

La política ferroviaria cardenista en perspectiva

Arturo Valencia Islas
El Colegio de México

Es indudable que el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas del Río fue uno de los periodos de mayores cambios tanto en lo político, como en lo económico y en lo social de la historia contemporánea de México. También es innegable el papel central del presidente Cárdenas en la consolidación definitiva del

leraron el declive del ramo ferrocarrilero, además de afectar la economía mexicana de las siguientes décadas. Por todo esto, resulta de interés reflexionar sobre la política ferroviaria cardenista y su impacto sobre el sistema de transportes, a partir de un análisis de las tres principales políticas adoptadas por el gobierno federal con

respecto a la empresa. Estas medidas fueron: nombrar a Antonio Madrazo al frente de la gerencia general de la empresa; expropiar la empresa privada y crear una instancia pública para que se encargara de su administración, además de entregar la administración de la compañía a los trabajadores. Como demostraré, ninguna de estas decisiones fue afortunada y cada una conllevaría importantes consecuencias en el futuro. En las siguientes páginas analizaré en qué consistieron estas medidas y cuáles fueron sus resultados en el corto y mediano plazos.

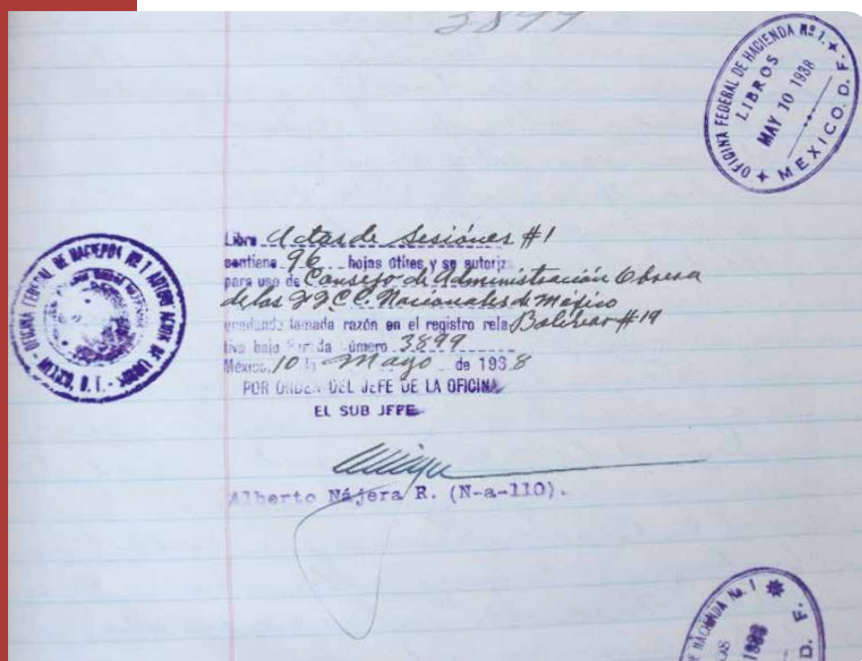


Imagen tomada del libro 1. Actas de Sección de Consejo de Administración. AH/Cedif/CNPPCF/SC.

Estado-nación mexicano y en la construcción del México moderno. Sin embargo, no todas las medidas adoptadas durante su administración fueron las mejores posibles. Tal es el caso de las políticas seguidas en materia ferroviaria, mismas que debilitaron a la empresa Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) –la más importante del sector–, y ace-

El nombramiento de Antonio Madrazo

No obstante que FNM eran nominalmente una empresa de propiedad privada, el Estado mexicano tuvo una enorme influencia en su administración desde su creación en

1908, al tener el control de 51 % de su capital accionario.²⁷ Debido a esto, los diferentes presidentes de la República que ocuparon el cargo antes, durante y después de la Revolución mexicana, utilizaron de una u otra forma a la empresa para promover sus medidas de gobierno, ganar elecciones e incluso satisfacer sus intereses personales por la vía de la obtención de cargos y comisiones. Así, por ejemplo, el general Plutarco Elías Calles, quien ocupó la presidencia de la República de 1924 a 1928, tuvo una enorme influencia sobre la administración de la compañía desde su llegada al poder en diciembre de 1924 y hasta junio de 1935. Calles no sólo nombró y removió a los gerentes generales de la empresa a voluntad, sino que se auto designó presidente del Comité de Reorganización de la compañía y consultor de la misma, con sueldos superiores a los que había cobrado como presidente de la República.²⁸ A pesar de la negligencia de su comportamiento, Calles promovió un estilo de administración empresarial dentro de FNM, lo que significaba que ésta se hiciera cargo de sus propios gastos de operación mediante la reducción de sus costos y el aumento de sus ingresos. Para tratar de alcanzar este objetivo, Calles nombró a los ingenieros Mariano

