



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PERSONAL
EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO, UNA EMPRESA
DE RECIENTE PRIVATIZACIÓN.**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:
MIGUEL ÁNGEL ROBLES GONZÁLEZ**

**ASESORA:
PROFA. CARMEN EVELIA HERNÁNDEZ ORTIZ**

2007





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción.	2
I. LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO	6
1.1 Conceptualización	6
1.2 La Empresa Pública	8
1.3 Objetivos	10
1.3.1 Crecimiento coyuntural: las reformas estructurales 1934-1940	11
1.3.2 Modernización, industrialización y economía mixta 1940-1954	12
1.3.3 Crecimiento y estabilidad 1954-1970	13
1.3.4 Límites y contradicciones del intervencionismo 1970-1982	14
1.4 Marco normativo	15
1.5 La modernización administrativa	23
1.6 La modernización de las empresas públicas	25
II. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO: UNA EMPRESA PÚBLICA DE RECIENTE PRIVATIZACIÓN	26
2.1 Antecedentes	26
2.2 Importancia y objetivos	30
2.3 Funciones de Ferrocarriles Nacionales antes de la modernización del servicio	33
2.4 Situación actual y perspectivas	36
2.5 El programa de cambio estructural en Ferrocarriles Nacionales de México	38
III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PERSONAL EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO	44
3.1 El Programa de Retiro Voluntario	49
3.2 La integración y definición de plantillas de personal	54
3.3 La estrategia de la liquidación de personal	58
3.4 Ventajas y propuesta	69
Conclusiones	73
Bibliografía	78
Índice de cuadros	80

INTRODUCCIÓN

En los momentos actuales que vive el país, las empresas públicas son un tema de debate, que sin duda ocupa la atención no solamente de quienes tienen conocimiento o experiencia sobre el mismo; sino también de gran parte de la sociedad mexicana, sobre todo por los acontecimientos ocurridos a últimas fechas en materia económica. Si en los tres sexenios pasados y lo que va del actual, la estrategia neoliberal redujo la participación del Estado en la economía, principalmente por medio del desprendimiento de sus empresas públicas, en este momento de transición, debido a la perspectiva del nuevo gobierno, dicha estrategia vuelve a tomar forma de manera importante en la mesa de discusión.

Si bien el peso específico del sector industrial paraestatal ha disminuido considerablemente en los últimos veinte años, hoy en día volver a implementar su redimensionamiento en los mismos esquemas neoliberales, resulta delicado y cuestionable. Decimos lo anterior porque se trata, en la perspectiva de que esto ocurra, de desprenderse dentro del conjunto actual de empresas públicas, de aquellas que le han dado sustento ideológico en lo social, político y económico (aún con todas las deficiencias que en ellas existan) a los regímenes emanados de la revolución. Más aún, para muchos el hecho de desprenderse en definitiva o de incorporar al capital privado nacional o extranjero -como ya ocurre actualmente- a empresas como Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE), representa un serio cuestionamiento al aspecto de la soberanía nacional en las áreas estratégicas a las que hacen mención los artículos 27 y 28 constitucionales.

En el caso de nuestro país, las empresas públicas se hallan vinculadas a una serie de decisiones políticas fundamentales relacionadas al papel contemporáneo que adquiere el Estado. En la actualidad, dichas decisiones políticas adquieren relevancia debido a la compleja situación no solamente en lo económico, sino también en lo social y en lo político, y más aún considerando, como ya mencionamos, el delicado carácter estratégico que tienen las empresas públicas más importantes conservadas todavía bajo la tutela del Estado.

Es en este orden de ideas que Ferrocarriles Nacionales de México, una de las empresas públicas más importantes con las que contaba el país, estuvo inmersa en un proceso de redefinición de su papel, que determinaron, según las decisiones tomadas, su privatización al ser entregada a los particulares.

Sin duda este proceso no fue fácil tomando en cuenta la dimensión y la complejidad de la empresa, así como su sustento histórico. No obstante lo anterior, el franco detrimento en el que se encontraba, hacía inviable implementar su redimensionamiento y llevarla a otros esquemas de eficacia y eficiencia para seguir considerándola bajo la tutela del Estado Mexicano.

En una primera etapa, de 1992 a 1995 como medida de racionalización, Ferrocarriles Nacionales de México tomó como estrategia fundamental el Programa de Retiro Voluntario con el cual se disminuyó aproximadamente al 30% del total del personal de la empresa a enero de 1995. Dicha estrategia tuvo resultados importantes y se considera el punto de partida para lo que después sería la política de privatización.

El enfoque de este trabajo se basa precisamente en analizar el impacto de la liquidación del personal en este tránsito de ferrocarriles de empresa pública a empresa privada y definir la estrategia utilizada para cumplir con esta tarea tan delicada que se veía en el papel de acuerdo a la importancia y dimensiones de la empresa, considerando el Programa de Retiro Voluntario como eje fundamental de la política y la estrategia de liquidación.

En este estado de cosas, la estructura del trabajo comprende el desarrollo de tres capítulos iniciando como es preciso en el tema, con la descripción del marco conceptual de las empresas públicas en México, en este primer capítulo denominado “Las empresas públicas en México” se aborda lo relacionado al surgimiento y evolución del sector paraestatal en México vía la empresa pública y las diversas etapas que comprende el mismo desde 1934 a 1982, considerando también lo que es la modernización de las empresas públicas en la situación actual del país.

El capítulo II “Ferrocarriles Nacionales de México: una empresa de pública de reciente privatización” trata lo referente al surgimiento y evolución de Ferrocarriles Nacionales de México como empresa pública hasta ubicarla en su contexto actual. Se define también su estructura, funciones y situación reciente considerando su importancia y papel histórico en el país, así como sus deficiencias para ubicarla en el marco de la desincorporación de las empresas públicas instrumentado en los últimos tres sexenios (1982-2000).

En el capítulo III titulado “Análisis del impacto de la liquidación del personal en Ferrocarriles Nacionales de México” se analiza el impacto de la liquidación de personal en Ferrocarriles Nacionales de México, en él se plantea el Programa de Retiro Voluntario como medida fundamental para realizar la liquidación. También se presenta la ejecución y desarrollo del programa y sus resultados en lo que podemos llamar una primera etapa de 1992 a 1995. En una segunda etapa, al establecerse la nueva estructura de la empresa constituida por 5 ferrocarriles, se lleva cabo el análisis de cómo fue la tarea de integrar y definir las plantillas de los ferrocarriles sujetos a concesión y se describe la estrategia implementada en el proceso de liquidación de los trabajadores, presentándose los resultados del impacto de la liquidación por cada uno de los ferrocarriles en el periodo de 1996 a 1999. Finalmente se argumentan las ventajas observadas en la segunda etapa del proceso y, de acuerdo a la experiencia obtenida, se ofrece una propuesta de cómo abordar este tipo de eventos.

Es preciso considerar que para realizar el presente análisis se contó con informes emitidos por la empresa y propios de la Gerencia de Recursos Humanos con relación a todo el proceso, además de mi experiencia profesional, todo lo anterior relacionado con los programas de Racionalización y Retiro Voluntario aplicados respectivamente y a los resultados obtenidos hasta agosto de 1999.

La desaparición de Ferrocarriles Nacionales de México como empresa pública constituye un fenómeno reciente de estudio por demás interesante para ser analizado en su totalidad, no sólo desde nuestro ámbito como administradores públicos, sino para todos aquellos que se interesan en nuestra realidad social, política y económica; en este sentido este trabajo pretende brindar, desde la perspectiva planteada, elementos que permitan tener una visión real de la problemática

que implicó la liquidación de todos los trabajadores de la empresa, lo que sin duda representó un factor determinante para coadyuvar en su tránsito a los esquemas de empresa privada que experimenta actualmente.

En este orden de ideas, la tesis central del trabajo considera que en los esquemas actuales de la economía mundial y nacional, Ferrocarriles Nacionales de México, una de las empresas públicas mas grandes e importantes con las que contaba el país por su contexto histórico y por el número de trabajadores que manejaba, no podía seguir operando como parte del ente público. A la luz de los empeños modernizadores con base en una economía abierta, el replanteamiento del papel estatal y el aliento de la actividad empresarial, las insuficiencias de los ferrocarriles se tornaron más notorias. Con Ferronales como responsable único del servicio ferroviario, en los noventa las políticas respectivas se encaminaron hacia la autosuficiencia financiera y la eficiencia operativa. No obstante, en congruencia con la orientación privatizadora presente en el país desde 1983, se impulsó la inversión privada en áreas no reservadas al Estado. La empresa había acumulado un considerable atraso tecnológico en virtud de que no se canalizaron recursos al desarrollo en este rubro, además, diferentes problemas de organización y productividad, propiciaron la disminución de demanda de servicios y sumado a todo esto existía un excedente de personal que no hacía rentable su administración. No habiendo otra perspectiva más factible que su extinción, a través de la entrega en concesión a particulares de los ferrocarriles en los que se reestructuró el sistema, el proceso de liquidación de ferrocarriles tiene que ser conformado de manera integral con el propósito de no ocasionar problemas colaterales en virtud de las posibles consecuencias económicas, políticas y sociales que implica su desaparición

En tal sentido, el proceso de liquidación del personal en Ferrocarriles no puede ser realizado de manera óptima sin una estrategia integral en la que los aspectos administrativos, legales, económicos y de logística entre otros, coadyuven a la consecución del objetivo fundamental que es la satisfacción del trabajador, aún en esta última instancia de su relación laboral.

CAPÍTULO I

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En este capítulo se realiza la conceptualización, objetivos y marco normativo de las empresas públicas en México, analizando su surgimiento y evolución a través de diversas etapas comprendiendo el periodo de 1934 a 1982. También se aborda la modernización administrativa y la modernización de las empresas públicas, lo anterior con el fin de observar sus inicios y desarrollo histórico hasta su ubicación en el contexto actual.

1.1 CONCEPTUALIZACIÓN

La intervención estatal en la sociedad se presenta como una consecuencia de la dinámica histórica universal. Con el paso del tiempo el Estado tuvo que adaptarse a las crecientes necesidades y requerimientos que esta dinámica implicaba con nuevas estructuras, procesos y finalidades tratando de satisfacer las crecientes demandas de un ente social cada vez más grande y complejo.

Podemos decir que la capacidad política y administrativa del Estado mexicano¹, en su aspecto potencial, se define y delimita formalmente en la constitución de 1917 que reformó fundamentalmente a la de 1857 y en ella quedó establecido el compromiso político, económico y social de los diferentes estratos victoriosos que tomaron parte en la Revolución de 1910.

La Constitución de 1917 recogía este contenido y daba al Estado amplias facultades para intervenir en los más diversos campos de la vida nacional para tratar de hacer realidad los anhelos revolucionarios.

¹ *La capacidad política del Estado es el potencial de un gobierno basado en su ámbito de competencia y en su aptitud, para establecer los lineamientos y/o directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una sociedad en un momento dado.*

La capacidad administrativa del Estado (al margen o como consecuencia de su capacidad política) es el potencial, que basado en el quehacer de las instituciones permite concretar los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la constitución política del Estado determinado.

Intrínsecamente ligada a estos acontecimientos, la administración pública en México se presenta como el instrumento que relaciona al Estado con la sociedad, no de una manera neutral y apolítica, sino penetrando, a través de su actuación, en lo cotidiano de la sociedad civil. "La administración pública, como tal como pública, como administración del Estado, parte de la propia universalidad de su carácter político para concretarse en las particularidades de la sociedad civil".²

De esta manera, el nuevo proyecto de nación, que se originó con la Revolución de 1910 abandonó el tradicional concepto de Estado gendarme para dar paso al Estado agente de cambio, o como se ha denominado también Estado de beneficio o de bienestar, otorgándole para ello toda la capacidad política necesaria para cumplir con sus nuevos propósitos.

Esta nueva concepción demandó una instrumentación jurídica específica para dar paso a la creación de los mecanismos institucionales o administrativos necesarios para la consecución de los objetivos del nuevo Estado.

Una de las características de este nuevo Estado fue la de establecer un régimen presidencial en el que el presidente de la República es el depositario del poder ejecutivo y es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de Gobierno. Esta característica le otorga amplias facultades de ejecución y reglamentación.

En este orden de ideas, para el despacho de los asuntos administrativos de la nación, el Ejecutivo Federal está auxiliado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos determinados por el Congreso vía las leyes respectivas. (Artículo 90 Constitucional).

Desprendida de este precepto constitucional, y con el fin de dar cumplimiento a facultades específicas, particularmente de aquéllas que tendían a la afirmación de la nación mexicana a través de la intervención del Estado en la economía y/o la nacionalización de sus recursos básicos, el Ejecutivo ha recurrido, según las coyunturas y necesidades lo han ido demandando, a

² Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontarama, 1984, p.108.

la creación de empresas públicas en la forma de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

1.2 LA EMPRESA PÚBLICA

Las empresas públicas son empresas creadas por el gobierno para prestar servicios públicos. Son entidades que pertenecen al Estado, tienen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios. Se crean a través de un decreto del Ejecutivo, para la realización de actividades mercantiles, industriales, financieras, de seguridad social y cualquier otra actividad conforme a su denominación y forma jurídica.

Se integran por organismos que configuran las Ramas del Poder Público, se rigen por leyes de función pública y sus resultados no se miden en términos de utilidades o ganancias sino por el grado de eficiencia del servicio a la población, en tal virtud, la inversión debe reportar cierto grado de satisfacción o bienestar de la sociedad.

Son sometidas al control fiscal y social en relación al gasto de fondos y la eficiencia administrativa en el buen desempeño de los funcionarios públicos. Sus empleados se rigen por normas de la Ley del Estatuto de la Función Pública y su vinculación se realiza por nombramiento y la aceptación de un empleo tiene las características de un contrato de adhesión. Finalmente, las empresas públicas no podrán suspender sus funciones por voluntad de quienes las dirigen, los órganos de la administración y los servicios que prestan deben continuar mientras la ley no autorice la suspensión o supresión de ellos.

La empresa pública es uno de los instrumentos de la realización de las funciones estatales, adquiere importancia creciente en la actuación del Estado en la economía capitalista y su crecimiento cuantitativo ha servido para fortalecer la gestión estatal en el proceso de acumulación, en nuestro país ha sido una de las alternativas para que el Estado adecue el modelo económico a los cambios en el capitalismo mundial, en tal virtud, es a través de la empresa pública que el Estado Mexicano se vuelve controlador no solo de la política sino de la situación económica.

La formación de empresas públicas es un proceso económico y político que tiene que ver con el modo en que se van procesando la toma de decisiones. Los organismos públicos son creados en un contexto histórico determinado por características estructurales y por el poder de los grupos sociales para influir en su gestión.

Correspondiendo a diversos periodos de desarrollo que ha vivido el país, se han caracterizado distintas estrategias gubernamentales que determinaron la naturaleza y el desenvolvimiento de las empresas públicas en México.

En este marco establecido a la par de nuestra evolución histórica, las empresas públicas han constituido el elemento mediante el cual, el Estado a través de su administración pública, busca concretar de manera específica la prestación de un bien o servicio coadyuvando a la consecución de una estrategia global de desarrollo.

El grupo de empresas públicas que forma el llamado sector paraestatal dentro de la Administración Pública Federal se ha ido conformando a través de nuestra evolución histórica por un amplio y variado número de razones que surgieron en base de muy distintas circunstancias.

El gobierno mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada. La alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a delinear una administración pública fuerte, derivada de un Estado fuerte, sustentado en una política de masas. La sociedad se organiza y fortalece para encontrar en la unidad del Estado y del gobierno un proyecto coherente de desarrollo nacional.

No puede dejar de considerarse que el desarrollo mexicano está ubicado dentro del capitalismo tardío o dependiente. El instrumento principal de la acción estatal en lo económico y en lo social fue a través de la expansión del sector paraestatal.

A partir de los principios ideológicos emanados de la Revolución, como los anhelos de reformas sociales, justicia social y desarrollo económico independiente es como los gobiernos de la revolución aumentaron las dimensiones del sector paraestatal. Podemos afirmar que todas las administraciones que van de 1920 a 1982, a pesar de sus evidentes diferencias, incrementaron el tamaño del sector.

Lo anterior pareciera ser una contradicción con lo sucedido en los tres últimos regímenes (de la Madrid- Salinas-Zedillo) con relación a la racionalización o adelgazamiento del Estado vía la venta, fusión o transferencia de las empresas paraestatales. Aunque esta contradicción no es motivo de análisis en la presente investigación, es importante citar lo que algunos autores como José Fernández Santillán opinan al respecto: "Los argumentos que hasta ahora se han utilizado para 'adelgazar' el Estado en México son de índole económica-administrativa o de conveniencia coyuntural pero se ha olvidado que el crecimiento del sector público en este país tiene una profunda raíz histórica e ideológica. Así pues, es preciso que quienes están instrumentando el 'adelgazamiento' del Estado en México aclaren los motivos, no simplemente de conveniencia coyuntural o de necesidad económica de esta nueva conducta, pues al no haber mayores aclaraciones ideológicas por el nuevo comportamiento salta la preocupación de que el proyecto de la revolución mexicana haya sido abandonado por el propio gobierno. Es evidente que la ideología de la revolución mexicana es diferente e incluso opuesta al neoliberalismo..."³

1.3 OBJETIVOS

El régimen de la revolución permitió, sobre la base de los viejos esquemas de la economía porfirista, la penetración del capitalismo industrial en los más diversos campos en los cuales se asociaron las inversiones nacionales con el capital externo. La recuperación de la economía iba seguida de la ampliación de fuentes y sectores hasta antes abandonados o subexplotados. Atrás quedó la idea de que la expansión de las actividades gubernamentales eran intrínsecamente anticapitalistas, entre otras cosas porque en la misma crisis del 29 se hizo necesaria esa intervención.

³. Fernández S., José. *Política y administración pública en México*, México, UAM, 1990, p.14.

El periodo de la posguerra coincide con el auge del Estado Benefactor (Welfare State) que ideológicamente se sustentó en las tesis de Keynes. En México lo que podríamos llamar el desarrollo del Estado Benefactor tuvo una sólida fundamentación ideológica con base en las mismas ideas emanadas de la Revolución Mexicana.

La expansión gubernamental a través de la administración pública tuvo que dar respuesta a los postulados revolucionarios que exigían no solamente mejoras en el orden político sino, sobre todo, en hechos concretos. En esta medida el sector paraestatal requería adaptarse a las condiciones y circunstancias de los acontecimientos nacionales.

Lo que podríamos llamar el despegue del aparato público que representa el sector paraestatal en México, dio inicio en forma significativa en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas.

Durante esta época se establecieron, fundamentalmente, aquellos organismos y empresas que integran buena parte de la infraestructura institucional que sirvió al país de base para el desarrollo posterior. En este sentido, se afirma que en dicho lapso se mantuvo con claridad su concepto en cuanto al apoyo y complementariedad que establecen para con el sector central.

Para efectos de este análisis se ha estructurado el desenvolvimiento y evolución del sector paraestatal a través de 4 etapas: crecimiento coyuntural, las reformas estructurales 1934-1940; modernización, industrialización y economía mixta 1940-1954; crecimiento y estabilidad 1954-1970 y límites y contradicciones del intervencionismo 1970-1982.

