



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE FILOSOFÍA Y  
LETRAS**

**Del “Orden y Progreso” a la Revolución  
institucionalizada. La historia de la  
Secretaría de Comunicaciones y Obras  
Públicas (México, 1891-1958).**

**TESINA**

Que para obtener el título de  
**Licenciado en Historia**

**P R E S E N T A**

Alan Saúl Ramírez Sandoval

**DIRECTOR DE TESINA**

Dr. Renato González Mello



**Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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

Dedicatoria.....	pág. 3
Agradecimientos.....	pág. 4
Introducción.....	pág. 5
1. Antecedentes: Las obras públicas y las comunicaciones durante las gestiones de la Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio .....	pág. 16
2. Creación de la S.C.O.P. y sus primeros años (1891-1917) .....	pág. 16
3. La regularización de las tareas de la S.C.O.P. a través de las legislaciones de los gobiernos revolucionarios (1917-1934).....	pág. 28
4. El desarrollo y delimitación de las tareas de las áreas de comunicaciones y obras públicas hasta constituir dos sectores independientes (1934-1954).....	pág. 42
5. Epílogo: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y La Secretaría de Obras Públicas .....	pág. 54
Reflexión final.....	pág. 56
Bibliografía.....	pág. 62
Anexos.....	pág. 65

## Dedicatoria

Esta tesina se la dedico a:

Mi mamá Sandra y a mi papá Pedro quienes a lo largo de mi vida me impulsaron a superarme constantemente y me enseñaron a disfrutar la vida haciendo lo que me apasiona.

Mis abuelas Dolores y Guadalupe y mis abuelos Carlos y Pedro con quienes compartí hermosos momentos de mi vida que por siempre recordaré.

## Agradecimientos

Esta investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de las y los integrantes que formaron parte de los proyectos de servicio social e investigación centrados en el Centro SCOP:

- Renato González Mello
- Rebeca Julieta Barquera Guzmán
- Elsa Minerva Arroyo Lemus
- Eumelia Hernández Vázquez
- Elisa Drago Quaglia
- Francisco Esteban Alvarado Carrasco
- Luis Abel Bastida Medina Estatus
- Raquel Cortez García
- Zyanya Ortega Hernández
- Jatsive Ameyali Soto Romero
- Diego Iván Torres Reynaga
- Itzel Sthepanie Vega Jauregui

Así mismo quiero agradecer a todas las profesoras y todos los profesores de quienes, a lo largo de todas las clases de la carrera, tuve la enorme oportunidad de aprender innumerables cosas.

*Del “Orden y progreso” a la Revolución institucionalizada. La historia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (México, 1891-1958).*

### *Introducción*

La presente investigación pretende dar cuenta del desarrollo y las gestiones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de México (S.C.O.P.). Esta institución se encargó de la construcción, administración y mantenimiento de todas las vías de comunicación de la república mexicana; así como el levantamiento y conservación de algunos edificios monumentales como el Palacio de Chapultepec o el Teatro Nacional. Es la antecesora directa de la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México (S.C.T.) y además es la pariente lejana de la actual Secretaría de Bienestar. La primera fue una heredera directa de la S.C.O.P. al tomar a su cargo las tareas de administración y construcción de la red de comunicaciones del país. La segunda se relaciona con la dependencia estudiada puesto que el campo de obras públicas sufrió muchos cambios que se materializaron en diferentes secretarías hasta llegar al organismo de 2018.

El estudio de esta dependencia pretende ver cómo los dos campos bajo su jurisdicción se fueron haciendo complejos hasta volverse dos sectores independientes cada uno bajo su propia secretaría. Se pretende ver cuáles eran las tareas que esta secretaría tenía a su cargo y cómo éstas fueron experimentando una serie de cambios. Algunos de éstos fueron producto de las ideas y acciones traídas por los movimientos revolucionarios, ya sea condicionando estas tareas por los movimientos bélicos o bien modificándolas con las nuevas ideas de concebir el Estado. Otros cambios fueron producto de la especialización en la atención de las vías de comunicación y los avances tecnológicos, los cuales cambiaron el panorama de las comunicaciones y obras públicas al añadir nuevos campos de acción.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de México fue una dependencia estable gracias a que la Revolución Mexicana trajo una serie de cambios al Estado mexicano pero ninguno de ellos implicó su desarticulación o un cambio de enorme profundidad. Gracias a esto la S.C.O.P. pudo proseguir sus actividades e incluso logró desarrollar nuevas, como la aviación o la televisión dentro del marco bélico e innovador que aportaron los distintos movimientos revolucionarios. Así se definieron dos campos diferentes de acción, las comunicaciones y las obras públicas, cuya

especialización obligó a la división de la S.C.O.P. para dar paso a dos nuevas secretarías independientes en 1958.

Los límites temporales de esta investigación se sitúan entre 1891 y 1958, los cuales corresponden al periodo que va desde la creación de esta dependencia bajo el gobierno de Porfirio Díaz hasta su partición en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas bajo Adolfo Ruiz Cortines. Esta temporalidad se estableció tomando en cuenta la vida legal de este despacho delimitado por las leyes de secretarías que describen cada parte del gobierno. En el límite espacial hay que decir que se concentrará en la capital del país debido a la centralidad de la Secretaría, aunque muchas veces se mencionarán gestiones que involucran al país entero.

Es interesante notar que tanto el surgimiento como la disolución de la S.C.O.P. son muy similares. Ambos movimientos consistieron en la división de un órgano de gobierno, que se encargaba de varias tareas generales, en varias dependencias que asumieron labores más especializadas. En 1891 se decidió aligerar la enorme carga que tenía la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, institución que manejaba los asuntos de agricultura, terrenos baldíos, colonización, minería, propiedad mercantil e industrial, privilegios exclusivos, pesas y medidas, geografía, meteorología, astronomía, cartografías, exploraciones científicas, estadística y además las obras públicas y las comunicaciones. Se tomó el campo de comunicaciones y obras públicas, dos áreas vitales para la ansiada modernización del país, y se les asignó un órgano que las pudiera atender de forma más directa. Inicialmente esta partición se vio como un buen movimiento para promover el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones del país. Sin embargo, y como se verá en el desarrollo de esta investigación, el campo que se quiso delimitar en la S.C.O.P. tuvo un desarrollo y una especialización tan importantes que fue necesario dividir la propia secretaría para poder manejar estos asuntos de forma más eficiente. Así se crearon la Secretaría de Obras Públicas y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Esta investigación se estructuró en 5 partes que corresponden con un episodio de la S.C.O.P. El primer apartado se avoca a describir brevemente las organizaciones que precedieron a la secretaría estudiada en cuanto a la administración de obras públicas y comunicaciones.

El segundo apartado abarca de 1891-1917 y habla sobre la creación formal de la S.C.O.P. y como operó durante sus primeros años como un órgano que todavía se concibió como parte de la Secretaría de Fomento y no como un organismo independiente. Aquí sobresale el hecho de que los campos de obras públicas y comunicaciones no están bien delimitados por lo que hay cierta confusión sobre cuáles son las tareas que se deben de atender en este despacho.

El tercer capítulo corresponde al periodo de 1917-1934. Aquí se describe cómo las áreas de atención de la secretaría ya se delimitaron con claridad y empezaron a surgir oficinas que atendieron asuntos cada vez más específicos.

El cuarto apartado va de 1934 a 1954 y da cuenta de cómo las dos áreas de la secretaría tuvieron desarrollos contrastantes. Las comunicaciones llegaron a un desarrollo muy importante en el cual surgieron tareas que requirieron una atención especializada. Las obras públicas quedaron estancadas y se fueron perdiendo entre las nuevas gestiones de los medios de transporte. Este desarrollo diferenciado poco a poco fue perfilando y preparando la división de la S.C.O.P.

El último apartado busca describir de manera somera las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de la Secretaría de Obras Públicas, para entender como fue la disolución de la secretaría que protagoniza esta investigación.

Como tal esta investigación no les dio un gran énfasis a los Secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas ya que se enfocó más en las tareas realizadas por la institución. Aquí solo se dirá que este cargo tuvo una gran importancia dentro del gobierno dada la importancia que tenían las comunicaciones para el país. En el anexo IX es posible consultar la lista de los titulares de la S.C.O.P. desde 1891 hasta 1958. Cabe aquí decir que la gran mayoría de los secretarios fueron seleccionados para el cargo con la intención de fomentar la permanencia en el poder de la clase dominante, es decir por conveniencia política. Destacan los casos de Jaime Gurza Fernández (familiar de Francisco I. Madero) y Maximino Ávila Camacho (hermano de Manuel Ávila Camacho) quienes llegaron al cargo por nepotismo. Por último hay que destacar a los secretarios Leandro Fernández e Ímaz, Eduardo Ortiz, Javier Sánchez Mejorada, Carlos Blake Arias, Melquiades Angulo

Gallardo, Pedro Martínez Tornell, Carlos Lazo Barreiro y Walter Cross Buchanan; quienes llegaron al cargo por méritos profesionales.<sup>1</sup>

Sobre la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se han escrito varios trabajos pero no hay un estudio extenso de esta entidad que describa de manera más detallada sus gestiones y sus cambios. En general, las obras encontradas hablan de la S.C.O.P. como un antecedente importante de la actual Secretaría de Comunicaciones y Transportes mexicana o se la menciona en obras que se enfocan en algún proyecto de infraestructura de México (como los ferrocarriles).

La obra más representativa sobre la S.C.O.P. es: “Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991”, de Omar Guerrero, Jaime del Palacio, José Odilón Cárdenas y Manola Rius. Este trabajo sobresale porque es de los pocos que se enfocan en la S.C.O.P. como institución y además abarca toda la vida de la misma desde su creación en 1891 hasta su disolución en 1958.

El elemento más valioso de este trabajo fue la división de la trayectoria de la dependencia en tres periodos: Creación de la Secretaría (1891-1917), Las comunicaciones y obras públicas en la Constitución (1917-1937) y La etapa institucional (1937-1958). Estas tres etapas fueron útiles para guiar la presente investigación y poder darle una estructura. El único detalle de esta periodización fue el año de transición entre el segundo periodo y el tercero. Se consideró que el año de 1934 sería más útil para distinguir la segunda transición de la Secretaría debido a que marca el inicio de la implementación del Plan Sexenal de Cárdenas.

Las características de los periodos descritos en este artículo fueron de mucha utilidad, pero se consideraron otros aspectos de la secretaría. Del primer periodo se estuvo de acuerdo con mencionar la creación de esta entidad como un hecho importante pero también se consideró que la poca claridad de las obras públicas y las comunicaciones marcó esta primera época. En la segunda etapa no se tuvo alguna crítica, puesto que las obras constitucionalistas marcaron de gran forma las obras y la organización que se vieron en la S.C.O.P. Por último en la tercera etapa se tuvieron más

---

<sup>1</sup> Toda la información acerca de los secretarios de comunicaciones y obras públicas fue tomada de: Manuel Quijano Torres, *200 años de administración pública en México Tomo III: Los gabinetes en México: 1821-2012*, Coord. General de la obra Alejandro Carrillo Castro (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012), 153-240

diferencias ya que no se consideró que ésta haya sido la etapa institucional de esta dependencia. Este periodo es el de la preparación para la creación de dos nuevos entes que se encargarían de las comunicaciones y obras públicas por separado.

El mayor detalle con este texto es que como tal no se enfoca en la S.C.O.P., sino que traza la trayectoria de la S.C.T. Es por esto que el texto no profundiza en varios aspectos de la secretaría y la información da noticia de algunos reglamentos y leyes que se pueden estudiar para lograr adentrarse más en lo que fue esta parte del gobierno. Otro detalle a señalar es que este texto tiende a considerar tanto a la S.C.O.P. como a su sucesora como parte de la misma institución casi al punto de ser la misma. Esta idea también se ha transmitido en otros medios, especialmente en los de la S.C.T. quienes consideran que en 2021 la Secretaría tiene 130 años de vida reuniendo así los periodos tanto de la S.C.O.P. como de su secretaría.

Otro trabajo importante es el de Angel Bassols Batalla titulado “Bosquejo Histórico-Geográfico del Desarrollo de la Red de Vías Férreas en México”. Esta obra tiene el mérito de darnos un panorama donde nuestra secretaria se ve como un órgano que en un principio no pudo intervenir de forma activa en el gran desarrollo ferrocarrilero y poco a poco llegó a tener más injerencia. Esto nos puede marcar un cambio de esta burocracia, que pasó de tener poco margen de maniobra hasta posicionarse como una de las secretarías con más acción e importancia para el gobierno.

Esta dependencia gubernamental también fue abordada por Priscilla Conolly en su artículo “Lo público y lo privado de las obras públicas en México: Los primeros cien años”. En este escrito la Secretaría se presenta como un organismo que se encargaba de los gastos en puertos, caminos, ferrocarriles, vías marítimas y obras de desagüe del Valle de México. Su creación supuso el entendimiento de los trabajos de modernización del país ya no como fomento sino como obras públicas que cubren necesidades de la población. Aquí cabe recalcar que este trabajo hace énfasis en que todas las obras públicas se hicieron en su mayoría con inversión extranjera, lo cual dejó a la secretaria con un papel un tanto secundario.

Un último trabajo relevante sobre la S.C.O.P. es el de Alfonso Nava Negrete titulado “Derecho de las Obras Públicas en México”. Aquí se nos habla de cómo los diferentes reglamentos y leyes que se produjeron durante el periodo en que nuestra secretaría estuvo vigente no lograron

establecer una normativa clara respecto a las obras públicas en México. En este sentido se nos recalcó cómo todas estas normativas en realidad estaban destinadas a reglamentar y organizar las comunicaciones y los bienes nacionales, lo cual nos dejó en una situación poco clara, donde varios reglamentos diferentes estaban desperdigados en organismos distintos. Esta situación sólo se solventaría hasta la partición de la secretaría en 1958. Este escrito nos dio una ruta de investigación sobre cómo entender la partición de lo que hasta ese momento parecería ser una secretaría sólida con mucho poder, debido al desarrollo de la rama de comunicaciones y el descuido de la rama de obras públicas

Para dar cuenta de las atribuciones de la S.C.O.P. se utilizaron los informes presidenciales, las leyes de secretarías y las leyes de comunicaciones comprendidas en el periodo de 1891-1958. La temporalidad se fundamentó en la propia vida de la dependencia gubernamental desde su creación hasta su desintegración. Los informes del ejecutivo aportaron la mayor información ya que brindaron un recuento anual de las actividades en obras públicas y comunicaciones. Las diferentes legislaciones complementaron el cuadro trazado y dieron algunos elementos para entender el sentido de las tareas atendidas.

Todas las fuentes fueron producidas por el Estado Mexicano, por lo que se puede correr el riesgo de caer en una interpretación “oficialista”. Ante esto hay que decir que en la época tratada existió poca crítica, ya que se generó un aparato estatal que acaparó la información disponible y la transmitió de la forma que más le convenía. Cualquier intento por conocer al gobierno mexicano tendrá que utilizar estas fuentes.

Jurídicamente, los informes presidenciales se definen como la comparecencia del Presidente de la República ante el Congreso y la Nación mexicana mediante una exposición oral o escrita que especifique el estado de la administración pública.<sup>2</sup> Esta actividad la inició Guadalupe Victoria en su periodo de 1824-1825 inspirado por la tradición estadounidense, que implementó la obligación de rendir un informe de actividades gubernamentales desde la Constitución de Filadelfia de 1787.<sup>3</sup> En la Constitución Mexicana de 1824 se estableció en los artículos 67 y 68 que el mandatario debía

---

<sup>2</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, “informes gobierno”, en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, coord. Francisco Berlín Valenzuela (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1998), 357-360.

<sup>3</sup> Rosa María Gutiérrez Rosas, “El informe de Gobierno”, *Cultura Jurídica*, no. 3 (julio-septiembre 2011): 85-86.

pronunciar un discurso en la sesión inaugural del Congreso de la Unión.<sup>4</sup> Con la Constitución de 1917 los informes del presidente ya no sólo fueron un mensaje oral sino que ahora debieron presentarse por escrito para que el congreso los pudiera analizar.<sup>5</sup>

Las comparecencias de los presidentes tuvieron sus propios cambios en el tiempo a medida que la figura presidencial fue logrando asentarse con fuerza en el poder. Desde su independencia y a lo largo del siglo XIX, México experimentó constantes problemas políticos debido a la “imposibilidad de establecer un régimen legítimo ante la existencia de distintos proyectos en disputa”.<sup>6</sup> Los distintos mandatarios sufrieron una debilidad formal en sus relaciones con el poder legislativo y los poderes locales y estatales, por lo que tuvieron que recurrir a medios informales como la violencia y el desprecio de las leyes para tratar de fortalecer su posición.<sup>7</sup>

Como la figura presidencial gobernó con mecanismos “no oficiales” y además era vulnerable, los informes de gobierno fueron escuetos y abordaron pocos temas en menos de una decena de cuartillas. Conforme el país fue encontrando cierta estabilidad política al triunfar el proyecto republicano en 1867, surgieron presidentes más fuertes y con ellos informes un poco más detallados que mostraron mejor el funcionamiento del gobierno. Un ejemplo de esto fueron los informes de Porfirio Díaz que superaron las diez cuartillas e internamente empezaron a mostrar las diferentes secretarías y departamentos de gobierno, aunque todavía el documento era presentado como un texto de corrido. De aquí en adelante los informes crecieron en su contenido y mejoraron su estructura. Resaltó el caso del presidente Venustiano Carranza, quien separó su informe en secciones (una por cada ramo de gobierno) y generó un documento de 59 páginas<sup>8</sup>, en el cual se detalló cada actividad del gobierno. Esta característica fue importante, debido a que los informes

---

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, “Constitución de 1824”, en *Las Constituciones de México, 1814-1991*, ed. Cámara de Diputados Comité de Asuntos Editoriales (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1991), 84.