Cabrera y Javier Sánchez Mejorada al frente de la compañía, quienes lograron mantener la empresa a flote, a pesar de su delicada situación financiera y de los terribles efectos de la crisis de 1929. Si bien los resultados no fueron los mejores, esta dupla de ingenieros logró reducir la elevadísima nómina al despedir al personal excedente, y al evitar, hasta donde les fue posible, hacerse de préstamos y subsidios públicos. Este precario equilibrio en las finanzas de la compañía se vino abajo el 21 de junio de 1935, cuando Mariano Cabrera se vio obligado a renunciar a la presidencia de FNM, para permitir el nombramiento de Antonio Madrazo.²⁹

Con la nueva administración, a poco más de seis meses de iniciado el sexenio, el gobierno cardenista se hizo del control absoluto de FNM, y de inmediato comenzó una severa purga del personal que era identificado con el régimen anterior.³⁰ Sería difícil exagerar los efectos negativos que trajo para la empresa la llegada de Antonio Madrazo, pero cabe anotar aquí que significó un giro radical dentro de FNM, ya que los objetivos económicos dieron paso de manera progresiva a la lógica política. El nuevo presidente ejecutivo toleró el despilfarro de recursos en aras de complacer la voluntad

²⁷ El proceso de creación de FNM, conocido en la historiografía como “consolidación”, ha sido estudiado en forma exhaustiva por Arturo Grunstein en diversos textos publicados a lo largo de los últimos veinte años. Resultan particularmente interesantes el artículo “De la competencia al monopolio: la formación de los Ferrocarriles Nacionales de México”, publicado en Sandra Kuntz Ficker y Priscilla Connolly, coords., *Ferrocarriles y obras públicas*. México, UNAM-IIS / Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, 1999, pp. 105-138, y recientemente el libro *Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*. México, Conaculta-CNPPCF, 2012. (El Centauro)

²⁸ El nombramiento de Calles como presidente del Comité de Reorganización puede consultarse en el AH-Cedif, Sesiones de la Junta Directiva, acta 401, 19 de julio de 1929, mientras que su nombramiento como consultor puede verse en *Ferrocarriles, Nombramientos*, FAPECF-Archivo Plutarco Elías Calles, inv. 2060, exp. 93, leg. 1. En el expediente se encuentran diversos recibos por cifras de alrededor de 7 500 pesos mensuales, lo que daría un total de 90 000 pesos anuales, aproximadamente.

²⁹ AH-Cedif, Sesiones de la Junta Directiva, acta 531, 21 de junio de 1935.

³⁰ Entre los funcionarios despedidos o que presentaron su renuncia con la llegada de Antonio Madrazo se encontraban algunos que habían trabajado en la empresa por décadas, como Fernando González Roa y Ricardo D. Carrión, entre otros. AH-Cedif, Sesiones de la Junta Directiva, acta 550, 10 de enero de 1936.



Imagen tomada de la *Revista Ferronales*, t. VI, núm. 9, septiembre 1935, p. 1. BE-Cedif/CNPPCF/SC.

presidencial;³¹ permitió la recontractación de múltiples trabajadores que habían sido despedidos en la década anterior, con el único fin de contar con el apoyo del poderoso Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM); promovió el gasto superfluo en lugar de realizar inversiones cruciales para la operación eficiente de la empresa, y adoptó políticas improvisadas que carecían de un plan predeterminado. Y precisamente la improvisación e irresponsabilidad en el uso de los recursos de la compañía se convirtieron en marcas indelebles que caracterizarían a muchas de las gerencias que tendría FNM en el futuro.