1.3.1 Crecimiento coyuntural: las reformas estructurales 1934-1940.

De 1934 a 1940 se inicia propiamente la creación de entidades que expresan la respuesta de la sociedad mexicana a los problemas generados por la revolución y la crisis mundial. Sus orígenes son diversos y contradictorios, pero en general las empresas públicas producen resultados prácticos y multiplicadores que amplían y dinamizan las posibilidades de acumulación en el

sector privado y un control directo del Estado sobre bienes estratégicos (petróleo, ferrocarriles, etc.).⁴

Así, el propio Estado se constituye como un agente de acumulación. Algunas de las empresas estatales permiten que aumente la demanda del sector privado, otras de carácter distinto como los bancos y financieras, captan y asignan recursos para actividades de fomento socialmente necesarias y para el financiamiento de la acumulación privada.

Las políticas económicas de reforma de la etapa cardenista consolidan un nuevo patrón de intervención del Estado a partir de importantes transformaciones nacionales sociales y económicas para vigorizar el proyecto nacional de 1917 y la solidificación del sistema político. Las reformas estructurales crearon un amplio y vigoroso esquema de inversión pública en lo económico y en lo social.

1.3.2 Modernización, industrialización y economía mixta 1940-1954.

La nueva estrategia de desarrollo nacional, que exigió una participación económica del Estado más directa, implicó necesariamente emprender la producción de bienes indispensables para el proceso de modernización y expansión industrial. Esto significó la creación, expansión y diversificación de las empresas públicas.

Hasta 1940, el Estado había concentrado su intervención económica en áreas de energéticos, el desarrollo rural, los transportes, las comunicaciones y los servicios financieros; sin embargo a partir de ese año se aceleró la creación de organismos ubicados en ramas económicas nuevas en particular en la producción de insumos básicos y en bienes de inversión y de servicios. De este modo el número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal e instituciones financieras públicas pasó de 29 en 1940 a 123 en 1954, un crecimiento verdaderamente notable. "Esta etapa coincide con el inicio del proceso de industrialización del país a través de una política de sustitución de importaciones, que inicialmente fue inducida por el

⁴ . Carrillo, Alejandro, Sergio García, *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa, 1983, .p. 37.

conflicto bélico mundial para después adoptarse como objetivo explícito de la política industrial".⁵

1.3.3 Crecimiento y estabilidad 1954-1970.

El sector paraestatal y en particular la empresa pública como instrumento de política económica desempeñó un papel importante a mediados de los años cincuenta para resolver problemas básicos de la economía mexicana entre los que destacaron: la amenaza del estancamiento productivo y la inestabilidad financiera, el agotamiento de la sustitución fácil de importaciones; la progresiva presencia del capital financiero y la acumulación de rezagos en materia de bienestar social. Además fue un gran instrumento en los programas de inversión pública.

La empresa pública ya con dos décadas de experiencia, había acreditado ante la sociedad un papel decisivo, además de haber permitido que se cumplieran algunos de los mandatos constitucionales básicos. Por ello, la empresa pública se constituyó no sólo en instrumento para dar apoyo a la política industrial, sino además, para dar forma al régimen de economía mixta naciente en el cual se iban perfilando la división de tareas entre los sectores público y privado. Además, se registraba la creación de una compleja red de entidades públicas preocupadas por la atención de intereses más amplios que los relacionados con la industrialización, es decir aquéllos que se referían a los campos de bienestar social, el abasto de bienes básicos, la investigación científica y tecnológica, etc.

En el régimen del presidente López Mateos, la ampliación del sector público adoptó la forma de mexicanización y nacionalización que influyó en la política industrial, en particular en los momentos de la mexicanización de la minería y la nacionalización de la industria eléctrica configurándose claramente dos ámbitos de intervención del Estado en la economía: por una parte, actividades como la minería, el petróleo, la petroquímica y la electricidad en donde la participación sería directa y exclusiva. Y por otra parte, las actividades manufactureras con la participación estatal principalmente de regulación y apoyo a los empresarios involucrados.

⁵ Acle, Alfredo, Juan Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, México, Siglo XXI, 1988, p.29.

1.3.4 Límites y contradicciones del intervencionismo. 1970-1982.

En este periodo además de las contradicciones dejadas por el "Desarrollo Estabilizador", la crisis era además el desenmascaramiento de la verdadera realidad del desarrollo mexicano, el tan trillado "milagro" no se había logrado. Ahora podía verse con más claridad que los regímenes de la revolución tomaron el camino de la industrialización a costa de la pauperización de las masas populares.

El papel rector del Estado era incuestionable y ante la necesidad de intervenir en la sociedad, la política de empresa pública tuvo que ampliar su influencia a costa de generar sus propias contradicciones, en el sentido de que, para su sostenimiento, tuvo que recurrirse cada vez en mayor medida al endeudamiento externo.

Con una estructura de ingresos que dependía tan fuertemente del crédito externo, y una política de precios y tarifas que sólo podía financiar alrededor de la mitad de sus gastos, las posibilidades económicas del sector paraestatal para aportar recursos tributarios al erario federal eran prácticamente nulas. Sin contar con los impuestos generados por la exportación del petróleo, el resto de las paraestatales aportaron muy poco en la recaudación del gobierno federal.

La política de empresa pública buscó inducir en este periodo un relativo ordenamiento y racionalización, aunque limitadamente dada su relativa dispersión y la insuficiente programación del gasto en el largo plazo. Al final del periodo, el sector paraestatal tenía influencia, aunque desigual, en 73 ramas de actividad agregadas en las siguientes nueve grandes divisiones y un poco más 1000 entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal (mayoritaria y minoritaria) y fideicomisos: 1) Agropecuario, silvicultura y pesca; 2) Minería; 3) Industria manufacturera; 4) Construcción; 5) Electricidad; 6) Comercio, restaurantes y hoteles; 7) Transportes, almacenamiento y comunicaciones; 8) Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles y 9) Servicios comunales, sociales y personales.

Esta amplia cobertura del sector paraestatal, sin embargo, no modificó algunos aspectos básicos: la concentración paraestatal en la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos y la obligación en algunos casos constitucional de atender ciertas actividades.

1.4 MARCO NORMATIVO

La expansión de la empresa pública estuvo en ocasiones orientada a resolver problemas coyunturales, lo cual hizo cada vez más heterogéneo y complejo el sector paraestatal y por lo tanto dificultó su coordinación y control. Por ello se creó en 1946 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que entre otras funciones, tenía la de supervisar y controlar a las empresas públicas. Un año después, se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en lo que se dispuso además, la creación de la Comisión de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda, la cual debía vigilar las operaciones de la empresa pública para asegurar su funcionamiento económico y su progreso administrativo.⁶

Dado que estas medidas resultaron insuficientes para el control del conjunto de las empresas públicas, en 1949 se creó el Comité de Inversiones y se expidió un acuerdo que disponía la obligación de las entidades públicas de presentar a la Secretaría de Hacienda sus programas de inversión. Esa medida fue reforzada en 1954 con un nuevo decreto que estipulaba la elaboración de un programa coordinado de inversiones por parte del Comité. No obstante estos esfuerzos, no fue sino hasta finales de este año cuando fue posible cuantificar y localizar la magnitud del sector paraestatal, aunque desde luego, quedó lejos el objetivo de coordinarlo y controlarlo.

Por lo que respecta al control de las actividades del sector paraestatal, la Ley de 1958, encargó a la Secretaría de Patrimonio Nacional esta importante función: en 1959 fue formada la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para instrumentar su realización, la cual fue acompañada del Acuerdo que dispuso que las Secretarías

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, diciembre 31, 1947.

y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal elaboraran sus programas de inversiones.

Sucesivos intentos en este sentido vinieron a dar con la reforma a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal hecha en 1966. En ella se ponía especial atención a la necesidad de programar y coordinar su acción y no tan sólo la de controlar administrativamente su funcionamiento, que era el caso de la de 1947.

Ante el gran incremento del sector paraestatal tuvieron que instrumentarse mecanismos de control "...A pesar de la verticalidad y jerarquización, ya no era posible abarcar el enorme y creciente sector paraestatal. Su control siguió apoyándose básicamente en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, reformada el 31 de diciembre de 1970. Tres secretarías eran las encargadas de ese control: Patrimonio Nacional (administrativo); Hacienda y Crédito Público (fiscal) y Presidencia (inversiones)".⁷

Aunque el control quedó en la Secretaría de Patrimonio Nacional, la programación y la presupuestación estuvieron a cargo de las secretarías de Presidencia y Hacienda y Crédito Público respectivamente. En estas tres Secretarías se llevarían a cabo acciones no sólo del sector paraestatal, sino de la administración pública en general del Estado.

A partir de 1976, cuando se inicia la etapa de "Creación para los sistemas de control"⁸ ocurrió un hecho de suma importancia: la sectorización de las empresas públicas. En efecto, uno de los aspectos de mayor trascendencia posterior a la llamada Primera Etapa de la Reforma Administrativa desarrollada en el régimen presidencial 1970-1976, fue el agrupamiento de las empresas por ramas o sectores y la coordinación de éstos por parte de las llamadas cabezas de sector.

⁷ Carrillo C. y Sergio García, *op. cit.*, p. 36.

⁸ *Ibidem*

Anteriormente, la vigilancia y control del sector paraestatal como ya habíamos mencionado, correspondió a la entonces Secretaría de Patrimonio Nacional abarcando incluso cuestiones de índole operativa, técnica o administrativa, pero dejando a un lado los aspectos funcionales.

Al ocurrir la distribución de empresas y organismos por sectores se alteró radicalmente este concepto, poniendo como el aspecto más relevante de dicha vinculación la operación o propósito de las entidades sectorizadas. Asimismo, esta modificación replanteó, de paso, el papel del Estado como empresario público, colocándolo ya no como ente relativamente pasivo captador de empresas problema, sino como uno activo, decidido a utilizar en forma racional, coordinada y planeada la fuerza y dinamismo del sector paraestatal conceptualizándolo como un conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos por medio de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con los cambios registrados en el marco de reforma administrativa de 1976, ocurren dos eventos relevantes con relación a la administración paraestatal:

- El agrupamiento de empresas por sectores: industria, comercio, comunicaciones, etc.
- La responsabilidad de coordinar a los diferentes sectores recayó en las Secretarías de Estado correspondientes, denominadas como cabezas o coordinadoras de sector.

De esta manera la responsabilidad de las empresas públicas recayó en las cabezas de sector; ya no solamente de manera normativa sino con la posibilidad de intervenir de una manera más directa en su planeación y financiamiento.

El marco de la planeación establecido en el Sistema Nacional de Planeación se integra de la siguiente manera.⁹

Nivel Macroeconómico: Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación.

⁹Acle, Alfredo, Juan Vega, *op. cit.*, p.56.

Nivel Sectorial: Secretarías cabezas de sector industrial, comercial, comunicaciones, etc.)
Nivel Empresa: Orientación de programas subordinado a los niveles superiores

En cuanto a los mecanismos de control de las empresas públicas, éstos se fundamentan en cuatro áreas.

- Financiera
- Comercial
- Personal
- Información diversa

El control financiero, por su carácter es el principal punto de control que existe sobre la empresa pública. Existen los controles ex-ante y ex-post.

Los controles ex-ante son condición necesaria para realizar acciones futuras en el aspecto financiero. Esto es, establecen los manejos financieros de la empresa para su operación, mediante la aprobación del presupuesto para autorizar niveles de gasto, inversión y financiamiento; así como la fijación de precios y tarifas.

Los controles ex-post cumplen lo que podríamos llamar funciones de contraloría y auditoría, estos analizan la situación de la empresa posterior a un acontecimiento de gasto específico.

Los fundamentos legales del control financiero de las empresas públicas parten del hecho de que sus erogaciones forman parte del gasto público federal. A este respecto la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establece en su artículo segundo lo siguiente:

El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que realizan:

- I. Poder Legislativo.
- II. Poder Judicial.

- III. La Presidencia de la República.
- IV. Las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V. El Gobierno del Distrito Federal.
- VI. Organismos descentralizados.
- VII. Empresas de participación estatal mayoritaria.
- VIII. Fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.¹⁰

En este sentido, el artículo 10 de la misma ley se refiere a que: "Sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refieren las fracciones III a la VIII del artículo segundo de esta ley que previamente hayan sido aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se trate respectivamente de créditos para el Gobierno Federal o para las otras entidades a que se refiere el presente artículo."¹¹

El refuerzo del control financiero se estableció también en el artículo primero de la Ley General de Deuda Pública.¹²

Para los fines de esta ley, la deuda pública estuvo constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las siguientes entidades:

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación* 31-XII-1976.

¹¹ Debe tomarse en cuenta lo señalado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de febrero de 1992 que a la letra dice "Las atribuciones que en otras leyes y reglamentos se otorgan a las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público se tendrán por conferidas a esta última las que ejercerá con base en lo que dispone el presente ordenamiento con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico que se extenderán atribuidas, en lo sucesivo, a la Secretaría de Educación Pública.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 31-XII-1976.

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- II. El Gobierno del Distrito Federal
- III. Organismos Descentralizados.
- IV. Empresas de participación estatal mayoritaria.
- V. Las instituciones que presten al sector público de banca, crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas.
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en la fracción II a la V.

En lo que respecta al control comercial, éste se estableció fundamentalmente para realizar transacciones como las de contratación de servicios, compra-venta de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras, etc.

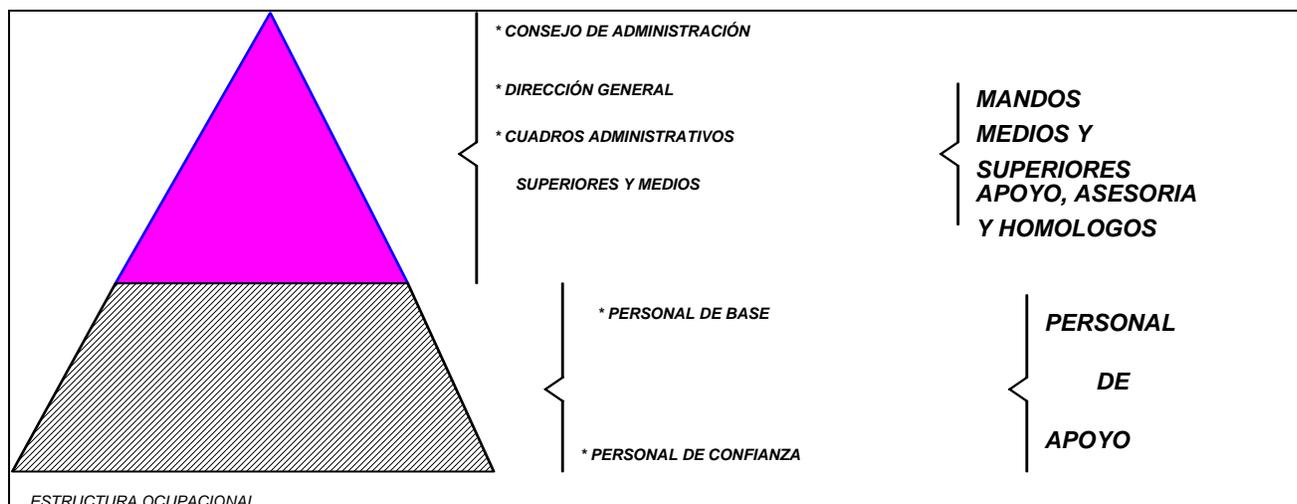
Los lineamientos establecidos por la cabeza de sector, tienen ventajas en la medida que determinan procedimientos uniformes en cuanto a los mecanismos de adquisición, venta y contratación de las entidades con respecto a los contratistas, proveedores y compradores de algún bien o servicio.

Los lineamientos para el control al personal de las empresas públicas, están incluidos en diversos ordenamientos, siendo el más importante y específico la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que contempla obligaciones y sanciones en el aspecto jurídico y administrativo; así como la obligatoriedad de declarar anualmente el cambio de situación patrimonial.¹³

También se ha incorporado a esta forma de control el tabulador de sueldos de los funcionarios públicos federales, el cual establece -desde la cabeza de sector central- las remuneraciones del personal de confianza de los mandos medios y superiores.

¹³ *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Diario Oficial de la Federación, 31-XII-1982.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (Cuadro1)



Fuente: -Carrillo Castro, Alejandro. *Las empresas públicas en México*, México, Ed. Porrúa, 1983, p.56

En lo relacionado al control de información, el ente rector del sector establece los mecanismos mediante los cuales la información de las empresas y organismos agrupados en él, fluye de manera periódica. El alcance y utilidad de la información es responsabilidad de la cabeza de sector estableciendo, en su caso, la compilación y procesamiento de la misma para fines propios o bien de consulta pública.

Las empresas públicas tienen como máximo órgano de gobierno a un consejo de administración, el cual está conformado por representantes de varias secretarías (entre ellas las globalizadoras y la cabeza de sector) y el director general y secretario general de la empresa y sindicato de los que se trate respectivamente. El funcionamiento de este órgano está regulado por un oficio circular expedido por las tres (en ese entonces) secretarías globalizadoras.¹⁴

Si bien el consejo es el órgano máximo en la estructura jerárquica, su función no es administrativa, sino sólo coordinadora de la participación de los órganos que intervienen en su conformación.

¹⁴ *Lineamientos para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades de la A.P.F.*, Diario Oficial de la Federación, II-X-83.

Como lo establece el artículo 21 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en lo relacionado con su cuerpo directivo, ya sea el Jefe del Ejecutivo Federal o a indicación de éste a través del Coordinador de Sector por la Junta de Gobierno, designa a los directivos de las empresas públicas por medio de los nombramientos.¹⁵

Este procedimiento bien puede variar en la medida en que se renueve el cuerpo directivo en general o bien si sólo se trata del director general.

De los problemas que implica la incapacidad, movilidad y realidad política en la cual se encuentran inmersos estos cuerpos directivos con relación a su gestión al frente de las empresas públicas, no son motivo de análisis en el presente trabajo.

En lo que respecta al ámbito del personal de apoyo u operativo, la administración de las empresas públicas enfrenta una serie de problemas, que si bien ya es trillado señalarlos, no por eso dejan de estar presentes y constituyen un freno para lograr alcanzar los niveles de eficacia y eficiencia requeridos.

La discontinuidad en la formación de recursos humanos en este ámbito es causada por una serie de factores que tienen que ver desde su aspecto global; con la nula planeación, evaluación y organización de personal, hasta en su aspecto específico con la falta de capacitación alentando tendencias obsoletas en lo relacionado a procedimientos y métodos de trabajo.

Reconocer todos los aspectos relacionados a la administración de las empresas públicas, es determinante si se busca establecer un proceso integral de redimensionamiento en su ámbito. Este proceso, también denominado de cambio estructural, hace necesario plantear una serie de nuevos proyectos, que paralelos a los de redimensionamiento, presenten una estrategia integral que permitan; al cada vez más reducido sector paraestatal, acceder a un estadio superior de desarrollo.

¹⁵ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México, 1995.

1.5 LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El proceso de modernización administrativa ha implicado un proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada.

Cualquier estrategia de modernización debe partir de un análisis continuo y permanente, atendiendo las características estructurales de las instituciones de cada país de acuerdo a su contexto y a su historia propia, considerando además de que hoy en día las economías se encuentran más integradas en un mercado mundial y en sus procesos interviene inevitablemente el fenómeno de la globalización.

