desempeño. En el segundo caso, si el paciente despierta a gritos, el cirujano sabe que su colega no hizo bien su trabajo.

⁷² Véase Elster, *Explaining Social Behavior*, 33-35.

Segundo, entre más antigua una organización, más fácil es la normalización de sus actividades por la tecnoestructura. Este efecto se debe a que las organizaciones desarrollan rutinas con el tiempo y estas rutinas hacen su proceder más predecible,⁷³ lo que permite a la identificación de las fuentes de incertidumbre presente en estas rutinas y la creación de reglas formales para contrarrestarlas.⁷⁴ A cambio, una organización que enfrenta un ambiente dinámico debe mantener un alto grado de flexibilidad para responder rápidamente ante circunstancias imprevisibles. Esto sólo es posible con la supervisión directa o la adaptación mutua.⁷⁵ Por su naturaleza, la normalización por procesos, rendimientos y reglas explícitas impiden la flexibilidad. De este modo, la tercera variable que hay que considerar es la estabilidad del ambiente organizacional: entre más dinámico el ambiente de una organización, menos importancia tiene su tecnoestructura.

Asimismo, vale la pena notar que PGPB es una empresa muy grande con una larga historia y maneja operaciones diversas que requieren altos grados de especialización técnica. También cabe mencionar que en virtud de la protección constitucional brindada a Pemex por el Artículo 27 de la Constitución, PGPB no enfrenta ningún competidor en el mercado por sus productos y, por lo tanto, encuentra un mercado estable en que gran parte de su producción se destinan a otras divisiones de Pemex. Además, PGPB no tiene la necesidad de cambiar sus productos debido a que el segmento del mercado hidrocarburo al que le suministra está establecido por los Estatutos de Pemex y no por las fuerzas de mercado.

Con base en lo interior, se espera que haya una normalización extensa en PGPB y que el mecanismo de coordinación primordial sea la normalización de procesos. El alto grado de especialización favorece este tipo de normalización y al mismo tiempo excluye la posibilidad de que la adaptación mutua y la normalización por capacidades fueran maneras viables de coordinar la empresa.

De igual manera, la protección de las presiones del mercado brindado a PGPB como empresa estatal aumenta la factibilidad de llevar a cabo normalizaciones de procesos, pero reduce los incentivos de coordinar a partir de la normalización de rendimientos o mediante la supervisión directa. Finalmente, la edad y el tamaño de PGPB hacen más probable que la ideología fundadora de la empresa sucumba a los intereses de diversos grupos en las coaliciones

⁷³ Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*

⁷⁴ *Ibid.*, 136.

⁷⁵ *Ibid.*, 108.

internas y externas dentro de la misma. La “conversión de ideología en rutina” en este proceso de maduración organizacional reduce la probabilidad de una coordinación basada en la normalización de reglas y a su vez aumenta la factibilidad de la normalización de procesos.⁷⁶

Asimismo, se puede imaginar que hay un juego de analistas contra personal de línea en el seno de PGPB y que la tecnoestructura, liderado por la GCGD con su importante papel de normalización de procesos. En este sentido, los directores de línea y los operadores se resignan a aceptar las normas impuestas por el personal de la GCGD. Sin embargo, resistirían con excusas basadas en su carga de trabajo. De igual forma, se espera encontrar un juego de información entre el personal de la GCGD y el personal de línea alrededor de la provisión de información para la evaluación del cumplimiento de los diversos procesos de control. Sin embargo, la posición de negociación del personal de la GCGD sería dominante porque cuentan con el respaldo del ápice estratégico de la empresa para aplicar las reglas formales, mientras que la discreción de los gerentes de línea y el control de los operadores sobre los procesos de producción son acotados.

Debido a que gran parte del trabajo de la GCGD es extraer información del núcleo operativo de PGPB para verificar su apego con la normatividad, se plantea la hipótesis de que un juego de información es uno de los mecanismos más importantes que rige el sistema de acción social en la gerencia. Este juego de información es en realidad un juego de equilibrio: es decir existe una búsqueda por parte de ambos grupos para encontrar un nivel “satisfactorio” de regulación, que reduzca la incertidumbre a ambas partes, aunque esté equilibrio no sea necesariamente un equilibrio organizacionalmente racional u óptimo. Como muestra la figura 4, la Gerencia está descentralizada horizontalmente en áreas de trabajo y estas áreas a su vez se dividen en grupos que trabajan en programas específicos. Esta estructura implica que el mecanismo de coordinación prevaleciente en la GCGD es el ajuste mutuo. Asimismo, se espera que la GCGD esté fragmentada en pequeños grupos que surgen alrededor de proyectos de trabajo específicos. En cada grupo los individuos negocian entre sí para intercambiar la información que cada individuo obtiene de sus respectivos enlaces en el núcleo operativo y lograr sus objetivos colectivos.

Sin embargo, este fraccionamiento de la Gerencia alrededor de los flujos de información relevantes a tareas específicas impediría la colaboración y que se comparta de información entre

⁷⁶ Ibid., 287.

grupos. La estrategia de cada grupo sería que los demás sepan lo menos posible sobre sus actividades porque, de lo contrario, el gerente o uno de los subgerentes podrían reasignar el cargo de trabajo de una manera desfavorable. De esta manera, la estructura de la GCGD explícitamente diseñada para reducir la jerarquización aumenta el margen de maniobra que tienen los trabajadores frente a intentos de supervisión directa por parte del gerente y los sugerentes.

No obstante, hay un variable más que podría afectar profundamente a este sistema de acción social. Se trata de la extensa y, poderosa coalición exterior de PGPB (véase figura 7). Esta coalición se divide en tres grupos: el Gobierno Federal, PC y el STPRM. La presencia sindical en la coalición exterior de PGPB podría tener dos efectos. Primero, la incertidumbre que el STPRM provoca como consecuencia de su influencia en el núcleo operativo que fortalece la posición de negociación de los operadores frente a los intentos de normalización de los procesos de trabajo impuesto desde la tecnoestructura. Segundo, la influencia del STPRM puede provocar la centralización del poder en la empresa en el ápice estratégico y como consecuencia aumentar el grado de formalización en PGPB. Este efecto paradójico se debe a que los cinco votos en la CAPGPB representan una fuente de incertidumbre que el sindicato puede aprovechar para presionar a la DGPGPB a fin de implantar la agenda sindical desde el ápice estratégico.

A su vez, la presencia de PC en la coalición exterior de PGPB podría tener un efecto parecido a la del sindicato. PGPB es una división “descentralizada” en la industria nacional hidrocarburo y, como señala Mintzberg, “descentralizado no significa descentralizado.”⁷⁷ La lógica del marco teórico plantando arriba dicta que la tendencia del ápice estratégico y tecnoestructura corporativos es aumentar la normalización, centralización y rigidez de las divisiones nominalmente descentralizadas. Ello se debe a dos razones. Primero, debido a que la dirección corporativa busca reducir las fuentes de incertidumbre provenientes de las divisiones y que la dirección corporativa ejerce su autoridad formal a través de los ápices estratégicos divisionales, el resultado global de la influencia de la dirección corporativa es la centralización del poder en las divisiones descentralizadas en sus ápices estratégicos.⁷⁸ De igual manera, el nivel de normalización y rigidez en las unidades centralizadas es aumentado por la necesidad de la dirección corporativa de agregar información estandarizada sobre las actividades de las

⁷⁷ Ibid., 157.

⁷⁸ Ibid., 158.

divisiones a fin de coordinarlas según los objetivos corporativos. Asimismo, la tecnoestructura divisional se vuelve un “instrumento” de las oficinas corporativas y, al mismo tiempo, reduce su papel de asesor al ápice estratégico de la división.⁷⁹ En otras palabras, el papel de la coalición exterior puede ser el de incrementar la necesidad de generar un equilibrio, un equilibrio cuyo principal sentido no es necesariamente la eficiencia organizacional, sino en realidad asegurar a las diferentes partes que se ha llegado un punto de negociación aceptable respecto de lo que cada parte puede hacer, o no. Este equilibrio es satisfactorio para los actores y cambiarlo implica romper certidumbres que puede ser para los actores muy preciados. De ahí la resistencia a modificarlo sustantivamente y el miedo a que cambios generen desequilibrios que rompa con el acuerdo pactado organizacionalmente en forma implícita.

El efecto de esta situación sobre el juego entre analistas y personal de línea divisionales tiene dos aspectos. Primero, la tecnoestructura divisional en una empresa descentralizada controla el flujo de información entre los núcleos operativos divisionales y las oficinas corporativas. Esto le proporciona una oportunidad para emprender un juego de información y fortalecer su posición de negociación frente a las oficinas corporativas y las otras áreas de la división. Sin embargo, al mismo tiempo, la tecnoestructura divisional pierde su discreción sobre cómo proceder con la normalización de los procesos de trabajo.

Cabe añadir en esta sección que en el caso de PGPB, la GCGD depende también del personal de apoyo de PC para llevar a cabo diversas tareas de normalización. Esto incluye servicios de informática, asesoría jurídica y todo lo que tiene que ver con los recursos humanos. Sin embargo, la GCGD no controla ninguna fuente de poder para negociar con estas áreas en PC; es decir, las direcciones corporativas no son responsables ante la DGPGPB. Se plantea como hipótesis que el personal de la GCGD afectado por esta dependencia arme estrategias alrededor de la fuente de incertidumbre creada por la centralización de estas áreas de apoyo. Asimismo, se espera que estas estrategias reflejen la asimetría en las posiciones de negociación.

Finalmente, hay que tomar en cuenta el efecto de la abundancia de actores relacionados al Gobierno Federal en la coalición exterior de PGPB. Se han identificado cinco secretarías de estado y seis órganos federales de diversa índole que participan en la normalización y evaluación de los procesos de PGPB. Adicionalmente, como se mencionó arriba, la Presidencia de la

⁷⁹ Ibid., 159.

República tiene una importante autoridad directa sobre la empresa y el Congreso de la Nación puede cambiar las leyes que la gobiernan, como lo hizo en la reciente reforma energética.