<sup>5</sup> Congreso Constituyente de México, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, Artículo 69”, *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana*, 5 de febrero de 1917, 153.

<sup>6</sup> Diego Luján, “Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)”, *Revista de historia de la Universidad de la República*, no. 24, vol. 2, (julio-diciembre 2017): 166.

<sup>7</sup> Luján, “Origen y evolución del presidencialismo”, 149.

<sup>8</sup> Max González Reyes, “El Informe Presidencial: de la opulencia al ocaso del presidencialismo”, *Estudios Políticos*, no. 24 (diciembre 2011): 56.

ocupados para esta historia coincidieron con este periodo de cambios por lo que se tuvo la fortuna de que los documentos revisados tuvieran gran cantidad de información sobre la S.C.O.P.

Los contenidos de estos informes dan cuenta de las actividades realizadas por el gobierno mexicano en un periodo determinado (seis meses o un año generalmente). No se da cuenta de los sucesos del país, sino de los diferentes órganos que componen el gobierno federal. Es por eso que la información que se encuentra en estos documentos refiere a los resultados de programas de gobierno, los desarrollos en infraestructura, las relaciones internacionales, el resguardo de los recursos nacionales, entre muchas otras. Esta característica es la que permitió entender el operar de las distintas administraciones y ver sus tendencias y cambios a lo largo del tiempo, tanto a nivel gobierno como a nivel de sus oficinas secretariales o departamentales.

Al utilizar estos informes como fuentes se consideraron varios aspectos. Se tomó en cuenta que cada uno de los informes fue elaborado con documentación enviada por las diferentes oficinas gubernamentales. Así se pudo asegurar que la información obtenida fue producida por la propia S.C.O.P. Con los recuentos por año se pudo hacer un bosquejo de las operaciones realizadas por esta parte de la burocracia. Al unir toda la información se pudieron identificar una serie de cambios en la forma de concebir el campo de comunicaciones y obras públicas

Una precaución que se tomó al extraer la información de la S.C.O.P. fue que las actividades se refirieron por órgano gubernamental. Hubo varios casos en los que una misma actividad se desglosó a lo largo de varios despachos. Por ejemplo en los informes de Porfirio Díaz el ramo de correos estuvo repartido entre las secretarías de Gobernación y de Comunicaciones y Obras Públicas. Gobernación se encargó de arreglar y mantener los convenios postales internacionales para el intercambio de piezas mientras que los avances en infraestructura y tecnología postal corrieron a cargo del despacho objeto de este estudio. Esta situación obligó a tener en cuenta cómo funcionó la burocracia mexicana para no darle a la S.C.O.P. atribuciones que no tuvo.

Otro punto que se tomó en cuenta de los informes presidenciales fue que no tuvieron una consistencia en la forma de mencionar sus tareas. Si se quisiera realizar un seguimiento a determinadas tareas se tendrían varios años en los que no se dio información acerca de éstas. Un ejemplo de esto se observó en el movimiento de piezas postales. Para el año de 1891 se encontró un

tránsito de 125 millones piezas postales, pero en los años de 1892 y 1893 hubo un silencio sobre esta actividad. Fue hasta el primer informe de 1894 que se consignó un movimiento de 64 millones de piezas, sin embargo el segundo informe de este año no mostró la cantidad de piezas por lo que no se pudo conocer el tránsito postal para todo el año.

Asimismo, se tuvieron que sortear algunos problemas en la precisión de varios datos. El caso más claro fue el de los ferrocarriles. En la segunda comparecencia de 1892 se reportó el aumento de 200 km de vías a la red nacional, que consistió de 10,660 km. Para el primer semestre de 1893 se construyeron 330 km de vías haciendo un total de “más o menos” 11,000 km, para la segunda mitad del año se construyeron 127 km llegando la red a 11,127 km. Por último en 1894 se terminaron 147 km, haciendo que la red del país consistiera de 11,274 km. Al comprobar los aumentos de vías se descubrió un error. Con los kilómetros construidos de entre finales de 1892 y principios de 1893 la suma de la red es de 10,990 km que apenas concuerda con los 11,000 km informados pero en la sumatoria del año de 1893 la red es de 11,117 km, dos kilómetros más que los del informe. Este pequeño error se agravó para 1894 ya que la adición de las vías construidas dio 11,274, lo cual excede en 174 km respecto a la información presidencial.

Cabe aquí mencionar la naturaleza de los informes de gobierno. Éstos son una recopilación de las actividades de todas las dependencias gubernamentales en un periodo de tiempo dado. No corresponden con un análisis detallado del gobierno, sino que son una muestra parcial de sus acciones. Es por esto que mucha información relacionada con las secretarías de Estado es imprecisa y no es apropiada para realizar una estadística completa. Los informes presidenciales han sido un primer acercamiento, pero requieren de información complementaria. Para poder realizar estos estudios es necesario hacer investigación en los archivos y publicaciones que cada dependencia realizó por su cuenta. Para el caso de la S.C.O.P., el lugar indicado sería el archivo de concentración de la S.C.T., que contiene toda la documentación de su predecesora. Sin embargo, sería necesario catalogar el archivo de acuerdo con las características de la S.C.O.P. La catalogación actual es insipiente y se fundamentó en las funciones de la S.C.T, las cuales son muy diferentes a las de la S.C.O.P., que necesitan su propio instrumento. Este problema tomará años en resolverse.

Esta situación estadística fue un gran problema, ya que la historia de la S.C.O.P. relacionó las tareas burocráticas de gestión de recursos con el levantamiento de la infraestructura de

comunicaciones y edificios públicos de la nación. Dado que este fue un primer acercamiento hacia el trayecto de esta secretaría se decidió darle prioridad a la comprensión del funcionamiento del Estado mexicano. Esto permitió sacar el máximo provecho a las visiones presidenciales que transmitieron sus comparecencias. A su vez esta orientación ayudó a enfocarse en las formas en que la secretaría concibió sus tareas y las ideas detrás de éstas a través de tres distintas etapas. Con esto se aseguró contribuir a una historia política de la Secretaría de Comunicaciones Obras Públicas; pero no una historia de las comunicaciones y obras públicas de México.

Lo anterior no significó la exclusión de las cifras de lo logrado por este despacho. Se recurrió a las *Estadísticas históricas de México* del INEGI para ofrecer datos que ayuden a la comprensión de los puntos de cambio en la Secretaría (ver anexos). Estos datos fueron útiles para ejemplificar las ideas generales de cada fase de la Secretaría. Sin embargo, éstos no representan una estadística definitiva de las comunicaciones y obras públicas, ya que en algunos casos los datos no abarcan los primeros años de la S.C.O.P. o bien son presentados por intervalos largos de tiempo. Se tendrían que comparar estos datos con los de otras obras dedicadas a las comunicaciones en México, los informes que publicaron tanto la S.C.O.P como la S.C.T. y todo lo que pueda surgir de los archivos del gobierno.

Para el análisis de toda esta documentación se consideraron varios aspectos sobre lo que es una institución. En primer lugar se entiende que la noción misma es muy compleja pero en su generalidad remite a la estructura legal y operativa de un Estado. Para este caso concreto se consideró que las instituciones “son instrumentos de distribución de recursos”.<sup>9</sup> Debido a esto, se les confiere un gran poder que viene acompañado de una serie de tensiones porque el reparto de los bienes siempre tendrá objeciones entre sus grupos internos.

De acuerdo con Mahoney y Thelen, las instituciones son entes mediadores y maniobran todo el tiempo para mantener un balance entre todas sus partes. Se crea un ambiente dinámico, donde las partes que tienen y no tienen se movilizan de acuerdo a los cambios en la balanza de poder y a los recursos que se logren obtener, tanto dentro de la propia institución como fuera de ésta. Para controlarse y lograr durar en el tiempo, las instituciones generan una serie de normas y reglas que

---

<sup>9</sup> James Mahoney y Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010): 7-8.

se van reforzando según las movilizaciones en su seno. Esto sugiere que los cambios institucionales son más lentos y sólo se concretan en las reglas que se mantienen en su interior.<sup>10</sup>

Hay cuatro formas de cambio institucional: el desplazamiento, la estratificación, el desvío y la conversión. El desplazamiento es un gran cambio que remueve las reglas existentes para introducir nuevas. La estratificación es una modificación de menor escala donde se conservan las reglas existentes, pero además se añaden nuevas por encima o al lado de éstas. El desvío consiste en que las leyes existentes se entienden y aplican de formas diferentes. Por último, la conversión ocurre al promulgarse nuevas reglas, que en realidad conservan las antiguas, sólo que con algunas reformas producto de nuevas condiciones institucionales.<sup>11</sup>

Es de suma importancia resaltar que esta investigación surgió del trabajo realizado en el *Proyecto de investigación del Centro SCOP* que se puso en marcha a partir de la problemática que envuelve el futuro del conjunto secretarial a raíz de los daños que sufrió por el terremoto del 19 de septiembre de 2017. En principio este fue un trabajo de servicio social (Clave: 2018-12/117-5504) realizado del 20 de abril de 2018 al 26 de octubre de 2018, pero luego se transformó en un proyecto de la facultad de Filosofía y Letras (PIFFyL) el cual fue aprobado en el año de 2019. Este proyecto tuvo la consigna de recopilar la mayor información posible relativa a al conjunto conocido como Centro SCOP de manera que en el debate público, que en estos momentos se gesta y desarrolla, las autoridades pertinentes tengan el conocimiento suficiente sobre el tema que se trata.

Por último, hay que decir que esta investigación busca brindar una mirada general a como se desarrollaron y concibieron las tareas desarrolladas por la S.C.O.P. Lo que se presenta es una breve descripción sobre lo que se gestionaba en la secretaría y sobre lo que representó para ésta la gestión de las obras públicas y comunicaciones. Esta no es una historia sobre las obras públicas y las comunicaciones por lo cual no se encontrarán aquí aspectos técnicos ni cuantitativos sobre trenes, correos, telégrafos, entre muchos otros. Esta investigación busca ser un primer paso para entender esta parte del Estado mexicano por lo que habrá muchos hilos que se podrán tomar para desarrollar investigaciones subsecuentes. Sin duda este es un texto que busca que sus contenidos sean debatidos y confrontados con estudios más específicos o bien con nuevas revisiones de la historia del

---

<sup>10</sup> Mahoney y Thelen, *Explaining Institutional Change*, 8-14.

<sup>11</sup> Mahoney y Thelen, *Explaining Institutional Change*, 14-18.

secretariado en cuestión. Aquí se enfatiza el segundo punto ya que actualmente se trata de realizar la catalogación de los archivos de la S.C.T., en los cuales hay mucha información esperando a ser trabajada.

*Antecedentes: Las obras públicas y las comunicaciones antes de la creación de la S.C.O.P.*

Este pequeño apartado tiene la intención de dar una breve descripción sobre las instituciones que precedieron a la S.C.O.P.

Las obras públicas y las comunicaciones fueron dos campos que tuvieron un desarrollo institucional desde la creación del país. El primer despacho que los atendió fue la Secretaría de Relaciones Interiores. Sus tareas fueron: correos, peajes, obras en Palacio Nacional y el Desagüe de Huehuetoca. En 1853 se creó el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, que después adquirió la categoría de Secretaría. Aquí se concentraron las obras de comunicaciones, desagüe de la capital, los edificios de la nación, construcciones de utilidad y ornato y por último la Dirección General Postal con carácter autónomo. Este organismo tuvo la misión de asegurar la prosperidad material de la república. Con esto, la Secretaría de Fomento adquirió un campo gigantesco de acción, ya que aglomeró las tareas de comunicaciones, obras de agricultura y minería, además de cualquier otra tarea relacionada con los recursos del país. Pronto tuvo que delegar algunas de sus funciones a nuevos organismos.<sup>12</sup>

*Creación de la S.C.O.P. y sus primeros años (1891-1917)*

Este apartado se avocó a describir como fueron los inicios de la S.C.O.P tras su creación en 1891. En esta primera etapa se caracterizó por una definición poco clara en cuanto a la identidad del nuevo organismo puesto que todavía se definió en relación con la dependencia que le dio origen. Esta confusión también se encontró en las tareas asignadas a las nuevas oficinas. Se vio que el campo de comunicaciones y obras públicas no estaba tan bien delimitado y por lo tanto muchas tareas que no tuvieron un despacho propio fueron a caer en manos de la S.C.O.P. De esta manera se creó una

---

<sup>12</sup> Este apartado se hizo con el panorama general contenido en: Omar Guerrero, Jaime del Palacio, José Odilón Cárdenas y Manola Rius, "Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991", *Revista de Administración Pública*, no. 79, (Enero-Abril 1991): 93-95.

secretaría que se hizo cargo de asuntos muy dispares que solo tenían en común el hecho de que eran obras de infraestructura a cargo del Estado.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas entró en funciones el 13 de mayo de 1891 por decreto del presidente Porfirio Díaz. Su bienvenida fue modesta. Solo se informó de su establecimiento y de que en ella habían quedado distribuidas algunas tareas pendientes de administrar.<sup>13</sup> Pareció que no se había creado alguna institución importante para el país. Esto probablemente respondió a que, en términos prácticos, el nuevo organismo solo se creó para delegar funciones específicas que el organismo de Fomento no pudo atender y para aglutinar órganos autónomos como la Dirección de Correos. En pocas palabras la génesis de la S.C.O.P. se dio “para ejecutar trabajos otrora asignados a instituciones descentralizadas”<sup>14</sup> Se trató de la respuesta a un problema de administración y no a la necesidad de desarrollar un nuevo campo de acción gubernamental.

Al analizar los informes presidenciales de este periodo se pudo constatar que el vínculo entre la Secretaría de Fomento y la de Comunicaciones y Obras Públicas siguió siendo muy estrecho, casi como si fueran una sola entidad: las obras de comunicaciones aparecieron referidas justo después de las de Fomento y antes de las de Hacienda. Esto indicó que las tareas de la S.C.O.P. siguieron relacionadas con las gestiones que buscaron favorecer el progreso y las estructuras públicas, lo cual remitió a una concepción de fomento. Incluso en las primeras apariciones de la dependencia de 1891 se pudo ver que no se la menciona como tal, sino que sólo se dio cuenta de sus tareas semestrales.

15

El hecho de que ambos despachos estuvieran antes de los movimientos económicos del país fue significativo, ya que son dos ramos estrechamente vinculados. Tanto las obras de fomento como las de comunicaciones implicaron fuertes sumos de dinero a invertir para materializar la

---

<sup>13</sup> Juan Zurita Lagunés, *Los Presidentes de México ante la Nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966 tomo II*, (México, Cámara de Diputados, 1966): 345.

<sup>14</sup> Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva* (México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989), 142.

<sup>15</sup> Vale la pena mencionar aquí que los informes de gobierno se rendían dos veces al año en los meses de abril y septiembre hasta las gestiones de Álvaro Obregón donde pasaron a ser anuales y se daban a conocer en el mes de septiembre.

infraestructura de la nación. Además ambos fueron capaces de generar fuertes ingresos, cuando se les administró de buena manera, lo cual significó la rendición de cuentas al erario público.

El mejor ejemplo de la relación entre ambas secretarías estuvo en los dos informes del año de 1891, el primero dado antes de la creación de la S.C.O.P. y el segundo ya con las oficinas en funciones. En ambos casos se encontró el mismo tipo de información cuantitativa sobre ferrocarriles, puertos, correos, y telégrafos; con la intención de mostrar el desarrollo material del país. Incluso ambos mencionaron cada avance en el mismo orden.<sup>16</sup> La única diferencia fue que en el segundo informe se habló de forma más extensa de las obras de comunicaciones y se mencionan brevemente los trabajos en estatuas como las de la Calzada de Reforma y la de Miguel Hidalgo, en la localidad de Dolores Hidalgo.<sup>17</sup>

Esta diferencia, si bien todavía nos remite a la Secretaría de Fomento, sentó las bases del desarrollo de las obras públicas y comunicaciones como campo independiente. En principio se ordenaron diversas tareas que requirieron una infraestructura y cumplieron la función de conectar todo el territorio nacional. La noción de “comunicaciones” probablemente se refirió a todos los trabajos que posibilitaron la creación de un flujo de recursos tanto materiales como humanos a lo largo de todo el territorio nacional e incluso hacia el extranjero. En este caso la delimitación fue clara y suficiente para empezar a crear un campo sólido capaz de incluir nuevas tareas sin mayores problemas.

En contraste, la noción de “obras públicas” fue más problemática. Esta tuvo que ver con aquellos proyectos de construcción del gobierno y sus despachos que tuvieron la finalidad de generar bienes aprovechables.<sup>18</sup> Para el caso mexicano esta rama implicó un interés del Estado por intervenir en estas obras mediante inversiones de dinero. Aquí entró en juego la solidez financiera del país la

---

<sup>16</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 334-337 y 348-351.

<sup>17</sup> Algo que podría haber influido esta forma de escribir los informes fue la longevidad de Porfirio Díaz al frente de la presidencia mexicana lo cual pudo haber implicado que sus informes fuesen adquiriendo un carácter más uniforme y mecánico al momento de escribirse. Sin embargo el hecho de la creación de la S.C.O.P. no pareció tener un peso específico como para romper con el orden de la escritura o por lo menos lograr una distinción clara entre ambas secretarías.