Muchos gobiernos pretenden revisar sus fundamentos organizacionales acompañados de una voluntad política para generar nuevas estructuras legales e institucionales y superar los modelos administrativos vigentes que son limitados por sus rigideces e insuficiencias y resultan inadecuados para atender las demandas básicas de la sociedad.

El reto para los gobiernos y sus estructuras administrativas es la obtención de resultados, considerando con claridad los objetivos que se pretenden, aplicando eficiencia y eficacia en su realización.

En este orden de ideas, la modernización administrativa tiene como objetivo fundamental incrementar la eficiencia y la eficacia en los procesos institucionales, elevando la calidad profesional y responsabilidad de los funcionarios públicos, buscando su compromiso traducido en resultados para la comunidad. Consiste entonces, en un proyecto mediante el cual la sociedad confíe en su gobierno mediante la implementación de cambios estructurales en el aparato administrativo, permitiendo con ello la solución real de los problemas mediante la racionalización de los recursos públicos y proveyendo en forma efectiva bienes y servicios de calidad.

Partimos del hecho de que la modernización administrativa tiene, como premisa, mejorar la manera en que opera el gobierno, se plantea el reto de diseñar o rediseñar una administración pública mínima y autónoma que dé prioridad a la satisfacción de demandas, provista de incentivos y apegada a controles eficaces que permitan que los nuevos “gerentes públicos” se encarguen de utilizar óptimamente los recursos a administrar y lleven a cabo los programas establecidos evitando anteponer intereses particulares o de grupo al cumplimiento de los objetivos del gobierno.

Para que las reformas planteadas por la teoría de la modernización administrativa tengan efectos positivos permanentes y no paliativos a mediano plazo es indispensable aplicar dos lineamientos de acción; primeramente se debe establecer un plan de acción con objetivos concretos mediante los cuales se planifiquen y ejecuten adecuadamente las políticas públicas y con ello se permita evaluar su efectividad otorgando mayor autonomía funcional a las instituciones y aumentando la responsabilidad de los resultados e incentivos a los servidores públicos; y en segundo lugar es fundamental comprender la implementación de criterios de mercado, como el incremento de la productividad y la generación de un ambiente de competencia ya sea entre las mismas instancias gubernamentales o con la iniciativa privada.¹⁶

Es precisamente con la implementación de criterios de mercado en esta dinámica de la globalización de las economías y la modernización de la administración, que la empresa pública, como el instrumento del Estado que a través de su administración pública busca concretar la prestación de un bien o un servicio; también debe experimentar su modernización, ubicándola en parámetros de competitividad ante la redimensión estatal y la visión del modelo de la nueva “Gerencia Pública” que debe ver a la sociedad, a aquéllos a los que presta los bienes o servicios, como auténticos “clientes” a los que hay que satisfacer en sus demandas.¹⁷

¹⁶Moctezuma, Esteban, Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999.

¹⁷Gore, Al. *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1994.

1.6 LA MODERNIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

La empresa pública, históricamente ligada a materializar los objetivos del Estado en lo que se refiere a crecimiento y desarrollo con la prestación de un bien o un servicio, es precisamente donde deben ser más consistentes los principios de la modernización administrativa, principalmente en esta visión gerencial de la administración pública donde la contraparte es el cliente o ciudadano a quien va dirigido el bien o servicio.

Esta dinámica implica que los procesos administrativos de la empresa pública provengan del funcionamiento de la empresa privada, es ubicar a los servicios públicos como mercados dentro de la administración pública, como un circuito entre proveedores y consumidores, de esta manera el burócrata se vuelve empresario, manager, un empresario institucional.¹⁸

Las características que adopta la modernización al interior de las empresas públicas tiene que ver con múltiples propósitos en cuanto a su organización y funcionamiento: de corte presupuestal, orientado a cerrar las brechas deficitarias; de política sectorial que persigue concentrar esfuerzos financieros y administrativos en áreas determinadas; de tipo financiero, que procuran fuentes de financiamiento de capital, en este propósito están inmersas las estrategias de financiamiento, vía la venta de bienes muebles e inmuebles propios no necesarios, y el ahorro de recursos por medio de la racionalización del presupuesto de servicios personales al contar con una estructura mínima.

La modernización, tanto de la administración pública en general, como al interior de las empresas públicas, se pronuncia por la negativa de una expansión indiscriminada como política de desarrollo que obstaculiza el funcionamiento del sector (hablando en concreto del sector paraestatal) y disminuye la capacidad de respuesta, estableciendo en contraparte como objetivos de la modernización, el mejor aprovechamiento de la capacidad instalada de las entidades, así como de sus recursos humanos para propiciar la disminución paralela de gastos de operación en un esquema de operación con criterios de mercado, orientando los esfuerzos y las inversiones

¹⁸ Lozada, Carlos. *De burócratas a ¿Gerentes?*, México, BID, 1998.

para conservar las entidades cuyo objetivo se identifique con las áreas verdaderamente estratégicas y las actividades prioritarias.¹⁹

¹⁹ *Ibidem.*

CAPÍTULO II. FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO: UNA EMPRESA PÚBLICA DE RECIENTE PRIVATIZACIÓN.

En el presente capítulo se presenta el surgimiento, evolución y situación actual de Ferrocarriles Nacionales de México. Su estructura y funciones antes de la privatización, su importancia histórica y finalmente sus deficiencias que motivaron su desincorporación como empresa pública.

2.1 ANTECEDENTES

La transformación que el ferrocarril produjo en Europa y en Estados Unidos, pronto fue conocida en México, los liberales a partir de la Independencia comenzaron a tener conciencia de la necesidad de una verdadera integración económica y política en la gestación de la nueva nación y ésta dependía de la instalación de una red ferroviaria que comunicara regiones y provincias alejadas.

Desde los inicios de la primera República Federal surgieron proyectos para iniciar la construcción de vías férreas. Uno de los primeros decretos que el Congreso expidió en 1824, autorizaba la construcción de un ferrocarril interoceánico que partiría del Istmo de Tehuantepec y propiciaría un impulso tanto del comercio interior como de las exportaciones.

Las constantes revueltas políticas que caracterizaron el curso de nuestra historia en el siglo pasado, no permitieron que los regímenes, centralistas o federalistas, atendieran su manifiesta preocupación por iniciar la construcción de los caminos férreos.

Aunado a estos problemas políticos, las restricciones en el aspecto económico no permitían que el Estado pudiera apoyar de manera conveniente a las empresas que adquirirían las concesiones para la construcción de las vías férreas, presentándose en consecuencia una serie de proyectos postergados que prácticamente marcaron los difíciles inicios de la construcción del ferrocarril en nuestro país.

La restauración de la República en 1867 y lo que significaba con relación a tratar de organizar al país en lo social y en las formas productivas, volvió a plantear el tema de los ferrocarriles como el medio idóneo de transporte capaz de dinamizar la agricultura, la minería, el comercio exterior, las exportaciones, la economía toda; además de comunicar y unificar las regiones como una condición necesaria para reestablecer el orden social.

A la muerte de Juárez en 1872 y ocupada la presidencia de la República por Sebastián Lerdo de Tejada; se inauguró el 1 de enero de 1873 la primera línea del ferrocarril que correría 423 km. de México a Veracruz. La evolución del ferrocarril durante la República Restaurada permitió tanto a los gobernantes como a los empresarios mexicanos adquirir la experiencia necesaria para emprender la gran expansión ferroviaria del porfiriato.

En 1876 con el ascenso al poder de Porfirio Díaz a través de la Revolución de Tuxtepec, comenzó una nueva época de auge en la construcción de líneas férreas que muchos autores describen como la época de auge de la consolidación ferrocarrilera. La experiencia del desorden que se generó en materia de concesiones llevó al nuevo gobierno a replantear las políticas para fomentar el desarrollo ferroviario.

El nuevo régimen optó por otorgar en concesión los más importantes proyectos a compañías estadounidenses. La frontera norte del país era zona determinante para establecer el intercambio comercial entre ambas naciones, de ahí el marcado interés del capital estadounidense por realizar los más ambiciosos proyectos para conectar regiones por medio del ferrocarril.

Durante los periodos presidenciales de Porfirio Díaz, considerando el temporal relevo de Manuel González en el que se alcanzaron las cumbres de la construcción ferroviaria, la

construcción de vías férreas tuvo un ritmo de crecimiento bastante considerable. Con las condiciones de estabilidad nacional el capital extranjero, principalmente el estadounidense, había comprobado que México era un país propicio para la inversión. El Estado de igual manera, se veía beneficiado por la rentabilidad de las obras, que por un lado, no significaban una carga financiera, y por otra, representaban un elemento determinante en su política económica al fomentar el auge económico entre regiones.

Si en el norte el interés por el intercambio comercial había desarrollado al ferrocarril, el sur no fue la excepción. Los ferrocarriles yucatecos, desarrollados por capitales locales para la exportación del henequén, para finales del siglo XIX ya contaban con importantes líneas que se habían extendido en forma considerable hasta integrarse con otras. Asimismo el centro del país no podía quedar desvinculado de la actividad comercial por el auge del ferrocarril, varias ciudades importantes como San Luis, Tampico, Guadalajara, Irapuato, Colima, Manzanillo, Tepic, Matamoros, Puebla y Oaxaca, entre otras, eran regiones vinculadas económica y socialmente por los beneficios de la red ferroviaria.

Para 1896, el presidente Porfirio Díaz expresó las ideas oficiales sobre el desarrollo ferroviario en ese periodo de esta manera: "Con la construcción de grandes líneas los gobiernos posteriores al de 1876 rompieron el círculo vicioso en que se encontraban encerrados y sin solución los grandes problemas económicos, políticos y sociales del país e inauguraron la época tanto tiempo esperada y tan apetecida de las grandes mejoras materiales. La inmensa extensión de nuestro territorio y la escasez de vías naturales de comunicación, a cuya existencia se opone la estructura del país, hacen de la construcción de vías férreas una necesidad de primer orden y de primera importancia. Este estado las cosas, cualquier criterio hubiera decidido que en el ramo de mejoras materiales, la construcción de vías de comunicación rápidas, baratas y extensas y por consiguiente la de ferrocarriles, era la primera y más urgente de todas. Tal fue siempre mi convicción y data de la primera vez que desempeñé la Primera Magistratura del país, la construcción de grandes líneas ferroviarias".²⁰

²⁰ Andrés Caso y otros. *Los ferrocarriles de México*, México, FNM, 1988, p. 85.

Con relación al desarrollo de la administración pública nacional, al crearse el 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, ésta absorbió la jurisdicción de los ferrocarriles así como de otros once ramos que anteriormente habían formado parte de la Secretaría de Fomento. Si bien durante este periodo se habían establecido condiciones de conveniencia entre el gobierno y los inversionistas, como la no extraterritorialidad de las empresas y sus recursos sometidas a las leyes, autoridades y tribunales mexicanos y la reversión de los ferrocarriles al país después de 99 años entre otras; a partir de la década de los noventa los "científicos" (encabezados por el secretario de Hacienda José Yves Limantour) habían cobrado conciencia de la necesidad de hacer más "restrictivo" el proceso del desarrollo ferroviario.

De lo anterior se desprende, no sólo por qué los ferrocarriles constituían un elemento fundamental en el crecimiento económico entre regiones, sino porque éstos "...aparecían directamente vinculados con la estabilidad política y el poderío militar de la dictadura. Con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en 1891, comenzó a ejecutarse este control".²¹

La política restrictiva de esta etapa se plasmó concretamente en normas, fijando las pautas de la acción gubernamental en materia de ferrocarriles hasta prácticamente la caída del largo régimen porfirista y aún después. La Ley sobre Ferrocarriles fue promulgada el 29 de abril de 1899 y daba al Estado un control más rígido sobre las empresas concesionarias y los criterios sobre su financiamiento y servicio.

Si bien la estrategia establecida por el Estado en las postrimerías del siglo XX era adecuada, la competencia de las principales compañías ferroviarias había motivado que los poderosos consorcios norteamericanos, la Standard Oil Company y la Casa Speyer, obtuvieron el control financiero del ferrocarril Central y del Nacional, que eran la columna vertebral de nuestro sistema ferroviario.

²¹ Ortiz H., Sergio. *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica. Vol. I. La luz de la locomotora*, México, FNM, 1974, p. 208.

Lo anterior implicaba la posibilidad de que en un momento dado cesara la lucha entre los dos consorcios y se consolidara en uno solo, de incontrastable fuerza económica y política lo que impulsó al gobierno de Porfirio Díaz a realizar la fusión de ambas empresas, pero bajo el control del Estado mexicano.

En marzo de 1909 en conjunción con las principales compañías extranjeras se formó una nueva empresa llamada Ferrocarriles Nacionales de México. Ese mismo año tuvo lugar el inicio de los procesos de mexicanización que abarcaron hasta 1914, interviniendo el Estado en la participación mayoritaria de las empresas, sin embargo fue hasta 1937 cuando mediante la nacionalización del presidente Lázaro Cárdenas se logró una integración mayor que se vino a consolidar el 7 de noviembre de 1937, con el Acuerdo del presidente Miguel de la Madrid para cancelar las concesiones de explotación de los ferrocarriles Chihuahua al Pacífico S.A de C.V., Sonora Baja California S.A de C.V. y del Pacífico S.A de C.V. y para fusionar todas las líneas en la empresa pública Ferrocarriles Nacionales de México. La consolidación de la empresa a partir de este momento constituyó un elemento determinante para unificar los criterios con relación al desarrollo de la misma.

2.2 IMPORTANCIA Y OBJETIVOS

En la contienda revolucionaria iniciada en 1910 los ferrocarriles fueron un elemento determinante para la movilización de las fuerzas en disputa. La crisis revolucionaria en contra de Díaz y Victoriano Huerta desencadenó una incontrolable reacción social en el país que encontró en los ferrocarriles, la vía de comunicación estratégica para afrontar la lucha armada. "De los ferrocarriles mexicanos dependió mucho la victoria de las huestes revolucionarias. El ejército del Noroeste al mando del general Alvaro Obregón, siguió la ruta del ferrocarril Sud-Pacífico que bordea la costa occidental de la República Mexicana. Las fuerzas del general Francisco Villa siguieron la ruta del ferrocarril de Ciudad Juárez, liquidando la resistencia federal en Zacatecas. El general Pablo González llegó a la ciudad de México, siguiendo la ruta del ferrocarril de México a Nuevo Laredo".²²

²² Ferrocarriles Nacionales de México, *Breve reseña histórica de los ferrocarriles mexicanos*, México, FNM, 1987, p. 42.

Al consolidarse el gobierno de Carranza y reestablecerse la paz en el territorio nacional, empezó a normalizarse la situación de los ferrocarriles. Sin embargo, la deuda de las líneas nacionales había crecido considerablemente pues no se habían cubierto intereses y dividendos durante el periodo de crisis, además había que llevar a cabo los trabajos de rehabilitación debido al deterioro que causó el movimiento revolucionario. Tal situación motivó al gobierno a devolver los bienes de la compañía, pero conservando la mayoría y el control sobre ella.

Bajo este esquema de control estatal los gobiernos que sucedieron al de Carranza dedicaron especial interés a la reconstrucción del sistema ferroviario; además de renegociar la deuda ferrocarrilera.

No fue sino hasta 1937, con el gobierno sexenal del general Lázaro Cárdenas, en que se estableció la expropiación de los bienes de la Compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, creándose el Departamento Autónomo de Ferrocarriles, en este sentido el gobierno cardenista no sólo se limitó a la nacionalización ferroviaria, sino que en 1938 creó la Administración Obrera de Ferrocarriles Nacionales de México, dejando la responsabilidad y la dirección de la empresa en manos de los obreros ferrocarrileros.

La idea de la administración obrera no fue propiamente un acierto del gobierno cardenista, la deficiente situación financiera de la empresa para 1941, motivó el cambio de administración quedando nuevamente en poder del gobierno federal, esta vez encabezado por Manuel Ávila Camacho.

Después de la II Guerra Mundial, el Estado mexicano identificó la necesidad de establecer una explotación racional de los ferrocarriles que tenían participación estatal. Si bien existían grandes dimensiones de vías férreas, algunas de éstas básicamente habían sido construidas en función de las exportaciones realizadas hacia Estados Unidos.

El siguiente paso en la evolución de los ferrocarriles mexicanos fue determinante para darle a la empresa el carácter institucional. El 30 de diciembre de 1948, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, se expidió la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México, otorgándole personalidad jurídica, como una empresa descentralizada del gobierno federal, constituyendo un organismo de servicio público sin fines de lucro.

A partir del establecimiento de Ferrocarriles Nacionales de México como empresa pública descentralizada, en los sucesivos regímenes presidenciales no se observaron cambios sustantivos en la conformación y funciones de la misma. Si bien el movimiento ferrocarrilero de 1958 desestabilizó en parte el Sistema Ferroviario Nacional, en sentido estricto las funciones de la empresa siguieron siendo ejercidas con regularidad observando, cada vez en mayor medida, un crecimiento en sus dimensiones. "Hacia 1964, México contaba con 23,619 km. de vías férreas administradas por diez empresas diferentes: Nacionales de México (16,859km), del Pacífico (2,573 km.), Chihuahua al Pacífico (1,665 km.), del Sureste (815 km.), Unidos de Yucatán (674 km.), Sonora Baja California (601 km.), Coahuila y Zacatecas (186 km.), de Nacozari (134 km.), Tijuana y Tecate (77 km.), Occidental de México (35 km.). De ellas una, Ferrocarriles Nacionales de México, se había estructurado como organismo público descentralizado en diciembre de 1948."²³

Crecimiento no significa desarrollo, en este sentido podríamos resumir el estado de los ferrocarriles mexicanos en la década de los ochenta. Si bien paulatinamente durante los sesenta y setenta se había alcanzado la casi completa nacionalización del sistema ferroviario; viejos problemas como el crecimiento desmedido en las dimensiones de la empresa y el descuido cada vez mayor de la infraestructura, así como del equipo, dejaban un panorama de atraso considerable para la administración del presidente Miguel de la Madrid.

Para la necesaria transformación del sistema ferroviario, el régimen de Miguel de la Madrid tomó la decisión de impulsar los ferrocarriles dentro de un Sistema Integral de Transporte,

²³ Andrés Caso y otros. *Op. cit.*, p.180.

incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo; así en 1983 se dio a conocer el Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional.

Las acciones en este esquema modernizador, modificaron la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales en 1985 (sustituyendo la de 1948). Además en 1986, por decreto presidencial se dispuso que la única empresa que prestaría en lo sucesivo el servicio ferroviario en el país, sería Ferrocarriles Nacionales de México, cancelándose las concesiones de explotación de los ferrocarriles Chihuahua al Pacífico, S.A de C.V y el Servicio de Coches Dormitorio y Conexos, con objeto de que se incorporaran a Ferrocarriles Nacionales de México, con lo que se consolidó la fusión de todas las empresas ferroviarias del país en una sola empresa pública descentralizada.

2.3 FUNCIONES DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO ANTES DE LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO

A últimas fechas la política de los gobiernos de la República en lo que se refiere a empresas públicas, ha sido mantener en operación sólo aquellas que son prioritarias y/o estratégicas para el desarrollo nacional según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28.