Al igual que el STPRM y PC, la influencia de los actores en el Gobierno Federal sobre PGPB podría aumentar el nivel de centralización y formalización en la empresa, ya que ejercen su control mediante el ápice estratégico. En el caso específico de la GCGD, su papel ante la presencia del Gobierno Federal es actuar como enlace entre instituciones normativas y el núcleo operativo de la empresa. Por un lado, este papel fortalece la autoridad formal de la GCGD en el juego entre analistas y personal de línea y podría representar una oportunidad para el personal de la GCGD para iniciar un juego de información. Sin embargo, por otro lado, la GCGD tiene poca influencia sobre la formulación de los programas y auditorías que se ve obligado de facilitar. Los organismos federales pueden pedir información, auditar o imponer una norma a PGPB arbitrariamente y si la GCGD no cumple, sufre sanciones. Por lo tanto, es probable que la GCGD tenga muy poca discreción sobre la normalización de los procesos en PGPB. Esto no quiere decir que no existen juegos de información y negociaciones entre personal de la GCGD y entidades federales. Sin embargo, la correlación de fuerzas sería dispar, de manera que la GCGD tiene poco margen de maniobra frente a las autoridades federales. La GCGD sólo cuenta con su conocimiento especializado sobre PGPB y el flujo de información como fuentes de incertidumbre para enfrentar a funcionarios federales con el poder de fijar arbitrariamente los requisitos de sus programas y auditorías y la facultad de sancionar el incumplimiento.

Por lo tanto, el resultado del desigual juego de poder entre los integrantes de la GCGD y los funcionarios federales es que el GCGD puede ser visto por la organización básicamente como un instrumento de los órganos normativos del Gobierno Federal en PGPB. Esta es la fuerza y al mismo tiempo la debilidad de la gerencia en este juego: es su fuerza porque a final de cuentas esta normatividad externa tiene que ser acatada. Pero es su debilidad dado que gran parte de su éxito como gerencia está en el acatamiento por parte de los otros actores de la organización de los marcos de normalización. Aquí comienza el juego, unos actores se requieren a los otros: los trabajadores de línea saben que deben acatar las normas la pregunta es ¿hasta dónde? La gerencia sabe que debe imponer los patrones normativos, la pregunta es ¿hasta dónde? Aquí donde los actores entran en un juego de negociación, y buscan constantemente un equilibrio que reduzca las incertidumbres mutuas que este juego les impone. Debe quedar claro, que los juegos organizacionales de este tipo no necesariamente buscan el bienestar

organizacional general, sino básicamente la evasión de la incertidumbre que permita los diferentes actores seguir cooperando. Por ellos son tan difíciles de transformar estos juegos, ya que intentar modificar el equilibrio implica siempre el riesgo de crear desequilibrios e incertidumbres muy grandes. Cualquier intento de cambiar estos juegos, requiere un análisis cuidadoso respecto de los nuevos equilibrios que deben de ser construidos y que podría ser aceptables por los actores.

De igual manera, se plantea que lo mismo sucede como resultado del disparejo juego de poder entre los integrantes de la GCGD y las direcciones corporativas, sólo que sería menos notable en el sistema de acción social de la GCGD debido la preeminencia de programas y auditorías federales en las actividades de la Gerencia.

Quizá esta dinámica explica la discrepancia entre el manual de operaciones de la GCGD que establece el objetivo de la organización como proveer análisis a la DGPGPB que facilita la toma de decisiones por la DGPGPB en función de cumplir las metas establecidas en el programa estratégico de la empresa y la ausencia de un procedimiento específico dedicado al programa estratégico de PGPB. Tampoco se puede hallar un procedimiento en que la GCGD provee información a la DGPGPB sin que fuera parte de un proceso de evaluación federal o corporativa. De hecho, el modelo teórico planteado arriba predice poca comunicación entre DGPGPB y la GCGD.

El papel de la GCGD como instrumento de entidades en la coalición exterior de PGPB permite sacar las siguientes suposiciones preliminares sobre el sistema de acción que gobierna y el comportamiento de su personal. Primero, hay pocos incentivos de tomar la iniciativa. En una tecnoestructura de una organización que se coordina primordialmente por procesos, los analistas tratan de ampliar su control sobre las fuentes de incertidumbre en la organización mediante la introducción de nuevas normas que gobiernan los procesos de trabajo. Los riesgos asociados con el desarrollo y la implementación de una nueva norma son compensados por la posibilidad de aumentar el margen de libertad de los analistas en la organización. Sin embargo, en el caso de la GCGD, la implementación de una nueva iniciativa aumentaría el margen de libertad de un órgano como la SFP y, a su vez, causaría la resistencia del personal de línea.

Segundo, la posición de la GCGD como instrumento de los actores de la coalición exterior de PGPB aumenta la tendencia de la GCGD de fragmentarse en pequeños grupos que evitan colaborar o compartir información. Esto se debe a que los flujos de información pasan

del núcleo operativo a una de las áreas de trabajo de la GCGD y luego a un órgano normativo en la coalición exterior sin tener que pasar a otras áreas de la GCGD o PGPB. La estrategia del personal de la GCGD sería entonces mitigar la incertidumbre causada por la introducción arbitraria de nuevos programas gubernamentales y auditorías con la construcción de nichos en estos flujos. Esto implica que los analistas cultivan sus redes de enlaces en el núcleo operativo de la empresa que le permite resolver las solicitudes rápidamente. Es muy probable que los miembros del área dividan el trabajo entre sí con base en una negociación que toma en cuenta los flujos de información que cada uno tiene a su disposición. En este sentido, cada uno se especializa para alcanzar los objetivos del área más rápidamente. Sin embargo, también evitarían compartir información o trabajar en equipo con personas fuera de su pequeño grupo. Si otras personas supieran hacer su trabajo, perderían entonces su margen de libertad y el gerente podría asignarles otra área en la cual trabajar.

Finalmente, cabe destacar que la coalición exterior de PGPB sufre conflictos persistentes que a veces estallan públicamente, como en el periodo previo a la aprobación de la Reforma Energética de 2008. Los conflictos en la coalición exterior son relevantes al sistema de acción social en una organización porque los actores opositores exteriores recurren a fortalecer sus posiciones de negociación con el reclutamiento de miembros de la coalición interna a sus alianzas y, de esta manera, politizan la organización.⁸⁰ La organización politizada se caracteriza por el uso del poder legítimo para fines ilegítimos⁸¹ y la malversación de los recursos organizacionales para los conflictos y el beneficio individual.⁸²

Si el conflicto en el seno de una organización persiste, puede socavar las fuentes de influencia legítima hasta impedir la coordinación. La única manera de que una organización politizada pueda sobrevivir es con la resolución del conflicto por la victoria de uno de los bandos de rivales o mediante la explotación de una posición privilegiada que permita que el conflicto persista de una forma relativamente estable, penetrando todas las partes de la organización.⁸³

Como división de una empresa pública con una larga historia de politización, PGPB es terreno fértil para el juego de poder de los “candidatos estratégicos” que frecuentemente ocurre en una situación de conflicto persistente. Este juego consiste en que cada coalición política

⁸⁰ Ibid., 109.

⁸¹ Ibid., 241.

⁸² Ibid., 245.

⁸³ Ibid., 242 -242.

avanza su agenda mediante la promoción del ascenso de sus partidarios y el sabotaje de las carreras de sus opositores.⁸⁴ El efecto de este juego es personalizar el poder en la organización, lo que dificulta la coordinación por procesos y aumenta la incertidumbre causada por el poder arbitrario derivado por el uso ilegítimo de poder legítimo.

Aunado a lo anterior, se toma en consideración que la politización de PGPB podría ser otra fuente de incertidumbre que determina el sistema de acción social en la GCGD. El papel normalizador de la Gerencia podría permitir extender la influencia de la coalición que la domina en toda la empresa. Los problemas asociados con los niveles sub-óptimos de comunicación, acción colectiva, desempeño profesional e iniciativa individual serían exacerbados por la existencia de juegos de políticos en la GCGD, ya que su presencia aumentaría los riesgos asociados con salir de la seguridad relativa de los nichos.

⁸⁴ Ibid., 241.

VI. Descripción de las relaciones en la GCGD⁸⁵

Las entrevistas revelaron que en general las relaciones en el GCGD pueden ser caracterizadas como tensas y hostiles. Aunque la mayoría de los empleados afirmaron que, personalmente, estarían dispuestos a cooperar, compartir la información y también tomar la iniciativa, creen que no iban a ser correspondidos por los demás. Por consiguiente, consideran que proponer nuevas ideas o compartir la información simplemente daría elementos para críticas. Sin embargo, algunos pequeños grupos de personas asignadas a las mismas tareas gozan de relaciones relativamente cordiales. En el seno de estos grupos se dividen responsabilidades, se trabaja en equipo y se comparte la información.

Otra característica general de la GCGD es que, con algunas notables excepciones, los analistas se sienten insatisfechos con sus trabajos. Sin embargo, las razones que dieron para esta insatisfacción varían en función de las responsabilidades asignadas. En la SCG, los analistas asignados al grupo de trabajo de las auditorías (José, Maeztin y Gustavo) se quejan amargamente de que a menudo se sienten desbordados de trabajo. Desde su perspectiva, el problema es que las solicitudes de auditoría son enviadas por la SFP de manera impredecible, son mal definidas y con frecuencia llegan de última hora. Ante ello, a menudo son obligados a madrugar para alcanzar las fechas límites establecidas por los órganos fiscalizadores. José, Maeztin y Gustavo sienten muchas presiones para cumplir con las fechas límites a todo costo, porque si PGPB no satisface los requerimientos de los auditores la empresa podría sufrir una multa como sucedió antes de que se creara la GCGD. Asimismo, se sienten muy resentidos con el resto de la GCGD porque nadie le ofrece ayuda cuando están obligados a quedarse horas extra en la GCGD, a excepción de Santiago, el sugerente de la SCG. Santiago se quejó de los mismos problemas y comentó que a menudo se veía obligado a convocar reuniones entre las áreas operativas y los auditores para aclarar pedidos mal definidos. Él atribuye el problema a la desorganización y falta de profesionalismo de la SFP exacerbada por la presencia de auditores con poca experiencia en el sector hidrocarburos. Santiago que estos auditores tratan a PGPB como si fuera otra secretaría de Estado y no tienen expectativas realistas del tiempo que una empresa compleja con sedes en todo el país necesita para recabar datos. Ante estas dificultades, expresó la opinión que el esfuerzo del grupo de auditorías era poco apreciado por Daniel, así como por el resto de la

⁸⁵ Para respetar la anonimidad de los entrevistados, los nombres han sido cambiados. También se omitió detalles que podrían revelar la identidad de los entrevistados, con la excepción del gerente y los dos subgerentes.