Tal vez la causa fundamental de la mala gestión de Antonio Madrazo al frente de FNM era que carecía por completo de los conoci-

mientos necesarios para estar al frente de un sector tan complejo como el ferroviario, cargo que exige saberes técnicos muy diversos. Esta falta de preparación le impidió contar con la visión necesaria para identificar los problemas de la empresa o para proponer soluciones a los mismos. La diferencia con sus antecesores no podía ser mayor, ya que tanto Mariano Cabrera como Javier Sánchez Mejorada eran ingenieros con experiencia en el sector. El primero había trabajado en los ferrocarriles desde el porfiriato, y el segundo había abandonado la Secretaría de Comunicaciones para hacerse cargo de FNM. Los dos contaban con sólidas formaciones técnicas, mientras que Madrazo carecía de la experiencia necesaria, pues sólo había desempeñado cargos

³¹ Un ejemplo de estos gastos de dudosa eficiencia, realizados sólo para complacer los "deseos presidenciales" fue la construcción de la línea Uruapan-Apatzingán, autorizada mientras el general Cárdenas era candidato a la presidencia, pero construida durante su mandato. AH-Cedif, Sesiones de la Junta Directiva, acta 510, 18 de abril de 1934.

de carácter político y era claro que su cargo era resultado de sus labores como operador incondicional del presidente Cárdenas. Si bien el favoritismo no era un fenómeno desconocido dentro de la empresa, éste alcanzó mayores niveles durante el cardenismo.

La expropiación de la empresa privada

La segunda medida tomada por el régimen cardenista en materia ferroviaria fue la expropiación de los bienes de la empresa privada. En opinión del presidente Cárdenas, con el fin de consolidar el interés general, la intervención del Estado debía de ser “cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo”.³² Para ello, promovió una serie de reformas que tenían como meta principal fortalecer la soberanía económica de México. Entre estas medidas destacó la “Ley Federal de Expropiación por Causa de Utilidad Pública”, la cual fue promulgada el 20 de agosto de 1936.³³ Con base en esta ley, el gobierno federal mexicano decretó la expropiación de FNM por causa de utilidad pública el 23 de junio de 1937.³⁴ El decreto expropiatorio, así como la ley de 1936, preveían el pago de una indemnización que sería cubierta a los accionistas, la cual nunca fue liquidada. En su lugar, el gobierno federal asumió el pago de las deudas de la empresa, por lo que las convirtió en parte de la deuda pública, hecho que elevó, de manera considerable, el costo que el erario tuvo que desembolsar para hacerse del control total de los ferrocarriles.

Si bien podría considerarse que la expro-

piación de FNM normalizaba una situación que había existido de facto desde la creación de la empresa —esto es, el predominio de los objetivos gubernamentales sobre los estrictamente empresariales—, esta decisión resultó perjudicial para los intereses de la compañía y para la atención del servicio que se proporcionaba a los usuarios. Infortunadamente, la situación financiera y operativa de FNM no mejoró con la propiedad pública, pues el gobierno federal de forma deliberada impidió que la empresa aumentara sus ingresos al rechazar aumentos en sus tarifas de carga, además de que bloqueó la compra de equipo a crédito y apoyó decididamente las demandas de los trabajadores, lo que se reflejó en aumentos salariales que perjudicaron en forma sensible los gastos de operación.

Por si fuera poco, el gobierno cardenista le negó a la empresa los recursos necesarios para mejorar sus condiciones de operación —lo que redundó en un deterioro acelerado de las instalaciones y del equipo—, además de impedirle continuar con el plan de expansión, que se había suspendido desde la Revolución. Es verdad que la desinversión y el deterioro habían caracterizado al sistema ferroviario en su conjunto desde hacía muchos años, sin embargo se suponía que la expropiación se había llevado a cabo precisamente por la incapacidad de los accionistas privados para impulsar el crecimiento del sector. Pues bien, aunque el presidente Cárdenas de manera reiterada declaró su amistad y apoyo a todos los ferrocarrileros, lo cierto es que no cumplió

³² Jorge Basurto, *Cárdenas y el poder sindical*, Ediciones Era, México, 1983, p. 38.

³³ “Ley de expropiación”, 25 de noviembre de 1936, AH-Cedif, Junta Directiva, caja 4, exp. 4000, leg. 1.