Dentro de estas áreas estratégicas se encuentran los ferrocarriles cuya operación estuvo a cargo del organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México. A partir de 1989 se integró en su estructura a la antigua Dirección General de Vías Férreas que dependía de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En la estrategia sectorial llevada a cabo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la modernización del Sistema Ferroviario Nacional implicaba elevar la eficacia y la eficiencia en las funciones realizadas por Ferrocarriles Nacionales de México para aumentar su participación en la demanda total en el sistema de transporte.

Todas las acciones realizadas por la entidad en el cumplimiento de sus funciones correspondían en estricto apego a su marco jurídico establecido, además de la Constitución, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México.

Las funciones más importantes de Ferrocarriles Nacionales de México hasta 1995 fueron las siguientes:

- Definir la política y los programas de transporte ferroviario en el marco de la competencia.
- Construir y modernizar las vías férreas, patios y terminales de jurisdicción federal, incluyendo las obras conexas y accesorias que se le encomienden.
- Establecer los lineamientos en la materia, así como determinar las normas y criterios técnicos aplicables conforme a los cuales deberán realizarse los programas y las obras respectivas.
- Determinar dentro del programa a su cargo las obras que se realizaran por administración directa o por contrato.
- Emitir las normas y especificaciones para la construcción de vías férreas.
- Supervisar que las obras se ejecuten conforme a las normas, especificaciones, proyectos, precios unitarios y programas aprobados y, en su caso, conforme a lo estipulado en los contratos de obra.
- Autorizar y, en su caso, diseñar los sistemas de operación para los ferrocarriles de jurisdicción federal.
- Fijar o aprobar las especificaciones técnicas de equipo tractivo, de arrastre de comunicación, de señalamiento, de control y del material utilizado para la conservación y ampliación de la infraestructura a cargo de los prestadores de servicios.
- Definir, desde el punto de vista operacional sobre la conveniencia de nuevas líneas o de modificaciones o rectificaciones de trazos a las ya construidas.
- Vigilar la operación de los ferrocarriles de jurisdicción federal; así como la conservación y mantenimiento de sus equipos e instalaciones.
- Realizar la investigación sobre los accidentes ferroviarios y formular el dictamen que defina sus causas, así como fijar o aprobar normas de seguridad y medidas preventivas, orientadas a reducir su incidencia y vigilar su observancia.

- Autorizar los cruzamientos de vías férreas por otras vías de comunicación o por otras obras, fijar las normas correspondientes y vigilar el cumplimiento de las mismas.
- Autorizar las modificaciones y las supresiones de horarios de trenes; la apertura, la clausura y cambio de estaciones y los diversos tipos de servicios, así como las tablas de distancia, reglamentos de transporte y boletines de operación y vigilar su cumplimiento.
- Expedir, controlar, renovar, suspender y cancelar en su caso, las licencias del personal que intervenga directamente en la operación ferroviaria, previos los exámenes que procedan.
- Autorizar a los prestadores de servicios, los proyectos de construcción de obras, adiciones y mejoras a las vías, señalamientos, puentes, edificios y demás instalaciones fijas.
- Aprobar los programas de capacitación del personal que intervenga en la operación ferroviaria, supervisar su desarrollo, vigilar que corresponda a los objetivos fijados y proponer las recomendaciones que procedan.
- Elaborar y publicar anualmente la estadística ferroviaria nacional

Hasta la fecha señalada de 1995 la cúpula de Ferrocarriles Nacionales de México estaba constituida por el Consejo de Administración. A él correspondía definir las políticas, planes, programas y evaluación. A la Dirección General fijar las políticas específicas y llevar a cabo la dirección, programación, la coordinación, la supervisión y el funcionamiento del organismo.

Las subdirecciones generales eran responsables de la normatividad, programación, supervisión, control y evaluación; así como la integración de grandes proyectos y del control y supervisión de los talleres nacionales. Finalmente, las gerencias regionales se responsabilizaban de la ejecución, supervisión y coordinación del ámbito de cada una de ellas.

Estos lineamientos tenían por objeto definir las relaciones de autoridad lineal, funcional y de coordinación en el contexto de la desconcentración administrativa, así como las facultades que se delegaran a nivel regional.

El Gerente Regional era el superior jerárquico en la región delimitada por Ferrocarriles Nacionales para fines administrativos y de operación, y dependía en línea directa de autoridad,

del Director General del organismo. Las subdirecciones generales mantenían relación funcional con el Gerente Regional.

Es en el tenor de las funciones y lineamientos anteriores que Ferrocarriles Nacionales de México, orientaba sus acciones para cumplir con sus atribuciones como encargado de la administración y operación del Sistema Ferroviario Nacional.

2.4 SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

En el marco general de modernización de las empresas públicas de nuestro país, Ferrocarriles Nacionales de México (F N M), se encontró inmersa en un proceso que tenía el propósito de llevarla a esquemas más maduros en cuanto a la eficacia y eficiencia en su administración, así como en la prestación de los servicios para los que fue creada.

Ferrocarriles Nacionales de México enfrentaba atrasos tecnológicos acumulados por años, situación que no sería resuelta en el corto plazo, debido a la falta de canalización de recursos al desarrollo de tecnología y a diferentes problemas de organización y productividad que significaron disminución en la demanda de algunos de los servicios.

Esta situación la provocaba también contar con un excedente de personal toda vez que el número de puestos en 1990 por ejemplo, era superior a los 83 mil y existían entre 10 y 15 mil trabajadores extras que laboraban supliendo ausencias temporales de los trabajadores de base, así como una carga financiera de más de 40 mil jubilados que representaban el 15 por ciento de la nómina y el 11 por ciento del gasto de operación.²⁴

De ahí que Ferronales se propuso como objetivo racionalizar el gasto por concepto de servicios personales con la aplicación de nuevas tecnologías y supresión de actividades no necesarias.

²⁴ Ferrocarriles Nacionales de México, *Series Estadísticas 1992*, México, F.N.M., p. 16-18.

Asimismo Ferrocarriles disminuyó su actividad para permitir la participación de capital externo y redujo su plantilla de personal, de acuerdo con el Programa de Modernización y Cambio Estructural 1991-1994.²⁵

El proyecto modernizador buscó obtener para 1991, un arrastre de carga similar al de 1984, cuando se alcanzaron cifras históricas de transportación con 64.1 millones de toneladas, frente a 36.4 millones de 1990.²⁶

El mencionado programa señalaba que el tráfico ferroviario había disminuido en los últimos años debido al lento crecimiento de algunos sectores de la economía, elevación de las tarifas en términos reales, menores importaciones agrícolas, desregulación del autotransporte y los cambios en las políticas de transporte de las empresas paraestatales.

También influyó en la caída del transporte de carga, la disminución de la productividad de la empresa, la reducción del equipo y la poca capacidad del ferrocarril para captar un mayor volumen de carga y de productos de alta densidad económica.

Todo ello derivó en ineficiencias, acumulación de rezagos en el mantenimiento del equipo y pese a las inversiones para el mejoramiento de la infraestructura, los procedimientos operativos permanecieron inalterados y no hubo introducción de nuevas tecnologías; redundando en apatía y deterioro y, por otro lado, en la acumulación de personal que resultó excesivo para la empresa.

²⁵ Véase *El Financiero*, México, (25-VI-91), p.32.

²⁶ Véase *El Financiero*, México, (24-XII-91), p.35.

Hasta julio de 1995 la organización regional de Ferrocarriles Nacionales de México integró las siguientes regiones con sus correspondientes divisiones.

ORGANIZACIÓN REGIONAL DE FNM JULIO 1995 (Cuadro II)

<i>REGION</i>	<i>SEDE</i>	<i>DIVISIONES</i>
Oficinas Generales	México, D.F.	Oficinas Generales
Centro	Querétaro	México, Pacífico, Puebla San Lázaro, Querétaro
Noreste	Monterrey	Cárdenas, Golfo, Monterrey, San Luis
Norte	Chihuahua	Centro, Talleres Ags., Torreón, Chihuahua, Juárez, Sierra Tarahumara
Pacífico	Guadalajara	Guadalajara, Baja California, Sonora, Sinaloa.
Sureste	Veracruz	Jalapa, Mexicano, Veracruz, Matías Romero, Mérida

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

El diagnóstico de la empresa para esos tiempos no era nada alentador, en tal virtud se pretendió reordenar y mejorar su esquema de operación y administración con la puesta en marcha de un Programa de Cambio Estructural que contemplaba diversos objetivos, estrategias y campos de acción, buscando, en ese entonces, mejores perspectivas para la difícil situación que atravesaba Ferrocarriles Nacionales de México.

2.5 EL PROGRAMA DE CAMBIO ESTRUCTURAL EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO

El objetivo primordial de los cambios estructurales constituyen, por una parte, mejorar la productividad de las empresas públicas a partir de un mejor aprovechamiento de su capacidad instalada y de sus recursos humanos, y por la otra, propiciar la disminución paralela de gastos de

operación y de administración y así incrementar las inversiones públicas para conservar las entidades cuyo objetivo se identifique con las áreas estratégicas y las actividades prioritarias.²⁷

En lo que respecta a Ferrocarriles Nacionales de México, el cambio estructural contemplaba los siguientes objetivos.²⁸

- Consolidar a Ferrocarriles Nacionales de México como una empresa moderna, rentable y comercialmente competitiva.
- Alcanzar la autosuficiencia financiera, para asegurar su desarrollo autónomo y sostenido a largo plazo.
- Garantizar el cumplimiento de sus funciones estratégicas de apoyo al desarrollo económico del país y de apertura comercial hacia el exterior.

Asimismo las estrategias generales del cambio estructural se enunciaron de la siguiente manera:

- Mejoramiento de las relaciones laborales y la capacitación como pilares fundamentales para incrementar la productividad interna.
- Estímulo al retiro voluntario con el propósito de redimensionar la planta de personal.
- El fortalecimiento y transformación de las funciones comerciales de la empresa y la liberación de la política tarifaria.
- La actualización tecnológica de la operación
- La reforma de la estructura orgánica y la modernización de los sistemas administrativos.
- Supresión de servicios improductivos, así como el cierre de instalaciones innecesarias.
- El impulso a la participación privada en actividades conexas y complementarias a las ferroviarias que por ley no están reservadas al Estado de manera exclusiva.

En base a los objetivos y las estrategias generales, las "Líneas de acción para la Modernización y el Cambio Estructural" en Ferrocarriles abarcaban 8 líneas principales, dentro de las cuales se encontraban una serie de características que contemplaban la mayoría de los aspectos que tenían

²⁷S.P.P. *"Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración de la administración pública federal paraestatal"*. pag.3.

²⁸ Ferrocarriles Nacionales de México, *Programa de Cambio Estructural, 1992-1994*, pag.1.

que ver con las funciones de la Empresa y sus perspectivas de modernización. Las líneas de acción eran las siguientes:

1. Comercialización política y tarifaria. El servicio de carga era prioritario en Ferrocarriles, en este rubro se buscó atraer a un mayor número de clientes a través de una flexibilización de su política comercial y tarifaria.

Asimismo se buscó que en los polos de actividad comercial (puertos y fronteras) se identificara y diversificara la actividad de carga para ocupar de manera óptima la capacidad y la infraestructura de la Empresa, vía la instrumentación de normas, criterios y procedimientos en beneficio tanto del organismo, como de los particulares contratantes de los servicios.

2. Nuevo papel del servicio de pasajeros. Ante la prioridad del servicio de carga y el impulso observado en los medios alternativos de transporte, Ferrocarriles Nacionales prestaría el servicio de pasajeros en forma selectiva bajo criterios de función social en zonas que se requiera y recuperación de costos.

3. Modernización de las operaciones. En base al Plan General de Transporte se buscaba regular el sistema y movimiento de trenes, incorporando sistemas basados en tecnología de cómputo y telecomunicaciones para agilizar y dar seguridad a la operación, además de estructurar adecuadamente parámetros de operación y su equivalencia en costos. También se actualizarían las normas de seguridad y manejo.

4. Modernización de talleres. En esta área se buscó un nuevo esquema y reorganización en el mantenimiento y reparación de locomotoras y carros. Las fórmulas alternativas previstas contemplaban la participación directa de los particulares con el otorgamiento de la conexión de los talleres por regiones.²⁹

²⁹ En base a la Convocatoria No. SC-FNM-PP-93-01, publicada en los diferentes diarios nacionales el 5 de octubre de 1993, Ferrocarriles Nacionales de México otorgó en concesión sus talleres para el mantenimiento de locomotoras y coches de pasajeros de su propiedad.

5. Modernización de la infraestructura. En este rubro también se contemplaba la colaboración de la industria privada de la construcción para llevar a cabo los trabajos de reconstrucción y mantenimiento de las líneas rentables (se cerraba la operación de líneas obsoletas) para elevar la calidad de vía. Se pretendía adecuar también los puentes y túneles ante la mayor capacidad de la vía.³⁰

6. Construcción de nuevas obras de infraestructura. Se dará prioridad a terminar las obras en proceso de mayor rentabilidad, con apoyos financieros de gobiernos estatales y municipales.

7. Modernización de telecomunicaciones y señales. La modernización, extensión y rehabilitación de la red de señales y telecomunicaciones se haría sin recurrir a fuertes inversiones propias buscando distintas fórmulas de asociación para prestar servicios públicos, además de los necesarios para la operación ferroviaria.

8. Administración de personal, relaciones laborales y capacitación. Se buscaba la disminución gradual de personal a través del Programa de Retiro Voluntario para llevar a la empresa a definir una estructura de personal mínima y buscar su óptima operación, motivando al personal existente con programas de capacitación y mejorando las relaciones laborales a través de mayores incentivos y prestaciones.

En lo que respecta al financiamiento del programa de cambio estructural, se pretendió que la mayor parte de los recursos utilizados provinieran del organismo por la venta de servicios, de los bienes muebles e inmuebles innecesarios, y en menor proporción de créditos externos.

La meta primordial era lograr la autosuficiencia financiera, previendo la eliminación de subsidios de operación.

³⁰ En base a la Convocatoria No.SC-FNM-SGIT-93-01, publicada en los diferentes diarios nacionales el 24 de marzo de 1993, Ferrocarriles Nacionales de México otorgó en conseción a compañías constructoras privadas las obras públicas para la conservación mecanizada de la red básica y la rehabilitación de las vías.

Un aspecto muy importante observado en este proceso de modernización y cambio estructural, fue la gradual participación de la iniciativa privada en el mismo. Los ferrocarriles, en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cumplían con una función estratégica en manos exclusivas del Estado.³¹

En este contexto, y ante la necesidad de reestructuración de Ferrocarriles Nacionales de México, se abrieron canales de participación para los particulares en aquellas tareas que eran conexas y complementarias a su función primordial, buscando elevar su nivel de productividad y ser una empresa eficiente y rentable.

El cambio estructural requería redimensionar la operación, adecuar la administración, reorganizar su estructura interna y acelerar la atención al mantenimiento de vías, estructuras y equipos que acusaban rezagos y deficiencias importantes en el transcurso de los años.

La longitud de la red ferroviaria nacional para 1995 era de 26,435 kilómetros pero casi la totalidad de la carga se movía sobre 13,000 kilómetros de vías, lo que significaba que prácticamente la mitad de la red operaba con bajos niveles de rentabilidad. Por ello, se racionalizaron los servicios en esas rutas y, en su caso fueron suprimidas para canalizar los recursos al desarrollo de las rutas con mayor tráfico.³²

Entre 1989 y 1991 algunas decisiones encaminadas al redimensionamiento de los ferrocarriles fueron anunciadas en los programas de trabajo del Sector Comunicaciones y Transportes. Para 1990, de conformidad con éstos, se buscaría la participación de empresas privadas mexicanas

³¹ En el artículo 25 de la Constitución se establecen los fines de la rectoría del Estado y se fijan explícitamente los propósitos y la sujeción jurídica de los tres sectores -el público, el privado y el social- al principio de la legalidad, definiendo el marco de la llamada economía mixta. Asimismo establece que existirán áreas estratégicas, las cuales tendrán a su cargo el sector público de manera exclusiva y que definen en el artículo 28 constitucional, y áreas prioritarias en las cuales podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley. En el artículo 28 -en concordancia con el 25- las actividades estratégicas que están a cargo exclusivo del Estado, éstas son enumeradas con el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. El Estado -dice el quinto del artículo 28- contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

³² Lourdes Cárdenas, "Suprimiré Ferronales servicios poco eficientes e improductivos" El Economista, México, 10 de junio de 1991, pag.32.

para que adquirieran 100 locomotoras nuevas y las arrendaran a Ferronales,³³ además de promover la inversión de los particulares, así como de empresas y organismos descentralizados, ya fuera por la vía del ahorro o directamente en la reparación de locomotoras o equipo de arrastre.³⁴

Para 1991 se establecieron nuevas formas de operación y comercialización basadas en los requerimientos de los usuarios, conforme a los convenios con ramas industriales y empresas. Se aplicaron descuentos a los servicios que se realizaran con equipo propiedad de los usuarios o arrendado por éstos para su uso exclusivo.

Asimismo se otorgaron permisos para que los particulares organizaran trenes unitarios, con equipos de su propiedad o arrendados para el traslado de sus propios productos o de terceros, quedando a cargo de Ferrocarriles Nacionales de México la operación de arrastre. Se asignaron en forma exclusiva equipo a los usuarios que se comprometieron a realizar las reparaciones que se requirieran, y se procedió a la desincorporación de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.³⁵

En 1992 y 1993 Ferrocarriles Nacionales de México continuó alentando la participación de particulares en la instalación y explotación de la infraestructura en telecomunicaciones, y en la construcción y operación de terminales; y siguió con la concesión de talleres a particulares para su explotación y la contratación de trabajos que excedieran la capacidad productiva de la empresa³⁶ suprimió, además, el transporte de paquetería y carga (EXPRESS), la recolección y entrega a domicilio, y la operación y mantenimiento de rutas improductivas.³⁷

³³ Ferronales, diciembre-enero-febrero de 1989-1990, "SCT-FNM Programa para 1990", pag.32.

³⁴ Ferronales, diciembre-enero-febrero de 1989-1990, "De 2.5 billones serán los ingresos en 1990", pag.33.

³⁵ El Financiero, 21 de enero de 1991, Sector Comunicaciones y Transportes, "Programa de Trabajo 1991", pag.37.

³⁶ 36. Véase El Universal, México (24-11-94), pag.4.

³⁷.37 Véase El Universal, México (15-X-94), pag.8.

Con esta suma de medidas, quedaban firmemente establecidas las bases para redimensionar a Ferrocarriles Nacionales de México. Sin embargo el aspecto más importante del redimensionamiento de Ferrocarriles Nacionales de México recayó en sus recursos humanos. La forma de llevar a cabo el redimensionamiento de personal adoptó la forma de programas de racionalización y retiro voluntario respectivamente, a partir del 15 de octubre de 1991.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA LIQUIDACIÓN DEL PERSONAL EN FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO.

En este capítulo abordaremos el impacto de la liquidación de personal en Ferrocarriles Nacionales de México en los periodos de 1992-1995 y 1996-1999. Origen y desarrollo del Programa de Retiro Voluntario. Integración y definición de plantillas de personal de los ferrocarriles sujetos a concesión. Estrategia del proceso de liquidación y resultados.