GCGD y que hace falta asignar más mano de obra a la SCG para repartir la carga de trabajo en la GCGD de una manera más equitativa. Por su parte los miembros de la SCG sienten el apoyo de Santiago ante el exceso de trabajo y la urgencia, A menudo Santiago usa su autoridad para negociar prórrogas o les apoya participando directamente en el trabajo de los analistas. En general, las relaciones entre los empleados en el SCG se calificaron como buenas. Debido a la percepción de que la carga de trabajo no está repartida de manera equitativa en la GCGD los miembros del equipo de auditores se encuentran resentidos con Daniel y confían en Santiago para representar sus intereses con él.

En contraste, los analistas de SIGD que se sienten insatisfechos con su trabajo se quejan de aburrimiento y de que su trabajo no agrega valor a la empresa. Alejandra y Rafael fueron especialmente duros en sus críticas, Alejandra completó una formación de posgrado en el extranjero y mencionó que es amiga de un intelectual público influyente en el CIDE. Sintió que la GCGD subutiliza a los analistas "muy bien pagados", altamente calificados, porque la GCGD no cumple con su misión de análisis estratégico al director general de PGPB. En lugar de decidir el futuro de la empresa los analistas estaban ocupados con la "talacha" necesaria para documentar y monitorear la implementación de programas de gobierno que no agregan valor a PGPB.

Como un ejemplo, Alejandra menciona el programa de "Rezago Educativo" implementado en todo el Gobierno Federal por la Presidencia de la República. El objetivo del programa es reducir la proporción de empleados federales que no terminaron la preparatoria. De esta manera, el programa estipula que los empleados del gobierno que no terminaron sus estudios de secundaria deben asistir a clases nocturnas en centros de educación para adultos. Sin embargo, el poder político del STPRM hace imposible obligar a los empleados de Pemex a participar en el programa. De esta manera, de los miles de trabajadores en Pemex que en teoría deberían participar en el programa, sólo 60 personas se inscribieron. En PGPB, siete personas aprovecharon del programa. Pero "Rezago Educativo" era un programa federal y por lo tanto la GCGD se vio obligada a "cumplir" con los requisitos administrativos del programa con participantes o sin participantes. Así, los analistas de la GCGD pasaron cientos de horas en la redacción de reportes y la realización de reuniones sobre los siete estudiantes. Alejandra afirmó con frustración que "el tiempo nuestro gastado en esto valió mucho más que la suma de los

salarios anuales de los participantes en el programa... esta es la dinámica de la mayoría de los programas gubernamentales.”

Por su parte, Rafael compara desfavorablemente su experiencia de trabajo en Pemex con su experiencia de trabajo en una multinacional suiza. Se siente desmotivado porque no tiene ninguna influencia sobre los programas que debe implementar y que estos programas no agregan valor a la empresa. Afirma que los programas de rendición de cuentas que maneja “evalúan todo excepto lo que la gente [en las áreas operativas] realmente hace: operaciones”. Rafael se encarga de dos programas gubernamentales: Blindaje Electoral y Cero Observaciones. Según Rafael, Blindaje Electoral consiste en mandar “cuestionarios tontos” a los centros operativos sobre el uso de los recursos de la empresa para fines electorales. Cero Observaciones es un programa de rendición de cuentas instituido por la SFP con el fin de extender una cultura de control interno. Un ejemplo de una observación sería que se pagó más de lo que se esperaba por la construcción de un ducto. Si una observación ocurre, representantes de la GCGD, el OIC y el área operativa afectada llevan a cabo una investigación de causas-raíz y recomiendan una solución. Rafael considera que la intención del programa es loable pero que el diseño mal definido hace que sea más fácil manipular la clasificación de observaciones de manera que no sean recurrentes que cambiar las causas-raíz. Por ejemplo, si la causa de observaciones recurrentes es que a un supervisor le falta capacitación, no es posible obligarlo a asistir a cursos si es miembro del STPRM. Sin embargo, tampoco es posible reportar a la SFP que no se puede hacer frente a las causas-raíz. Asimismo, lo que se hace a menudo es definir las observaciones de manera que todos tienen su propia categoría y no se reconocen formalmente como recurrentes.

Los analistas de SIGD como Alejandra y Rafael que manifestaron su animadversión con los programas gubernamentales observaron que las áreas operativas tratan de minimizar el tiempo gastado en estos programas. Por lo tanto, los analistas de la GCGD tienen la tarea desagradable de “hostigar” constantemente a las áreas operativas para conseguir información o para que se cumplan con los estándares establecidos. Sin embargo, a pesar de que comparten las mismas quejas los analistas desafectados del SIGD no forma un grupo aliado como los miembros del grupo de auditorías. Sólo cooperan con personas asignadas a los mismos proyectos o con nadie.

Un buen ejemplo de cooperación es la relación de trabajo de Laura y Lucía. Las dos analistas asignan responsables para tramitar las solicitudes de información realizadas en virtud

de la LFTAIPG. Cada una mantiene una red de contactos personales en las áreas de operación y se dividen las solicitudes de información en función de la persona que tiene el mejor contacto en el área pertinente.

Por otro lado, algunos miembros de SIGD mantienen una actitud positiva hacia su trabajo. Esta actitud se basa en la opinión de que los programas ejecutados por la GCGD contribuyen a la modernización de PGPB. Este grupo incluye a Eduardo, al Subgerente de SIGD, Alicia y David.

Alicia y David trabajan en el sistema de correspondencia electrónica mencionada por Daniel como uno de sus logros de modernización importantes. Por su parte, Joaquín fue contratado por Daniel para supervisar el cumplimiento de PGPB con la Organización Internacional de Normalización (*International Standardization Organization*, ISO). Joaquín también expresa la idea de que su trabajo es valioso y contribuye a la modernización de PGPB.

Por último, los miembros de la GCGD manifestaron actitudes muy diversas hacia la Cultura de Alto Desempeño y el Balanced Score Card que Daniel trató de instituir. Eduardo, Joaquín, Alicia y David apoyan ambas iniciativas con entusiasmo y lamentan que otros miembros de la GCGD no pudieron interiorizar sus preceptos. Alejandra, la persona a la que Daniel le encargó crear los criterios de BSC, opinó que los miembros de la GCGD que se oponen al BSC "no entienden lo que es un indicador" y prefieren ser evaluados por los procesos y no por objetivos. También considera que el BSC y la Cultura de alto rendimiento son una forma de "hipocresía" por parte de Daniel diseñada para impulsar su imagen como un modernizador de la empresa.

Otros empleados en SIGD fueron abiertamente críticos con las iniciativas o las describieron como ideas optimistas que nunca funcionarían en la práctica porque la gente tenía mucho trabajo para pasar tiempo con ellos. En particular, algunos miembros de SCG se quejaron de que no fueron consultados por Alejandra y Daniel sobre los criterios del sistema y como resultado el BSC no califica su trabajo de una manera adecuada. Existe un desacuerdo entre los miembros de la GCGD sobre los verdaderos "clientes" de la GCGD. Un grupo conformado por el grupo de auditoría, Rafael y Alejandra afirma que los clientes son las áreas operativas. Otro grupo encabezado por Daniel, Eduardo, Joaquín, Alicia y David afirma que las organizaciones de normalización y fiscalización en el PC y el Gobierno Federal son los verdaderos clientes de

la Gerencia. Las actitudes de los miembros hacia Daniel reflejan esta divergencia de opinión sobre su persona, por lo que Daniel es una figura polémica en el GCGD.

Sin embargo, a pesar de su importante posición en el organigrama de la GCGD, Eduardo sólo es mencionado dos veces a lo largo de las entrevistas. En ambas ocasiones por el uso de su autoridad formal para presionar a las áreas operativas para la entrega de información a tiempo. Eduardo no es mencionado en absoluto por Daniel excepto que él es uno de sus "mejores" miembros de la GCGD, junto con Alicia, David y Joaquín.

El estudio también observa un conflicto entre los empleados más nuevos y antiguos. No se desprende de las entrevistas exactamente dónde las líneas de este conflicto se han quedado, pero los "mejores empleados" de Daniel son todos los recién llegados al GCGD. Los empleados también mencionaron que dos empleados de más edad salieron de la GCGD seis meses antes de las entrevistas por un desacuerdo con los intentos de Daniel para cambiar la organización.

Por último, un número de empleados mencionó la posibilidad de que el GCGD se trasladaría a la PC como resultado de una reciente reforma energética aprobada por el Congreso de los mandatos de la centralización de Pemex en nombre de una mayor eficiencia. Se consideró que, si la GCGD iba a ser centralizada, dos listas se elaborarían: una con los nombres de las personas que se mueven a la PC y otra con el registro de la gente que va a ser despedida. Algunos empleados sentían que el ambiente en el GCGD era hostil porque la competencia para mantener sus puestos de trabajo es un juego de suma cero, donde criticar a un colega, reduce las posibilidades de que uno sea despedido. Una gran ansiedad se sentía acerca de esta situación y en una de las entrevistas un empleado se quebró y lloró.

VII: La reconstrucción del sistema de acción en la GCGD

Un análisis de las estrategias estables de los actores en la GCGD reveló cinco diferentes categorías de actores en la negociación constante que afecta al sistema de acción social en GCGD: Los analistas, operadores, Daniel, Eduardo y Santiago. La clasificación se realizó a partir de los recursos, metas y restricciones compartidas (véase los cuadros al final del capítulo). La interacción en y entre estos grupos revela los mecanismos que regulan el sistema de acción en la GCGD. La siguiente sección es un análisis de las estrategias de los actores y una reconstrucción del sistema de acción en la GCGD.