<sup>18</sup> Esta definición fue propuesta a partir de 2 acepciones de obras públicas encontradas en:

Diego G. López Rosado, “Las obras públicas de la Revolución”, *Investigación Económica*, Vol. 16, No. 1 (primer trimestre 1956): 59.

cual había estado comprometida a lo largo del siglo XIX ya que no se pudo generar un mercado nacional “que pudiera apuntalar la formación de capital y la inversión en escala superior”.<sup>19</sup>

Lo anterior implicó que las obras públicas se concretaron a través de concesiones en las cuales se trasladó a un particular un derecho de explotación que era exclusivo del Estado. Sin embargo, la propiedad todavía recayó en México y por lo tanto estas construcciones retuvieron un carácter público sobre el cual había que rendir cuentas.<sup>20</sup> Atendiendo a esta característica se pudo ver que la noción abarcó obras de todo tipo. Para la secretaría estudiada este campo únicamente contempló las obras de comunicaciones que se encontraban en una etapa de mayor construcción que de administración. Los edificios públicos no estuvieron contemplados aquí puesto que de ellos se encargaron los organismos correspondientes, por ejemplo los hospitales fueron construidos por las oficinas de salud. En este orden resultó más claro que las obras de “embellecimiento”, como los monumentos y edificios lúdicos como el teatro nacional, hayan quedado en estas oficinas puesto que no existió una dependencia que las atendiera como un campo aparte.

Es posible que esta situación contrastante entre las dos principales áreas de la Secretaría tuviera que ver con la forma en que se creó. Retomando las ideas de Mahoney y Thelen, se pudo caracterizar la creación de la S.C.O.P. como un movimiento de conversión institucional. Este cambio tomó los desarrollos de ambos campos, que estuvieron fuertemente permeados por la noción de “fomento”, y los reformó para desarrollarlos como actividades que requirieron su propio despacho especializado. La transformación fue rápida en términos legislativos, pero en términos burocráticos las operaciones del nuevo despacho necesitaron tiempo y otros cambios para poder operar con una visión propia.

Este panorama habló de una secretaría que apenas había iniciado sus gestiones. A pesar de esto no se tuvo una gran preocupación ya que la atención estaba concentrada en realizar los diversos trabajos que el país requirió. Se privilegió la construcción ante la administración. Esto se vio en los

---

<sup>19</sup> Sandra Kuntz Ficker, “De las reformas liberales a la gran depresión, 1856-1929”, en *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*, ed. Sandra Kuntz Ficker (México: Colegio de México- Secretaría de Economía, 2010), 305.

<sup>20</sup> Priscilla Connolly, “Lo público y lo privado de las obras públicas en México: Los primeros cien años”, *Sociológica*, año 8, no. 22 (mayo-agosto 1993): 105-106.

informes de gobierno del periodo donde se exaltaron las obras de correos, vías marítimas, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, puertos, faros, carreteras, calzadas, puentes, monumentos públicos, obras de utilidad y ornato, consejería y obras de los Palacios Nacional y de Chapultepec y por último el desagüe del Valle de México.<sup>21</sup> Aquí solo se mencionó información cuantitativa sobre todos los kilómetros de avance en cuestiones de vías de tren, postes, cables, rompeolas y dragados; junto con el establecimiento de estructuras para oficinas y otros lugares de servicio.

La carga de actividades ubicó a este secretariado como una administración que tuvo por misión fundamental la construcción de una red que pudiera comunicar las áreas productivas del país y encaminarlo al progreso. A lo largo del siglo XIX México tuvo un estancamiento en su economía ya que no constituyó un mercado nacional sólido que generara redes de intercambio de productos para impulsar una economía industrial. Para remediarlo el país se integró al mercado internacional, donde se encontraron los capitales necesarios para atraer inversiones y mercados para productos. Así la economía nacional logró industrializarse en el marco de bienes primarios para su exportación.<sup>22</sup> Esto hizo que la comunicación de todos los puntos de exportación fuera una necesidad de primer orden que nuestra secretaría tendría que satisfacer lo más rápido posible.

Es bajo este panorama que este despacho atestiguó un evento importante, el presidente Díaz se vio obligado a renunciar debido al levantamiento de Francisco I. Madero. Esto no causó mayores cambios en la S.C.O.P., ya que sus labores continuaron a pesar de la guerra, incluso se multiplicaron, ya que se tuvo que hacer cargo de reparar las afectaciones del conflicto. Una posible explicación de esta inmutabilidad se puede atribuir al hecho de que la Revolución de 1910 causó un cambio de presidente, pero no cambió la estructura del Estado.

La inconformidad que motivó el levantamiento revolucionario fue la cuestión de quien iba a ocupar la presidencia una vez que Díaz se retirara. Madero vio con malos ojos como el gobierno se preparaba para poner a Ramón Corral como vicepresidente y futuro sucesor de Díaz asegurando la continuidad del régimen. En esta situación Madero advirtió que si “el pueblo no interviene para nada

---

<sup>21</sup> S.n. “Mayo 13 de 1891.- Decreto del Congreso. Se establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado.”, *Revista de Administración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no.71-72, (Julio-Diciembre 1987): 208.

<sup>22</sup> Kuntz, “De las reformas liberales”, 305-306.

en el nombramiento de sus mandatarios, corremos el gravísimo peligro de que se establezca de un modo definitivo el régimen del Poder Absoluto”.<sup>23</sup> Si esto se concretaba, el país se encontraría a merced de la buena o mala voluntad de quién estuviera en la silla presidencial. Con esto se pudo ver que la revolución maderista se enfocó en la figura del presidente y no tanto en el funcionamiento del Estado.

Ya como el presidente, Madero no modificó el accionar de un gobierno pasivo orientado hacia la administración. Lo anterior se pudo observar al comparar los gastos de ambos presidentes en el periodo de 1900 a 1913 (Anexo II). Díaz gastó el 77.4% de los recursos a su disposición en los gastos administrativos dejando a las actividades económicas y sociales con 16.0% y 6.6% respectivamente. Madero por su parte, distribuyó su gasto de esta forma: 72.5% para la administración, 17.6% para el funcionamiento económico y 9.9% para mejorar las condiciones de la población.

Se podría argumentar que entre ambos presidentes se dio un cambio de consideración ya que hubo una disminución de 4.9% en los gastos administrativos lo que aumentó lo económico en 1.6% y sobre todo lo social en 3.3%. Sin embargo, al considerar los gastos en pesos per cápita<sup>24</sup> se observó que ambos gobiernos funcionaron de la misma forma. Para la burocracia de México Díaz gastó 24.7 pesos per cápita de 31.9 mientras que su sucesor empleó 24.2 de 33.4, esto es que ambos priorizaron este ramo y lo mantuvieron prácticamente igual. Para lo social Madero logró un aumento de 1.2 pesos per cápita respecto de los 2.1 de Díaz, pero apenas subió 0.8 pesos para el gasto económico. Ambos mandatos operaron con una lógica similar lo cual es de llamar la atención considerando el movimiento social revolucionario.

---

<sup>23</sup> Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910* (México: INEHRM, 1986), 338.

<sup>24</sup> “per cápita” es un término común en estadística. La expresión se usa para mostrar cómo una organización (en este caso un país) afecta a la población a su cargo. Lo que se busca representar con esta medida es el porcentaje de cualquier cosa destinado a cada persona. Estas cifras fueron tomadas del trabajo de: Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, México: FCE, 1987. Con estos cálculos el autor trató de mostrar cuánto del porcentaje del presupuesto destinado a obras públicas y comunicaciones fue gastado por persona. De esta manera el autor trató de medir los beneficios que la población pudo haber percibido por parte del gobierno tomando en cuenta los gastos que el gobierno hizo por cada miembro de su población. De esta manera un peso per cápita es el resultado de dividir el gasto del gobierno entre el total de la población en un año. Fuente: Carolien Banton, “Per Capita”, Investopedia, modificada por última vez el 23 de abril de 2019, <https://www.investopedia.com/terms/p/percapita.asp>

Para el nivel del secretariado la continuidad se vio favorecida ya que este primer movimiento revolucionario no causó un colapso generalizado de las actividades económicas.<sup>25</sup> Claro está que hubo afectaciones en áreas como el sistema monetario y los ferrocarriles, pero el aparato de producción y el sector exportador no fueron destruidos lo cual permitió una recuperación rápida. Por desgracia no hay datos confiables sobre las obras de este periodo. Los datos recolectados por el INEGI no abarcaron la década de 1910. Las únicas fuentes que consignaron estas actividades fueron los informes de gobierno.

Los informes de Díaz y de Madero tuvieron la misma estructura y consignaron de la misma manera cada asunto hasta el punto de que las tareas de cada dependencia se sucedieron en el mismo orden.<sup>26</sup> En las actividades de comunicaciones se observó un énfasis en la construcción y desarrollo de la red nacional. Los dos mandatarios consignaron una relación de los kilómetros de avance de los ferrocarriles, telégrafos, puertos, faros, etc. Incluso las obras públicas se concibieron de la misma forma ya que prosiguieron las actividades del Teatro Nacional, del Palacio de Justicia, Penal y Civil y el Palacio Legislativo Federal.<sup>27</sup>

Es de notar que en las cifras referentes a la S.C.O.P. ambos mandatarios mantuvieron un balance positivo. Por ejemplo en 1911 Díaz, en plena guerra, reportó un avance de 87 km en vías férreas, 11 nuevas administraciones de correos y 2,120 km de líneas de telégrafo. Por su parte el líder del Plan de San Luis desarrolló en sus primeros seis meses 129 km de caminos de tren, 22 administraciones postales y 541 km de hilos telegráficos. Sin embargo el dato que más sorprendió fue el total de vías férreas. Para 1911 se dijo que existían 19,806 km totales y para 1912 esta cifra quedó en 25,916 km. Esto reveló que se lograron desarrollar 6,110 km de transporte terrestre durante la época de turbulencia.

Estas cifras, más allá de que tengan que ser confrontadas con otras fuentes, mostraron que ambos presidentes tenían una visión similar del Estado y por lo tanto no se promovieron cambios. El ramo de comunicaciones y obras públicas siguió siendo uno de los más importantes e incluso se

---

<sup>25</sup> Kuntz, "De las reformas liberales", 345

<sup>26</sup> Para ver ambos informes: Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo II*, 839-848; Zurita *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1-43.

<sup>27</sup> Esta información fue sacada de los dos informes de gobierno rendidos por Francisco I. Madero disponibles en: Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1-43.

le valoró más en el ambiente bélico del país y por lo tanto fue necesario mostrar que sus actividades siguieron avanzando a pesar del marco bélico.

Esto remitió a una característica crucial de las instituciones: la permanencia. Para las distintas partes del gobierno la agitación maderista debió modificar sus actividades, pero siguieron adelante ya que el funcionamiento del país entero estuvo en sus manos. En el caso de la S.C.O.P. esto fue más claro ya que el movimiento económico del país dependió de que las vías de comunicación siguieran operando y ensanchándose. Además el control de las comunicaciones debió cobrar mayor importancia dado que estratégicamente favorecerían la caída o consolidación de cualquier grupo en la silla presidencial.

Por ejemplo, los ferrocarriles fueron uno de los medios más importantes en el desarrollo de la lucha armada. Los trenes fueron el medio de transporte más eficaz y rápido para cargas pesadas. Tanto el ejército federal como el revolucionario priorizaron el control de las vías férreas para tener una ventaja estratégica al planear ofensivas y retiradas más eficaces. Además los trenes y sus estaciones funcionaron como lugar de reunión, cuartel general, campamentos y alojamientos. Dada esta importancia hubo varios grupos revolucionarios como los zapatistas que en sus estrategias implementaron la destrucción de las vías para frenar los avances enemigos.<sup>28</sup>

Otro ejemplo de la continuidad en políticas fue el Palacio de Comunicaciones y Obras Públicas. Su edificación empezó en 1904 al establecerse la oficina técnica que coordinó sus trabajos. Esta obra fue de suma importancia para el régimen de Díaz ya que debió representar la modernización del país y la eficiencia de la secretaría que debía albergar. En este sentido el palacio se colocó dentro de las exigencias del programa urbano de Díaz. Las nuevas edificaciones debieron cumplir cuatro demandas a saber: ser símbolos de progreso y paz, ser representantes del liberalismo, sustituir el pasado colonial, y por último ser la escenografía de la estabilidad política.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Toda la información sobre el papel de los ferrocarriles en la revolución fue tomada de: Patrick Allouette Montagnier, "La Revolución mexicana sobre rieles: El caso del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico (1910-1940)", *Debates por la Historia*, vol. 8 no. 2 (julio-diciembre 2020): 30-35.

<sup>29</sup> Juana Gutiérrez Haces, *El palacio de comunicaciones* (México: Secretaría de comunicaciones y transportes, 1991), 35-43.

Para satisfacer al Estado mexicano el arquitecto a cargo, Silvio Contri, pensó y dirigió la obra hasta su más mínimo detalle. En principio la construcción se ubicó en el lugar de los Hospitales de San Andrés y González Echeverría. Se generaron dos problemas, el primero fue la demolición de los edificios citados y el segundo fue el Palacio de Minería, que estaba del otro lado de la estrecha calle de Tacuba y haría difícil darle monumentalidad al nuevo edificio. Ante esto Contri desplazó la ubicación del nuevo palacio hacia atrás creando una pequeña plaza. De esta forma comenzó la obra sin tener que esperar a la demolición de los hospitales y además se creó un espacio de respiro que permitió visualizar ambos palacios.<sup>30</sup>

Los materiales elegidos fueron el hierro y el concreto armado, ambos adelantos constructivos que mostraron la modernización del país. Además se contó con pisos y arquería a prueba de incendios, elevadores e instalaciones eléctricas que apelaron a los adelantos de la época.<sup>31</sup> El estilo del edificio apeló al renacimiento y al clasicismo francés. Sin embargo, esto no fue una simple copia ya que el arquitecto observó las transformaciones de estos elementos del pasado para darles una nueva lectura que los colocaría como aspectos modernos.<sup>32</sup>

En su interior el edificio se dividió para satisfacer una función de prestigio y otra de servicio. Para las oficinas se crearon espacios independientes no accesibles por todos lados, se ordenaron en un anillo exterior que dio hacia la calle para iluminar cada despacho.<sup>33</sup> Lo vistoso del edificio se concentró en los salones, en las fachadas y en la oficina de telégrafos. En éstos la decoración denotó riqueza, lo cual habló de y para la sociedad de la época al mostrar un periodo de bonanza favorecido por la paz y la administración porfiriana.<sup>34</sup>

Una vez terminado, este gran palacio yuxtapuso la imagen de la modernización del país con la de las oficinas que contribuyeron a realizar esta aspiración. Se está ante una representación sólida de un régimen y una secretaría que buscaron un “orden y progreso”. Al final fue más una materialización del segundo organismo ya que su inauguración y uso las inició Francisco I. Madero.

---

<sup>30</sup> Gutiérrez, *El palacio de comunicaciones*, 86.

<sup>31</sup> Gutiérrez, *El palacio de comunicaciones*, 79-82.

<sup>32</sup> Gutiérrez, *El palacio de comunicaciones*, 114-115.

<sup>33</sup> Gutiérrez, *El palacio de comunicaciones*, 92-95.

<sup>34</sup> Gutiérrez, *El palacio de comunicaciones*, 125.

Durante el periodo que va del asesinato de Madero, en 1913, a la elección de Venustiano Carranza, en 1917, las oficinas revisadas prosiguieron sus actividades. Aunque sus trabajos se limitaron por los movimientos de la guerra, hubo avances de infraestructura e incluso se le encomendaron nuevas tareas. Esto se debió a que en la lucha armada entre Victoriano Huerta y Venustiano Carranza no se contrapusieron dos visiones diferentes sobre cómo organizar y operar al Estado mexicano. Esto fue más claro en los informes de los dos, que conservaron el formato descrito arriba e informaron del desarrollo de las dependencias de gobierno de manera similar.

Para conocer como estos presidentes concibieron a la S.C.O.P., se hizo la comparación entre el decreto constitucionalista de Carranza de 1913 y la reforma a la S.C.O.P. de Huerta de 1914. Estos dos documentos se elaboraron en el periodo de guerra. Esencialmente, ambos remitieron a la forma en que cada administración organizó las diferentes partes que harían funcionar a México. Aquí resultó interesante ver el decreto de Carranza ya que es del 19 de diciembre de 1913, es decir cuando su movimiento tenía meses de empezado. Se puede ver la visión de estadista de Carranza que rápidamente organizó un gobierno alternativo al oficial. Curiosamente este Estado alternativo se parecía en su organización al que trataba de derrocar, hasta el punto en que se les puede calificar como “administraciones casi en forma idéntica”<sup>35</sup>. Esto se pudo constatar al ver que ambos mandatarios incluyeron secretarías análogas: Gobernación, Hacienda, de Fomento y Comunicaciones y Obras Públicas, entre otras.

Para el caso de la S.C.O.P ambas cabezas de administración mantuvieron la estructura de la secretaría prácticamente igual. Cada mandatario concibió un despacho con los mismos elementos: correos, vías marítimas, unión postal, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, puertos, faros, monumentos, conserjería y obras de Palacio Nacional y Chapultepec, y el desagüe del Valle de México.<sup>36</sup> La única diferencia fue que Huerta añadió a su secretaría las obras públicas del Distrito Federal. Ambos gobernantes, hasta este momento, no buscaron un cambio drástico en la forma en que esta dependencia venía operando lo que favoreció la prosecución de las distintas obras.

---

<sup>35</sup> Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México.*, 225.

<sup>36</sup> S.n. “Decreto que reforma el artículo 1º, párrafo 6º de la ley de 13 de mayo de 1891, relativa a la organización de secretarías de Estado.”, *Revista de Administración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no.71-72, (Julio-Diciembre 1987): 215-216. Para el decreto constitucionalista consulte: Venustiano Carranza, *Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista: Decretos*, (Coahuila de Zaragoza: Gobierno del Estado de Coahuila, 2015): 32.

Gracias a los pocos cambios en la organización de la S.C.O.P fue posible ver que la primera etapa de esta administración se caracterizó por un desarrollo que privilegió la conclusión de las distintas obras y dejó en un segundo plano las labores que se desprendieron de éstas, como las prestaciones del personal o los servicios. Por consiguiente, la definición precisa del campo de obras públicas y comunicaciones no se dio del todo.