La exposición del presente capítulo está basada principalmente en mi experiencia profesional de 7 años dentro de la Gerencia de Recursos Humanos de Ferrocarriles Nacionales de México donde ocupé diversos puestos hasta desempeñar el de Subjefe de Departamento, esta experiencia me ha permitido estar relacionado con los procesos de reestructuración y concesión de la empresa los cuales fueron por demás interesantes en su desarrollo. Cabe señalar que para la realización del presente capítulo me auxilié de informes internos que no han sido publicados, razón por la cual no cito referencias de ellos.

El proceso de reestructuración de Ferrocarriles Nacionales de México, como medida previa al concesionamiento de la actividad ferroviaria a los particulares, tuvo como sustento normativo la modificación realizada por el Congreso al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución General de la República y la expedición por parte del Poder Legislativo de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, instrumentos legales mediante los cuales el Gobierno de la República se comprometió para que dichos procesos se llevaran a cabo con respeto a los derechos de los trabajadores ferrocarrileros. Con la nueva redacción del 28 constitucional se sustrajo a la actividad ferroviaria de su carácter estratégico histórico, otorgándole un nuevo concepto, ahora sólo como área prioritaria para el desarrollo nacional.

La racionalización de la plantilla laboral y la reubicación del personal de Ferrocarriles Nacionales de México a las cinco empresas que fueron constituidas para facilitar el otorgamiento de las concesiones, se realizaron con la participación y concurso de la dirigencia del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana para, en forma conjunta, establecer los mecanismos que salvaguardaran los derechos legales, contractuales y patrimoniales de los trabajadores.

La normatividad que reguló las relaciones obrero-patronales fue objeto de una profunda reforma para identificar aquella que tutelara algunos derechos a favor de los trabajadores y discriminar la que constituía un obstáculo o impedimento para la puesta en marcha del proceso de liquidación. Empresa y sindicato formularon un proyecto ideal de Contrato Colectivo de Trabajo que en forma simplificada reguló las relaciones obrero-patronales con el organismo en su última etapa y con las cinco empresas, cuando éstas fueron formalmente constituidas, concertando éstas últimas libremente con el STFRM, sus particulares condiciones laborales. En tal virtud el Contrato Colectivo de Trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México para el periodo 1996-1998 tuvo una reducción significativa al pasar de 3045 a sólo 208 cláusulas.

Lejos de aquella lucha sindical representada por el movimiento Vallejista de 1957, la representación sindical mantuvo contacto permanente con la empresa de tal manera que su Secretario Nacional (el entonces Diputado priísta Víctor Flores Morales) y el Comité Ejecutivo Nacional (conformado por 68 representantes en toda la República) consolidaron la unidad y disciplina de los agremiados para facilitar la negociación sindical dentro de los procesos de reestructuración y concesión.

Si bien la representación sindical en distintos momentos de los procesos representó resistencia, podemos afirmar que coadyuvó activamente para lograr la concesión de la actividad ferroviaria a los particulares, lo anterior se deriva del hecho de que el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, como sindicato nacional de la industria, tiene garantizada su legal subsistencia, ya que para su disolución se requiere el cumplimiento de cualquiera de los supuestos siguientes:

- a. El voto de las dos terceras partes de los miembros que lo integren, o
- b. El transcurso del término fijado en sus Estatutos (1º. de febrero de 2032)

En tal virtud, el S.T.F.R.M. fue el titular de los Contratos Colectivos de Trabajo de las 5 nuevas empresas ferroviarias, aglutinando bajo su dirigencia a los trabajadores que integraron las mismas.

Respecto de las relaciones individuales con los trabajadores la empresa concertó con el sindicato las condiciones y requisitos conforme a los cuales se dieron por terminadas las relaciones individuales de aquel personal que fue liquidado por el organismo, estableciendo los criterios para el otorgamiento de la jubilación y el pago de las indemnizaciones correspondientes.

Esta negociación contempló los siguientes escenarios:

1. Conforme a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, particularmente los artículos 49, 50, 53 y 162 los trabajadores debieron ser indemnizados con el importe de 3 meses de salario y 20 días de salario por cada año de servicios prestados, independientemente del pago de su prima de antigüedad y del finiquito de prestaciones proporcionales generadas en el último año de servicios.
2. Observando las cláusulas 177, 338, 340, 342 y demás relativas del Contrato Colectivo de Trabajo (cláusulas cuyos números estuvieron considerados hasta el documento del periodo 1994-1996), los trabajadores debieron ser jubilados al contar con 30 años de servicios los varones y 25 años las mujeres o 65 años de edad los varones y 55 años de edad las mujeres, debiendo contar en este último caso cuando menos 15 años de servicios; de no contar con tales requisitos debían ser indemnizados con el importe de 3 meses de salario, mas 20 días de salario por año de servicios, independientemente de que en ambos casos se le liquidara el importe de su prima de antigüedad y el finiquito de prestaciones proporcionales del último año de servicios.
3. De concertarse la terminación de la relación de trabajo a los convenios de Retiro Voluntario de fecha 15 de octubre de 1991 y de Racionalización de Recursos Humanos de

fecha 30 de octubre de 1991, que continuaron vigentes hasta agosto de 1999, las jubilaciones debían otorgarse a los trabajadores al cumplir 25 años de servicio los varones 20 años de servicios las mujeres, o 60 años de edad los varones y 55 años las mujeres, debiendo en este último caso contar con cuando menos 15 años de servicios. En caso de no cumplir con los anteriores requisitos debieron ser indemnizados con el importe de cuatro meses de salarios, más treinta días de salario por cada año de servicios prestados al organismo. Lo anterior independientemente del pago de la prima de antigüedad y del finiquito por prestaciones proporcionales relativas al último año de servicios.

El escenario número 3 se consideró que cubría todos los derechos que a favor de los trabajadores ferrocarrileros se consignan en la ley, en el Contrato Colectivo de Trabajo y en los convenios vigentes en el organismo y dicho esquema fue empleado tanto dentro de los Programas de Retiro Voluntario y Racionalización, como en el Proceso de Externalización de los Talleres de San Luis Potosí, Acámbaro, Valle de México, Monterrey, Jalapa, Torreón y Chihuahua, los cuales podemos decir que constituyeron los albores de la política de privatización de Ferrocarriles Nacionales de México.

Por convenio se debe entender el acuerdo a que llegan empresa y sindicato para establecer normas en materia laboral, conforme a los lineamientos generales de derecho, depositados ante las autoridades del trabajo en los términos establecidos en el artículo 390 de la Ley Federal del Trabajo.

La liquidación del pasivo laboral por parte de ferrocarriles adoptó varias formas, de acuerdo a los tiempos y grado de avance de su política de privatización, las cuales se describen a continuación.

1. Anuencia de la empresa al Retiro Voluntario (jubilaciones e indemnizaciones) del personal cuyas labores no se relacionaran en forma directa e inmediata con la operación y control de trenes. Esta etapa abarcó aproximadamente de 1992 a 1994 y en ella estuvieron exentos trabajadores de confianza y mandos medios y superiores.

2. Implementación de programas de cancelación de servicios, departamentos, talleres, corridas de trenes, puestos etc., improductivos e incosteables para el organismo, propiciando que el personal que laborara en ellos se jubilara, indemnizara o reacomodara.
3. Terminación de la relación de trabajo del resto del personal con motivo de la política de privatización al reestructurarse el Sistema Ferroviario y concesionarse los 5 ferrocarriles regionales creados, los cuales obviamente tenían que estar libres de cualquier carga laboral. Esta etapa abarcó prácticamente el periodo de 1995 a 1999 y consideró al total del personal de la empresa.

El Programa de Racionalización en Ferrocarriles Nacionales de México inicia el proceso de redimensionamiento de la empresa por medio de la forma jurídica de convenios efectuados entre la Dirección General y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.

Dichos convenios, establecieron los derechos y las obligaciones a que estaban sometidas las partes en lo concerniente a la finalización de su relación laboral, y de manera específica, a la forma y los procedimientos en que se efectuarían en la liquidación o jubilación de los trabajadores incluidos en el programa.

Este Programa de Racionalización inició en septiembre de 1991 mediante el Convenio de supresión de los Departamentos de Herrería, Laminación y Fundición del Taller de Aguascalientes. Cabe mencionar que el motivo de la supresión de dichos departamentos, se debió a la clausura de los mismos decretada por la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado, y a la incapacidad financiera del organismo para cumplir con los requerimientos ecológicos.

Lo que se definió como el Programa de Racionalización de Ferrocarriles Nacionales de México, reflejó en un primer momento el impacto de la liquidación de personal y abarcó siete módulos. Módulo se le llamó a cada una de las etapas de los Programas de Racionalización y Retiro Voluntario que involucraron un conjunto de personas plazas e importes en dinero. Asimismo en él se establecieron los tiempos y las fechas en que se llevaron a cabo los trámites de

inscripción a los programas referidos y su correspondiente liquidación a los interesados, en ese año con la instrumentación del programa se liquidaron 991 empleados.

3.1 EL PROGRAMA DE RETIRO VOLUNTARIO.

En los inicios de 1992 no estaba definida como tal la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, la política a este respecto tomaba mayor fuerza y se buscaba disminuir considerablemente la carga del pasivo laboral de la empresa que a esas fechas tenía un total de 78,114 trabajadores, lo que además de representar un problema por sí mismo, repercutía de manera negativa en otras áreas del organismo como lo fueron la financiera, de organización, métodos y procedimientos de operación.

En respuesta a esta situación, el Programa de Retiro Voluntario en Ferrocarriles se presentó como una estrategia político-económica-administrativa y laboral, fundamental para fomentar el cambio hacia otros esquemas de eficacia y eficiencia interna en base a la definición de una estructura racional y a métodos simplificados de funcionamiento.

La estructura racional a que aspiraba llegar Ferrocarriles Nacionales de México a través de la liquidación de personal, se basó fundamentalmente en su Programa de Retiro Voluntario el cual tuvo un desarrollo significativo.

Al término del Programa de Racionalización, en el cual estuvieron involucrados los trabajadores de base de la Empresa, continuó en 1992 el Programa de Retiro Voluntario en el que se consideraron, además de los trabajadores de base, los trabajadores de confianza y los denominados como extras, trabajadores sin asignación a alguna plaza empleados eventualmente.

El Programa permitió que a partir del primero de junio de 1992 se ofreciera a los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México la posibilidad de dar por terminada su relación laboral con el organismo, a través de su incorporación al programa, se excluyeron de éste:

° Los servidores públicos superiores, mandos medios u homólogos y el personal de apoyo a éstos.

- ° Los trabajadores de ramas cuyos puestos fueran necesarios para la prestación de los servicios.
- ° Los trabajadores cuyo trámite de incapacidad estuviera en proceso de dictamen por el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- ° Los trabajadores que a juicio de la empresa se desempeñaban en puestos necesarios para garantizar la prestación del servicio, considerando en éste la seguridad de personas y bienes que comprendía el mismo.

Para determinar el monto de las indemnizaciones se tomó como base el salario que correspondía al puesto que ocupaba el trabajador al día en que se originaba el derecho a la misma.

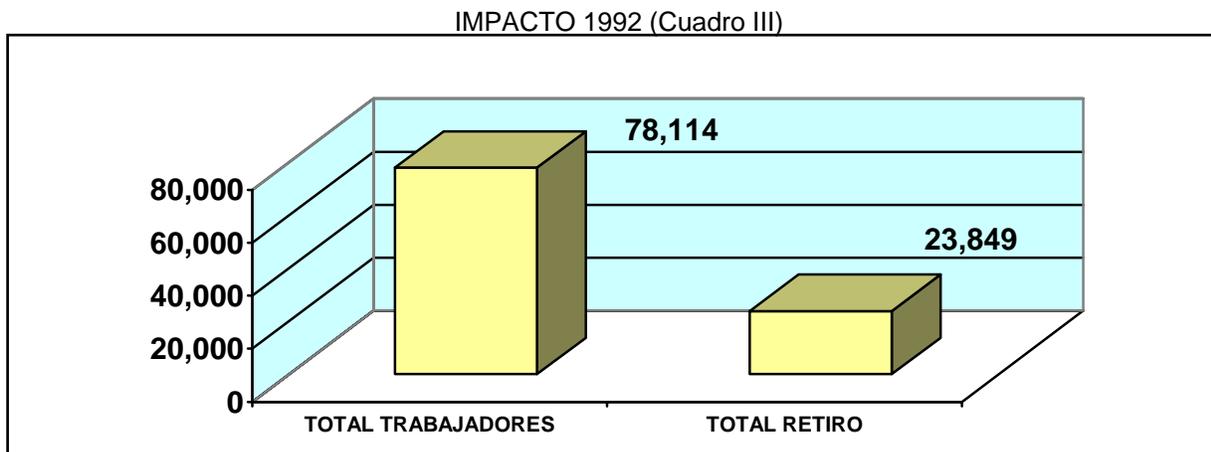
En este programa, la responsabilidad de conjuntar la información y realizar los procesos de racionalización, correspondió a la Gerencia de Recursos Humanos, para el proceso informático de las indemnizaciones se dependió de un área externa, la Gerencia de Sistemas Administrativos, la cual se sujetaba a un calendario preestablecido, es decir cada módulo era planeado para un número determinado de trabajadores y en tiempos definidos, lo cual representó cierta ventaja ante el volumen de trabajadores que fueron liquidados.

Con la puesta en marcha del Programa de Retiro Voluntario a partir de junio, Ferrocarriles Nacionales de México disminuyó su planta de personal con la salida de 20,619 trabajadores. Este decremento de personal se reflejó significativamente en la reducción del número total de trabajadores activos de la Empresa pasando a 58,626, disminución que influyó para que la plantilla del personal jubilado se elevara contando con 49,154 trabajadores para esas fechas.

Este incremento se debió principalmente a que un gran número de trabajadores incorporados al Programa de Retiro Voluntario no perdió su vínculo con la empresa y cambió su denominación a trabajadores jubilados (siempre y cuando cumplieran con los requisitos para gozar del beneficio jubilatorio).

En este año de 1992 se tuvo el mayor decremento de personal en todo lo que respecta a la reducción, con la salida de 20,619 trabajadores (que representaban en ese entonces casi el 30%

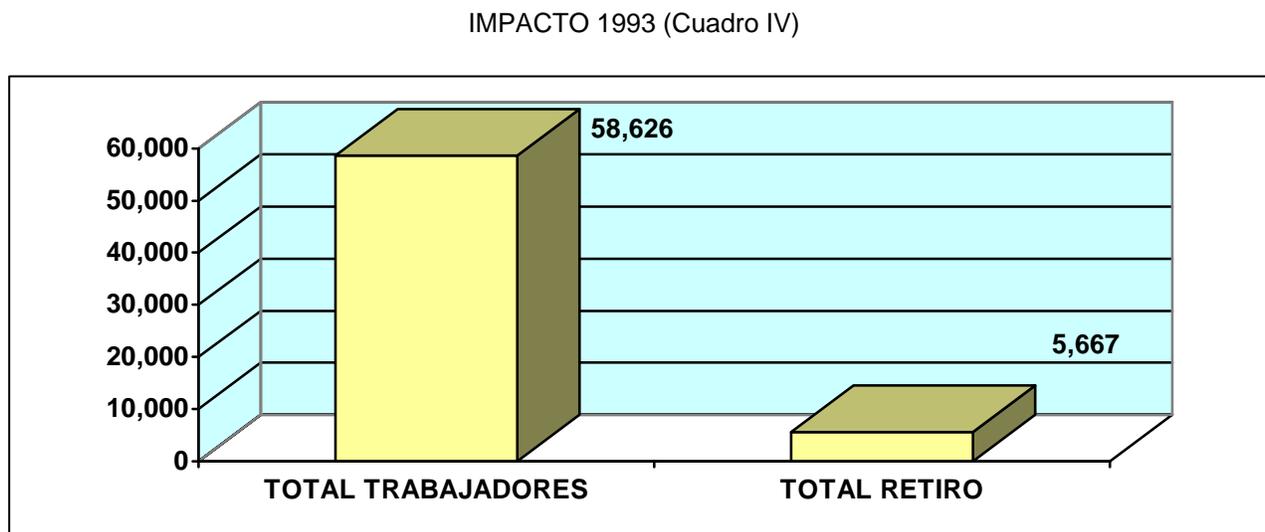
del personal activo), se preveía que el impacto de la liquidación de personal de la empresa a través del Retiro Voluntario estaba siendo efectivo, en relación a los 78,114 trabajadores que tenía en enero de 1992.



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

En lo que respecta a 1993 el Programa de Retiro Voluntario continuó con un ritmo constante aunque el decremento de personal en relación al año anterior fue mucho menor.

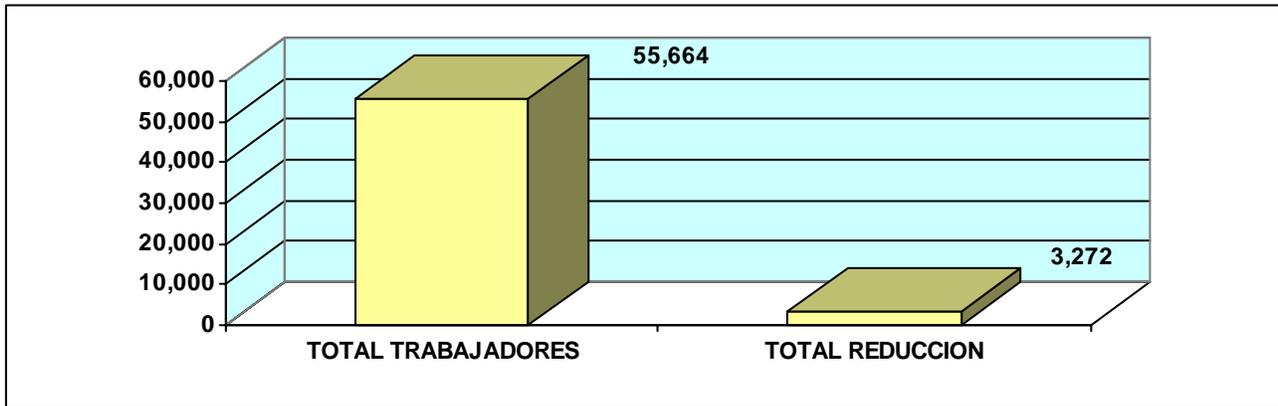
Para este año salieron en retiro 5,667 trabajadores considerando a los 58,626 del total a enero de ese mismo año.



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

Para 1994 continuó la instrumentación del Programa de Retiro Voluntario, a enero se contaba con un total de 55,664 trabajadores, en este año el impacto de la liquidación se reflejó con la indemnización de 3,272 trabajadores.