³⁴ “Declaratoria de expropiación, por causa de utilidad pública, de los bienes pertenecientes a la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México”, 23 de junio de 1937. AH-Cedif, Junta Directiva, caja 4, exp. 4000, leg. 1; y *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 24 de junio de 1937.

con la promesa de impulsar a la principal empresa del sector ferroviario mexicano. De hecho, a pesar de que con frecuencia se califica al régimen cardenista como populista y despilfarrador, el apoyo económico de éste a los FNM fue muy pequeño si se le compara

transportes y los autobuses de pasajeros. Es decir, en el caso mexicano, el ferrocarril perdió la batalla frente a los automotores no porque éstos fueran intrínsecamente más eficientes, sino porque el sistema ferroviario mexicano no fue capaz de crecer

al mismo ritmo que el resto de la economía, y porque no pudo adaptarse a las nuevas demandas de calidad del servicio que exigían los usuarios, lo cual requería cuantiosas inversiones. Una clara consecuencia de esta falta de apoyo gubernamental fue que a partir de 1946 los autotransportes rebasaron al ferrocarril como principal medio de transporte de carga. Como consecuencia de esta competencia, la empresa FNM entró en una severa crisis interna. Un indicador de dicho deterioro fue la dependencia creciente de los subsidios del

gobierno federal para cubrir los gastos de operación a partir de la década de los años cuarenta del siglo xx. Si bien la empresa privada en ocasiones había solicitado el apoyo gubernamental en situaciones de dificultad económica, estos préstamos fueron totalmente extraordinarios; no obstante, a partir del gobierno del presidente Cárdenas, la empresa comenzó a depender cada vez más de los subsidios federales para cubrir incluso sus gastos más elementales. Es de-



Imagen tomada de la Revista *Ferronales*, t. VIII, núm. 7, julio 1937, p. 1., Biblioteca especializada/Cedif/CNPPCF/Secretaría de Cultura.

con la importante inversión que harían otros gobiernos, calificados de “derecha”, como el de Miguel Alemán.³⁵

Las medidas tomadas durante el gobierno cardenista, o más bien la falta de dichas medidas fue lo que motivó que los ferrocarriles redujeran el porcentaje de su cobertura dentro del sistema de transportes. La incapacidad de éstos para adaptarse a los cambios de la economía mexicana generó espacios que fueron ocupados por los auto-

³⁵ Mediante el llamado “Plan Alemán”, dicha administración impulsó un ambicioso programa de adiciones y mejoras que pretendía cambiar las condiciones de operación a lo largo del sistema. Entre los múltiples informes publicados en la época se encuentran: José G. Escobedo, ed., *Tres años de realizaciones ferrocarrileras. Síntesis gráfica*. México, 1950; Oficina de la Presidencia, *Un año más de progreso ferrocarrilero*. México, 1947, y Oficina de la Presidencia, *El Sr. presidente de la República Lic. Miguel Alemán trazó un plan de rehabilitación de los Ferrocarriles Nacionales*. México, 1950.

cir, la expropiación convirtió a FNM en una paraestatal más, con todo lo que eso implica dentro del sector público mexicano.

La creación de la Administración Obrera de FNM

Por último, la tercera medida tomada por el presidente Lázaro Cárdenas en materia ferroviaria tampoco resultó ser la mejor. Después de haber expropiado los bienes de la compañía en junio de 1937, el gobierno federal no había decidido cuál sería el destino de la empresa, por lo que creó una entidad provisional mientras tomaba una decisión definitiva. Después de más de seis meses de charlas y deliberaciones, el presidente Cárdenas decidió ceder la administración de la empresa a sus trabajadores, para lo cual creó, el 23 de abril de 1938, la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles, con el carácter de corporación pública descentralizada del gobierno federal. Desde el principio, los propios ferrocarrileros se opusieron a esta medida porque suponían que les daría el estatus de trabajadores del gobierno federal, lo cual les haría perder diversos privilegios que habían alcanzado en sus contratos de trabajo.³⁶ Sin duda, el presidente Cárdenas actuó con la mejor de las intenciones al tratar de involucrar a los trabajadores en la administración de la empresa, pues creía que sus exagera-

das demandas se debían a que desconocían cuál era la situación real de la compañía. De manera tal vez demasiado ingenua, Cárdenas creía que los ferrocarrileros recapacitarían y se comprometerían con la empresa con el fin de preservar sus fuentes de trabajo. Nada de esto sucedió. Los trabajadores no cedieron ni un ápice en sus exigencias, sino que, peor aún, sabiendo que contaban con el apoyo del Consejo de Administración –el cual era nombrado directamente por la dirección sindical– reforzaron muchas de sus demandas, lo que aumentó los gastos de operación.³⁷

Pero la Administración Obrera no sólo fue perjudicial para la empresa, sino que terminó siendo contraproducente para los propios trabajadores. Si bien no se afectaron las condiciones contractuales previas de los ferrocarrileros, su conversión en empleados de una empresa pública los hizo más susceptibles de la influencia de los vaivenes políticos. Además, como consecuencia de que los resultados de la Administración Obrera no fueron los mejores, la opinión pública mexicana fue aumentando su animadversión hacia este tipo de experimentos obreros, atizada por frecuentes notas de descrédito publicadas en los principales diarios de la capital.