El caso más representativo de las imprecisiones que se tuvieron para definir un nuevo campo de acción fue el del Desagüe del Valle de México. Se trató de uno de los proyectos más grandes e importantes de los distintos gobiernos mexicanos. Su objetivo fue el de proteger a la Ciudad de México de las innumerables inundaciones a las que estaba expuesta. Este fenómeno y sus intentos de solución tuvieron una larga historia que se remontó a la época prehispánica. Se generaron varias soluciones parciales, pero ninguna se tradujo en una obra completa.

Fue hasta la llegada de Porfirio Díaz que la obra recibió la atención debida. Los trabajos se llevaron a cabo de forma regular a través de una junta directiva autónoma establecida en 1886, que respondió a la Secretaría de Fomento y posteriormente a la de Comunicaciones y Obras Públicas. De esta forma se logró concluir la magna obra y el 17 de marzo de 1900 se dio su inauguración. El sistema hidráulico empezó a funcionar y por primera vez las aguas que asolaron la Ciudad de México tuvieron una salida artificial que las desvió fuera del centro del país. Con este éxito se consumó una aspiración de siglos. Para el régimen de Díaz esta obra fue un portento de ciencia e ingenio que acercó al país a la modernidad y justificó su permanencia en el poder.<sup>37</sup>

La siguiente gran tarea fueron los trabajos de la desecación del lago de Texcoco que fueron complementarios al Desagüe. Se pretendió desviar las aguas del lago para evitar inundaciones y a la vez crear varios terrenos para la agricultura. Esta gestión duró varios años con el ramo de obras públicas hasta que con la llegada de Carranza lo tocante a las tierras pasó de nuevo a Fomento, pero las obras de canales y túneles no cambiaron de jurisdicción.<sup>38</sup>

En los siguientes años las excavaciones y desvíos de agua continuaron atormentados por varios problemas. Para 1925 una nueva inundación asoló la ciudad por lo que Roberto Gayol,

---

<sup>37</sup> Perló, *El paradigma porfiriano*, 236-237

<sup>38</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 62.

diseñador y constructor del drenaje de la capital, investigó el problema y descubrió que el desagüe había perdido eficacia debido al hundimiento y crecimiento de la Ciudad de México.<sup>39</sup> Esto inició la búsqueda de alternativas para la solución del problema que a la S.C.O.P. no le tocó resolver. El desagüe paso a formar parte de la sección de obras hidráulicas del Departamento del Distrito Federal bajo el gobierno de Lázaro Cárdenas. Las oficinas de comunicaciones volvieron a tener un papel secundario, aunque todavía participaron apoyando a la capital en la revisión de proyectos.<sup>40</sup>

De este recorrido se vio como la S.C.O.P. fue un paso intermedio entre una obra considerada de fomento y un proyecto hidráulico. Esto reveló a un aparato estatal que generó sus propios campos de acción con algunas imprecisiones. Aun así, la administración revisada mostró su importancia ya que tomó proyectos cruciales para el gobierno que eran considerados “obras públicas” pero que en realidad se refirieron a áreas poco desarrolladas por el Estado.

A pesar de que en esta etapa no se logró definir un campo específico para nuestra secretaría, también es importante decir que hubo algunos avances que anunciaron la definición que se dio en la siguiente etapa. En cuanto a innovación y mejoramiento de los servicios se puede hablar de los correos, en los cuales se plantearon los seguros sobre las piezas transportadas en 1895 como una medida para obtener la confianza de los clientes y aumentar el movimiento de bultos postales.<sup>41</sup> Otra mejora fue la legislación federal de 1907 que tuvo por objetivo aminorar los inconvenientes causados por los accidentes ferroviarios.<sup>42</sup>

Por otro lado también se vio la raíz del interés por la capacitación del personal, ya que en 1898 se creó una escuela anexa a la dirección de telégrafos para formar hombres y mujeres que fueran capaces de atender los asuntos de las oficinas.<sup>43</sup> Más tarde esto se complementó con el reglamento de 1911 para el reclutamiento y admisión de aspirantes postales para mejorar su atención y actividades.<sup>44</sup> Por último, fue muy importante la integración a esta secretaría de la Dirección

---

<sup>39</sup> Perló, *El paradigma porfiriano*, 257-258.

<sup>40</sup> Perló, *El paradigma porfiriano*, 262-264.

<sup>41</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo II*, 440-441

<sup>42</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo II*, 775.

<sup>43</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo II*, 526.

<sup>44</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo II*, 882

General de Obras Públicas, con lo cual estas oficinas se encargaron completamente de las obras del país, incluyendo edificios que se usarían en otras dependencias.<sup>45</sup>

*La regularización de las tareas de la S.C.O.P. a través de las legislaciones de los gobiernos revolucionarios (1917-1934).*

La secretaría logró asentar su identidad como una entidad de gobierno distinta a la Secretaría de Fomento a partir del gobierno de Venustiano Carranza. Con sus gestiones, la S.C.O.P. logró delimitar las actividades a su cargo y empezó a crear en su interior oficinas que empezaron a gestionar asuntos más especializados. En esta etapa las tareas de administración complementaron a las de construcción de infraestructura

En el año de 1917 el ejército constitucionalista consumó su victoria mediante el ascenso de su jefe, Venustiano Carranza, a la silla presidencial y la promulgación de una nueva constitución política. El éxito vino gracias a que esta facción se sobrepuso militarmente a los demás grupos, expandió su presencia a lo largo de la república, constituyó una base de apoyo en varios estratos sociales y logró el reconocimiento estadounidense en 1915.<sup>46</sup> De tal suerte se pudo trabajar en un programa de gobierno general que pudiera hacerse cargo de las carencias que provocó la Revolución. El nuevo gobierno se propuso “facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, cuidar que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual”.<sup>47</sup> Esta misión marcó una reforma de Estado. Para los órganos secretariales esto implicó la búsqueda de un campo definido que les permitiera relacionarse sin conflictos jurisdiccionales.<sup>48</sup> Fue entonces cuando la S.C.O.P. constructora asumió también la administración de la red de comunicaciones nacionales. Con ello se dio el paso decisivo para darle una identidad propia al ramo de comunicaciones y obras públicas.

Este cambio correspondió con la actitud de un estado orientado hacia el accionar burocrático como se vio líneas arriba. La diferencia que marcó las gestiones de la S.C.O.P. radicó en que esta

---

<sup>45</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 103.

<sup>46</sup> Javier Garcíadiago, “¿Por qué, cuándo, cómo y quiénes hicieron la constitución de 1917?” *Historia Mexicana* 263, no. 3 (enero-marzo 2017): 1183-1270

<sup>47</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 111.

<sup>48</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 117.

tendencia alcanzó su punto más alto en el periodo de 1913-1920 (anexo II). Esto se reflejó en los gastos de Victoriano Huerta y Venustiano Carranza. El primero fue quien marcó el camino al asignar el 81.7% de su presupuesto a lo administrativo lo cual marcó un aumento de 9.2% respecto a su antecesor. Tanto los gastos económicos como los sociales sufrieron recortes, el primer rubro apenas de 1.3% pero el segundo cayó en 7.9%. Carranza siguió con esta tendencia gastando el 80.5% de los recursos a su disposición dejando lo social con apenas el 2.3% y lo económico con el 17.2%. Esto reflejó un estado que benefició su propio funcionamiento sin perjudicar el desarrollo de recursos económicos y que no tuvo en su horizonte encargarse de lo que se concibió más adelante como el bienestar de la población.

Esta atención sobre sí, este cuidado administrativo, fue minucioso. Las gestiones de 1917 tendieron a contemplar más aspectos sobre la explotación y administración de la red comunicativa del país. Un buen ejemplo fue la creación de la Dirección de Ferrocarriles y Navegación. Este organismo se creó durante las gestiones de Carranza que nacionalizaron el ferrocarril de Tehuantepec que estaba en manos de Pearson. En abril de 1917 se confiscó el ferrocarril y hasta febrero de 1918 se canceló el contrato con la compañía inglesa dándole dos millones de libras esterlinas como compensación. El presidente mexicano pretendió sacarle provecho a esta infraestructura mediante su ofrecimiento a otras compañías o bien usando sus instalaciones directamente mientras que Pearson decidió vender el ferrocarril debido a los impuestos al petróleo y a los timbres postales y a las pocas concesiones que se le otorgaron en la zona.<sup>49</sup> La nueva dirección se dividió en dos departamentos y una sección. En su interior se estableció un Departamento Técnico que estudió la red ferrocarrilera, la legislación existente y las reglamentaciones para poder proyectar de mejor manera las nuevas líneas. Gracias a esta sección los estudios previos a cualquier obra se volvieron la norma y costumbre.<sup>50</sup> Otro organismo importante fue el Departamento de Inspección, que se volvió a instalar tras su supresión en 1914. Su finalidad fue observar el estado de las diversas vías construidas. Así se sabría si el sistema funcionaba en toda su capacidad o si existía algún problema. También es importante mencionar a la

---

<sup>49</sup> La información referida de la nacionalización del ferrocarril fue consultada de: Marcela Valdivieso Cruz, "El Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. Un proyecto frustrado 1914-1937" (Tesis de maestría, Universidad Veracruzana, 2018), 81-87.

<sup>50</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 154.

Sección de Trámite y Administración que se encargó del papeleo para las gestiones de materiales, informes, presupuestos, comisiones, entre muchos otros.<sup>51</sup>

Una mejora en la burocracia fue la unión de las obras de los litorales mexicanos en la Dirección de Puertos y Faros. Su tarea fue la de atender la construcción, mantenimiento y administración de obras en litorales y ríos. De esta forma se coordinaron las obras de iluminación y acondicionamiento de los puertos que antes se manejaron por separado.<sup>52</sup> Además las dependencias de Servicios Marinos y Marina Mercante pasaron al dominio de la S.C.O.P., que rápidamente trabajó en un código para la gestión de esta actividad económica. Todos estos movimientos produjeron la unión de las obras relacionadas con los recursos hidráulicos, lo que fue un primer paso para su agrupamiento en lo que se conocería después como “comunicaciones marítimas”.<sup>53</sup>

Los cambios carrancistas también tomaron en cuenta el funcionamiento de su personal. Una de sus primeras descripciones vino con las oficinas de Puertos y Faros vistas arriba. Aquí se dividió el personal en técnico, administrativo y de servicio. La parte técnica se encargó de coordinar las labores de toda la dirección. La parte administrativa se encargó de las gestiones de oficina: correspondencia, informes, presupuestos, archivo, trámites, aprovisionamiento, órdenes de pago más la adquisición y consumo de petróleo. Las personas de servicio tuvieron que operar las obras creadas. Asimismo se hizo mención de la Sección de Inspección ubicada en la capital y a lo largo de las costas en 7 inspecciones y 3 subinspecciones.<sup>54</sup>

Este panorama reveló un desarrollo importante en cuanto a la forma de comprender las tareas que se hicieron. Ya no solo importaron las construcciones de caminos y de cableado, sino que se le dio un gran peso al hecho de que el Estado ofreció varios servicios a su población. Esto implicó que la secretaría tuvo que asegurar su correcto funcionamiento a través de tareas precisas que lograron crear una división de trabajo funcional para que se pudieran contratar las personas aptas para desarrollarlas.

---

<sup>51</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 154.

<sup>52</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 154-156.

<sup>53</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 216.

<sup>54</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 154.

Los movimientos de 1917 no se limitaron a reacomodos y delimitación de tareas. En este momento fue cuando la jurisdicción de este despacho se amplió para desarrollar la aviación. Su primera mención se limitó a los trabajos en los talleres aeronáuticos al oriente de la capital. Nuevamente se pudo haber pensado en una secretaría que solo se concibió como constructora. Sin embargo, esa etapa ya había pasado y prueba de ello fue que en los siguientes años se desarrolló la infraestructura junto con las delimitaciones territoriales y reglamentos hasta terminar con las gestiones de personal.<sup>55</sup>

Al terminar el año de la constitución se observó un movimiento intenso de este secretariado que no volvió a ser replicado. No obstante, la inercia que cambió la cara de nuestro organismo continuó con el establecimiento de nuevas direcciones, departamentos y servicios. Todavía bajo Carranza se creó el Departamento Médico de Ferrocarriles en 1918 a disposición de empleados internos y externos de la secretaría.<sup>56</sup> Esto habló de la profundidad a la que llegó la administración al considerar un servicio que garantizó el funcionamiento de las vías férreas. Además este servicio nos presentó los inicios de un incipiente Estado que se encargó del bienestar de su población. Claro está que este fue un servicio que sólo los trabajadores de los ferrocarriles pudieron usar, pero la lógica del país ya se está orientando hacia la satisfacción de un servicio público.

Asimismo, se vio una conciencia para con los usuarios de la red de comunicaciones con la inauguración del Departamento de Seguros en 1918, que dio un respaldo contra las pérdidas de paquetes y mercancías en los transportes postales.<sup>57</sup> Al año siguiente los usuarios adquirieron una nueva seguridad en los viajes en tren puesto que se creó la Comisión de Tarifas para abaratar el servicio y aumentar el tráfico de pasajeros.<sup>58</sup>

En contraste con el éxito del Estado mexicano en su reorganización interna, el régimen de Carranza se tambaleó y fue presa de los grupos armados que todavía existían. Su caída se debió a varios factores de los cuales sobresalieron la situación económica y la forma en que el Estado se

---

<sup>55</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 152.

<sup>56</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 276.

<sup>57</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 276

<sup>58</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 351

condujo. Entre 1916 y 1917 la economía llegó a su punto más bajo: los bancos dejaron de funcionar, el peso se derrumbó, los ferrocarriles se dañaron y la producción de maíz y frijol descendió.<sup>59</sup>

Incluso el comercio exterior no pudo ayudar a un gobierno prácticamente en bancarrota. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial el comercio mundial se vio afectado, aunque México logró mantener sus actividades de exportación ya que continuó sus intercambios con Estados Unidos y aumentó el comercio con países como Inglaterra y Argentina. A medida que avanzó el conflicto se dio el incremento del precio de materias primas estratégicas y de materiales industriales con lo cual ciertos productos mexicanos (el henequén, la plata y el petróleo) se apreciaron y dieron grandes ingresos. Sin embargo, el gobierno en turno no pudo capitalizar esta situación ya que los productos que llegaban al país también se encarecieron. Se creó una situación en donde los precios de las importaciones superaron a los ingresos de las exportaciones lo cual significó una pérdida en el ingreso del país. Debido a que México venía de una etapa de guerra, el país no pudo incentivar la producción para poder tener más ingresos de las exportaciones.<sup>60</sup>

Esto complicó el accionar del Estado que había dejado a un lado las condiciones sociales y se enfocó en mantener su funcionamiento. Al ver las actividades gubernamentales destacó el hecho de que con Carranza los gastos del gobierno se vieron muy limitados y llegaron a bajos muy pronunciados (Anexo I). En 1918 se gastaron 253, 388,000 pesos<sup>61</sup> lo cual fue una disminución considerable si se les compara con los 579, 542,000 utilizados en 1912-1913.<sup>62</sup> Al año siguiente los gastos tocaron fondo ya que se gastaron 171, 003,000 pesos. Al haberse enfocado en el funcionar del Estado y no atender la situación crítica de la crisis el régimen constitucionalista quedó vulnerable.

---

<sup>59</sup> Alan Knight, "La revolución mexicana: su dimensión económica, 1900-1930", en *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*, ed. Sandra Kuntz Ficker (México: Colegio de México- Secretaría de Economía, 2010),488-489.

<sup>60</sup> Toda la información del comercio exterior durante la Primera Guerra Mundial fue tomada de: Sandra Kuntz Ficker, "El Impacto De La Primera Guerra Mundial Sobre El Comercio Exterior De México". *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal* vol.14 núm.53 (2014):117-135.

<sup>61</sup> Considerados aquí en pesos de 1950.

<sup>62</sup> Aquí existe un vacío en el periodo de 1914-1917 sobre los gastos por lo que quizás el gasto pudo haber ido cayendo de forma constante hasta llegar a la cifra referida, a pesar de esto hay que decir que la caída de los gastos gubernamentales fue muy importante y fue algo que no se volvió a ver en mucho tiempo.

Con el Plan de Agua Prieta se inició un movimiento que acabó con el carrancismo en el poder y dio paso a los gobiernos de Adolfo de la Huerta, presidente interino en 1920; Álvaro Obregón, mandatario de 1920 a 1924; y su sucesor Plutarco Elías Calles, que gobernó de 1924 a 1928. Su permanencia en el poder no sólo se debió al éxito militar. Cuando la rebelión triunfó en 1920, la economía ya mostraba signos de mejoría, las exportaciones se recuperaron, el mercado interno se volvió a articular y algunos sectores agrícolas volvieron a ser productivos. De esta forma se tuvo un panorama más o menos estable con bajos y altos que nunca abrió una ventana de oportunidad para que nuevos grupos armados derrocaran a los gobiernos de Sonora.<sup>63</sup>

Es de notar que con la llegada de estos gobiernos el Estado cambió poco a poco su forma de operar (Ver Anexo II). En el periodo comprendido entre 1921 y 1934 los gastos administrativos rondaron entre el 60 y 50% de los gastos del gobierno lo cual fue una gran caída si se recuerda que anteriormente llegó al 80%. Incluso esta reducción llegó al terreno del 40%, lo cual anunció los porcentajes que los futuros gobernantes asignarían al ramo. En lo económico los gastos se mantuvieron entre el 20 y 30% llegando incluso al 37.6% lo cual fue un aumento significativo respecto a la tendencia anterior que asignó entre el 16 y 17% a estas actividades. Lo social se recuperó de los bajos porcentajes del periodo de 1913-1920 y se mantuvo entre el 10 y el 18% de los gastos gubernamentales, lo cual no se modificó durante mucho tiempo.<sup>64</sup>

Nuevamente, a pesar del cambio político, la S.C.O.P. siguió las obras a su cargo. En todo este periodo de los gobiernos sonorenses (1921-1934) se invirtieron un promedio de 7.18 pesos per cápita en los trabajos de infraestructura (Anexo III). Esto se tradujo en la construcción de 390 oficinas de correos que sumaron un total de 3,188 en 1934. En promedio el sistema postal manejó 185, 545,923.08 piezas durante los primeros años de la década de 1920. A partir de 1927 el volumen aumentó considerablemente hasta alcanzar cifras de más de 200, 000,000 piezas promedios que superaron a los de los años previos a la revolución. Por último las vías ferroviarias se ampliaron en 2, 646,180 metros llegando a tener una red nacional de 23, 032,280 metros (Anexos V y VIII).