El Gobierno Federal y Pemex Corporativo emiten solicitudes de auditoría y de información de gestión sobre el cumplimiento de PGPB con los programas. Los analistas reciben estas solicitudes y compilan y procesan la información que reciben de las áreas operativas con el fin de asegurar que PGPB cumple con las auditorías, implementación de programas del gobierno federal y que vigilan el apego de las áreas operativas a las normas. Por último, la información recopilada se envía a los órganos del gobierno federal o a Pemex Corporativo. Algunos analistas también ofrecen capacitación y entrenamiento a las áreas operativas sobre la utilización del sistema de correo electrónico. Los analistas juegan un papel importante en PGPB, porque si la información que recopilan es incorrecta o se entrega fuera de plazo, a continuación, la empresa potencialmente podría ser multada (y es probable que el analista responsable sea despedido). La posibilidad de recortes del personal de la GCGD por la prospectiva centralización proporciona un sentido de urgencia a los analistas para proteger sus puestos de trabajo, que están muy bien pagados por las normas mexicanas.

Dada la naturaleza de su trabajo, los analistas están en constante negociación con las áreas operativas en todo el país por correo electrónico y teléfono para obtener información. Los analistas describen esta negociación como un proceso de amenazar y engatusar porque ven las solicitudes de la GCGD como superfluas a las operaciones de la empresa. Sin embargo, al final la información es casi siempre recibida a tiempo debido a las sanciones que PGPB correría en caso de no haber cumplido con los programas gubernamentales y las auditorías.

La asignación de un analista a un proyecto determinado implica la legitimidad para solicitar información a las áreas operativas y, por lo tanto, la oportunidad de utilizar la información para construir un nicho que lo proteja contra los recortes de empleo y exceso de trabajo. Es difícil para cualquier persona hacer el trabajo de otra por el conocimiento técnico

específico del proyecto y la red semiformal de contactos en las áreas de operación. Así, los analistas tienen pocas razones para comunicarse o compartir información, a menos de que les sean asignados los mismos proyectos y que tengan acceso a la misma información.

Esta dinámica explica la fragmentación de la GCGD en grupos pequeños alrededor de la información relacionada con el proyecto. Los dos analistas con la mayor relación de cooperación son Laura y Lucía, ambas asignadas en la resolución de las solicitudes de acceso a la información. En las entrevistas se mencionan sus relaciones personales muy cordiales una con otra, su comunicación constante con las áreas operativas y sienten frustración con el IFAI (órgano federal que supervisa el acceso a las solicitudes de información). Sin embargo, no se mencionó ninguna relación significativa con ninguna otra persona en el GCGD con excepción de Eduardo, que de vez en cuando aprueba extensiones en sus plazos como jefe del Comité de Información cuando las áreas operativas tienen dificultad de encontrar la información antes de la fecha límite. Otro grupo es el equipo de auditoría formado por José, Maeztin y Gustavo, que cooperan para hacer frente a las solicitudes de auditoría. Martha y José también mencionaron que en ocasiones trabajan juntos y ambos trabajan en actividades relacionadas con la Normateca. Por último, Alicia y David, ambos asignados a Sigdo mencionan cooperar en ocasiones, aunque ambos pasan más tiempo en la comunicación con las áreas operativas y agencias de gobierno que sus colegas en el GCGD. Fuera de estos pequeños grupos, la actitud de unos hacia otros en los analistas cae en un espectro marcado por la desconfianza y de un profundo resentimiento.

Los analistas tienen poco control sobre las auditorías y los programas que implementan. Frente a la apatía y la resistencia en las áreas operativas, por un lado y la amenaza de sanción por el otro, los analistas intentan satisfacer la carta de los requisitos y evitar tomar la iniciativa para garantizar que los programas se ejecutan con el fin de satisfacer sus objetivos originales. Cuando las áreas de operación se resisten a suministrar la información a tiempo o cuando las instrucciones del gobierno no son claras o razonables, los analistas solicitan la asistencia ya sea de Daniel, Eduardo o Santiago. Esto porque gerentes son capaces de utilizar su autoridad para amenazar a los jefes de las áreas operativas y de convocar reuniones con los representantes de los organismos gubernamentales.

Por su parte, los operadores son responsables del envío de gas y su conversión en productos petroquímicos. En las entrevistas se puso de manifiesto que ven los programas ejecutados por la GCGD tales como las auditorías, programas gubernamentales y sistemas

gestión de la documentación como una distracción poco útil de su trabajo. Tener los conocimientos técnicos exclusivos de las operaciones permite a los operadores minimizar la cantidad de tiempo dedicado a la ejecución de programas GCGD y responder a las auditorías, alegando que con tanta burocracia no tienen tiempo suficiente para operar. Los operadores también pueden recurrir a su sindicato, lo que efectivamente puede vetar cualquier programa de capacitación implementado por la GCGD.

Daniel tiene el mandato explícito de coordinar las actividades de la GCGD, proporcionar análisis al director general de PGPB en la implementación del plan estratégico de la empresa e instituir mejores prácticas administrativas en PGPB. Sin embargo, este mandato formal no corresponde con el papel de la GCGD observado. Para empezar, la gran mayoría de las prácticas administrativas implantadas por la GCGD son formuladas por el gobierno federal o Pemex Corporativo, sin la participación de Daniel o PGPB. Además, el GCGD no tiene autoridad directa sobre las áreas operativas. Finalmente, el nuevo director general de PGPB rechazó el plan de Daniel para extender la Cultura de Alto Desempeño (CAD) y el *Balanced Score Card* (BSC) a las áreas operativas de PGPB. A pesar de su mandato formal, la comunicación entre Daniel y DGPGPB se limita a pedir “capacidad de fuego” administrativo en caso de que un área operativa se niegue a entregar información pertinente a una auditoría de manera puntual o cumplir con los requerimientos de un programa gubernamental o corporativo. A pesar del mandato formal de la GCGD, el papel de la Gerencia parece más bien de asegurar que PGPB cumple con las tareas administrativas provenientes del gobierno federal. Un analista de la GCGD dijo que entre menos comunicación con DGPGPB mejor, porque DGPGPB no le interesa saber los detalles de estas tareas administrativas ajenas a la producción al menos que no haya un problema grave que podría resultar en una multa. Asimismo, la responsabilidad más importante de Daniel es la implantación y la ejecución de los programas de gobierno y la atención a las auditorías. Si los analistas que trabajan bajo su supervisión cometen un error y PGPB es sancionada y Daniel sufriría las consecuencias junto con los analistas responsables.

Adicionalmente, como excomisario público que había criticado con anterioridad la ineficiencia en PGPB, Daniel ha construido una reputación como defensor de la aplicación de mejores prácticas administrativas “modernizadoras”. De esta manera, Daniel siente que puede utilizar el GCGD como un ejemplo para atraer la atención del director general y ganar su aprobación para implantar más reformas administrativas en las áreas operativas. En el seno de

la GCGD, la autoridad de Daniel permite distribuir la carga de trabajo, hacer recomendaciones sobre asensos o recortes de personal, asignar los cubículos preferenciales (cerca de las ventanas). Su autoridad formal también le permite comunicarse directamente con los gerentes en las áreas operativas para "desbloquear" los flujos de información en caso de que los operadores nieguen proveer la información que los analistas necesitan para hacer su trabajo. Además, como titular de la GCGD, Daniel es capaz de actuar como intermediario entre los analistas GCGD y organizaciones gubernamentales. También puede convocar reuniones con representantes de órganos fiscalizadoras y normativas cuando los analistas consideran que las instrucciones enviadas no son claras o factibles.

Daniel utiliza estos poderes formales como palanca con los analistas en el GCGD con el fin de ganar su apoyo para sus iniciativas de reforma. Como se comentó arriba, Alicia, David, Arturo mencionan que Daniel les proporciona su ayuda cuando la necesitan y todos apoyaron firmemente la Cultura de Alto Desempeño y el Balanced Score Card. Además, los tres analistas trabajan en proyectos que Daniel promueve como ejemplos de su liderazgo como reformador tales como la normalización ISO y SIGDO. Cabe mencionar que Daniel considera a Alicia, David y Joaquín como los "mejores" analistas en la GCGD. Por cierto, ninguno de los tres empleados se quejó de exceso o de la inutilidad de su trabajo y todos son relativamente nuevos en la GCGD. Arturo y Alicia fueron contratados por Daniel.

Sin embargo, la estrategia de Daniel no funciona con todos, especialmente no con los analistas más experimentados que se sienten indispensables en sus nichos. Un ejemplo es Zuzuanna. Daniel asignó a Zuzuanna la responsabilidad de definir los criterios del BSC y uno de los mejores cubículos de la gerencia (uno de dos pegados a la ventana). A pesar de estos favores, Zuzuanna sigue siendo una crítica obstinada de Daniel y la situación de la GCGD en general. Daniel parecía desconfiar de Zuzuanna y era sensible a sus críticas, sobre todo la imputación de que en realidad la GCGD no proporciona análisis estratégico al DGPGPB. Durante el curso de las entrevistas se descubrió que Zuzuanna dispone de la amistad de un intelectual público del CIDE asociado con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que ha sido crítico del manejo de la actual administración de Pemex.

Eduardo también parece pertenecer a una parte del grupo favorecido por Daniel, a pesar de que rara vez se menciona en las entrevistas. De vez en cuando se le menciona como el uso de su posición formal de una manera similar a Daniel: convocar a reuniones con agencias del

gobierno, extender prorrogas y "desbloquear" cuellos de botella de información en las áreas de operación. Daniel no menciona a Eduardo excepto para decir que él es de los "mejores" de la GCGD. Al parecer la razón de esta buena relación es que Eduardo presta su autoridad para apoyar las iniciativas de reforma de Daniel.

El equipo de auditoría, integrado por tres de los cuatro miembros de la SGC bajo la supervisión de Santiago, todos ellos veteranos en la GCGD, fueron especialmente críticos de Daniel porque lo consideran responsable de lo que sienten como una distribución injusta del trabajo. Se sienten abrumados por trabajos mal definidos, auditorías impredecibles que llegan desde el gobierno federal a menudo a la última hora. Por ejemplo, a mediados de 2009, el Presidencia de la República anunció la intención de abolir la SFP como parte de una política de ajuste fiscal. De repente auditorías del SFP se quedaron en el aire mientras que los auditores se apresuraron a difundir sus CVs. Unas semanas más tarde, Presidencia anunció que finalmente no suprimirá a la SFP, pero que habrá recortes sustanciales de su personal. Tan pronto como se hizo este anuncio una ola de auditorías preparadas apresuradamente llegaron desde la SFP. Desde la perspectiva de los analistas de la GCGD, parecía como si cada auditor quería demostrar su indispensabilidad. Asimismo, miembros del grupo de auditorías pasaron las noches en sus cubículos ya que una auditoría no atendida adecuadamente resultaría en una multa para PGPB y muy probablemente en el despido de los analistas responsables.