A pesar de que los resultados obtenidos por la Administración Obrera no fueron lo catastróficos que muchos esperaban, tam-

³⁶ De hecho, las protestas, primero en contra de la expropiación, y después en contra de la federalización, fueron bastante comunes en las reuniones sindicales durante la segunda mitad de 1937. Una de estas reuniones, concluía diciendo: “Todos los elementos ferrocarrileros están en contra del proyecto del Ejecutivo Federal, tan es así que [...] se lamentan de no poder lograr la derogación del decreto de expropiación”. Archivo Histórico de la Unidad Académica de Estudios Regionales-Francisco J. Múgica, “Síntesis de lo tratado en el mitin celebrado por las secciones 15, 16, 17 y 18 del STFRM”, 24 de noviembre de 1937, Asuntos relacionados con las Secretarías de Economía y Comunicaciones y Obras Públicas, sección Tomos, t. XXIX.

³⁷ Ejemplos de estas exageradas demandas se encuentran en AH-Cedif, Sesiones del Consejo de Administración, acta 19, 14 de julio de 1938; acta 22, 27 de junio de 1938; acta 25, 8 de septiembre de 1938; acta 59, 29 de junio de 1939, entre muchas otras.

El presidente Lázaro Cárdenas y el licenciado Eduardo Suárez, secretario de Hacienda, acompañados del grupo de ferrocarrileros que asistió a la última junta celebrada con el fin de dar los toques finales a los arreglos relativos a la entrega de FNM a los trabajadores.³⁸



poco logró sacar a la compañía de su crisis crónica. Por ello, a nadie sorprendió que al terminar el sexenio cardenista, el gobierno del general Manuel Ávila Camacho anunciara la desaparición de la Administración Obrera el 31 de diciembre de 1940, frente a la total indiferencia de los trabajadores ferrocarrileros.³⁹

Por último, cabría añadir que la desaparición de la Administración Obrera marcó el inicio del debilitamiento del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros. Después de haber alcanzado el total control de la empresa, y de la “confianza presidencial”, el sindicato fue atacado de manera sistemática durante los sexenios de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán, aprovechando la desconfianza con

la que era visto por buena parte de la clase política.⁴⁰ El gobierno federal hábilmente fue eliminando los núcleos de disidencia sindical interna que le eran adversos. Primero promovió la división interna al reavivar el gremialismo ferroviario, para después promover la intervención directa mediante la imposición de la dirección sindical, con el llamado “charrazo” de 1948.⁴¹ Por si fuera poco, debido a la enorme influencia que tenía el sindicalismo ferrocarrilero dentro del movimiento obrero mexicano, el “charrazo” sentó un precedente que sería utilizado en múltiples ocasiones por el gobierno federal para desplazar a los liderazgos sindicales independientes. MF

³⁸ Imagen tomada de *Revista Ferronales*, t. IX, núm. 4, abril 1938, contraportada. BE-Cedif/CNPPCF/SC.

³⁹ DOF, 31 de diciembre de 1940.

⁴⁰ Un excelente análisis del debilitamiento del STFRM se encuentra en Rafael Loyola Díaz, *El ocaso del radicalismo revolucionario: ferrocarrileros y petroleros: 1938-1947*. México, UNAM-IIS, 1991.

⁴¹ Entre la amplia bibliografía que ha tratado este episodio destaca Víctor Manuel Durand Ponte, *La ruptura de nación: historia del movimiento obrero mexicano desde 1938 hasta 1952*. México, UNAM-IIS, 1986; Luis Gómez Zepeda, *Sucesos y remembranzas*. México, Secapsa, 1979; Jorge Basurto, *Cárdenas y el poder sindical*. México, Ediciones Era, 1983; Jesús Topete, *Terror en el riel de “El Charro” a Vallejo. Páginas de la lucha sindical*. México, Cosmonauta, 1961.