Aparte de lo material, la secretaría continuó la organización y actualización de todas sus tareas tomando en cuenta todos los factores que intervinieron para hacer posible la construcción de

---

<sup>63</sup> Alan Knight, "La revolución mexicana", 490-492.

<sup>64</sup> James W. Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social* (México: FCE, 1987), 66-69.

una red de comunicaciones. Este impulso no fue tan frenético como en el gobierno constitucionalista aunque las innovaciones, inauguraciones y reglamentación de los servicios se hicieron con el paso de los años. En cada informe de gobierno se pudieron localizar por lo menos alguno de estos avances.

Una primera prueba de lo anterior está en el único informe de Adolfo de la Huerta de 1920. Aquí se destacó la creación de la nueva legislación marítima que ayudó a que los asuntos “se resuelvan conforme a disposiciones precisas sobre la materia en vez de precedentes históricos o disposiciones sin fuerza legal”.<sup>65</sup> Esta declaración no se deslindó del gobierno precedente en el sentido de que buscó apearse a una legalidad que estuviera hecha para que la relación gobierno-gobernados se diera de forma cordial y respondiera a las demandas de estos últimos. Para la sección de comunicaciones esto llevó a la creación de varios reglamentos que definieron un campo relativamente nuevo.

Con Obregón se apreció la conciencia de brindar un servicio a la población mediante dos acciones representativas. La primera fue la creación del proyecto para la construcción de estaciones de salvamento de náufragos, junto con la reglamentación correspondiente.<sup>66</sup> Se pudo ver que en las gestiones ya se tuvieron en cuenta situaciones que en rigor son extraordinarias en virtud de un servicio bien estructurado, pero que se debieron contemplar para dar una mayor seguridad a quienes se embarcaron en las traicioneras aguas. La segunda acción se dio en 1924 cuando se publicó un folleto destinado a informar al público sobre el uso de los diversos servicios de correo, con lo cual se promovió la variada oferta que se logró tener.<sup>67</sup>

La infraestructura básica se desarrolló a través de nuevas construcciones y la modernización de las existentes. Por ejemplo, en 1921 se concretó el proyecto para instalar una escuela civil de aviación y además se terminaron las instalaciones de los campos de aterrizaje con semáforos y señales luminosas.<sup>68</sup> De las innovaciones se pudieron rescatar dos casos. El primero fue la electrificación de varios faros y faroles utilizando 33 plantas generadoras, con lo que se empezó a

---

<sup>65</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 403.

<sup>66</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 454.

<sup>67</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 629.

<sup>68</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 454.

reemplazar la llama de petróleo por la luz eléctrica.<sup>69</sup> El segundo adelanto fueron las comunicaciones sin hilos, ya que empezaron las pruebas de telegrafía y telefonía inalámbricas.<sup>70</sup>

Al asumir la presidencia Calles, las gestiones continuaron y se concentraron en modificar el funcionamiento interno de los despachos de la secretaría. En 1925 se crearon cinco departamentos que buscaron mediar en los problemas laborales e impulsar la explotación de la red de comunicaciones existente. Para los trabajadores se inauguró el Departamento de Personal, destinado a mediar y resolver los problemas gremiales para que no se entorpecieran las gestiones y que estas personas pudieran intervenir para asegurarse buenas condiciones. Las tareas de mejora y operación fueron atendidas por los Departamentos de Tráfico, Transportes, Equipo y Avalúos, e Inventarios. Éstos abarcaron desde los primeros pasos para adquirir un terreno para construir las vías o los edificios que necesitó el país, pasando por las gestiones de aparatos y los transportes que activaron la red y la hicieron funcionar, hasta los estudios de tráfico para maximizar el volumen de mercancía transportada.<sup>71</sup>

Con este presidente también se integraron dos nuevos cuerpos que se destinaron a promover unas secciones que tenían poco desarrollo. Una por ser una novedad y la otra por abandono en favor de otras líneas de comunicación. Para promover la nueva sección de aviación estuvo el Departamento de Aeronáutica Civil, encargado de la gestión de permisos para abrir nuevas rutas aéreas, de la construcción de escuelas de aviación para formar pilotos mexicanos y la construcción de aeropuertos.<sup>72</sup>

Para remediar el abandono de los caminos entró en funciones en 1925 la Comisión Nacional de Caminos encargada de impulsar el transporte automovilístico.<sup>73</sup> Con estas gestiones el Estado cambió paulatinamente su énfasis en las comunicaciones ferroviarias para centrarse en los automóviles y carreteras (ver anexos VII y VIII). Probablemente se dio este cambio debido a la inversión estadounidense en los automóviles. En 1925 la empresa Ford estableció una pequeña planta de ensamblaje en el país. Para la empresa esto representó un paso más en su plan de negocios

---

<sup>69</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 453.

<sup>70</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 515.

<sup>71</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 693

<sup>72</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 845

<sup>73</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 693.

internacionales dirigido a empezar el ensamblado de automóviles directamente en las locaciones donde se iban a vender para así no depender solo de las exportaciones. Por su parte México vio con buenos ojos esta apertura debido al aumento de la demanda de coches desde 1917. Se estimó que el crecimiento en el interés por adquirir carros creció a una tasa promedio de 4% y se esperó que en los años sucesivos esto aumentara. Como parte de este negocio el gobierno mexicano dio algunas concesiones a Ford. La primera fue que la planta fue designada como recinto fiscal para que las autopartes pagaran sus derechos de importación hasta llegar a la capital y no al entrar al territorio mexicano. Adicionalmente se expidió un decreto presidencial en 1925 que reformó los aranceles para las importaciones de partes de autos lo cual redujo en un 50% la tarifa. Estas acciones se insertaron en las intenciones del gobierno para promover el desarrollo automotriz.<sup>74</sup>

Esta elección llevó a una “revolución automovilística” en la que el Estado se encargó de modernizar los malos caminos del país para poder utilizar los nuevos vehículos que el sector privado suministró.<sup>75</sup> Aquí también entró en juego la mayor facilidad de los autotransportes para expandirse por el territorio. Con una línea férrea se tendrían más trabajos ya que se debía despejar un camino, colocar los durmientes y las vías, hacer las estaciones y por último comprar las locomotoras. En cambio, para los carros bastó con aplanar y acondicionar un camino lo suficientemente estable para activar el tránsito.

El gran impulso al área de la S.C.O.P. no se interrumpió con el asesinato de Obregón, que en el plano político causó revuelo. Nuevamente se pasó por un periodo inestable que va desde 1929 hasta 1934 en el cual transitaron tres presidentes: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez; que apenas lograron completar entre todos el periodo presidencial de cuatro años. En contraste, la secretaría tuvo un periodo muy fecundo. Se creó un nuevo departamento, dos nuevas comisiones y se promulgaron varias leyes incluida la Ley de Vías Generales de Comunicación. Estos trabajos continuaron con el impulso de mejoramiento en áreas que no habían tenido un gran desarrollo. Además se dio una primera definición del campo con una ley para el ramo entero.

---

<sup>74</sup> Ilse Álvarez y Paolo Riguzzi, “Las transformaciones del mercado de automóviles en México, 1925-1934: comercio, inversión extranjera y localización industrial” (Ponencia para las Jornadas de Historia Económica de la AMHE, México, 14-16 de julio de 2013.)

<sup>75</sup> Alan Knight, “La revolución mexicana”, 492.

En este periodo es importante resaltar el impacto de la Crisis Mundial de 1929. Este suceso empezó en Estados Unidos y de ahí se expandió a nivel mundial. La economía mexicana se vio afectada primordialmente en tres aspectos. El primero fue la caída en la demanda y los precios de las exportaciones que el país comerciaba con Estados Unidos y otras naciones. El segundo aspecto fue la disminución de la oferta monetaria provocada por el descenso de las reservas internacionales dentro y fuera del Banco de México y la exportación de oro. Por último, se dio una reducción del nivel de ingreso fiscal y por lo tanto disminuyó el gasto público.<sup>76</sup>

Esta situación provocó cambios en la S.C.O.P. ya que la crisis “afectó seriamente a los servicios en especial a los de transportes y comunicaciones”<sup>77</sup> Esto se pudo comprobar al revisar las cifras de los servicios ferroviarios y marítimos. En el periodo de 1925-1929 los trenes transportaron un promedio de 13,137.2 miles de toneladas que significaron un ingreso de 105,129 millones de pesos. Por su parte la carga del transporte marítimo registró una entrada de un promedio de 7,235.2 miles de toneladas y una salida de 9,584.6 miles de toneladas. En el periodo de 1930-1933 fue cuando los efectos de la crisis se sintieron más en el país. En los ferrocarriles el promedio de toneladas descendió a los 10,728 mientras que los ingresos del país bajaron a los 89,830.5 millones de pesos. Por su parte la carga transportada por los buques promedió una entrada de 6,727.25 miles de toneladas y una salida de 6,713.75 miles de toneladas. A partir del año de 1934 ambas actividades se recuperaron. Los ferrocarriles transportaron 12,577 miles de toneladas con valor de 106,986 millones de pesos. El transporte marítimo registró una entrada de carga de 7,211 miles de toneladas y una salida de 7,238 miles de toneladas.<sup>78</sup>

Es necesario hacer hincapié en que el ramo de comunicaciones y obras públicas fue afectado especialmente en lo que respecta a los servicios que brindó ya que el levantamiento de la infraestructura de comunicaciones se siguió promoviendo. En los informes presidenciales de Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez del periodo de 1931-1934 se encontró que, si bien hubo algunas

---

<sup>76</sup> Enrique Cárdenas, “La economía mexicana en el dilatado siglo xx, 1929-2009”, en *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*, ed. Sandra Kuntz Ficker (México: Colegio de México- Secretaría de Economía, 2010), 504-506.

<sup>77</sup> Juan Felipe Leal, “México y la crisis Económica Internacional de 1929”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 35, no. 136-137 (1989): 216.

<sup>78</sup> Los datos de las cargas y su valor monetario fueron tomados de: INEGI, *Estadísticas Históricas de México*. 2 tomos (Aguascalientes: Talleres Gráficos INEGI, 1994), 696-707.

menciones sobre las dificultades económicas, se siguió informando sobre los avances en la construcción de infraestructura de ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, correos, puertos y aeropuertos. Esto mostró que en ese momento la S.C.O.P. todavía se identificó como un órgano que tenía como tarea principal la construcción de infraestructura. Sin embargo, con las afectaciones de la crisis fue cada vez más necesario atender las necesidades administrativas que reclamaba la red nacional de comunicaciones.

Otro gran cambio en esta secretaría se dio en 1930 cuando se organizó el primer Congreso Nacional de Planeación que derivó en la promulgación de la Ley Sobre Planeación de la República y el establecimiento de la Comisión Nacional de Planeación. Se pretendió generar un “Plano Nacional de México”, un catálogo de estudios de toda índole sobre la república como el territorio, el desarrollo urbano, sistema hidrográfico, determinación de la red de vías de comunicación y transporte, puertos, aeródromos, aprovechamiento de agua, drenaje y saneamiento, reforestación y la clasificación y ubicación de edificios federales.<sup>79</sup> Con esta información se adquirió una base sólida para coordinar las actividades de las distintas dependencias del gobierno. Así se podría levantar una infraestructura nacional de acuerdo a un plan. Las obras que se llevaran a cabo tendrían que responder verdaderamente a las necesidades del país y debían tener un trabajo previo que asegurase su construcción sin contratiempos y su utilidad. Fue por esto que la Comisión Nacional de Planeación se volvió un órgano de consulta y aprobación de cualquier obra. Esto se insertó en una tendencia hacia la organización interna que preparó el terreno para la siguiente época en la que los planes para cada gestión fueron la norma.

Otro caso que recibió mucho énfasis fue el de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte de 1931. Ésta dio un panorama del nivel de especialización de las labores de la S.C.O.P. y además mostró un gran avance en cómo se definió su campo de acción. En primera instancia se vincularon las comunicaciones y los medios de transporte por primera vez, aunque no duraron mucho, ya que al siguiente año se promulgó otra ley que no enfatizó tanto los transportes. En segunda instancia se definieron los grandes rubros de la secretaría con la denominación de “comunicaciones” bosquejando cinco campos que fueron las comunicaciones aéreas, marítimas,

---

<sup>79</sup>Pascual Ortiz Rubio, “Ley sobre planificación general de la República”, *Diario Oficial de la Federación tercera sección*, 12 de julio de 1930, 4-8.

terrestres, eléctricas y postales. Con esto las labores de explotación, conservación y mejoramiento de la red creada tomaron el primer plano.<sup>80</sup>

Respecto a los organismos de administración hay que destacar la creación en 1934 del Departamento de Tarifas. Su encomienda fue la de mejorar los procedimientos de cobro y buscar la mayor reducción posible del dinero que debían pagar los usuarios. Esto llevó al establecimiento de dos comisiones. La primera fue una Comisión de Tarifas, que reorganizó un órgano similar de 1933 que tenía a su cargo las comunicaciones terrestres y medió entre el gobierno y las empresas transportistas.<sup>81</sup> La segunda fue una Comisión Mixta de Tránsito y Tarifas que se encargó de estudiar los transportes de la capital.<sup>82</sup>

Mención especial merece el establecimiento en 1934 del Departamento de Trabajo, el cual estuvo estrechamente relacionado con la S.C.O.P. Al revisar el informe del presidente Abelardo Rodríguez saltó a la vista el hecho de que las actividades de este nuevo organismo estuvieron justo después de las de nuestro despacho sin ningún subtítulo que indicara que se tratara de dos cosas diferentes.<sup>83</sup> En un primer momento se pensó que este departamento era parte de la estructura de la secretaría de 1891 sin embargo, esto no fue así debido a que el Departamento de Trabajo tuvo un carácter autónomo.<sup>84</sup>

Este departamento buscó afianzar los derechos de los trabajadores, fomentar el sindicalismo y apoyar en la interpretación de la ley del Trabajo.<sup>85</sup> Entre los primeros trabajos informados se tuvieron la mediación en conflictos y huelgas de obreros.<sup>86</sup> También se inició el estudio técnico del seguro social y se elaboraron varios reglamentos especializados como el de Higiene del Trabajador. Asimismo se estableció la Oficina de Atención Deportiva y Social para el desarrollo físico.<sup>87</sup>

---

<sup>80</sup> Pascual Ortiz Rubio, "Ley sobre Vías Generales de Comunicación y Medios de Transporte", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de agosto de 1931, 3-91.

<sup>81</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1233

<sup>82</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1280.

<sup>83</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1281-1283.

<sup>84</sup> Abelardo Rodríguez, "Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1934, 1-6.

<sup>85</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1281.

<sup>86</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1281

<sup>87</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1281.

Estas gestiones se insertaron en los trabajos del Estado a raíz de la crisis de 1929, que afectó de manera notable la economía del país. En particular los trabajadores industriales y del Estado sufrieron grandes afectaciones con la caída de las actividades económicas debido a que se redujeron sus salarios drásticamente y además hubo una gran cantidad de despidos. En esta situación los trabajadores se encontraron desprotegidos tras el desmembramiento de la Confederación Regional Obrera (CROM) y el debilitamiento del Partido Laborista Mexicano. Empezó una etapa de dispersión y pérdida de influencia del sector Obrero donde los sindicatos tuvieron que actuar a la defensiva puesto que su personal se redujo.<sup>88</sup>

Ante esto el Estado buscó soluciones administrativas que cancelaron las luchas políticas mediante la conciliación para que las masas populares apoyaran en la crisis.<sup>89</sup> Debido a esto se promulgó en 1931 la Ley Federal del Trabajo, la cual fue un instrumento del Estado para controlar a los Patrones y a las dirigencias sindicales. Desde 1917 los trabajadores de México habían tenido una mejora en cuanto a su situación. Con el artículo 123 se erigió un Estado que fortaleció jurídicamente a los trabajadores que habían estado fuera de la preocupación de los ministerios enfocados en los asuntos de la industria y el trabajo<sup>90</sup>. Se planteó un esquema en el que el gobierno reguló las formas en que se acordaron los términos laborales es decir una intervención estatal, pero con libertad de inversión.<sup>91</sup> Así los obreros accedieron a derechos como: regulación sobre jornada máxima, protección al trabajo de las mujeres y de los jóvenes, el descanso semanal, el salario mínimo, la participación de utilidades, la regulación de los riesgos de trabajo, las medidas de higiene y seguridad, el derecho de asociación sindical, el derecho de huelga, el establecimiento de las juntas de conciliación y arbitraje de integración tripartita como instancias jurisdiccionales del trabajo, la consideración de utilidad social de las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Juan Felipe Leal, "México y la crisis económica internacional de 1929", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 35, núm. 136-136 (1989): 217-222.

<sup>89</sup> Arnaldo Córdova, *La clase obrera en la historia de México: En una época de crisis (1928-1934)*. (México: Siglo XXI, 1989), 88-89.

<sup>90</sup> Humberto Morales Moreno, "El naciente derecho laboral mexicano: 1891-1928", *Derecho PUCP*, no. 82 (2019): 261-262.

<sup>91</sup> Humberto Morales Moreno, "El naciente derecho laboral mexicano: 1891-1928": 262.