A diferencia de Eduardo, Santiago es un actor central en la GCGD porque protege a sus subordinados de las incertidumbres causadas por semejantes presiones. En virtud de su posición como subgerente, Santiago no tiene tarea explícita más que coordinar a sus empleados y asegurar que las auditorías se completen a tiempo. Por lo tanto, es libre de utilizar su tiempo para "echarles la mano" a los analistas de la SCG cuando enfrentan una crisis. Santiago también ha usado su legitimidad como subgerente de GSC para abogar por los intereses de sus analistas ante Daniel y otras autoridades. Esta dinámica ha dado lugar a una agria relación entre Santiago y Daniel. Adicionalmente, el Balanced Score Card y la Nueva Cultura de Alto Desempeño parece haber exacerbado esta situación ya que indignaron al grupo de auditores que sienten que su papel es "defender" a las áreas operativas y que por lo tanto sus clientes no pueden ser los órganos fiscalizadores. Daniel ve el personal de Santiago como restos del pasado autoritario irremediamente imbuido de una cultura retrógrada. Por su parte, el grupo de auditoría y Santiago ven al proyecto reformador de Daniel como superfluo y ajeno al verdadero trabajo de

la GCGD. Se sienten muy resentidos por la decisión de Daniel de asignar la mayor parte de la mano de obra de la GCGD a proyectos de “mejores prácticas administrativas” que, en su opinión, son mucho menos urgentes que las auditorías.

La centralidad de Santiago y el equipo de auditoría en el sistema de acción en la GCGD tienen su raíz en el problema de acción colectiva representado por la posibilidad de que se aplique una multa a PGPB por no satisfacer los criterios de una auditoría. Como se explicó anteriormente, la creación de la GCGD en 1999 fue precipitada por la aplicación de una multa, una situación que nunca volvió a producirse en años posteriores. Efectivamente, una de las funciones más importantes de la GCGD es proteger a PGPB de la incertidumbre representada por la posibilidad de una multa.

Una de las razones que PGPB ha evitado multas es que las repercusiones en este caso serían inmediatas y severas para los responsables. Asimismo, la incertidumbre causada por la multa afecta a los operadores en las áreas auditadas (que deben proveer la información requerida), los miembros del equipo de auditorías en el seno de la GCGD (como responsables de recopilar y enviar la información a los auditores), Santiago (como responsable del equipo de auditorías) y Daniel (como responsable de la GCGD).

Asimismo, a pesar de que las auditorías representan una tarea superflua desde la perspectiva de los operadores, éstos proveen la información solicitada por el equipo de auditoría de forma más o menos puntual. De igual manera, si los auditores piden información que no existe o establecen requisitos de auditoría que ponen en peligro las metas de producción de las áreas operativas, los operadores requieren la colaboración de la GCGD para negociar con los órganos fiscalizadores.

Como Sugerente de Control de Gestión, Santiago es la persona directamente responsable de asegurar que el equipo de auditorías logre proteger a PGPB de las multas. Asimismo, la preocupación primordial de Santiago es mantener el *slack* necesario para enfrentar la forma imprevisible y caótica en que los órganos fiscalizadores aplican las auditorías. Su otra preocupación es asegurar que los requisitos de las auditorías sean factibles. Estos dos imperativos ponen a Santiago y al equipo de auditoría en oposición con las reformas administrativas de Daniel. Para empezar, la elaboración de un sistema de evaluación con base en la idea de que los órganos fiscalizadores son los “clientes” de la GCGD es antitética al papel informal de este grupo de proteger a las áreas operativas de la incertidumbre representada por

una multa. Santiago y el equipo de auditores más bien ven su papel como protectores o abogados fiscales negociando con las instancias fiscalizadores para interpretaciones más favorables de las reglas y requisitos menos onerosos y mejor definidos.

Esta diferencia en puntos de vista explica el rechazo de los criterios del *Balanced Score Card* por el grupo de auditorías. De igual manera, la evaluación del equipo de auditoría con base en un criterio de evaluación basada en la eficiencia es antagónico con el mantenimiento del *slack* necesario para mitigar la incertidumbre representada por la imprevisibilidad de las auditorías. Finalmente, la desviación de la mano de obra de la GCGD para los proyectos “mejores prácticas” de Daniel socaba los recursos que Santiago disponía para el mantenimiento del *slack*, lo que obligó a este grupo a trasnochar periódicamente para resolver auditorías urgentes. Por su parte, Daniel se vio limitado en las estrategias que pudo emplear para presionar a Santiago y al grupo de auditoría para que se conformaran con sus reformas. Esta limitación se debe a que él también sufriría las consecuencias que resultarían de la aplicación de una multa a PGPB.

El otro problema de acción colectiva que debe resolver la GCGD es la implantación de programas administrativos. Como se detalló arriba, en la mayoría de los casos la GCGD supervisa la implementación de programas que se originaron en el Gobierno Federal o Pemex Corporativo. Los analistas de la GCGD tienen pocas posibilidades de aportar a su diseño o modificación, pero sufrirán consecuencias negativas si no siguen las reglas de implementación al pie de la letra. Adicionalmente, los operadores tratan de minimizar la cantidad de tiempo dedicado a la ejecución de programas GCGD debido a que generalmente son ajenos a la producción. Como consecuencia de esta situación, la manera en que los analistas de la GCGD resuelven el segundo problema de acción colectiva es mediante la satisfacción de la carta de los requisitos y el evitar tomar la iniciativa para garantizar que los programas se ejecuten con el fin de satisfacer sus objetivos originales.

Daniel trató de cambiar este equilibrio mediante la construcción de una coalición reformadora alrededor de la Cultura de Alto Desempeño (CAD) y el BSC. Ante el juego en el seno de político PGPB para llevar a cabo reformas y poner a sus partidarios en posiciones estratégicas, Daniel se identifica como un reformador y experto en prácticas administrativas modernas. La CAD y el BSC celebraban e incentivaban la toma de iniciativa. Sin embargo, la asignación de favores entre los analistas del GCGD por Daniel sólo logró que cuatro personas expresaran un apoyo para la Nueva Cultura de Alto Desempeño y el BSC en las entrevistas:

Eduardo, Joaquín, Alicia y David. El problema es que para tomar la iniciativa los analistas deben enfrentar la oposición de los operadores, pero no reciben muchos beneficios a cambio. Un ejemplo de este dilema es representado por el Sistema de Gestión Documental (Sigdo). En su entrevista Daniel subrayó la adopción del sistema por aproximadamente 1500 usuarios como uno de sus logros más importantes. Durante más que tres años, David y Alicia viajaron a diferentes partes del país para capacitar a los operadores y promover el uso sistema. Fue una “lucha desgastante” porque el sistema obligaba a las áreas operadores a escanear y subir miles de documentos. Sin embargo, en 2011 Pemex Corporativa decidió sin consultar con la GCGD que las divisiones de Pemex deberían adoptar un solo sistema de gestión documental electrónica: el Sistema de Administración de Correspondencia (SAC), desarrollado por Pemex Exploración y Producción (PEP). Para la GCGD esta decisión conllevó a la desaparición de Sigdo, así como a la necesidad de capacitar a los operadores en un nuevo sistema y de imprimir y escanear los documentos ya subidos en Sigdo debido a que SAC sólo acepta documentos en formato PDF. Adicionalmente, en lugar de recibir reconocimiento por su esfuerzo para promover el Sigdo, los analistas de la GCGD se vieron obligados a volver a empezar desde cero.

Como se detalló arriba, el hecho de que la implementación de programas es frecuentemente un ejercicio de hipocresía organizacional ocasiona muchas quejas por parte de un grupo analistas relativamente mejor calificados y experimentados en el SIGD. Esta situación presenta una oportunidad a los analistas desafectados para entrar en el juego político como reformadores, pero en oposición a Daniel. A diferencia de Daniel, no basan sus argumentos en su conocimiento de mejores prácticas sino en los estatutos de la GCGD. Subrayan que la GCGD tiene la responsabilidad formal de proveer análisis a la DGPGPB que facilite la toma de decisiones en función de cumplir las metas establecidas en el programa estratégico de la PGPB. Argumentan que por culpa de Daniel la GCGD no está cumpliendo esta función actualmente y que los proyectos de Daniel son hipócritas y superficiales. Razonan que, si la GCGD desempeñara su papel formal como tecnoestructura en al menos uno o dos proyectos estratégicos, los analistas podrían agregar valor a la empresa.

Daniel se manifestó muy sensible a estas críticas e intentó incluir sin éxito a este grupo en su coalición con la asignación de espacios de trabajo privilegiados y responsabilidades importantes como la elaboración de los criterios de evaluación del BSC. Este fracaso resalta la debilidad de la posición de Daniel. Por un lado, el Gerente de Control de Gestión y Desempeño

está facultado para proveer análisis al director general de PGPB. Por otro lado, la DGPGPB tiene poca autonomía para implementar su plan estratégico y podría enfrentar sanciones si no cumple con los programas e iniciativas de Pemex Corporativa y el Gobierno Federal. Por lo tanto, la Dirección General no tiene muchos incentivos para tomar la iniciativa. De este modo, desde la perspectiva del ápice estratégico de la empresa, la GCGD sirve como un escudo para asegurar que la multitud de organizaciones evaluadoras estén satisfechas. Adicionalmente, ante la inestabilidad y constante cambio en las posiciones de alto mando en PGPB (incluso en el puesto de Gerente de Control de Gestión y Desempeño) que es la consecuencia de la lucha política constante en la empresa, las críticas que estos analistas experimentados hacen a Daniel y a la GCGD son una manera de aumentar la ventaja comparativa de sus conocimientos técnicos. Control sobre proyectos estratégicos de largo plazo reduce la dependencia de los analistas responsables sobre las fluctuaciones políticas en la empresa y les proporciona un mayor margen de libertad frente a las decisiones arbitrarias que provienen de Pemex Corporativa, el Gobierno Federal o el DGPGPB. Es más, si Daniel no apoya este tipo de proyectos, pueden usar sus conocimientos técnicos acumulados para deslegitimar sus iniciativas (tal como sucedió en las entrevistas).