IMPACTO 1994 (Cuadro V)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

En enero de 1995 el Ejecutivo Federal presenta al Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma al cuarto párrafo del Artículo 28 Constitucional, con el objeto de permitir la participación social y privada en los ferrocarriles del país, dando origen a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que establece el marco jurídico indispensable para transformar la actividad de los ferrocarriles mexicanos, dándose así, el inicio del proceso de desincorporación del Gobierno Federal, del Organismo Público denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

En respuesta y como necesidad primordial Ferrocarriles Nacionales de México renovó su estructura organizacional bajo un esquema que permitiera y facilitara el cumplimiento de los objetivos señalados en dicha ley, obteniendo como resultado la conformación de 5 ferrocarriles regionales y una entidad corporativa que normara las directrices nacionales, quedando integrado como se indica:

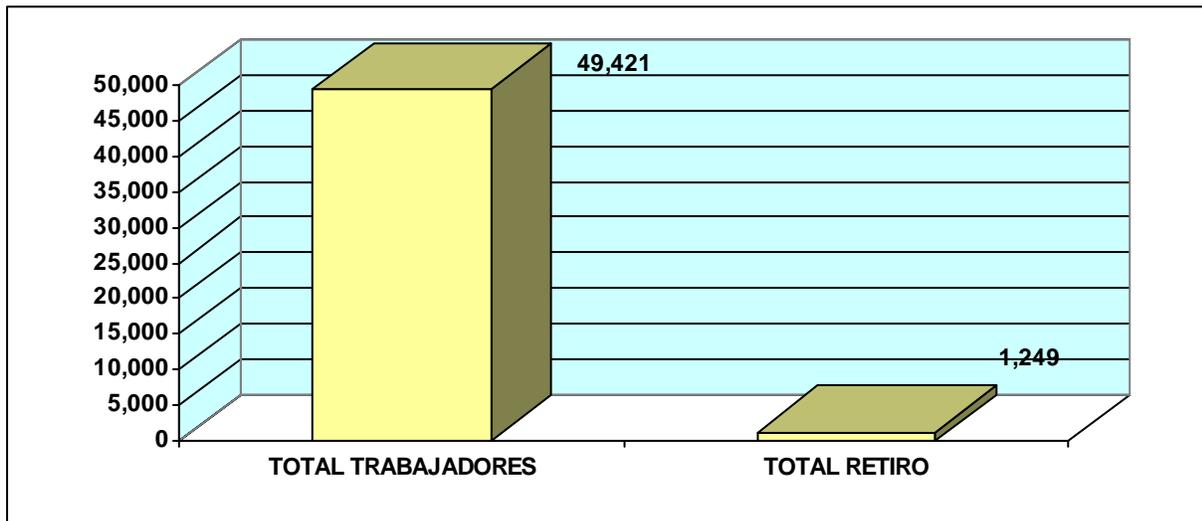
ORGANIZACIÓN REGIONAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO: SEPTIEMBRE DE 1995 (Cuadro VI)

FERROCARRIL	SEDE
NORESTE	MONTERREY
PACIFICO-NORTE	GUADALAJARA
CHIHUAHUA-PACÍFICO	CHIHUAHUA
TERMINAL VALLE DE MÉICO	TLALNEPANTLA, EDO. DE MÉXICO
SURESTE	VERACRUZ
CORPORATIVO	MÉXICO, D.F.

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

Aún con la presentación del nuevo esquema de la reestructuración, para 1995 se continuó con la implementación del Retiro Voluntario, en tal virtud del total de 49,421 trabajadores que se contaban a enero, se incorporaron 1,249, quedando a final de ese año un total de 47,304 trabajadores.

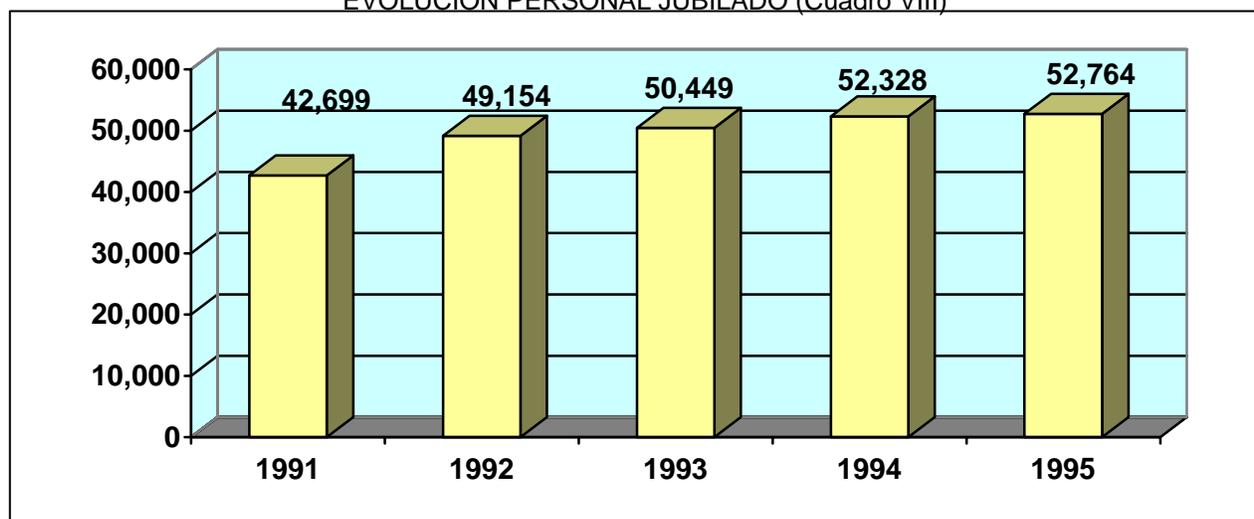
IMPACTO 1995 (Cuadro VII)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

A la par del decremento de personal activo, el número del personal jubilado ascendía, considerando que obedecía principalmente a que mucha de la gente incluida en el Programa de Retiro Voluntario seguía incorporada a la Empresa cambiando su denominación a esta modalidad, en tal virtud se presenta su evolución en el periodo 1991-1995.

EVOLUCION PERSONAL JUBILADO (Cuadro VIII)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

Haciendo un balance del número de trabajadores retirados en comparación al número total con los que contaba la Empresa a finales de 1991, y con los existentes a diciembre de 1995, podemos afirmar, de acuerdo a los resultados obtenidos, que se había cumplido parcialmente el objetivo de la racionalización de personal a través de los Programas de Racionalización y Retiro Voluntario, sin embargo faltaba lo más difícil del proceso, considerando la perspectiva de la privatización y la consecuente racionalización de todo el personal ante los requerimientos que implicaba la entrega de una entidad pública a particulares, sobre todo una con las proporciones de Ferrocarriles Nacionales de México.

3.2. LA INTEGRACIÓN Y DEFINICION DE PLANTILLAS DE PERSONAL

Si bien el inicio del proceso de racionalización de personal en Ferrocarriles Nacionales de México comenzó en el año de 1991, fue en 1995 con la iniciativa de reforma al párrafo cuarto del Artículo 28 constitucional y la definición de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, que el proceso toma mayor impulso.

El concesionamiento de los ferrocarriles como entidades autónomas implicaba necesariamente el concretarlas como tales y definir el universo de sus recursos humanos, materiales, financieros y de información para presentarlas a licitación a los interesados en adquirirlas.

En lo que respecta al ámbito de los recursos humanos fue necesario llevar a cabo la racionalización de las plantillas a través de la indemnización o jubilación en las mejores condiciones posibles, esto es, considerando todas las ventajas que consignaban los convenios que dieron origen a los programas de Racionalización y Retiro Voluntario.

La responsabilidad de integrar la información y realizar los procesos de racionalización correspondió al área de Recursos Humanos. Era necesario dar una respuesta adecuada a la dinámica de los procesos por venir, considerando el universo de información que se iba a manejar y la complejidad de la misma.

Debido a la situación particular de operación de Ferrocarriles Nacionales de México era difícil determinar con precisión el total de su fuerza de trabajo. La constante rotación de los trabajadores hacia diferentes plazas y puestos, dificultó la tarea de integrar información en todo el sistema, considerando además que esta información estaba dispersa en diversos sistemas de pago con los cuales se procesaba la nómina de los 5 ferrocarriles regionales y la entidad corporativa.

Fue necesaria la instrumentación de un proceso confiable que por un lado cumpliera plenamente la observación de las normas y al mismo tiempo tuviera la flexibilidad en sus requerimientos de aplicación. En este sentido el área de recursos humanos implementó una estrategia interdisciplinaria de trabajo contemplando las áreas de nóminas, jubilaciones, seguridad social e informática para cumplir con las funciones de conjuntar, revisar, validar, actualizar y controlar la información de los recursos humanos del organismo, así como diseñar los procedimientos de cálculo de indemnizaciones y definir los tiempos y las estrategias de ejecución y con la capacidad de trasladarse y establecerse con el personal y el equipo indispensable para realizar los procesos en los principales centros sedes de los ferrocarriles regionales como fueron las ciudades de Monterrey, Guadalajara, Chihuahua, D.F. y Veracruz.

Para la integración y definición de las plantillas de personal, en primer lugar se definió un universo de datos básicos del trabajador como fueron: registro federal de contribuyentes, nombre, indicador de sexo, tipo de contratación (escalafón o confianza), fecha de ingreso al organismo y

número de empleado (número de contrato asignado para la empresa); además de una complementación de los sistemas de nóminas y seguridad social.

La recopilación de la información tuvo dos orígenes: informático y documental.

Del lado informático la integración de la información se obtuvo de los sistemas con que se procesaba la nómina de los diferentes ferrocarriles, se recabaron un total de 73,639 registros de los cuales se desecharon los que se encontraban duplicados (debido a la movilidad de los trabajadores de la que hacíamos mención).

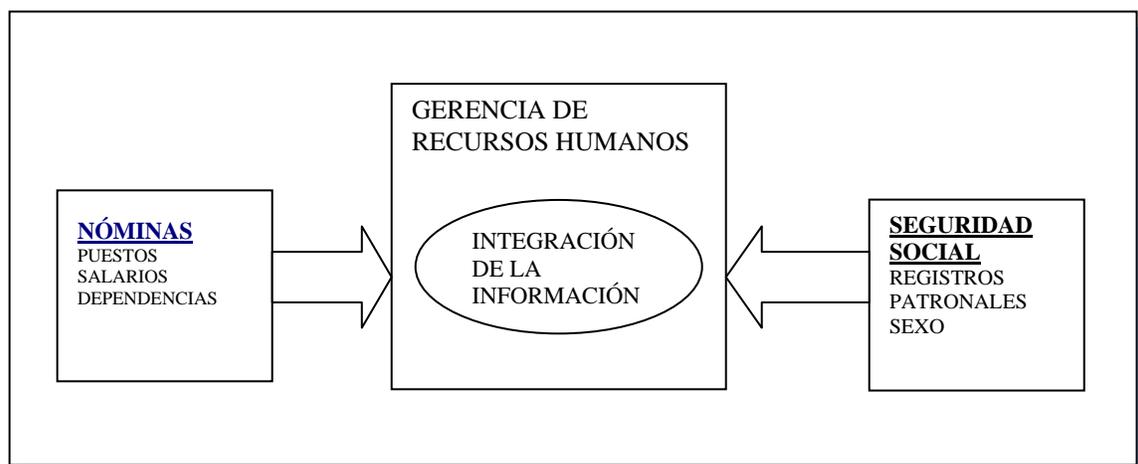
La base de datos se redujo a 50,651 registros número aproximado a la cifra de 49,000 trabajadores que se manejaba oficialmente en 1995.

La base de datos general se depuró y complementó de la siguiente manera:

Del sistema de nóminas se depuró lo correspondiente a la actualización puestos y dependencias y salarios tomando como base el último puesto registrado en la primera quincena de agosto de 1995.

Del sistema de seguridad social (IMSS) se actualizaron los datos del registro patronal, el número de afiliación y la clave del sexo, determinante para la obtención del beneficio jubilatorio.

INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN (Cuadro IX)



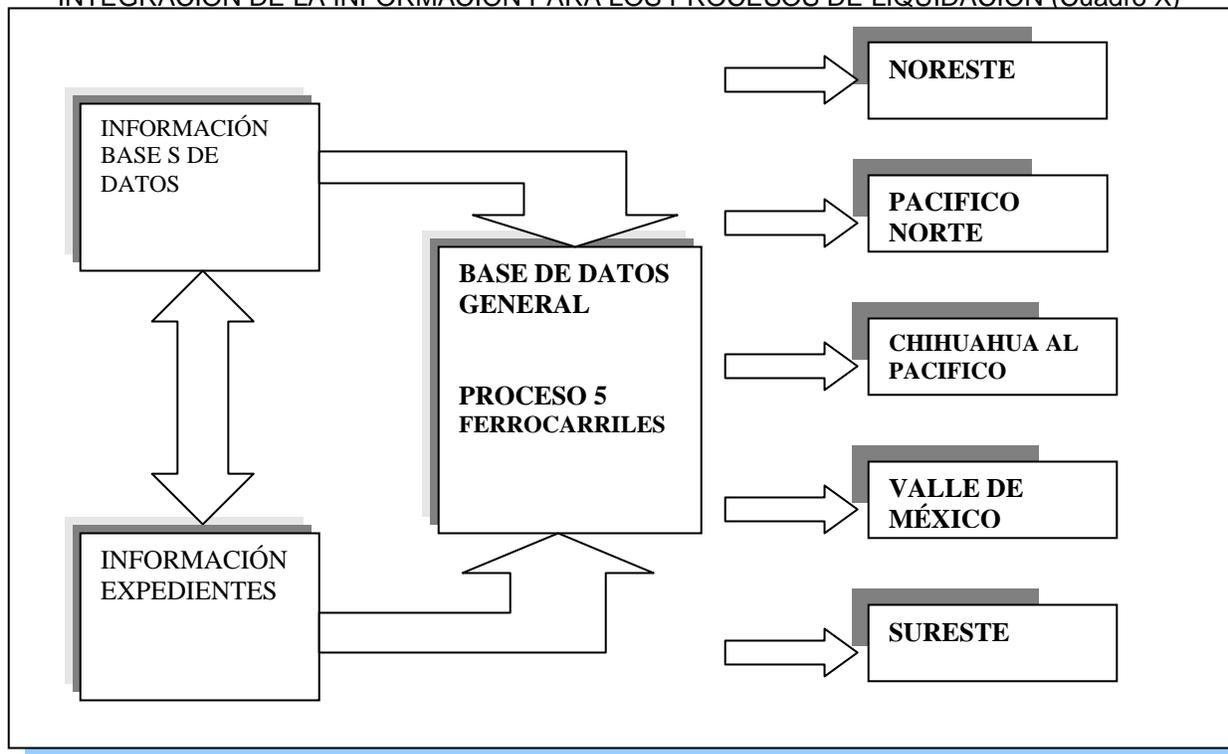
Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

La información documental también fue determinante para abordar esta tarea, el programa de liquidación necesitaba el mínimo margen de error al confiar en la información que sería sujeta a proceso, en tal virtud los expedientes personales de los trabajadores constituían la fuente fidedigna para validar y complementar información de los trabajadores en rubros determinantes como la antigüedad y la continuidad en el servicio. En este aspecto se realizó una considerable labor a nivel nacional para organizar, controlar, resguardar y manejar los más de 100,000 mil expedientes, dándoles coherencia y uniformidad en sus criterios de uso, ante las enormes demandas de trabajo que se avecinaban.

La revisión de los datos en sistema de cómputo contra la información documental permitió el detectar inconsistencias y actualizar y complementar la base de datos original que daba a certeza a los insumos de información a utilizar en el proceso de liquidación; asimismo como resultado de esta tarea de integración y revisión de información, se creó el Censo General de Personal de los Ferrocarriles, que se constituyó como una gran herramienta para conocer en forma rápida y precisa los datos básicos de cada trabajador, el cual no solamente se limitó a informar de la situación determinada de cada uno de ellos, sino que su actualización, consideraba la trayectoria de pagos quincenales y si había sido sujeto de liquidación y con base a dicha información se tomaron decisiones rápidas en la definición de la situación de cada trabajador en el período de agosto de 1995 a agosto de 1999.

Finalmente todo este proceso permitió conocer los datos básicos de 47,363 trabajadores a febrero de 1996, esta información se encontraba lista para desagregarse e integrarse en cada una de las plantillas de los ferrocarriles, esperando el momento de que comenzara la liquidación del personal de cada una de estas entidades, de acuerdo a los plazos y términos en que había otorgado la concesión.

INTEGRACION DE LA INFORMACIÓN PARA LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN (Cuadro X)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

3.3 LA ESTRATEGIA DE LA LIQUIDACIÓN DE PERSONAL

Al quedar definidas las directrices normativas y la base de datos general para ir concretando las plantillas de cada ferrocarril que en perspectiva y gradualmente estarían sujetas al proceso de liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, se procedió a implementar la logística para conseguir con oportunidad y eficiencia el propósito de llevar a cabo las labores de liquidación y con ello entregar con oportunidad cada uno de los ferrocarriles a los particulares que resultaron ganadores en los concursos de concesión respectivos.

En 1996, aunque no se tenían definidos los tiempos para la entrega en concesión del primer ferrocarril, se continuó con el Programa de Retiro Voluntario en apoyo al proceso de concesionamiento, con lo cual se buscaba además de disminuir en alguna medida el número de trabajadores de todos los ferrocarriles, poner a prueba el funcionamiento de la estrategia a seguir para la liquidación del personal, considerando los procedimientos de pago con las particularidades propias de cada uno de estos ferrocarriles.