<sup>92</sup> Rosa Guadalupe Gomez Bustillo, "Panorama del derecho laboral en México". *Revista Jurídica Derecho*. vol.7, no. 9 (2018): 58

Aprovechando las disposiciones de la constitución varios estados de la república empezaron a redactar sus regulaciones laborales lo cual generó múltiples conflictos debido a que había muchos reglamentos distintos que hacían muy complicado resolver los conflictos laborales.<sup>93</sup> Pronto se hizo necesario una ley federal que pusiera orden. Hubo algunos intentos de promulgar esta ley pero sin mucho éxito. Fue hasta 1931 que se expidió la Ley Federal del Trabajo en la cual se intentaron atender los intereses de los industriales sin descuidar los movimientos obreros. Debido a los efectos de la crisis, el gobierno trató de satisfacer las demandas de los jefes de empresas para intentar alentar la inversión en la producción y con esto empezar la recuperación de la economía. Lo anterior no significó que la ley fuera a quitarles sus derechos a los trabajadores ya que se respetó el artículo 123 de la Constitución. Con la ley el Estado buscó controlar ambos grupos ya que los industriales ya no pudieron explotar a sus trabajadores en la ilegalidad mientras que los trabajadores quedaron enjaulados y ya no se pudieron movilizar con tanta facilidad.<sup>94</sup>

Llamó la atención que a este departamento se le haya relacionado con las labores de la S.C.O.P. Esto quizá se debió a la experiencia que estas oficinas tenían en conflictos laborales. Un ejemplo se localizó en 1931, cuando el gobierno medió en huelgas de empleados y obreros de la compañía de Tranvías de México y del Ferrocarril Sud Pacífico. El Estado logró resolver ambos conflictos que paralizaron los servicios a través de las gestiones de la secretaría. En este sentido quizá pesó el hecho de que la S.C.O.P. medió con varias de las fuerzas laborales más importantes como lo fueron los ferrocarrileros y los empleados de correos.<sup>95</sup>

A pesar de lo anterior es más probable que la relación entre los dos organismos haya respondido a las gestiones administrativas hechas por el gobierno. Ante las necesidades del país, en 1933 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo desapareció y en su lugar se formó la Secretaría de Economía Nacional. Todos los negocios relacionados con el manejo de recursos se distribuyeron entre las nuevas oficinas y las de Hacienda.<sup>96</sup> Es por esto que el Departamento de Trabajo quedó en una situación ambigua ya que al ser autónomo y especializado no se le relacionó con los demás órganos. Aquí probablemente se reactivó el carácter abarcador de la S.C.O.P.: los gobiernos le

---

<sup>93</sup> Rosa Guadalupe Gomez Bustillo, "Panorama del derecho laboral en México": 58-59.

<sup>94</sup> Córdova, *La clase obrera*, 96.

<sup>95</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1149.

<sup>96</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 1196.

asignaban actividades que no tenían un despacho propio (como las obras de utilidad y ornato), y fue por esto que las gestiones de trabajo fueron reportadas después de las de obras públicas. Esta situación se remedió hasta 1940 cuando se creó una secretaría especializada en los asuntos laborales.

Para terminar, se mencionan algunas obras en edificios públicos que se empezaron en este periodo y no modificaron la concepción reinante de “obra pública”. Estos fueron: Talleres Gráficos de la Nación, ampliación de la Suprema Corte de Justicia, Palacio Federal de Monterrey, Comisión Nacional de Irrigación, Monumento a los Niños Héroe, Hangares de Aviación, Secretaría de Estado, aduanas, entre muchos otros.<sup>97</sup>

*El desarrollo y delimitación de las áreas de comunicaciones y obras públicas hasta constituir dos sectores independientes (1934-1958)*

Este capítulo giró en torno a cómo la S.C.O.P. siguió delimitando sus campos de acción hasta lograr una mayor especialización. La secretaría perdió algunas tareas que se asignaron a nuevos órganos de gobierno pero ganó otros nuevos como la radio y la televisión. Todas estas gestiones atendieron primariamente al sector de comunicaciones relegando cada vez más a las obras públicas. Hacia el final del periodo esta disparidad anunció la desaparición de la S.C.O.P. para dar paso a otros organismos que pudieran atender estas tareas con la atención debida.

La siguiente fase de esta secretaría comenzó en 1934 al asumir la presidencia Lázaro Cárdenas e implementar el Plan Sexenal. Este documento estableció el tono del gobierno así como las necesidades que se necesitaron atender no solo en su gestión sino en las de sus sucesores: Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958).

Fue así como la tendencia de los gobiernos sonorenses de enfatizar los gastos en economía y en la sociedad fue llevada un paso más adelante. El dinero para las operaciones burocráticas disminuyó considerablemente llegando a manejar porcentajes de 34.8 y 32.9 con Ávila Camacho y Alemán, aunque con Ruiz Cortines los gastos asignados representaron el 41.8% del presupuesto. Los gastos sociales se mantuvieron en la línea de gobiernos pasados sin rebasar nunca el 20% del

---

<sup>97</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo III*, 569, 694, 1072.

presupuesto total. Sin embargo, los pesos per cápita gastados aumentaron ya que se utilizaron un promedio de 19.4 que fue un gran salto respecto a los 7.66 de los gobiernos sonorenses. (Ver anexo II).

Las grandes beneficiadas fueron las actividades económicas que llegaron a ocupar un poco más de la mitad de lo gastado por el gobierno aunque con algunas irregularidades. A pesar de todo se gastó un promedio de 60.7 pesos per cápita en el periodo de 1934-1958 en contraste con los 14.0 pesos per cápita desembolsados de 1921-1934 (Anexo III). Para el ramo de la S.C.O.P. los aumentos presupuestales se tradujeron en un promedio de 15.1 pesos per cápita lo cual dobló la cantidad del periodo anterior que fue de 7.18 pesos per cápita (Anexo IV). Estos cambios marcaron el principio de un Estado activo que buscó mejorar sus condiciones para beneficiar a la población y por ende al país como tal.

El plan sexenal del gobierno de Cárdenas tuvo como antecedente, además del desarrollo previo del gobierno, la experiencia de la URSS con los Planes Quinquenales. Estos presentaron la noción de planificación como una forma de remodelar su sistema económico mediante la asignación de recursos a las industrias para hacer que su economía fuera autosuficiente y tuviera tecnología avanzada.<sup>98</sup> El modelo propuesto se concibió como una opción viable para mantener un buen gobierno capaz de desarrollar políticas sociales, económicas y administrativas; que pudieran responder a las exigencias de las colectividades que se manifestaron en la Revolución.<sup>99</sup>

Aunado a este programa la economía del país entró en una fase duradera de estabilidad y crecimiento que abarcó las décadas intermedias del siglo XX. Después de la depresión de 1929 el país logró recuperarse y obtuvo más recursos fiscales que se gastaron en diversos sectores. El petróleo, la minería y la agricultura ganaron preponderancia y se volvieron el motor económico del país. Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial el sector manufacturero nacional experimentó un auge por la demanda externa de materiales básicos requeridos por Estados Unidos ya que no los pudo producir por su estado de guerra. Al acabar el conflicto esta situación favorable cesó. Esto no

---

<sup>98</sup> E. H. Carr y R.W. Davies, *Historia de la Rusia Soviética. Bases de una economía planificada* (Madrid: Alianza, 1980), 843-857

<sup>99</sup> "1933 Plan Sexenal. PNR", Wikisource, consultado el 30 diciembre de 2018, [https://es.wikisource.org/wiki/PNR:\\_Plan\\_Sexenal\\_1934-1940](https://es.wikisource.org/wiki/PNR:_Plan_Sexenal_1934-1940).

causó mayores problemas ya que con el estallido de la guerra de Corea en 1950 se volvió a crear una situación próspera para México aunque de menor duración.<sup>100</sup>

Para el ramo estudiado el Plan Sexenal brindó una concepción explícita de lo que se esperó promover en este sector. Las vías de comunicación se vieron como un área de oportunidad económica que permitiría distribuir productos por todo el país siempre y cuando se intercomunicaran las diversas vías. Adicionalmente se declaró que las comunicaciones eran vitales para la nación, puesto que darían la posibilidad de llegar a cada rincón de la república y a su vez tratar de alcanzar una integración nacional.<sup>101</sup> Aquí se pudo ver de manera más clara el desarrollo alcanzado por las dos etapas anteriores. En el primer momento de la S.C.O.P. se atestiguó un frenesí de construcciones, que tuvieron el objetivo de modernizar y mejorar la extracción de recursos mediante la unión de centros productivos. En el segundo momento empezó a verse la conciencia de brindar un servicio que mejoraría la vida de la población y por ende los reportes de eficiencia tomaron relevancia.

El nuevo plan fue congruente con el desarrollo del campo de comunicaciones y lo llevó a adquirir una mejor conciencia en cuanto a su organización. Prueba de ello fue la Ley de Secretarías de 1939 que indicó que las competencias de la S.C.O.P. fueron: comunicaciones postales, comunicaciones eléctricas, concesiones, permisos de instalación de radiodifusores, comunicaciones terrestres, comunicaciones aéreas, obras públicas y comunicaciones acuáticas. Saltó a la vista el retorno de los agrupamientos por tipos de comunicaciones en vez de tener campos individuales como lo eran los ferrocarriles o las carreteras. En segundo lugar, tenemos un desglose más específico de cómo se manejaron las concesiones, permisos, jurisdicciones, tarifas y la policía, dependiendo del tipo de vía de comunicación (nacional, internacional, concesionada, etc.).<sup>102</sup>

Estas concepciones afianzaron la definición del campo de comunicaciones y obras públicas que se delineó desde 1917. Sin embargo, esto también inició una tendencia que redujo considerablemente las tareas de la secretaría. El primer gran cambio se dio entre 1931 y 1938 cuando se expropiaron los ferrocarriles de México, de manera que ya no fueron administrados por una

---

<sup>100</sup> Cárdenas, "La economía mexicana", 513-515.

<sup>101</sup> Esta información fue tomada de: "1933 Plan Sexenal. PNR ", Wikisource, consultado el 6 de septiembre de 2018, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933PSE.html>.

<sup>102</sup> Todo sobre la ley fue tomado de: S.n. "Ley de Secretarías y departamentos de Estado.", *Revista de Administración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no.71-72, (Julio-Diciembre 1987): 297-309.

empresa particular sino por la nación.<sup>103</sup> Esta red no recayó bajo el control de la S.C.O.P., sino que en 1938 se volvió una organización autónoma denominada Administración Nacional Obrera de Ferrocarriles.<sup>104</sup> Esto no representó la supresión completa de los ferrocarriles de este despacho, ya que la red nacionalizada correspondió a la del centro del país por lo que las redes del norte y sobre todo del sur continuaron bajo su control.

En 1939 se dio otro cambio importante de las labores de nuestras oficinas: se suprimió la marina mercante nacional. Esto se debió al gran atraso que tenía la sección y a que estas actividades podrían activar un flujo de productos muy importantes para la situación del país, que todavía se basó en las exportaciones. De esta forma se creó el Departamento Autónomo de la Marina Nacional.<sup>105</sup>

Otra disminución se dio en 1940 al crearse la Secretaría de Trabajo y Previsión Social con el objetivo de administrar y regular las relaciones laborales. Se buscó crear un organismo que aglomerara los conflictos de los trabajadores tanto de la esfera pública como la privada.<sup>106</sup> Para nuestro secretariado esto significó un alejamiento definitivo de la mediación en conflictos laborales. Así estos asuntos se atendieron en un cuerpo especializado y ya no estuvieron en un limbo entre los organismos gubernamentales.

Al promulgarse la Ley de Secretarías de 1946 nuestros despachos contaron con un campo bastante reducido considerando sus actividades previas. Sus asuntos fueron las “comunicaciones postales, eléctricas, terrestres, aéreas y las obras públicas federales”.<sup>107</sup> Aquí destacaron dos grandes disminuciones entre 1946 y 1947 producto de la creación de dos nuevas dependencias gubernamentales. La primera fue la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la cual se hizo cargo de todas las obras relacionadas con ríos, mares y lagos.<sup>108</sup> De esta forma las obras del desagüe del valle de México, puertos, faros y ríos fueron agrupados fuera del sector de comunicaciones para

---

<sup>103</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 88.

<sup>104</sup> Guerrero, del Palacio, Odilón Cárdenas y Rius, “Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991”, 101.

<sup>105</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 112.

<sup>106</sup> Manuel Ávila Camacho, “Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría del Trabajo y previsión Social”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1940, 29-30.

<sup>107</sup> S.n. “Ley de Secretarías y departamentos de Estado. Diario Oficial de la Nación, Diciembre 21 de 1946”, *Revista de Administración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no.71-72, (Julio-Diciembre 1987): 318.

<sup>108</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 375

agruparlas junto con las tareas de riego drenaje, abastecimiento de agua potable y defensa contra inundaciones.<sup>109</sup> Se creó un nuevo campo que se encargó de todas las actividades relacionadas con el agua. Aquí fue posible ver el grado de especialización de este nuevo despacho ya que entre sus tareas destacaron los estudios geológicos y de suelos para identificar recursos explotables, trabajos de conservación de lagos, lagunas y cauces de ríos, administración y reglamentación para el uso de los recursos existentes y el levantamiento de cualquier infraestructura necesaria para poder aprovechar el agua del país incluyendo estudios preliminares y la organización de los mismos.<sup>110</sup> Se atestiguó aquí cómo la administración pública mexicana fue especializándose al crear secretarías con funciones muy específicas. De esta forma se pudo ver que la S.C.O.P. ya no operó como un organismo que se encargó de todo tipo construcciones públicas del gobierno, sino que de a poco fue perdiendo tareas y se fue concentrando específicamente en lo relacionado a las comunicaciones.

Se pudo ver cómo la secretaría fue privilegiando el sector comunicativo mientras que el de obras se fue diseminando en la burocracia mexicana. Prueba de esto fue la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Sus encomiendas fueron las de conservar y administrar las propiedades de la nación y vigilar el estado del tesoro público. También se encargó de revisar los contratos de obras nuevas e inició los trabajos para reglamentar la forma de adquirir terrenos para la infraestructura pública reduciendo la jurisdicción de la S.C.O.P.<sup>111</sup> Con este nuevo organismo se creó un despacho que se encargó específicamente de administrar todo lo relativo a las obras públicas de la nación. Ahora se harían inspecciones a los contratos y las adquisiciones del Estado así como revisiones a las adquisiciones, inversiones y subsidios, por último se emprenderían estudios para mejorar la administración pública del país.<sup>112</sup> De esta manera se creó un campo que ya no tuvo mucho que ver con la S.C.O.P. puesto que ahora las obras públicas ya no se limitaron a la construcción sino que debieron ser revisadas con detenimiento para llevarlas a cabo y conservarlas

---

<sup>109</sup> Miguel Alemán Valdés, "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación, diciembre 21 de 1946", *Revista de Administración Pública Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, núm. 71-72 (Julio - Diciembre 1987): 318.

<sup>110</sup> Miguel Alemán Valdés, "Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de la Federación, enero 2 de 1947", *Revista de Administración Pública Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, núm. 71-72 (Julio - Diciembre 1987): 318.

<sup>111</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 376

<sup>112</sup> Miguel Alemán Valdés, "Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", 332.

de acuerdo a los estudios gubernamentales cosa que ya no pudo atender una secretaría ocupada con las vías de comunicación.

Un caso que merece especial atención es el del desarrollo de la industria de la radio y televisión. Este campo gravitó entre la esfera pública y la privada y en última instancia se decantó por la segunda. Uno de los primeros impulsos que recibió esta área se dio con Obregón en un momento en el que el gobierno trató de recuperar algunos sectores importantes y evitar que cayeran en manos de extranjeros.<sup>113</sup> Uno de los beneficiados fueron las comunicaciones eléctricas que estaban prácticamente en manos extranjeras. Así tanto los teléfonos como los telégrafos tuvieron cambios en sus contratos para que el Estado tuviera un mejor control de ellos.

En el caso de la radio el plan consistió en “exhortar a los particulares para que contribuyeran con el Estado para realizar una radiotelefonía nacional”.<sup>114</sup> Se implantó un sistema mixto en el cual el gobierno, que tenía escaso presupuesto, pudo construir sus propias estaciones para transmitir noticias meteorológicas y además dio facilidades para que el sector privado mexicano estableciera las suyas.<sup>115</sup> Para regular las primeras estaciones la S.C.O.P. creó en 1923 un Departamento de Radio que en realidad era una nueva sección de la Dirección General de Telégrafos.<sup>116</sup> Con este movimiento se buscó supervisar el desarrollo de un medio de comunicación que tomaría un papel clave en los planes del gobierno. Se pensó que con la implementación de los radios se podría poner en contacto a todos los centros industriales de la república entre sí y a estos con el público. En pocas palabras la radio podría ayudar a generar un mercado interno sólido, que fue uno de los aspectos que la economía mexicana más adoleció.<sup>117</sup>

En el periodo de Calles el sistema mixto empezó a ser dominado por los particulares. Esto se debió al impulso hacia la radiodifusión comercial dado en las disposiciones de 1926 y de 1931-1935 sobre comunicaciones eléctricas. El Estado se encargó de fomentar y vigilar la radiodifusión en lo jurídico y lo administrativo sin perder el derecho a tener sus propias estaciones. Las empresas

---

<sup>113</sup> Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, (México: Fundación Manuel Buendía, 1991), 22

<sup>114</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 23

<sup>115</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 29

<sup>116</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 29

<sup>117</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 38

obtuvieron varias concesiones para operar siempre y cuando sus contenidos no fueran contra los intereses del Estado. Así se sentaron las bases políticas sobre las cuales se desarrolló la radiodifusión comercial. Este camino llevó a un modelo en el cual el Estado permitió que otras personas se hicieran cargo de levantar y operar la infraestructura de la radio. Así México obtuvo un valioso recurso y pudo concentrarse en las demás tareas de comunicaciones, aunque esto dejó a la S.C.O.P. con una escasa intervención en estos asuntos.