Finalmente, como se estableció arriba, el juego de información entre los analistas es estructurado alrededor del flujo de información proveniente de las áreas operativas. La asignación de un analista a un proyecto determinado implica la legitimidad para solicitar información a las áreas operativas. El resultado de esta estructura es que la comunicación y la cooperación horizontal en la GCGD son limitadas a pequeños grupos de analistas asignados a las mismas actividades mientras que la comunicación y cooperación vertical es extensa. Los analistas están en constante comunicación y negociación con las áreas operativas y también con los organismos de evaluación. Debido a que finalmente las áreas operativas deben cumplir con la normatividad, existe un nivel de cooperación suficiente entre operadores y analistas necesario para satisfacer las auditorías y los programas gubernamentales.

Tabla 1: Las cinco diferentes categorías de actores que afectan al sistema de acción social en la GCGD

| Actor | Tareas | Recursos | Restriciones | Apuestas | Estrategias |
|------------------|---|---|---|--|---|
| Analistas | <ul style="list-style-type: none"> • Reunir y procesar la información de las áreas operativas para atender a auditorias y cumplir con programas • Monitorear el cumplimiento de las normas por las áreas operativas • Proveer entrenamiento a las áreas operativas de cómo cumplir con los programas | <ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos técnicos específicos que permite completar las tareas de la GCGD • Asignación a una tarea otorga la legitimidad de recibir información de las áreas operativas • Los operadores tienen que cumplir con sus pedidos de información según la normatividad de la empresa | <ul style="list-style-type: none"> • No tiene control formal sobre las tareas asignadas • Dependen de sus contactos en las áreas operativas para la información | <ul style="list-style-type: none"> • Enfrentan sanciones si sus tareas no se terminan a tiempo • Preservar su seguridad de trabajo | <ul style="list-style-type: none"> • Formar alianzas al redor de los flujos de información relacionadas a proyectos (explica la fragmentación de la GCGD en pequeños grupos de analistas que trabajan en los mismos proyectos) • Establecer redes de contactos en las áreas operativas y el desarrollo de capacidades técnicas específicas para hacerse indispensable y construir nichos • Presionar a los operadores de proveer la información • Presionar y amenazar a los operadores de proveer información • No compartir la información fuera de un pequeño grupo de aliados (y en algunos casos con nadie) • Evitar tomar la iniciativa; hacer un esfuerzo mínimo para satisfacer los requisitos de los programas • Formar parte de coaliciones políticas • Criticar los demás para aumentar la posibilidad de que sean despedidos |

| Actor | Tareas | Recursos | Restriciones | Apuestas | Estrategias |
|-------------------|---|---|--|--|---|
| Operadores | <ul style="list-style-type: none"> • Operaciones (por ejemplo, enviar gas) • Cumplir con las auditorias y programas gubernamentales | <ul style="list-style-type: none"> • Concimiento técnico • Poder político del sindicato | <ul style="list-style-type: none"> • Éxito de las operaciones de una eslabón fundamental de la cadena de producción hidrocarburo nacional | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable para atender a auditorias de suma importancia para la empresa que llegan de una manera impredecible, frecuentemente a la última hora y mal definidas • Si no cumplen con las auditorias y programas gubernamentales, pueden enfrentar sanciones | <ul style="list-style-type: none"> • Minimizar el tiempo “perdido” en actividades administrativas • Uso del poder político del sindicato para evitar programas de entrenamiento |

| Actor | Tareas | Recursos | Restriciones | Apuestas | Estrategias |
|---|---|---|---|---|--|
| Daniel Gerente de Control de Gestión y Desempeño (GCGD) | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la implantación de programas gubernamentales y de auditorías • Proveer análisis estratégico al Director General en función del programa estratégico de Pemex Gas | <ul style="list-style-type: none"> • Asignar tareas • Definir procedimientos • Convocar reuniones • Recomendar asensos • Asignar cubículos • Reportar el no cumplimiento de las áreas operativas al Director General • Mandato para definir e implantar mejores prácticas administrativas. | <ul style="list-style-type: none"> • Poca influencia sobre los programas y las auditorías definidos por el Gobierno Federal y Pemex Corporativo • Depende sobre el conocimiento especializado de los analistas para reunir la información correcta y lo entregarla a tiempo | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable si Pemex Gas es sancionada (multada) por no cumplir con los requerimientos de las auditorías y de los programas gubernamentales • Defender su reputación de reformador mediante la implantación de mejores prácticas administrativas | <ul style="list-style-type: none"> • Uso de su posición formal en la jerarquía para presionar a las áreas operativas a fin de desbloquear “cuellos de botella” en el flujo de información de las áreas operativas a los analistas (como una palanca para que los analistas apoyan sus reformas) • Construcción de una coalición reformadora; Cargas de trabajo más leves y mejores cubículos a cambio de apoyo para reformas |

| Actor | Tareas | Recursos | Restriciones | Apuestas | Estrategias |
|---|--|---|---|--|--|
| Santiago Subgerente de Control de Gestión (SCG) | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las tareas de SCG • Entregar la información correcta a los auditores a tiempo | <ul style="list-style-type: none"> • Representante legítimo de los intereses de los miembros de SCG • Autoridad para convocar a reuniones entre SCG y áreas operativas, órganos de gobierno • Como no está asignado una tarea específica, puede echar la mano a sus subordinados | <ul style="list-style-type: none"> • No reparte la carga de trabajo en SCG (Gabriel asigna las tareas directamente) • Depende sobre el conocimiento especializado de los analistas para reunir la información correcta y lo entregarla a tiempo | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable para atender a auditorias de suma importancia para la empresa que llegan de una manera impredecible, frecuentemente a la última hora y mal definidas | <ul style="list-style-type: none"> • Uso de su posición formal para actuar como representante de los intereses de sus subordinados ante gabriel y los órganos de gobierno • Uso de su control sobre su tiempo para echarle la mano a sus subordinados y sacarles de “apuros” • Convocar reuniones con auditores para definir mejor los requisitos de las auditorías • Uso de su posición formal en la jerarquía para presionar a las áreas operativas a fin de desbloquear “cuellos de botella” en el flujo de información de las áreas operativas a los analistas |

| Actor | Tareas | Recursos | Restricciones | Apuestas | Estrategias |
|---|--|---|--|---|--|
| Eduardo Subgerente de Información de Gestión y Desempeño (SIGD) | <ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las tareas de SCG • Entregar la información correcta a los auditores a tiempo | <ul style="list-style-type: none"> • Representante legítimo de los intereses de los miembros de SCG • Autoridad para convocar a reuniones entre SCG y áreas operativas, órganos de gobierno • Como no está asignado una tarea específica, puede echar la mano a sus subordinados | <ul style="list-style-type: none"> • No reparte la carga de trabajo en SIGD (Gabriel asigna las tareas directamente) • Depende sobre el conocimiento especializado de los analistas para reunir la información correcta y lo entregarla a tiempo | <ul style="list-style-type: none"> • Responsable para el cumplimiento de programas gubernamentales | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar las iniciativas de reforma de Gabriel • Uso de su posición formal en la jerarquía para presionar a las áreas operativas a fin de desbloquear “cuellos de botella” en el flujo de información de las áreas operativas a los analistas |

VIII. Conclusiones y recomendaciones

Esta investigación representa dos distintos estudios de caso. El primer caso es GCGD como ejemplo de las dificultades de implementar políticas de transparencia y reformas administrativas. Como se planteó en la sección VII, se esperaba que existiera una búsqueda entre operadores y analistas para encontrar un nivel “satisfactorio” de regulación que redujera la incertidumbre a ambas partes. En el caso de la GCGD, los analistas generalmente no participan en la elaboración de la regulación que deben implementar y enfrentan una fuerte resistencia de parte de los operadores que ven a esta regulación como una imposición. Sin embargo, se encuentran obligados a rendir cuentas ante varios organismos normalizadores que imponen reglamentos y programas de manera impredecible y arbitraria.

Asimismo, en lugar de promover la internalización de los nuevos intentos de transparentar y reformar los procesos administrativos de la empresa, la GCGD satisface los requisitos formales de las auditorías y programas gubernamentales sin afectar sustancialmente a las rutinas y las estructuras de poder en la empresa. Como señala Brunsson, las organizaciones no son “víctimas indefensas” ante las exigencias externas.⁸⁶ En el seno de cada organización es una competencia política entre coaliciones de actores y la introducción de ideas como la transparencia o la reforma administrativa sirven como una oportunidad para que estos actores legitimen las preferencias de ciertos grupos y deslegitimen las preferencias de otros. De esta manera, cuando los gerentes de una organización son enfrentados por una exigencia externa, tratan de manifestar comportamientos percibidos como valiosos por el medio ambiente organizacional como discursos reformadores y nuevos indicadores. Sin embargo, las asimetrías de información permiten una discrepancia entre la presentación de los resultados del cambio organizacional y los resultados así como entre el discurso, las decisiones y las acciones.⁸⁷ Las reformas no son impuestas unilateralmente, siempre son el resultado de una interacción y un procesos de aprendizaje entre el nuevo sistema de normas y sistemas de rutinas existente.⁸⁸ En PGPB, las asimetrías de información permitieron que la GCGD fuera en gran medida un ejercicio de hipocresía organizacional que protegiera las rutinas

⁸⁶ Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (Chichester: Wiley & Sons, 1989), 2-4.

⁸⁷ *Ibid.*, 200-205.