Como consecuencia de los arreglos establecidos en los convenios de liquidación, en los cuales se basaron los Programas de Racionalización y Retiro Voluntario, las indemnizaciones del personal se cuantificaban como *la suma de cuatro meses de salario, más treinta días de salario por cada año de servicios, más el importe de una prima de antigüedad.*

CONCEPTOS DE PAGO (Cuadro XI)

<i>SALARIO TABULADO</i>	
<i>FONDO DE AHORRO</i>	
<i>AGUINALDO</i>	<i>(PROPORCIÓN MENSUAL)</i>
<i>VACACIONES</i>	<i>(PROPORCIÓN MENSUAL)</i>
<i>PRIMA VACACIONAL</i>	<i>(PROPORCIÓN MENSUAL)</i>
<i>AYUDA DE RENTA</i>	
<i>AYUDA DE TRANSPORTE</i>	
<i>CANASTA BÁSICA</i>	
<i>ÚTILES ESCOLARES</i>	<i>(PROPORCIÓN MENSUAL)</i>
<i>INCENTIVOS</i>	
<i>-Asistencia y Puntualidad</i>	
<i>-Incentivo por Productividad</i>	
<i>-Incentivo por Capacitación</i>	
<i>PREMIO DE ANTIGÜEDAD</i>	
<i>BONO DE ACTUACIÓN</i>	
<i>AYUDA PARA GASOLINA</i>	
<i>BONO DE DESENPEÑO</i>	

Esto significa: $\text{Salario Mensual Integrado} = \text{Suma de los conceptos señalados}$
 $\text{Salario Diario Integrado} = \text{Salario Mensual Integrado} / 30 \text{ días por mes}$

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

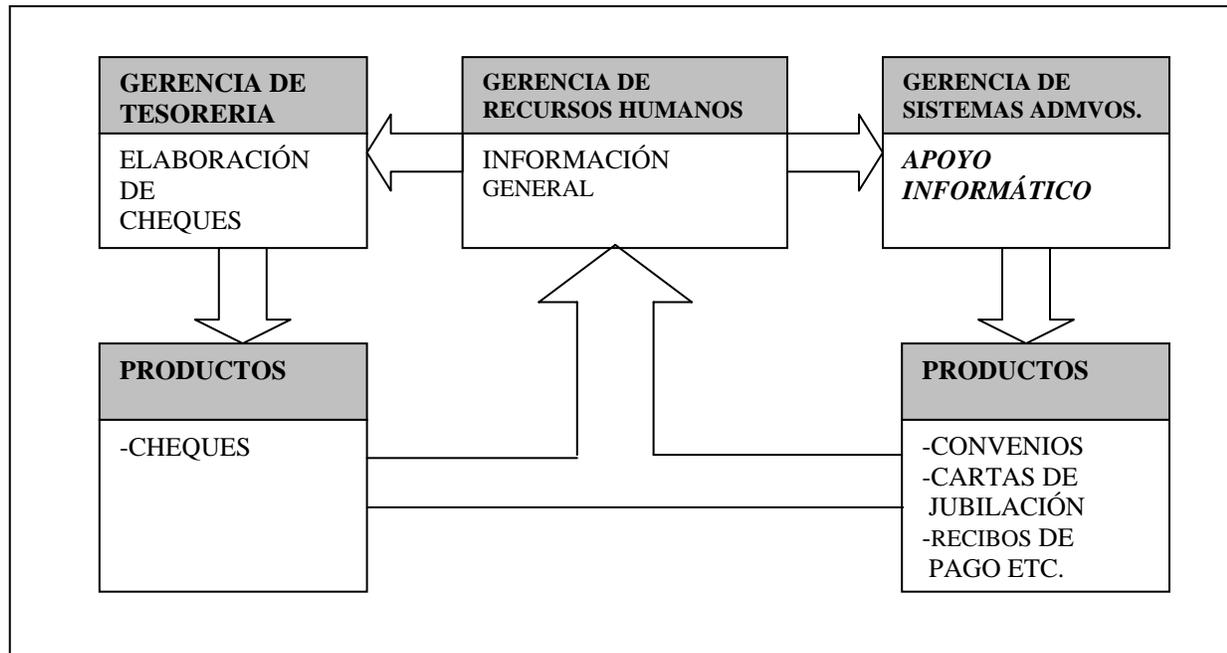
Es importante señalar que merece mención aparte el personal denominado como *trenista*. Hasta marzo de 1997, únicamente se tenían definidos los procedimientos para determinar el salario integrado para calcular las indemnizaciones del personal de confianza y de escalafón de todas las ramas de Ferrocarriles Nacionales de México con excepción de la Rama de Transportes. Los trabajadores de esta rama, que se desempeñaban como trenistas de camino con un salario mensual variable conforme a las características de los servicios prestados, requerían de un tratamiento diferente para definir la integración de su salario para el cálculo, en tal virtud los criterios y consideraciones para la integración del salario del personal trenista era diferente

De esta manera, de julio de 1996 a marzo de 1997, en esta nueva etapa se separaron del organismo a través del Retiro Voluntario, un total de 2,703 trabajadores y se jubiló a un total de 572 dentro de los cuales se comprendieron trabajadores tanto de los ferrocarriles regionales como del edificio corporativo.

Dentro de estos procesos iniciales, se puede decir que a pequeña escala se empezaba a experimentar con los procedimientos para efectuar la liquidación de personal en gran volumen. Estas tareas desde sus inicios fueron controladas a nivel central desde la Gerencia de Recursos Humanos, como área operativa y reguladora de todo el proceso, teniendo como áreas de apoyo y enlace a las Gerencias Jurídico Laboral, para todo lo relacionado con los aspectos jurídico-laborales y de representación ante las autoridades correspondientes en estas materias; y a la Gerencia de Tesorería para todo lo relacionado con los aspectos financieros y de soporte de fondos para solventar las erogaciones derivadas de los programas de liquidación.

De 1992 a 1995, en lo que podríamos llamar la primera etapa de la liquidación de Ferrocarriles Nacionales de México, aunque la responsabilidad de la integración, manejo y realización de los procesos de racionalización también correspondieron a la Gerencia de Recursos Humanos, para el proceso de las indemnizaciones, es decir, para el apoyo de carácter informático, se dependió de manera fundamental de un área externa que fue la Gerencia de Sistemas Administrativos, con la cual si bien se trabajó de manera coordinada, no se tenía el control total del proceso y se dependía de dicha área porque trabajaba en base a tiempos preestablecidos, con lo cual se limitaba una respuesta adecuada a la dinámica y los volúmenes de los procesos por venir.

FLUJO DE INFORMACIÓN Y PRODUCTOS (CuadroXII)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

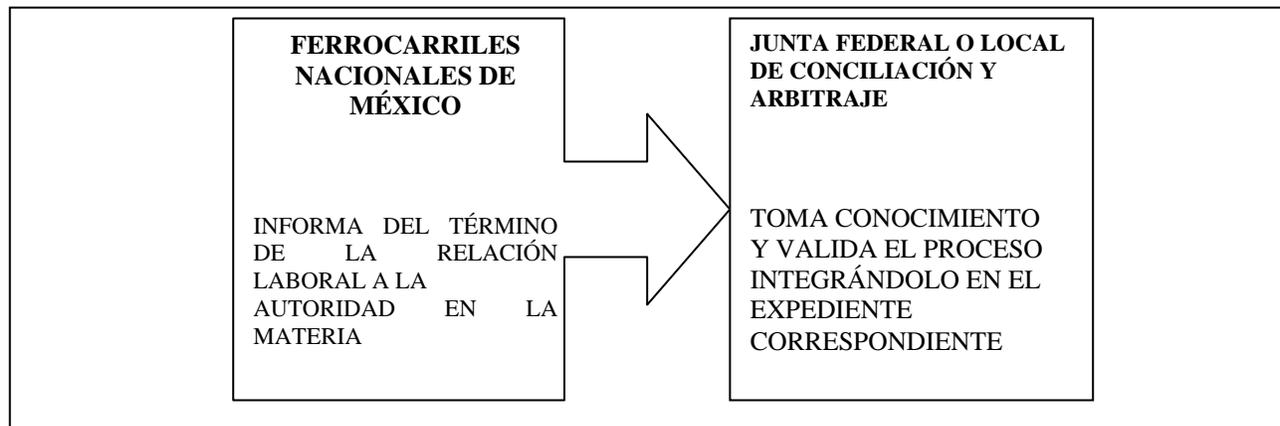
Antes de entrar a describir lo que fue el proceso de liquidación en su funcionamiento, ubicaremos dicho proceso desde una perspectiva general, es decir desde las áreas rectoras que intervinieron en él para darle legalidad y legitimidad, en virtud de la envergadura que implica el término de una relación laboral de una empresa pública.

Con la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario se estableció el marco jurídico indispensable para transformar la actividad de los ferrocarriles mexicanos, dándose así, el inicio del proceso de desincorporación del gobierno federal, de Ferrocarriles Nacionales de México. La empresa renovó su estructura organizacional bajo un esquema que permitiera y facilitara el cumplimiento de los objetivos señalados en dicha ley obteniendo como resultado la conformación de los cinco ferrocarriles regionales ya descritos y una entidad corporativa que normara las directrices nacionales.

En este sentido, la formalización del término de la relación laboral entre la empresa y los trabajadores adoptó la forma de convenios para cada uno de los ferrocarriles que se tratara, los cuales fueron presentados antes de iniciar los procesos respectivos ante la autoridad laboral

representada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para su conocimiento y validación correspondientes.

FORMALIZACIÓN DEL TÉRMINO DE LA RELACIÓN LABORAL (Cuadro XIII)



Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

Conforme a la política de privatización de Ferrocarriles Nacionales de México se proyectaba la entrega de la primera troncal del Sistema Ferroviario Mexicano: el Ferrocarril del Noreste, la fecha de adjudicación correspondió al 23 de junio de 1997, y estaban dadas las condiciones para implementar a gran escala el primer proceso de liquidación del total de trabajadores en los que quedó definida su plantilla.

La plantilla se depuró entre trabajadores sujetos a liquidación o jubilación, estos últimos siendo considerados, si a la fecha de entrega cumplían con los requisitos para obtener dicho beneficio, se detectó y dejó fuera de dicho proceso a los trabajadores incapacitados por el IMSS, con permisos, así como el caso de trabajadores cuya situación se determinó como irregular al observarse una situación administrativa indefinida y no presentar cierta continuidad en su desempeño laboral dentro de su plaza correspondiente.

La estrategia de la liquidación de personal llevada a cabo por la Gerencia de Recursos Humanos operó desde dos vertientes: central y regional

La vertiente central llevaba a cabo la dirección del proceso y abastecía de los recursos necesarios a la vertiente regional, en virtud de que aquí se procesaba y validaba la información y

el grueso de los productos, es decir, de los documentos utilizados como elementos para llevar concretar cabo el trámite de liquidación como eran los convenios utilizados para sustentar jurídicamente el termino de la relación laboral, los desgloses de las liquidaciones o primas de antigüedad, las cartas de jubilación y la generación de la información para la elaboración de cheques que eran surtidos por la Gerencia de Tesorería, pero que en su distribución y control era responsable la Gerencia de Recursos Humanos.

La vertiente regional era el área responsable de concretar y finiquitar el término de la relación laboral entre el trabajador y la empresa a través de la firma del convenio respectivo y la entrega de los cheques de liquidación correspondientes

En este orden de ideas, comenzaremos diciendo que para iniciar el proceso de liquidación, era indispensable prever el contar con los recursos financieros que hicieran posible cubrir los pagos por indemnizaciones de todos los trabajadores sujetos a liquidación, en tal virtud una vez definido el universo de trabajadores a liquidar o jubilar se realizaba el costeo total y por trabajador, de lo que importaba la liquidación de toda la plantilla y se hacia del conocimiento de la Gerencia de Tesorería que era el área encargada de hacer las operaciones y dotar de fondos a las instituciones bancarias en las que se tenían las cuentas del organismo, mismas que a su vez dotaban de los cheques utilizados para pagar a los trabajadores.

Los productos del proceso de liquidación adquirieron la forma de documentos como: convenios, cartas de jubilación, desgloses de liquidación y cheques, los cuales desde nivel central eran distribuidos a las regiones donde se debían entregar a los trabajadores, lo que implicó un enorme esfuerzo por lo delicado de la tarea y la responsabilidad del manejo de enormes cantidades de documentos y dinero en cheques, aquí cabe señalar que cuando hablamos de los productos de un proceso determinado nos estamos refiriendo a que detrás de éste existieron al menos dos o tres procesos anteriores, esto obedeció a la lógica resistencia que opusieron tanto los trabajadores como la representación sindical y agotar los tiempos supuestamente pactados para el cobro, lo cual obligaba la reprogramación del proceso, principalmente de los convenios individuales de liquidación y los desgloses de pago en virtud de que éstos consideraban fechas

límite para el cálculo de las indemnizaciones y ésta tenía que ser al momento de la firma del trabajador.

Con el pago de las liquidaciones no se agotaba el compromiso que se tenía con los trabajadores y con el proceso de liquidación, había que cubrir aún el pago del finiquito y esto representó gran dificultad al existir los reprocesos mencionados, lo anterior se explica porque el pago de prestaciones proporcionales que integran el finiquito, comprendieron a partir de la firma de la liquidación hasta la fecha establecida para el término de la relación laboral.

Asimismo, por las presiones de los trabajadores y la representación sindical, y atendiendo a la celeridad de los compromisos de entrega, en la mayoría de los procesos de los ferrocarriles regionales, se integraron en paquete la liquidación o jubilación y el finiquito correspondiente, esto fue posible por el pago anticipado de una quincena que se hacía a los trabajadores, con lo cual se proyectaba y determinaba el finiquito a pagar, esta acción permitió, además de ahorrar tiempo y recursos, satisfacer inconformidades de los trabajadores y disminuir su resistencia a efectuar los cobros.

A nivel regional, se instaló un área base en la sede del ferrocarril del que se tratara, esta área era la encargada de controlar y vigilar el proceso a nivel local y era el centro de estrategia y abastecimiento cuando se requerían productos del proceso de liquidación que por urgencia o por inconsistencias en el proceso inicial tenían que ser reprocesados.

Una vez que se tenían definidos los escenarios de liquidación, la materia prima y el soporte financiero era indispensable contar con la autoridad laboral para validar el término de la relación laboral, en este sentido se logró contar con el apoyo de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje con las cuales se negoció el que fueran varios actuarios incluso hasta el mismo lugar en el que se estaba llevando a cabo la indemnización de los trabajadores, lo anterior debido a la gran cantidad de trabajadores y la premura de tiempo con la que se contó a lo largo del proceso

A nivel central, en la Gerencia de Recursos Humanos en México, D.F., y a nivel regional en la ciudad de Monterrey, N.L., se implementó la primera experiencia de la política de privatización, de la sede regional se segmentó un grupo de personas, “el grupo liquidador” el cual se especializó en dichas tareas y eran los responsables de recibir, trasladar, entregar a los trabajadores los cheques y documentos respectivos a la liquidación o jubilación y reintegrar todos los documentos producto de la liquidación como fueron convenios, recibos de cheques, cartas de jubilación, recibos de pago etc.

La segmentación por parte de las personas que integraban el grupo liquidador, fue directamente hasta el lugar mismo donde laboraba el trabajador y fue tal la coordinación que se tuvo con las de las autoridades de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que incluso hasta estos mismos puntos se trasladaron los actuarios que dieron fe y legalidad al termino de la relación laboral.

Lo anterior permitió darle celeridad y transparencia a las tareas de liquidación, pues en ocasiones fue necesario implementarlas hasta altas horas de la noche e incluso fines de semana, en virtud de que se agotaban los tiempos de entrega a los concesionarios. En este sentido es importante señalar que si bien hablamos de que los proceso de liquidación de los ferrocarriles abarcaron meses en su instrumentación y puesta en marcha, su definición, es decir la liquidación del grueso de sus plantillas, a veces tomaba solo unos días.

La segmentación para el Ferrocarril del Noreste abarcó localidades como Matamoros, San Luís Potosí, Tampico, Lázaro Cárdenas entre otras.

En este orden de ideas, con fecha 23 de junio de 1997, se llevó a cabo el inicio del proceso de entrega de los ferrocarriles autónomos a los particulares con la concesión del Ferrocarril del Noreste, jurisdicción en la cual el impacto se reflejó en 8,199 trabajadores liquidados y 2,079 jubilados para un total de 10,278 trabajadores en el periodo 1996-1999. Con esta acción, la plantilla de personal del organismo se redujo en casi un 30%.

El proceso de la liquidación del Ferrocarril del Noreste, como primera experiencia en la política de privatización, fue determinante para afrontar con éxito los procesos que le continuaron.

A partir de junio de 1997, se inició la revisión de la plantilla del personal del Ferrocarril Pacífico-Norte, con el objeto de definirla e iniciar las tareas de liquidación. En general la estrategia implementada con anterioridad fue la misma para este ferrocarril, la base de operaciones regional, se instaló en la sede de dicho ferrocarril en la ciudad de Guadalajara, Jal. En esta ocasión, la segmentación tuvo que ser más numerosa considerando las dimensiones de esta jurisdicción abarcando ciudades como Sonora, Hermosillo, Sinaloa, Aguascalientes, Torreón y Chihuahua entre otras. Para esta tarea fundamental, en todos los procesos se aprovechó la experiencia y capacidad del llamado “grupo liquidador”, el cual ya conocía todas las vicisitudes del proceso.

Con fecha de corte al 18 de febrero de 1998 se concreta la entrega del Ferrocarril Pacífico-Norte, en este proceso se indemnizó al mayor número de trabajadores de la política de privatización, con un total de 16,924 trabajadores, 15,906 liquidados y 1,018 jubilados en el periodo de 1996-1999.

Proceso paralelo al del Ferrocarril Pacífico-Norte fue el del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, este ferrocarril, el más pequeño de los cinco estructurados en la política de privatización, también fue programado para su entrega el 18 de febrero de 1998. Su proceso de liquidación también se operó desde la ciudad de Guadalajara, y se aprovechó la dinámica de la segmentación aplicada para el Ferrocarril Pacífico-Norte, la cual abarcó ciudades como Chihuahua, Ciudad Juárez y Baja California entre otras, aquí cabe señalar que también hablamos de Chihuahua, por que este estado formaba parte de la jurisdicción del Ferrocarril Pacífico-Norte.

El impacto de la liquidación en este ferrocarril no fue tan considerable por lo que se indemnizó en términos de liquidación a 1,609 trabajadores y se jubiló a 1,456 para un total de 3,065 trabajadores en el mismo periodo comprendido de 1996 a 1999.

Con la privatización de los tres ferrocarriles mencionados, para el año de 1998 se tenía avanzado mas de la mitad de lo previsto en la política de privatización, si bien los procesos no habían sido fáciles, se consideraba que venía la parte difícil porque al agotarse los espacios de la fuente de trabajo, la presión de los trabajadores y de la representación sindical era mas fuerte, sobre todo también porque se involucraba a localidades que por sus antecedentes representaban puntos críticos y de especial atención como eran las secciones 15 y 16 de México, D.F., por ser las más numerosas en sus miembros y residir su representación seccional en la misma localidad que el Comité Ejecutivo Nacional, lo que ocasionó continuas pugnas respecto de las políticas adoptadas por la dirigencia nacional. Y también las secciones 12 y 13 de Jalapa, Ver, y Matías Romero, Oax., respectivamente, las cuales siempre se significaron por su activa participación en anteriores conflictos obrero-patronales, tales como el “movimiento vallejista” de 1957 y en enfrentamientos con la propia dirigencia nacional del sindicato.

Aún con las presiones que se evidenciaron en diversas manifestaciones en el Edificio Corporativo, así como en la sede del mismo ferrocarril y la negativa a firmar los convenios de liquidación respectivos, la conclusión de la relación de los trabajadores del Ferrocarril Terminal Valle de México, se dio con fecha 30 de abril de 1998 con la liquidación de 3,053 trabajadores y la jubilación de 799, siendo un total de 3,852 trabajadores en el periodo de 1996-1999.

En virtud de que las regiones que abarcaba este ferrocarril se encuentran relativamente cercanas al centro de operaciones que fue la Gerencia de Recursos Humanos en el D.F., la segmentación para liquidar al personal se realizó desde este punto a diversas localidades como fueron las ciudades de Querétaro, Hidalgo, Toluca, Pachuca y municipios del Estado de México como fue Tlalnepantla, sede de este ferrocarril.

El ferrocarril con el cual se cerró el proceso de concesión del Sistema Ferroviario Nacional fue el Ferrocarril del Sureste, con fecha de entrega a los concesionarios del 17 de diciembre de 1998. La instalación para operar regionalmente fue desde la ciudad de Veracruz, sede de este ferrocarril, los reprocesos de los productos de la liquidación para esta jurisdicción fueron diversos porque se trataba del último gran espacio de trabajo de lo que fue Ferrocarriles Nacionales de México. La segmentación para esta zona por parte del grupo liquidador fue muy problemática

abarcando diversas ciudades y localidades del sureste como fueron Mérida, Campeche, Tenosique, Tapachula, Tierra Blanca, Matías Romero y en especial en las ciudades de Orizaba y Veracruz donde prácticamente los trabajadores “sitiaron” por horas las oficinas donde se estaba realizando la liquidación y tuvieron que intervenir las autoridades locales para controlar la situación.