Durante el mandato de Lázaro Cárdenas se escribió una última propuesta tendiente a que el Estado se hiciera cargo directamente de estas comunicaciones. La idea corrió a cargo de Francisco J. Mújica y se concibió como una respuesta a los vicios de la radiodifusión comercial que se caracterizaron por excesivos anuncios, corrupción del lenguaje y la ausencia de contenido educativo-cultural.<sup>118</sup> Para Mújica la solución pasó por la estatización de la radiodifusión a la usanza europea. Se propuso reformar la ley para que la radio se volviera un servicio nacional bajo una única autoridad como los correos o los telégrafos. De esta forma el suministro del servicio correría a cargo del gobierno mediante un organismo especializado. Los usuarios pagarían una tasa para acceder al servicio, que se caracterizaría por privilegiar la difusión artística y científica. El dinero recaudado se utilizaría para mejorar y mantener el servicio, lo cual aliviaría al erario público de más gastos.<sup>119</sup>

El gran inconveniente fue que la implementación del plan hubiera sido muy compleja. El grupo de radiodifusores se encontró en una posición sólida y el gobierno en realidad adquirió un gran beneficio al tener una radio en favor suyo sin tener que realizar su desarrollo directamente. Al final la política de los sucesores de Cárdenas “consistió en el abandono por parte del Estado de cualquier intento por aumentar su peso en la radiodifusión combinado con un incremento de las facilidades a la industria radiofónica para su expansión”<sup>120</sup>. Fue por esto que la S.C.O.P. nunca tuvo una injerencia importante en la radio. Esto significó que también se alejó de la televisión puesto que el grupo de radiodifusores vio a este medio como una extensión de la radio que debió tener el mismo modelo de concesiones para su desarrollo.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 73.

<sup>119</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 80.

<sup>120</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 107

<sup>121</sup> Mejía, *La industria de la radio*, 138.

En todo este periodo se pudo apreciar que, en términos estrictamente administrativos, las obras públicas y las comunicaciones conservaron un campo común pero ambos ya delimitaron y complicaron sus áreas bosquejando una posible división. Esta tendencia se pudo observar desde la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1940, donde el término “transportes” nuevamente se relacionó con la rama de comunicaciones, pero ya de forma duradera.

En dicha ley hubo disposiciones generales que clasificaron los distintos tipos de redes de transporte: rutas locales, entronques, concesiones e incluso rutas internacionales. En segundo lugar, se buscó la delimitación de una jurisdicción que enfatizara que el Estado Federal es quien dicta y hace cumplir las reglas, de modo que se pudiera homogeneizarlos y que no hubiera variaciones regionales considerables. Luego se tocó el tema de las concesiones y contratos para establecer cuáles eran los derechos de expropiación, de uso, de rescisión e incluso caducidad en los contratos. Todo esto de manera que no se tuviera una vorágine de compañías trabajando sin un plan definido, como se vio en la primera etapa de obras de comunicaciones. Además, se tendría un estricto control sobre quien hizo que obra, lo cual se vio en la segunda etapa de la secretaría.

Después se habló de las inspecciones y la construcción de toda la infraestructura necesaria de manera que se tuvieran construcciones sólidas y en buenas condiciones para su uso constante. Posteriormente se describieron las reglas generales sobre escuelas, cargas y descargas de materiales, entronques, etc. Para terminar, esta disposición legal se refirió a todos los pormenores de los ferrocarriles, comunicaciones marítimas, comunicaciones aéreas, servicios eléctricos (teléfonos y radios) y los servicios postales. En cada caso hubo una descripción de materiales, contratos, personas, lugares de desarrollo, instalaciones, autoridades y jurisdicción.<sup>122</sup>

En este ordenamiento legal el énfasis de la Secretaría se encontró en las comunicaciones, dejando a los edificios en un segundo plano y con informaciones escuetas que no alcanzaron la misma profundidad. Esto llamó la atención debido a que en el panorama normativo de las obras públicas no existió algún reglamento general, sino que más bien hubo varias normas dispersas a lo largo de las leyes de vías de comunicación. Esta situación cambió hasta 1958 cuando se estableció

---

<sup>122</sup> Lázaro Cárdenas, “Ley de vías generales de comunicación”, *Diario Oficial de la Federación*, no. 41, (19 de febrero de 1940): 1-54.

la Secretaría de Obras Públicas, que tuvo a su cargo la contratación y ejecución de estos proyectos y en 1959 publicó el primer reglamento de contratación que fue un primer paso para reglamentar el sector.<sup>123</sup>

En el análisis de los discursos presidenciales se pudo ver esta distinción debido a que se trataron los dos ámbitos como si ya hubiera dos dependencias diferentes y además el énfasis estuvo en las comunicaciones. Un buen ejemplo se halló en el informe de 1956 donde el presidente Adolfo Ruiz Cortines dedicó la mayor parte de la información a resaltar su programa de comunicaciones detallando el dinero invertido en cada ramo, las líneas desarrolladas, las reparaciones y mantenimiento junto con el estado actual de toda la red. El mismo informe solo dedicó cuatro párrafos al desarrollo de las obras públicas anotando algunos edificios importantes como el hospital central, pero sin especificar su costo y menos un plan de desarrollo.<sup>124</sup>

Si bien pareció haber un descuido en las obras públicas, todavía se dieron varios avances notables. Uno de éstos fue la Dirección de Obras Públicas Nacionales de 1944, la cual se encargó de la gestión de varios edificios e incluso condujo una catalogación del patrimonio de la nación en 1952.<sup>125</sup>

Al final de toda esta etapa de la secretaría se lograron dar buenos resultados en cuanto a la infraestructura levantada (Anexos V, VI, VII, VIII). Las oficinas postales aumentaron en 1274 llegando a ser 4572 para 1955. El tráfico postal tuvo buenos años estables salvo por algunas caídas pero aun así el promedio de volumen de piezas transportadas fue de 494, 914,418.63. Las oficinas de telégrafos aumentaron en 131 alcanzando las 713 en 1958, además de una red de 16, 036 km nacionales. La red de caminos experimentó un avance sin precedentes ya que se construyeron cerca de 26,987 km llegando a un total de 44,892 km de red nacional. Por último, los ferrocarriles tuvieron

---

<sup>123</sup> Todo este panorama sobre las obras públicas fue tomado de: Alfonso Nava Negrete, "Derecho de las obras públicas en México" en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX homenaje al profesor Garrido Falla*, ed. Garrido Falla, (Madrid: Universidad Complutense, 1992), 364-377.

<sup>124</sup> Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 593-623.

<sup>125</sup> La Dirección de Obras Públicas Nacionales aparece en el informe de Manuel Ávila Camacho de 1944 tomado de: Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 302-321. El proyecto de catalogación aparece referido en el informe de Miguel Alemán del mismo año. Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 487-511.

un crecimiento pequeño solo se construyeron 509, 578 m por lo que se puede decir que el peso de los transportes terrestres pasó de las vías a las carreteras.

Resultó interesante que durante esta época, en donde las obras públicas se desentendieron de las comunicaciones, se haya edificado e inaugurado la nueva sede de esta Secretaría. Ésta formó parte de una reorganización funcional, técnica y administrativa de la propia dependencia llevada a cabo por el personal de la Secretaría a iniciativa de Carlos Lazo. Este gran movimiento llevó a una simplificación de la organización de la S.C.O.P. Se agruparon todas las tareas en dos Subsecretarías (de Comunicaciones y de Obras Públicas), una Oficialía Mayor, y se añadió una Dirección de Planificación.

La nueva dirección se encargó de las funciones de planear, coordinar y vigilar todo lo que se gestionó en esta dependencia. Por debajo de este nuevo cuerpo se colocaron las subsecretarías y la oficialía al mismo nivel dando una clara jerarquía. Como consecuencia el secretario adquirió un gran poder al estar a cargo de la planeación de todos los movimientos de esta dependencia. Aquí vale la pena remarcar que este peldaño se enfocó más hacia las comunicaciones y transportes con lo cual se pudo ver de nueva cuenta un mayor interés en este ramo que en el de las obras públicas como lo vimos en la sección anterior.

La Subsecretaría de Comunicaciones se encargó de las operaciones de los transportes (fluviales, terrestres y aéreos), las telecomunicaciones y los correos. Además de aspectos que se desprendieron de sus tareas primarias como el tránsito, la aeronáutica, los telégrafos, las inspecciones, la vigilancia, etc. La Subsecretaría de Obras Públicas llevó a cabo la construcción de los proyectos de la secretaría. A su vez se encargó de los caminos, las aeropistas, los ferrocarriles, los edificios y las comunicaciones fluviales. La oficialía mayor tomó la administración de todo lo que pasó por la secretaría. Por último hay que decir que cada una de estas divisiones tiene a su cargo asuntos jurídicos, administrativos, de inspecciones, de personal, de servicio social, publicaciones, archivos y almacenes.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Toda la relación del nuevo organigrama se tomó de: Carlos Lazo, *Memoria de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas: dec.1952-sept. 1953* (México, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, 1954), s.p.

El nuevo edificio fue la materialización de la nueva visión de la S.C.O.P. propuesta por Carlos Lazo. Fue por esto que se levantó un conjunto de construcciones de oficinas destinadas a albergar los 23 despachos de la secretaría que estaban desperdigados en el centro de la capital. En esta nueva casa se lograron construir espacios acondicionados de forma específica para acomodar a los 6,000 empleados junto con las maquinarias e instalaciones que utilizaron. El nivel de atención al detalle fue tal que incluso la ubicación exacta de cada mueble fue tomada en cuenta. Esto sólo fue posible debido a la intervención en el diseño de las trabajadoras y los trabajadores de este despacho. Se pidió al subsecretario, oficial mayor, directores y jefes de departamentos, intendente y empleados; que presentaran sus propuestas, planos y croquis para poder generar las mejores condiciones de trabajo en la nueva sede.<sup>127</sup>

Más que un simple edificio de oficinas, la nueva casa de la S.C.O.P. fue prácticamente una pequeña ciudad donde se tuvieron todas las facilidades para llevar una vida digna empezando por un trabajo, pasando por los servicios de salud e incluso una vivienda. El núcleo de esta ambición se compuso de tres edificios.<sup>128</sup> Partiendo desde la calle Xola se plantó un edificio de dos pisos en forma de peine denominado “edificio C”. En su planta baja se desarrollaron los distintos proyectos de la secretaría y se hicieron varias pruebas en sus laboratorios, mientras que en su primer piso se instalaron las oficinas de los ferrocarriles.

Detrás de este cuerpo se presentó de forma perpendicular el “edificio B”. Esta construcción ubicada al centro de los edificios oficinales contó con diez pisos destinados a actividades generales que no respondieron a alguna rama. Aquí se dispuso el auditorio, las oficinas del ministro, el despacho de planificación, las subsecretarías, las actividades de contabilidad, almacenes e inventarios, la correspondencia, el área de prensa, la Inspección Jurídica, el Comité Nacional de Caminos Vecinales, el Control Central, las gestiones de tarifas y una parte de la guardería infantil.

Hasta el final se dispuso el “edificio A”, el más grande de todo el conjunto. Éste se dispuso en paralelo al “edificio C” y en perpendicular al “edificio B”. A lo largo de sus diez pisos se ubicaron

---

<sup>127</sup> Augusto Pérez Palacios, “Algunos Aspectos del Nuevo Centro de Comunicaciones”, *Espacios*, no. 21-22 (octubre-diciembre 1954): 189-196.

<sup>128</sup> Toda la descripción de las construcciones se hizo con los planos que están contenidos en: Dirección de Planificación S.C.O.P., “Planos arquitectónicos”, *Espacios*, no. 21-22 (octubre-diciembre 1954): 203-295.

los lugares para la administración de algunas actividades específicas. Bajo este techo se resguardaron las atenciones al tránsito federal, la propaganda e información, la aeronáutica civil, los correos, las telecomunicaciones y en la azotea continuó la guardería.

Para complementar estas tres edificaciones se erigieron un edificio de atención médica, tres unidades habitacionales, un estacionamiento, dos plazas para eventos de la S.C.O.P., varias tiendas con surtido de productos básicos, espacios verdes y zonas deportivas. Todos estos esfuerzos crearon el lugar perfecto para albergar una parte del gobierno que cargó el peso de varias obras cruciales para el país.

Para nuestro organismo, sin embargo, estas construcciones fueron un recordatorio de su historia. La erección de esta serie de construcciones empezó una serie de recuerdos sobre lo que la S.C.O.P. vivió. Con el movimiento de esta burocracia fuera del centro de la ciudad hacia tierras inhabitadas al sur, la secretaría volvió a sus primeras actividades que involucraron la modificación del paisaje con una infraestructura moderna.

Con este edificio se quiso hacer patente que la secretaría se volvió más sistemática y organizada en su actuar. La nueva sede fue planeada para mejorar las operaciones de los trabajadores y la atención a los visitantes. Se realizó una gran campaña propagandística donde este conjunto se presentó como un gran esfuerzo de planeación que sentaría las bases para el futuro de las obras públicas en México. Así también se recordó aquel momento en que la S.C.O.P. ya no solo se definió como un ente constructivo, sino que fue puliendo su actuar al asumir las labores de administración y preservación de la infraestructura que construía. Fue el momento en el que esta institución empezó a verse como una dependencia administrativa que ofreció un servicio útil para la ciudadanía.

Los servicios como el médico y el de habitación nos recordaron a aquel momento en el que estos despachos empezaron a tomar en cuenta a sus trabajadores. Este movimiento empezó con la capacitación en escuelas especiales y siguió con la atención a algunas necesidades hasta que llegó el momento en que la atención a todos los problemas laborales fue impulsada por esta parte del Estado.

Los estacionamientos dieron cuenta de cómo las comunicaciones terrestres giraron hacia los automóviles dejando en un segundo plano a los ferrocarriles. Además todo el centro mostró en sus

paredes mosaicos, estatuas y relieves, la historia de las comunicaciones y obras públicas de México, trabajos que aunque haya sido por poco tiempo fueron realizados por esta secretaría.

A pesar del gran homenaje que recibió la S.C.O.P., las circunstancias marcaron otro rumbo. En el horizonte se perfiló la desintegración definitiva del despacho de 1891. Esta magna obra solo pudo ser utilizada unos cuatro años antes de pasar a manos de otro organismo. Sin embargo este tiempo fue suficiente para que la existencia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas quedara plasmada en la memoria colectiva. De esta forma el nuevo conjunto pasó a llamarse Centro SCOP.

Pronto la disparidad en el énfasis entre las ramas acusó diferentes caminos de acción que no se pudieron solventar con una reorganización o un nuevo departamento. La política sobre comunicaciones se revitalizó con las labores de radiodifusión y construcción de servicios carreteros y aéreos, emparentándola con los transportes.<sup>129</sup> Los edificios públicos pasaron a comprender obras de gran magnitud pero de diferente índole (hospitales, escuelas, aduanas, oficinas administrativas, mercados, entre otros). Quedó claro que ambas tareas requirieron de una atención específica y por separado que les permitiera desarrollarse como áreas cruciales para México. En este sentido este pequeño trazo histórico termina como empezó: con una secretaría que se dividió y originó dos nuevas dependencias gubernamentales.

*Epílogo: La Secretaría de Comunicaciones y Transportes y La Secretaría de Obras Públicas.*

El 24 de noviembre de 1958 apareció una nueva Ley de Secretarías que por vez primera desde 1891 no contuvo a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas sino que presentó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.) y a la Secretaría de Obras Públicas (S.O.P.). Esta disposición fue creada con la intención de crear un orden dentro del Estado que delimite lo mejor posible las distintas tareas para que puedan ser atendidas por algún despacho.<sup>130</sup> De esta forma serían las propias secretarías las que emitan las disposiciones oficiales respecto a sus campos

---

<sup>129</sup> Esto lo podemos ver de manera clara en el informe de gobierno de Adolfo Ruíz Cortines de 1953 consultado de: Zurita, *Los Presidentes de México ante la Nación Tomo IV*, 522-537.

<sup>130</sup> Cesar Augusto Izaguirre Rojo, "Legislación Administrativa Mexicana. La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.", *Revista de Administración Pública*, núm. 10 (octubre-diciembre 1958): 20.

específicos de acción y se trataría de evitar que el ejecutivo realizara las reglamentaciones ante la falta de un organismo que atienda dichos asuntos.<sup>131</sup>

Para el caso de la S.C.O.P. se consideró que el “progreso del país y la consiguiente acción gubernamental han acrecentado el volumen de negocios que competen a dicha Secretaría, de tal manera que para mantener la eficacia de sus funciones ha sido necesario dividir en dos campos sus actividades”.<sup>132</sup> Se reglamentaron las áreas de comunicaciones y obras públicas por separado y se entendieron como tareas estrechamente relacionadas pero a su vez muy diferentes como para convivir dentro de una misma institución. Esto mostró el trayecto de la S.C.O.P. ya que en sus inicios fue una institución en donde se agruparon una serie de actividades dispares que tenían en común la construcción de una infraestructura por parte del Estado. Sin embargo, con el paso del tiempo la administración mexicana fue definiendo varios campos de acción lo cual resultó en la especialización de la S.C.O.P. en las comunicaciones hasta el punto en que estas debieron deslindarse de las obras públicas

La S.C.T. dejó la creación de infraestructura de lado para dedicarse a gestionar todo el papeleo y la operación de las vías de comunicación en una red nacional bastante extensa pero que aún tendría mucho por desarrollar. Por otro lado la S.O.P. tomó las labores de construcción, contratación, vigilancia de la infraestructura de caminos, aviación, ferrocarriles y edificios públicos. Ambas dependencias todavía guardaron una cierta relación, ya que la S.C.T. recibió y operó la mayor parte de lo producido por la S.O.P. y ésta a su vez pudo recibir asesoramiento de su secretaria hermana en cuestiones del desarrollo de obras.<sup>133</sup>

El trayecto de ambas sucesoras de la S.C.O.P. fue muy dispar. Por un lado la S.C.T. se convirtió en una de las dependencias más estables de la federación. En su horizonte se vieron obras

---

<sup>131</sup> Horacio Castellanos, “Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958. Vigente a partir del 1ro de enero de 1959.”, *Revista de Administración Pública*, núm. 10 (octubre-diciembre 1958): 25.