⁸⁸ Nils Brunsson y Johan P. Olsen, *The Reforming Organization* (London: Routledge, 1993), 186.

establecidas en PGPB en lugar de impulsar el cambio. En otras palabras, “las reformas se vuelven rutinas que no interrumpen la vida organizacional.”⁸⁹

El otro estudio de caso es la historia del Gerente de la GCGD. Como señala Hood, unas de las doctrinas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) es que los gerentes son considerados como profesionales y por lo tanto su conocimiento es “portátil” en el sentido que es aplicable a cualquier contexto organizacional. Estas doctrinas también sostienen que el conocimiento de los gerentes profesionales es “primordial” en el sentido en que toma presidencia sobre el conocimiento técnico relacionado a contextos específicos. Finalmente, la NGP especifica que el conocimiento técnico de los gerentes es “indispensable” para mejorar el desempeño organizacional por medio del desarrollo de una “cultura organizacional apropiada” medida por indicadores.⁹⁰ Daniel parece haber seguido estas doctrinas al pie de la letra. Hizo múltiples referencias al BSC y la Nueva Cultura de Alto Desempeño como ejemplos de las “mejores prácticas administrativas avanzadas” que quiso implementar en la GCGD y en PGPB. Pero cómo explica Rodrik en un estudio comparativo del crecimiento económico, las doctrina de la portabilidad, primordialidad y la indispensabilidad son falacias porque aplicar mejores prácticas sin un “entendimiento completo” del contexto local es una “receta para el desastre.”⁹¹ Ninguna reforma administrativa produce los efectos deseados *a priori* cuando es introducida en un sistema de acción determinado; la existencia de una iniciativa de reforma sólo es una variable más entre los recursos y restricciones de los actores de un sistema determinado.

En este caso, el director general de PGPB es responsable de una de las empresas más importantes del país que produce bienes necesarios para diversas industrias. Asimismo, su preocupación primordial es de asegurar que las áreas operativas alcancen sus metas de producción. De esta forma, cuando Daniel propuso introducir la Nueva Cultura y el BSC en la empresa, el director general rechazó la idea. No quiso incurrir en la resistencia de los operadores ante la introducción de una nueva cultura organizacional y otro indicador de desempeño. Desde la perspectiva del director general, el papel de la GCGD es proteger a la empresa contra los riesgos de sanciones y las cargas administrativas adicionales provenientes del Gobierno Federal y Pemex Corporativo, no añadir a esta carga. Asimismo, como señalaron los analistas de la GCGD, desde la

⁸⁹ Ibid., 33.

⁹⁰ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69 (Primavera, 1991): 6.

⁹¹ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), 5.

perspectiva de la Dirección General de PGPB, entre menos comunicación con la GCGD, mejor.

De esta manera, Daniel fue limitado a implementar sus reformas en el seno de la GCGD. Su estrategia fue enseñar a los analistas que la cooperación y la comunicación en el seno de la GCGD les permitirían lograr un mejor desempeño y satisfacción en su trabajo. Sin embargo, desde la perspectiva de los analistas, cooperar y comunicar horizontalmente fuera de sus pequeños grupos no les ayuda a lograr sus objetivos, pero sí implica el riesgo de que sus colegas usen la información compartida en su contra. Encerrar a los analistas en reuniones de veinte horas en las que se promueven los beneficios de la cooperación y la comunicación y hacerles firmar una declaración no cambia esta percepción de la realidad, reforzada por sus actividades diarias. Adicionalmente, no queda claro por qué Daniel considera que la falta de comunicación y cooperación horizontal en la GCGD es un problema. Sin tomar en cuenta el contexto de la GCGD, la Nueva Cultura confunde fines y medios: la comunicación y cooperación horizontal son medios para llegar a un fin en diferentes contextos organizacionales específicos. En el caso de la GCGD no es evidente qué problema de acción colectiva la comunicación y cooperación horizontal se resuelve.

Por su parte, el fracaso de la BSC fue una ilustración de que no se puede “chiflar y comer pinole”. Por un lado, se les pide a los analistas que tomen la iniciativa y que encuentren maneras de mejorar su desempeño. Esto implica explorar qué es lo que constituye el buen desempeño lo que a su vez implica una reexaminación de los fines de su trabajo. Adicionalmente, debido a que las tareas de los analistas son diferentes, no todos necesariamente llegarían a la misma respuesta. Pero, por otro lado, se les pone un indicador de evaluación supuestamente portátil por encima de la oposición de un grupo importante de analistas. El BSC funciona bajo el supuesto de que existe un consenso universal que define a las organizaciones normalizadoras como los clientes de la GCGD. Sin embargo, a través de años de experiencia, algunos analistas llegaron a la conclusión de que los clientes de la GCGD eran las áreas operativas de la empresa que deben ser protegidas de las organizaciones normalizadoras. La idea equivocada de Daniel que la evaluación con base en un indicador cuantitativo fuera una solución al conflicto en la organización porque mide de forma “objetiva” los resultados implica necesariamente un orden universal de fines y medios compartidos por todos los miembros de la organización. Es una perspectiva de la organización que entiende que los miembros son receptáculos pasivos de órdenes y propaganda. Cómo se explicó en el capítulo II, este modelo de la

organización no es satisfactoria y es incompatible con una visión de la organización como un conjunto de juegos entre actores autónomos pero interdependientes que desarrollan estrategias a partir de lo que aprendieron de sus propias experiencias.

Hayek llama a la idea de que pueda existir una jerarquía universal de preferencias en una organización compleja y moderna un ejemplo de “pensamiento primitivo.” Los individuos son limitados a sus experiencias particulares para definir sus fines y para identificar los mejores medios para alcanzarlos. En una tribu primitiva donde una docena de familias viven juntas por todas sus vidas es posible compartir hasta cierto grado estas experiencias y llegar a un consenso universal sobre fines y medios. Pero en una sociedad moderna y compleja, la diversidad de las experiencias individuales asegura que nadie es capaz de comprender totalmente las experiencias particulares de los demás.⁹² En conclusión, si no existe un acuerdo sobre los fines y medios, el resultado es inevitablemente, como lo plantea Crozier y Friedberg, juegos de poder entre actores autónomos pero interdependientes para alcanzar sus diferentes metas.⁹³

Es evidente que sucede todo eso en la GCGD, donde los miembros van y vienen de diferentes áreas de la empresa, son de diferentes edades, formaciones, grupos sociales y desempeñan tareas muy distintas. Específicamente, la división del trabajo entre el grupo de auditorías en SCG y los analistas responsables por programas gubernamentales en SIGD resultó en experiencias diferentes que causaron un desacuerdo sobre quiénes son los verdaderos clientes de la Gerencia. Asimismo, un analista de SIGD se quejó de que los miembros de SCG son viejos reaccionarios que “no entienden que es un indicador” y un analista de SCG se quejó de que SIGD había impuesto el BSC con criterios injustos sin consultar a SCG.

Sin embargo, como señala Noteboom, las organizaciones existen precisamente porque permiten a la acción colectiva a pesar de la “distancia cognitiva” entre los individuos que surge a partir de la diversidad de sus experiencias individuales y capacidades. Las organizaciones restringen y enfocan las diferentes perspectivas de los individuos para permitir la construcción de significancias compartidas necesarios para realizar la acción colectiva.⁹⁴ Asimismo, la distancia cognitiva es una oportunidad y una

⁹² Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty, Volume 2. The Mirage of Social Justice: A new statement of liberal principles of justice and political economy* (London: Routledge & Kegan Paul, 1976), 62-68.

⁹³ Véase Friedberg, *Le pouvoir et la règle*, 220-229 para una elaboración explícita del teoría de la cognición del actor en el análisis estratégico.

⁹⁴ Bart Noteboom, *A Cognitive Theory of the Firm: Learning, Governance and Dynamic Capabilities* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009), 74-75.

dificultad al mismo tiempo. Por una parte, entre más diversidad de experiencias, más diferentes son las interpretaciones de los mismos fenómenos y más difícil coordinar las acciones entre distintos individuos. Pero, por otra parte, entre más distancia cognitiva entre los individuos en una organización, existe más posibilidades de generar nuevas ideas para resolver problemas de acción colectiva. Esto se debe a que las nuevas ideas surgen cuando se conectan a ideas existentes no conectadas. Lo anterior sólo puede ocurrir cuando el sentido de las ideas existentes es adaptado a un nuevo contexto. El nuevo contexto produce nuevos desafíos y problemas que necesitan ser resueltos, lo que sirve para despertar un examen crítico de los esquemas existentes de ideas y rutinas. Las ideas existentes son adaptadas a una nueva arquitectura generada para interpretar el nuevo contexto y asimismo surge la oportunidad de que dos ideas existentes se conecten. Desde esta perspectiva, el aprendizaje ocurre mediante una interacción entre al menos dos personas que tratan de encajar sus ideas en los esquemas mentales del otro y adaptar a sus esquemas de ideas propios para entender mejor lo que el otro está diciendo.⁹⁵

Con base en lo anterior, se puede concluir que el problema con la estrategia de Daniel fue que las reuniones para “cambiar la cultura” de los miembros de la GCGD no representaban ningún cambio de contexto sustantivo para los miembros de la GCGD. Las reuniones no constituían de un problema de acción colectiva que debía ser superado que podría motivar un examen crítico de los esquemas existentes de las ideas y rutinas por parte de los analistas.

Finalmente, cabe mencionar que no hay que tomar el análisis señalado arriba como que la reforma administrativa es inútil o imposible. El retrato del sistema de acción social podría ser interpretado como una estructura inmóvil por un reformador prospectivo. Una limitación de este trabajo es que método del análisis estratégico es que no ofrece ninguna prescripción predeterminada para el cambio organizacional. Sin embargo, al hacer explícito los mecanismos que regulan el sistema de acción social, abre la posibilidad para que la acción estratégica modifique los mecanismos existentes o la introducción de nuevos mecanismos. Un cambio en estos mecanismos tiene la posibilidad de cambiar todo el sistema. También, al entender al actor como capaz de aprender y tomar decisiones a partir de sus propias experiencias, el análisis estratégico abre la posibilidad de cambiar la organización mediante cambios en la manera en que los actores perciben a la estructura de restricciones y oportunidades a su alcance. Un cambio estratégico al sistema de acción

⁹⁵ Ibid., 47-51.

combinado con cambios a nivel individual podría ser especialmente potente. Un buen ejemplo sería la diferencia entre la operación de un ejército moderno en el cuartel y en una zona de conflicto o una zona de desastre humanitario. El primero generalmente se acerca al tipo ideal de una burocracia jerárquica e inmóvil en que se podría tardar meses para reemplazar un par de botas. En el segundo, existe una red dinámica y flexible, capaz de comunicar horizontalmente para responder a múltiples contingencias urgentes sin consultar a la jerarquía.⁹⁶ En todo caso, un reformador puede usar el análisis estratégico para entender mejor a una organización, pero tendría que buscar otras fuentes de ideas si no se quiere limitar a una visión instrumentalista del cambio organizacional.