Esta presión existió, porque se trató de la jurisdicción que más apoyaba al líder del sindicato el entonces diputado priista Víctor Flores Morales, en virtud de que es originario de Veracruz y tenía arraigó con la gente de gran parte de esta zona y obviamente esta gente quiso hacer valer esta posición para, todavía, pelear por su fuente de trabajo ante la dinámica de un proceso irreversible.

Con la entrega del Ferrocarril del Sureste a sus concesionarios el 17 de diciembre se liquidó a 8,215 trabajadores y jubiló a 1916 para un total de 10,131 trabajadores en el periodo de 1996-1999.

Finalmente, el Corporativo como entidad reguladora de todo el proceso de liquidación y encargada también de las actividades de cierre administrativo del organismo, además de contar con un universo de personal en su plantilla, incorporó personal de los ferrocarriles ya concesionados que permanecían en apoyo a las funciones de entrega, en tal virtud la indemnización del personal adscrito a esta entidad comprendió un total de 4,314 trabajadores, al 31 de agosto de 1999 considerando para liquidación a 3,684 y para jubilación a 630.

Es a manera de resumen que se presenta en términos reales el impacto de la liquidación del personal que integró Ferrocarriles Nacionales de México a través de sus procesos de liquidación conforme al cuadro siguiente.

RESUMEN (Cuadro XIV)

FERROCARRIL	FECHA DE ENTREGA	TRABAJADORES LIQUIDADOS	TRABAJADORES JUBILADOS	TOTAL
NORESTE	23 JUNIO 1997	8,199	2,079	10,278
PACIFICO NORTE	18 FEBRERO 1998	15,906	1,018	16,924
CHIHUAHUA AL PACÍFICO	18 FEBRERO 1998	1,609	1,456	3,065
TERMINAL VALLE DE MÉXICO	30 ABRIL 1998	3,053	799	3,852
SURESTE	17 DICIEMBRE 1998	8,215	1,916	10,131
CORPORATIVO	31 AGOSTO 1999	3,684	630	4,314
	TOTAL	40,666	7,898	48,564

Fuente: Ferrocarriles Nacionales de México

A partir de septiembre de 1999, para las actividades de cierre de Ferrocarriles Nacionales de México, se contrató a personal bajo el régimen de honorarios, contando con un número de 690 trabajadores a junio del año 2000.

Aún no se concreta el cierre definitivo del organismo como empresa pública y la definición de una empresa liquidadora, ni la constitución del fideicomiso para administrar a los jubilados, los cuales ascienden a junio del 2000 a un total de 56,600; dichas situaciones tendrán que ser ventiladas en la próxima legislatura que inicia actividades a finales de agosto del año 2000.

3.4 VENTAJAS Y PROPUESTA

Derivado del análisis del impacto de la liquidación en de personal en Ferrocarriles Nacionales de México, se desprenden una serie de ventajas que se dieron como resultado del proceso general de liquidación considerando las dimensiones de la empresa, que ha sido catalogado como único en la historia del país por la forma en que se desarrolló.

Fue un proceso sin mayores contratiempos, en el que la principal ventaja fue presentar a los trabajadores una oferta atractiva de indemnización con prestaciones superiores a las de la ley, que además pudiera ser cobrada con oportunidad y prácticamente en el mismo lugar donde laboraban éstos, es decir por el lado administrativo no existieron inconsistencias que limitaran o frenaran la liquidación de los trabajadores debido a la adecuada planeación que se tuvo, siempre en apego a los lineamientos de origen y a los tiempos previstos para cada fase.

La ventaja que representó una buena oferta de indemnización, fue prevista por los encargados del proceso quienes estuvieron preparados en todo momento a la respuesta de las demandas (espontáneas u obligadas) que se generaron y no fueron rebasados por éstas. Lo anterior se consiguió con la definición de un universo general de sujetos a liquidar y, a partir de este todo, desagregar de acuerdo a las necesidades previstas, lo cual permitió operar con márgenes mínimos de error.

Otra ventaja, en relación al aspecto administrativo, fue que el mismo grupo de personas se encargó del proceso de liquidación en su parte decisiva, es decir, de 1995 a 1999 cuando se define planamente la política de privatización y se concreta el ámbito de cada uno de los ferrocarriles sujetos a concesión, se planea la estrategia a seguir por un grupo de personas y es practicante este mismo grupo quienes culminan el proceso dentro del ámbito de la Gerencia de Recursos Humanos, lo cual le dio al área y al proceso seguimiento, consistencia y credibilidad en condiciones y situaciones que precisamente no eran las más favorables o adecuadas para con los trabajadores.

Con la experiencia del Ferrocarril del Noreste, se especializó un grupo de gentes que eran quienes de alguna manera daban la cara por la empresa y concretaban, en su aspecto fundamental, la acción de liquidar, este grupo de trabajadores a los que se les llamó “el grupo liquidador”, se constituyeron en una gran ventaja porque conocían todo lo relacionado con las tareas de liquidación y además sabían del trato a los trabajadores, quienes ya los tenían identificados por su labor y sabían de la seguridad que este grupo de gentes representaban al momento de hacer efectivo el cobro de sus indemnizaciones, fue importante considerar este aspecto de confiabilidad, en virtud de al haberse presentado irregularidades precisamente en el acto en el que

se concretaba todo el proceso, hubiera tenido un costo político muy alto para la empresa y su plan de liquidación.

Como en todo proceso administrativo la coordinación juega un papel fundamental en la consecución de los objetivos propuestos, es este proceso en particular, la coordinación que se consiguió y negoció por parte de las autoridades en materia laboral consistieron en una gran ventaja para la consolidación del proceso en su fase última al cobro de los trabajadores, el contar en los mismos centros de trabajo con la autoridad laboral representada por varios actuarios de las juntas locales y federales de conciliación y arbitraje, otorgaron la legalidad imperiosa y la celeridad requerida al acto que representó el término de la relación laboral de miles de trabajadores.

Las ventajas derivadas del análisis de la liquidación del personal en ferrocarriles fueron muchas, la propuesta que surge de este análisis, de acuerdo a la experiencia obtenida es que, primeramente, deben quedar plenamente definidas las instancias de dirección del proceso de que se trate. Dichas instancias deben permanecer durante toda la vida del proceso y deben abordarlo desde un esquema integrador vinculado y coordinado, en este aspecto directivo; con los responsables de determinar cómo llevar a cabo la reducción de personal dentro de las áreas de la empresa sin provocar desequilibrios en las cargas de trabajo, hasta la definición plena de una estructura orgánica racional definida y una estructura ocupacional consolidada.

Si bien estamos sugiriendo una propuesta acorde a la experiencia obtenida en Ferrocarriles Nacionales de México, definitivamente no es deseable como precepto para la privatización. El elegir empresas públicas que minimicen dificultades y garanticen éxitos de venta, definitivamente es una política que ya no puede ser aplicada por los gobiernos de este país.

La definición del carácter futuro de la empresas públicas restantes, ya no deben ser en relación a su privatización, por el contrario, su carácter público no es impedimento para pensar que ellas deban desenvolverse en esquemas de eficacia, eficiencia, productividad y calidad en el servicio; más aún, tenemos que pensar que ellas ya deben operar con criterios de empresas privadas, buscando que el gobierno pueda conservarlas y obtener de ellas la mayor ganancia posible; en

esta tarea la actuación del administrador público debe ser fundamental, considerando que la estrategia de redimensionar en un esquema integral; sin duda representa la primera condición para que se cumplan los propósitos mencionados

CONCLUSIONES.

La política de empresa pública en México tuvo su sustento ideológico en la lucha revolucionaria y los regímenes posteriores instrumentaron esta política a través de la creación de empresas públicas en diversos ámbitos de la economía nacional.

En una economía de capitalismo tardío como la nuestra, la empresa pública tuvo gran importancia fijándose como objetivos promover la industrialización y nacionalización de recursos naturales y/o ramas estratégicas.

Las funciones de la empresa pública en México fueron fundamentalmente políticas, y en segundo lugar mercantiles, tesis que en la actualidad ya no tiene sustento. La nueva política de la empresa pública busca maximizar en lo posible la rentabilidad financiera dejando atrás su papel de lastre para las finanzas públicas y la economía nacional.

El objetivo por parte del gobierno consiste en establecer un nuevo balance entre los sectores público y privado, para de este modo disminuir su tamaño y reducir la real o supuesta sobrecarga de funciones y demandas, todo esto con un doble propósito, de una parte, que el Estado reducido se concentre en las funciones de Estado gendarme y que estas funciones las realice eficientemente; y de la otra parte, ampliar y estimular las oportunidades de inversión al sector privado. Este objetivo se ha identificado con los esfuerzos por redimensionar la participación estatal en la economía y eliminar la sobrecarga de funciones.

De esta manera la gestión de bienestar cambió por parte del Estado, de tutelar o proveedor de los servicios, a regulador y promotor de la equidad de servicio, costo y calidad lo que incentiva la competitividad y eficiencia de los servicios privados. El papel que se le asigna es el de favorecer estas tendencias que aseguren la eficiencia y calidad de la oferta privada de servicios, en tanto acota su responsabilidad pública en una oferta de asistencia, atención y servicios básicos.

Después de su etapa de esplendor a finales del siglo XIX y principios del XX y jugando un papel determinante en el desarrollo y consumación de la revolución Mexicana, el ferrocarril entra en una etapa de crisis que no le permite desarrollarse misma que abarca hasta los años ochenta. En esta etapa sólo se considera la reconstrucción de su infraestructura y la rehabilitación de los ferrocarriles sin que exista inversión en su desarrollo.

El alto costo de recursos fiscales que representó el sector ferroviario implicaron restricciones de recursos públicos para impulsar su desarrollo y por ende no hubo opciones para la inversión, mantenimiento y operación. La reestructuración del sistema ferroviario se hace necesaria en razón que existe rezago de décadas en su mantenimiento e inversión. Los montos que se requerían eran cuantiosos y fue por ello que se tomó la determinación de abrir la actividad del sector privado para que este llevara a cabo las aportaciones de recursos necesarios para modernizar el sector.

Aunado a esta situación, también contribuye a la decadencia del ferrocarril la falta de criterios comerciales de competitividad como empresa pública, que generan un déficit mayor entre el gasto corriente y los gastos de inversión y por ende el aumento de gastos de operación en sueldos y salarios del personal. En este rubro resultó de trascendental importancia el Programa de Cambio Estructural porque con ello Ferrocarriles Nacionales de México logra preparar el camino para la privatización y mejora la calidad de los servicios, beneficiando el servicio de carga y minimizando los costos de producción y gastos de operación de su plantilla laboral al reducirla paulatinamente de manera significativa.

El andamiaje legal del nuevo rumbo de los ferrocarriles toma forma con la reforma del artículo 28 constitucional y el marco jurídico se precisó con la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario. Con la definición del nuevo marco jurídico de la actividad ferrocarrilera, el paso siguiente fue determinar la estrategia para otorgar concesiones y permisos. La opción más viable y también exitosa fue la integración de paquetes de líneas fraccionando el sistema ferroviario en cuatro diferentes empresas privadas con beneficios significativos para los concesionarios.

En este orden de ideas y al ubicarnos en la realidad de nuestro país, con una política de sector en la que se ha beneficiado al transporte carretero, el servicio de transporte por ferrocarril fue incapaz de transformarse y tener la capacidad de captar la clientela que requería de un servicio eficaz y eficiente, el Estado incapaz financiera y administrativamente, no pudo reactivar esta rama de las comunicaciones en el país y a lo largo de su historia sólo le otorgo paliativos, hasta que finalmente en la dinámica de una política neoliberal global, no tenía otro camino que desincorporarla de su ámbito público.

Bajo este esquema Ferrocarriles Nacionales de México fue desincorporada del sector público con la idea de culminar el cambio estructural en el sistema ferroviario mexicano iniciado en 1994, para que en el corto plazo ya no se requieran recursos fiscales para sostener la industria ferrocarrilera.

Lo que se puede considerar como un éxito desde el punto de vista administrativo, fue el tránsito que experimentó Ferrocarriles de empresa pública a empresa o empresas privadas, dicho tránsito fue sin contratiempo considerando sus dimensiones e historial y se constituyó sin duda alguna como la acción más exitosa del esquema de la privatización del sector transporte.

Después de analizar las variantes y resultados de las políticas de racionalización y privatización, implementadas en Ferrocarriles Nacionales de México, llevadas a cabo a través de los programas de Racionalización y Retiro Voluntario son indudables los logros en los resultados, con los que se redujo gradualmente la cantidad total de trabajadores, primeramente en el periodo de 1992 a 1996 y después, acorde a los tiempos en que se programaron las concesiones, hasta llegar a su total reducción en agosto de 1999.

Dentro de esta dinámica, en lo que se refiere a la segunda etapa e inmersos en la política de privatización, fue necesario el que quedara definida plenamente la instancia encargada de darle curso óptimo al desarrollo del Programa de Retiro Voluntario. Dicha instancia, representada por la Gerencia de Recursos Humanos, si bien en un primer momento sólo le dio cauce al programa, para la etapa de definición, con en la política de privatización; ya lo hizo desde un esquema integrador debido a que fue suya toda la responsabilidad en la conducción y esto influyó en la

óptima coordinación con las demás instancias involucradas en el proceso de liquidación del personal.

El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana fue un gremio que en el pasado estuvo en la vanguardia de la lucha y consecución de beneficios laborales, sin embargo, en los últimos tiempos no contribuyó al cambio de una cultura que llevara a la empresa a esquemas aceptables de eficacia y por el contrario contribuyó a su estancamiento.

Esta agrupación sindical tuvo gran capacidad de maniobra y a través de la modificación del Contrato Colectivo de Trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México, preparó el camino para la privatización de la empresa. La concertación entre empresa y sindicato es exitosa y modifican las cláusulas que interfieren con el proceso de concesionamiento. Dicha concertación trajo beneficios económicos atractivos para los trabajadores quienes aceptaron perder su fuente de trabajo a cambio de un pago por encima de lo que establece la normatividad laboral, así como la jubilación con menor edad, es decir, de 25 años para los hombres y 20 años para las mujeres.

El Programa de Retiro Voluntario cumplió como estrategia político-económica-administrativa y laboral, considerando sus alcances cuantitativos y en observancia a que el proceso de incorporación de trabajadores al programa no desvirtuó en problemas graves para la empresa.

Ante las condiciones de la empresa en 1992 y la situación y perspectivas políticas, económicas y sociales del país; el gobierno de la república optó por implementar la estrategia de privatización, en tal sentido, no es motivo del presente trabajo otorgar elementos de juicio en relación a las medidas adoptadas, sin embargo si podemos decir que aunque fuimos testigos de que se buscó beneficiar a los trabajadores al otorgarles su indemnización y con esto, aminorar la incertidumbre y angustia que representa la pérdida del trabajo, es preocupante el observar como el gobierno se desprende de sus empresas públicas, principalmente de aquellas, como es el caso de ferrocarriles, que sirvieron para darle sustento ideológico a su política.

Sin embargo debemos pensar que la actividad del administrador público, dentro del cada vez más reducido ámbito público, debe ser más activa para ocupar en él un papel preponderante y

buscar que las entidades que todavía conserva el estado, operen con esquemas de rentabilidad, en esta tarea es indispensable incorporar y hacer efectivos, elementos de la nueva gerencia pública que ubican al usuario de cualquier servicio público como un “cliente”, que si bien es un concepto propio del ámbito de las empresas privadas, ubica a este como un contribuyente fiscal aportador de recursos, al que hay que responderle con eficiencia, objetividad y oportunidad.

En este estado de cosas, no queda mas que propugnar porque que dentro de las empresas públicas se manifiesten estrategias y medidas que integren todos los elementos que contemplen un verdadero redimensionamiento de ellas y les permitan acceder a los esquemas de eficacia y eficiencia tan necesariamente requeridos en la actualidad, buscando no caer más en las políticas de desincorporación o privatización.

BIBLIOGRAFÍA

- Acle, Alfredo, Juan Vega. *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, México, Ed. Siglo XXI, 1988.
- Andrés Caso y otros. *Los ferrocarriles de México*, México, Ed. FNM, 1988.
- Ayala Espino, José. *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982*, México, Ed. FCE, 1988.
- Carrillo, Alejandro, Sergio García. *Las empresas públicas en México*, México, Ed. Porrúa, 1983.
- Carrillo Castro, Alejandro (coor.). *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial*, México, Ed. INAP, 1986.
- Dwight, Waldo. *Administración pública*, México, Ed. Trillas, 1974.
- Fernández, José. *Política y administración pública en México*, México, Ed. UAM, 1990.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Breve reseña histórica de los ferrocarriles mexicanos*, México, FNM, 1987.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Instructivo de operación para el Programa de Retiro Voluntario*, México, FNM, 1992.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario*, México, 1995.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Programa de Cambio Estructural, 1992-1994*.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Reporte General del Programa de Retiro Voluntario*, México, FNM, 1995.
- Ferrocarriles Nacionales de México. *Series Estadísticas 1992*, México, FNM, 1993.
- García Páez, Benjamín. *Modernización del estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos*, México, Ed. INAP, 1993.
- Glade, Patton. *Las empresas gubernamentales descentralizadas*, México, Ed. FCE, 1978.
- Gore, Al. *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México. Ed. Edamex, 1995.
- Guerrero, Eduardo. "Notas sobre el control de la empresa pública en México". *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 77, 1990.
- Guerrero, Omar. *La administración pública del estado capitalista*, México, Ed. UNAM, 1980.
- Hanson A., H. *La empresa pública y el desarrollo económico de México*, México, Ed. INAP, 1982.
- Hernández, Adriana. *Administración y desarrollo de personal público*, México, Ed. INAP, 1994.
- Lozada, Carlos. *De burócratas a ¿Gerentes?*, México, Ed. BID, 1998.

- Moctezuma, Esteban, Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*, México, Ed. FCE, 1999.
- Ortiz H., Sergio. *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica. Vol. I. La luz de la locomotora*, México, FNM, 1974.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.
- Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*, México, Ed. FCE, 1993.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Caminos de Hierro*, México, FNM, 1996.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, 1996.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*, México, 1990.
- Sharkansky, Ira. *Administración pública, México*, Editores Asociados, 1994.
- Tamayo, Jorge. “*La racionalización del sector de empresas públicas*”. *Revista de Administración Pública*. México, INAP, No.74, 1989.
- Villarreal, Rene. *Mitos y realidades de la empresa pública*. México, Ed. Diana 1988.

ÍNDICE DE CUADROS

No	TÍTULO	PÁGINA
I	ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	21
II	ORGANIZACIÓN REGIONAL DE FNM JULIO 1995	38
III	IMPACTO 1992	51
IV	IMPACTO 1993	51
V	IMPACTO 1994	52
VI	ORGANIZACIÓN REGIONAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO: SEPTIEMBRE DE 1995	53
VII	IMPACTO 1995	53
VIII	EVOLUCIÓN PERSONAL JUBILADO	54
IX	INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN	56
X	INTEGRACIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LOS PROCESOS DE LIQUIDACIÓN	58
XI	CONCEPTOS DE PAGO	59
XII	FLUJO DE INFORMACIÓN Y PRODUCTOS	61
XIII	FORMALIZACIÓN DEL TÉRMINO DE LA RELACIÓN LABORAL	62
XIV	RESUMEN	69