Una manera en la que Daniel podría cambiar el sistema de acción en la GCGD sería modificar uno o varios de los mecanismos que regulan la interacción entre los actores, generando nuevos contextos. Por ejemplo, si Daniel quiere mejorar la comunicación horizontal en la Gerencia, sería necesario crear un problema de acción colectiva que se puede resolver mediante la comunicación. Una idea sugerida por uno de los miembros de la GCGD es crear un grupo de capacitación que imparta clases a las áreas operativas sobre cómo responder a auditorías. Un grupo de capacitación existía antes del mandato de Daniel y, según los analistas que participaron, las clases eran muy demandadas por las áreas operativas. Esto se debe a que generalmente los ingenieros no cuentan con las capacidades técnicas para interpretar los requisitos de las auditorías y observaciones administrativas, pero se ven obligados a dedicar mucho tiempo y esfuerzo respondiéndolas y debatiendo con los auditores y analistas en el gobierno federal sobre la validez de la información provista y de las observaciones administrativas marcadas. Un grupo de capacitación que ayude a las áreas operativas a resolver dificultades administrativas podría reunir el esfuerzo de varias analistas que de otro modo no se comunicarían, dándoles un motivo concreto para trabajar juntos. Esto ayudaría a los analistas a establecer relaciones recíprocas que podrían permitir una reexaminación de las perspectivas y rutinas en la GCGD entre los miembros de los grupos de capacitación que rebase a otras actividades.

⁹⁶ Aquí se refiere a los ejércitos capaces de implementar los “modern system tactics” definidos por Stephen Biddle en *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

Bibliografía

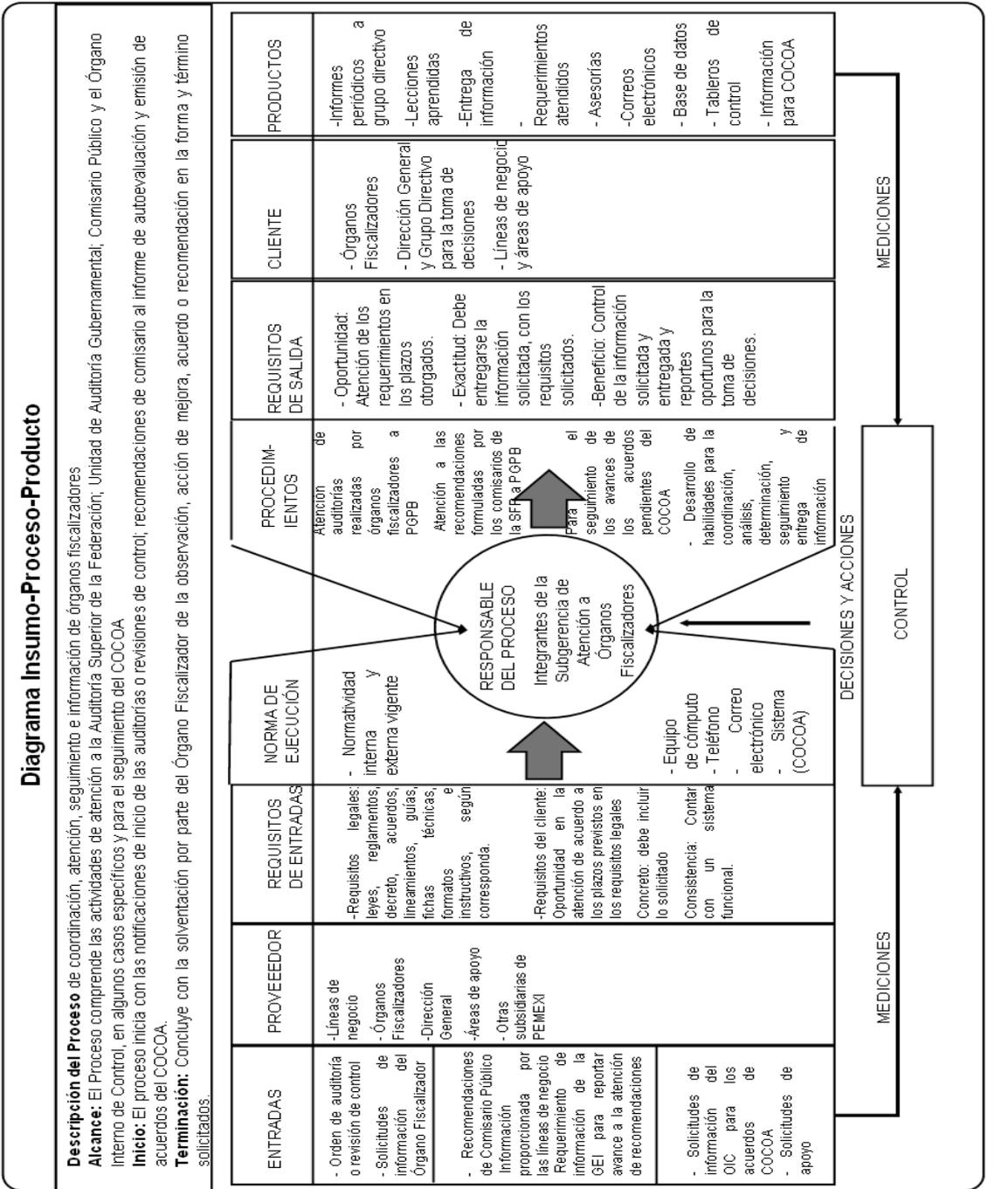
- Arellano, David, “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa” en David Arellano coord., *Mas allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México: Porrúa, 2004.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P.. *The Reforming Organization*, London: Routledge, 1993.
- Dexter, Lewis A., *Elite and Specialized Interviewing*, Chicago: Northwestern University Press, 1970.
- Dion, Stéphane, “Erhard Friedberg et l’analyse stratégique”. *Revue française de science politique*, 43 núm. 6, 1993.
- Dion, Stéphane, “Pouvoir et conflits dans l’organisation: grandeur et limites du modèle de Michel Crozier”. *Revue canadienne de science politique*, 15, núm. 1, marzo 1982.
- Cohen, Michael D. et al., “A Garbage Can Model of Organizational Choice,” *Administrative Science Quarterly*, 17, núm. 1, Marzo., 1972: 1-25.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *L’acteur et le système: les contraintes de l’action collective*, Paris: Seuil, 1977.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*, trad. Arthur Goldhammer, Chicago: University of Chicago Press, 1980.
- Crozier, Michel, *Le Phénomène bureaucratique: Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d’organisation modernes et sur les relations en France avec le system social et culturel*, Paris, Éditions du Seuil, 1963.
- Cunill, N. y Ospina, S. “Una agenda de investigación sobre la evaluación de la gestión pública” en Nuria Cunill y Sonia Ospina S. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*, México: CLAD, 2003.
- Elster, Jon, *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Friedberg, Erhard. *Le pouvoir et la règle: Dynamiques de l’action organisée*, Paris: Seuil, 1997.
- Glaser, Barney y Strauss, Anselm, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: Adine de Gruyter, 1967.
- Gouldner, Alvin W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*, New York: Free Press, 1964.

- Gulick, Luther “Notes on the Theory of Organization” en L. Gulick & L. Urwick eds., *Papers on the Science of Administration* New York: Institute of Public Administration, 1936.
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69 Primavera, 1991.
- Hood, Christopher, *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994.
- Hood, Christopher, “Public Management: the Word, the Movement, the Science” en Ewan Ferlife et al. eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, New York: Oxford University Press, 2005.
- Jobert, Bruno y Leca, Jean, “Le dépérissement de Etat: A propos de L’acteur et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg”, *Revue français de science politique*, 30, núm. 6 (1980): 1125- 1170
- Likert, Rensis, *New Patterns of Management*, New York: McGraw Hill, 1961.
- Lynn, Lawrence, *Public Management as Art, Science and Profession* Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1996.
- March, James y Simon, Herbert, *Organizations*, Cambridge, Mass: Blackwell, 1995.
- Merton, Robert K., “Bureaucratic Structure and Personality,” *Social Forces*, 18, núm. 6 mayo, 1940: 560-568.
- Merton, Robert K., “The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action,” *American Sociological Review*, 1, núm. 6, Decembre, 1936: 894-904.
- Mintzberg, Henry, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.
- Pemex Gas y Petroquímica Básica, *Manual de Organización de la Gerencia de Control de Gestión y Desempeño*, México, 2009.
- Selznick, Philip, “Foundations of the Theory of Organization,” *American Sociological Review*, 13, núm.. 1, Febrero, 1948: 25-35.

Apéndice: Procesos de la GCGD

| | | |
|--|--|--|
|  PEMEX GAS Y PETROQUIMICA BASICA® DIRECCIÓN GENERAL GERENCIA DE CONTROL DE GESTION Y DESEMPEÑO | MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA GENRECIA DE CONTROL DE GESTIÓN Y DESEMPEÑO | CLAVE: MO-900-12000-01 REVISIÓN:01 FECHA: MAYO/2009 HOJA 32 DE 57 |
|--|--|--|

Proceso de coordinación, atención, seguimiento e información de Órganos de Fiscalización



SI LOS SELLOS DE ESTE DOCUMENTO NO ESTAN EN ORIGINAL, NO ES UN DOCUMENTO CONTROLADO.

MO-01

**Procesos de la Subgerencia de Información de Gestión y Desempeño
 Programas Gubernamentales. Solicitudes de Información v Gestión Documental**

Diagrama Insumo-Proceso-Producto

Descripción del Proceso: Programas gubernamentales, solicitudes de información gubernamental y control de gestión.
 Alcance: Determinación de la estrategia, coordinación, difusión e implantación de programas gubernamentales, atención de solicitudes de información gubernamental, determinación sobre su clasificación, entrega, organización y participación en el Comité de Información así como la implantación, revisión funcional de control de gestión y capacitación para optimizar el uso de los programas y sistemas.
 Inicio: Con la entrada en vigor de los programas gubernamentales y recepción de solicitudes de los sistemas.
 Terminación: Integración de la información, generación de reportes, productos y servicios entregados a los clientes, consolidando el avance de las iniciativas y su impacto en los indicadores determinados para el proceso.