<sup>132</sup> Cámara de Diputados, “Sesión de la H. Cámara de Diputados efectuada el día 18 de diciembre de 1958. año I. - periodo ordinario, XLIV legislatura.” *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 42 (1958): s/n. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/44/1er/Ord/19581218.html> (Consultado el 21 de julio de 2021).

<sup>133</sup> S.n. “Ley de Secretarías y departamentos de Estado. Diario Oficial de la federación, Diciembre 24 1958”, *Revista de Administración. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, no.71-72, (Julio-Diciembre 1987): 335-353.

de suma importancia como el lanzamiento de los satélites mexicanos, el auge de la televisión, el surgimiento del internet, entre muchas otras. Por otro lado la S.O.P. tuvo menos estabilidad y vio cómo su campo fue pasando de una secretaría a otra. Su primera transformación se dio en 1976 con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, después en 1982 pasó a formar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, posteriormente en 1992 se incluyó en la Secretaría de Desarrollo Social y su última transformación se dio en 2018 al establecerse la Secretaría del Bienestar.

### *Reflexión final*

El paso del tiempo es cruel con los órganos del Estado. Mientras estén vigentes ocupan un lugar importante, pero en el momento en que se desintegran o cambian son dejados atrás porque el gobierno tiene que ver hacia delante. Este fue el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, un despacho que a lo largo de su historia se hizo cargo de comunicar a un país fragmentado y de levantar obras de todo tipo para el Estado. Sin lugar a dudas estas oficinas fueron una de las partes más importantes de México al menos en el periodo de 1891-1958. Hicieron posibles grandes obras y cambiaron la cara del país en cuanto al nivel de tecnología que se logró ver en la vida diaria. Su labor fue tan constante a lo largo del tiempo que propició el desarrollo y especialización de los campos bajo su dominio hasta el punto en que tuvieron que tomar caminos distintos.

Si bien para el Estado la S.C.O.P. es un recuerdo, la importancia que tuvo este despacho hace que investigar su historia haya sido valioso. Al volver sobre las gestiones de estas oficinas se pudo observar una voluntad por mejorar a México a través de la materialización de una infraestructura que benefició al país y su población. Estos logros tuvieron que pasar por las puertas de la secretaría y probablemente fueron influidos por la forma en que ésta operó en un momento determinado. Para esto habrá que ampliar los estudios de la propia secretaría y además de los de comunicaciones y obras públicas, lo cual rebasa los límites de esta investigación. En este recorrido también se apreció la historia de un país que logró maniobrar a través de los conflictos que se desprendieron de la revolución de 1910.

Por otro lado, la historia de la S.C.O.P. es valiosa para adentrarse en la forma en que el Estado mexicano se fue organizando. La temporalidad de la secretaría (1891-1958) fue muy

importante a este respecto. En los inicios de este despacho se vio un México que había tenido un cierto desarrollo institucional pero que este aún no había sido extenso. En el año de la creación de este despacho solo existían 7 secretarías que en general tenían a su cargo campos muy grandes y muy imprecisos. Esta situación fue cambiando y de a poco la administración pública mexicana fue complejizándose y ordenándose de acuerdo a campo más acotados que buscaron atender todos los aspectos técnicos y administrativos de las tareas que asumió el país. Así, al desintegrarse la S.C.O.P se vio un Estado que operó con 15 secretarías y 8 departamentos que se encargaban en su mayoría de tareas mejor definidas y ya no tan ambiciosas.

Tres grandes momentos fueron los que tuvo la historia de esta Secretaría. El primero que abarcó de 1891 a 1917 se caracterizó por la ambigüedad en las tareas de una nueva secretaría que tuvo un gran campo de acción. Estas encomiendas fueron dispares y lo único que las relacionaba era que todas tenían que ver con la construcción de infraestructura pública. Fue por esto que lo relevante fue la concreción de líneas de comunicación y edificios para la población, es decir que sólo importaba entregar buenas cuentas para que el país tuviera una buena imagen de modernidad.

Al ser un nuevo organismo, la S.C.O.P. no tuvo una identidad fuerte puesto que todavía estaba estrechamente vinculada con la Secretaría de Fomento. En los informes presidenciales se apreció que muchas veces no se refería como tal al organismo de comunicaciones y más bien se le daba un lugar dentro de la institución de fomento. Fue en esta etapa cuando surgió la revolución de 1910 que causó cambios en el país pero no alteró la estructura del Estado mexicano ya que el país se mantuvo como un ente pasivo que se enfocó en la administración.

Desde el punto de la administración pública, si bien la S.C.O.P. todavía fue una secretaría con un campo muy ambicioso, hay que resaltar el paso que se dio al intentar crear un nuevo campo de comunicaciones y obras públicas que se distinguiera del de fomento. Se pudo ver a un Estado que de a poco empezaba a crear organismos en los cuales pudiera delegar algunas tareas que se encontraban perdidas y poco atendidas en los organismos existentes.

El segundo momento ocurrió en el periodo de 1917-1934 y se dio durante la fase más complicada de la Revolución. La secretaría logró mantener sus operaciones y de hecho hizo sus propios avances. El tenor de esta fase fue el de un despacho que dio un gran paso para definir sus

campos de acción producto de una conciencia administrativa que trajo consigo los primeros pasos hacia la idea de que se brindaba un servicio a la población. De aquí que las cuentas entregadas también hablaron de los nuevos organismos de la S.C.O.P. que se ocuparon de tareas más específicas. Esto vino de un estado que tuvo su punto más alto en su tendencia dedicada a resguardar su funcionamiento interno.

En esta fase se pudieron ver varios cambios en la organización de la secretaría que tuvieron que ver con la creación de puestos para atender la administración y el funcionamiento de toda la red de comunicaciones que se estaba construyendo. Gracias a esto la institución afianzó su identidad como un organismo diferente de la secretaría de Fomento. A pesar de esto la S.C.O.P. siguió teniendo un campo enorme de actividades que de a poco se iban complejizando lo cual solo aumentó la carga de trabajo para este despacho

El último periodo de la secretaría fue de 1934 a 1958 y se caracterizó por gobiernos estables que surgieron de la revolución por lo cual tuvieron una mejor conciencia para con la sociedad. Así el despacho de obras públicas y comunicaciones siguió con sus obras pero ahora con una conciencia de que se hacía un bien útil para la sociedad, es decir se enfocó en la correcta administración. El Estado mexicano fue modificando en periodos cortos su organización interna con el objetivo de definir de la mejor forma cuáles eran las tareas que debía atender para poder crear las instituciones correspondientes que reglamentaran estas tareas y no fueran relegadas. Aquí fue cuando el Estado se volvió activo e invirtió mayores sumas en pro de lo económico y social lo cual obtuvo buenos dividendos en términos de infraestructura. Este fue el último paso para la definición del campo de comunicaciones el cual se emparentó con los transportes. Para las obras públicas la definición no fue tan precisa aunque hay que decir que sí hubo algunos avances. De esta forma se perfiló y se llevó a cabo una división que terminó para siempre con la S.C.O.P.

Tomando en cuenta el trayecto histórico de la S.C.O.P. esta fue una historia de continuidad. Probablemente fue gracias a esta estabilidad que la secretaría pudo desarrollar sus campos y especializarlos a tal punto que tuvieron que ser divididos. En resumen, los movimientos revolucionarios no desarticulaban el Estado mexicano, lo cual propició que la secretaría hiciera sus cambios conforme a su propia trayectoria institucional y las nuevas ideas que trajeron los revolucionarios a la actividad gubernamental.

Retomando las ideas de Mahoney y Thelen, referidas al principio de este trabajo, la transición entre cada etapa de la S.C.O.P. fue un cambio institucional diferente. El primer cambio fue una estratificación de la secretaría que no cambió las reglas con las que nació esta dependencia pero le añadió nuevas. Las comunicaciones y obras públicas siguieron siendo definidas como actividades constructivas, pero de a poco surgió un sentido administrativo que vino a complementar estos trabajos. Ya no solo bastó construir una red de comunicaciones sino que también había que hacerla funcionar. El segundo cambio fue un desvío. Las operaciones de la S.C.O.P. no cambiaron pero se entendieron de manera diferente. El levantamiento de una infraestructura nacional ya no solo fue una necesidad política y económica, sino que obtuvo tintes sociales. Se buscó la integración completa de la población del país bajo una misma causa y una misma organización. Por último, el final de la S.C.O.P. se dio en un movimiento de conversión. Las comunicaciones y obras públicas, ya como dos campos diferentes, tomaron sus desarrollos previos y los reformaron para hacer funcionar dos nuevas secretarías.

Los cambios institucionales de la secretaría no fueron ajenos a la Revolución Mexicana. Los movimientos armados no modificaron el Estado mexicano pero las demandas e ideas que surgieron de estos sí. El primer gran cambio de la secretaría coincidió con el momento de esplendor del carrancismo en el poder. El reacomodo del Estado con la constitución de 1917 fue una de las razones que propiciaron que en la S.C.O.P. se consideraran los trabajos de administración de la red nacional de comunicaciones. De esta manera la secretaría pudo deslindarse de sus relaciones con la Secretaría de Fomento y pudo delimitar su propio espacio en el aparato de gobierno.

El giro que la S.C.O.P. dio hacia el bienestar social fue otro cambio influido tanto por la Revolución Mexicana como por el contexto internacional. Como consecuencia de las precarias condiciones de vida en las que vivían los trabajadores industriales los empezaron a surgir políticas que promovieron la intervención del Estado para hacerse cargo de los problemas sociales. Se promovieron legislaciones laborales y se destinó una parte del presupuesto en sanidad, educación y vivienda.<sup>134</sup> Con el tiempo y después del impacto de la crisis de 1929, las cantidades invertidas aumentaron lo que devino en programas nacionales de sanidad y educación. Asimismo los Estados

---

<sup>134</sup> Francisco Comín, "El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (1883-1980)", en *El Estado de Bienestar en la encrucijada*, eds. Salvador Salort i Vives y Ramiro Muñoz Haedo (Alicante, Universidad Alicante, 2007), 69

planearon mejor sus actividades para evitar, en la medida de lo posible, algún siniestro y tener que invertir más recursos en su solución.<sup>135</sup>

En México esta tendencia hacia lo social se enfatizó durante los gobiernos que salieron airoso de las luchas internas. Éstos asumieron las demandas sociales como promesas que se tenían que cumplir. La infraestructura hecha adquirió otra conciencia ya que ahora debió ayudar al gobierno a unir los distintos grupos levantados bajo su brazo haciendo palpables ciertos beneficios. El cambio también coincidió con el trayecto del Estado que dejó de invertir en su propio funcionamiento y empezó a gastar en la sociedad y en el movimiento de recursos.

Al revisar las gestiones de la S.C.O.P. se puede decir que la secretaría dejó un gran legado para la administración de las comunicaciones pero no logró hacer lo mismo para las obras públicas. El campo de comunicaciones fue creado junto con la secretaría y contempló todo tipo de obra constructiva que ayudara al tránsito de bienes a lo largo del país. Inicialmente solo se agruparon los trabajos en vías férreas, oficinas postales, oficinas telegráficas, oficinas de teléfonos, puertos, ríos y lagos. Posteriormente, con las mejoras en la administración de estas tareas y el surgimiento de la aviación, la radio y la televisión, las comunicaciones se lograron clasificarse en: comunicaciones terrestres, comunicaciones eléctricas, comunicaciones aéreas y comunicaciones marítimas y pluviales. De esta forma este campo logró entenderse principalmente como un servicio que beneficiaba al país y su población. Estas tareas ya no se avocaron exclusivamente a construir obras de infraestructura sino que buscaron su mantenimiento y su mejor uso. Debido a esto surgió la necesidad de revisar también los transportes que transitarían que recorrerían las distintas rutas del país perfilando el nuevo campo que se crearía en 1958 que fue el de comunicaciones y transportes, el cual es el que se conserva hasta la actualidad.

En contraste, las obras públicas prácticamente no tuvieron un gran desarrollo dentro de la S.C.O.P. Este campo se incorporó a esta secretaría debido a que se trataba de obras que había que construir. En realidad la institución de obras públicas no se encargó de todas ellas ya que muchas estaban bajo el cargo de otros despachos como por ejemplo las escuelas que eran jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública o los hospitales que estaban a cargo de la Secretaría de Salud. La

---

<sup>135</sup> Comín, "El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (1883-1980)", 74-75.

S.C.O.P. solamente se encargó de las obras públicas que las otras secretarías no realizaban por no estar dentro de sus campos de acción. Esta situación no cambió hasta la creación de la S.O.P. que ya planteó un organismo exclusivo para construcción, contratación, vigilancia de la infraestructura de edificios públicos. Sin embargo este problema de las obras públicas siguió persistiendo ya que este campo fue pasando de una institución a otra. En este caso la historia de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas solo es apenas un inicio que requerirá otra investigación centrada exclusivamente en este campo para ver como el Estado se encargó de las obras públicas.

La historia de la S.C.O.P. dejó ver un complejo entramado donde una institución diseñada para durar mucho tiempo cambió de acuerdo su propio ritmo y al ritmo del Estado que la operó. Estos cambios no fueron inmunes a las agitaciones externas como las revoluciones pero la forma en que estos fenómenos influyeron no fue tan decisiva como se podría pensar. En realidad, el cambio institucional parece darse conforme estos órganos logran desempeñar continuamente sus actividades lo que provoca que con el paso del tiempo se entiendan de formas diferentes las tareas que se desempeñan. De esta forma sus campos de acción aumentan o se reducen, lo que genera reacomodos que cambian la organización del Estado.

## Bibliografía

- Allouette Montagnier, Patrick, " La Revolución mexicana sobre rieles: El caso del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico (1910-1940)", *Debates por la Historia*, vol. 8 no. 2 (julio-diciembre 2020): 19-72.
- Barbosa Cruz, Mario, "Los empleados públicos, 1903-1931" en *Los trabajadores de la ciudad de México 1860-1950. Textos en homenaje a Clara Lida*, coord. Carlos Illades y Mario Barbosa, 117-154. México: El Colegio de México/UAM Cuajimalpa, 2013.
- Bassols Batalla Ángel, "Bosquejo Histórico-Geográfico Del Desarrollo De La Red De Vías Férreas En México." *Investigación Económica* 20, no. 80 (1960): 733-754.
- Cámara de Diputados, "Sesión de la H. Cámara de Diputados efectuada el día 18 de diciembre de 1958. año I. - periodo ordinario, XLIV legislatura." *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, núm. 42 (1958): s/n. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/44/1er/Ord/19581218.html> (Consultado el 21 de julio de 2021).
- Carr E. H. y Davies, R.W., *Historia de la Rusia Soviética. Bases de una economía planificada* Madrid: Alianza, 1980.
- Carrillo Castro, coord., Alejandro, *200 años de administración pública en México Tomo III: Los gabinetes en México: 1821-2012*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- Comín, Francisco, "El surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar (1883-1980)", en *El Estado de Bienestar en la encrucijada*, eds. Salvador Salort i Vives y Ramiro Muñoz Haedo, 67-128. Alicante, Universidad Alicante, 2007.
- Connolly, Priscilla, "Lo público y lo privado de las obras públicas en México: Los primeros cien años." *Sociológica* 8, no. 22. (Mayo-Agosto 1993): 1-17.

- Flores Porras, Juan Daniel, *Guía Metodológica para la investigación de historias institucionales*, Bogotá: SGAMB-CMUR, 2011.
- González Gómez, Ovidio, “Construcción de carreteras y ordenamiento del territorio.” *Revista Mexicana de Sociología* 52, No. 3. (Julio - Septiembre 1990): 49-67.
- Guerrero, Omar; del Palacio, Jaime; Odilón Cárdenas, José y Rius, Manola, “Crónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes: 1891-1991”, *Revista de Administración Pública*, no. 79, (Enero-Abril 1991): 93-97.
- Kuntz Ficker, Sandra ed., *Historia económica general de México de la colonia a nuestros días*. México: Colegio de México- Secretaría de Economía, 2010.
- Kuntz Ficker, Sandra, “El Impacto De La Primera Guerra Mundial Sobre El Comercio Exterior De México”. *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal* vol.14 núm.53 (2014):117-137.
- Leal, Juan Felipe, “México y la crisis económica internacional de 1929”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 35, núm. 136-136 (1989): 199-224.
- Leal, Juan Felipe, “México y la crisis Económica Internacional de 1929”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 35, no. 136-137 (1989): 257-277.
- López Rosado, Diego, “Las obras públicas de la Revolución.” *Investigación Económica* 16, no. 1. (1956): 59-74.
- Luján, Diego, “Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)”, *Revista de historia de la Universidad de la República*, no. 24, vol. 2, (julio-diciembre 2017): 145-174.
- Mahoney, James y Thelen Kathleen, *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mendoza Vargas, Héctor, “El territorio y la innovación: la red telegráfica mexicana, 1850-1910.” *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, no. 84, (2014): 96-111.

Nava Negrete, Alfonso, “Derecho de las obras públicas en México.” en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX homenaje al profesor Garrido Falla*, ed. Garrido Falla, 364-377. Madrid: Universidad Complutense, 1992.

Orozco Garibay, Pascual Alberto, “El Estado Mexicano. Su estructura constitucional.” *Revista Mexicana de Derecho*, No. 6. (2004): 3-50.

Rosa Guadalupe Gomez Bustillo, “Panorama del derecho laboral en México”. *Revista Jurídica Derecho*. vol.7, no. 9 (2018): 54-72.

Rousseau, Isabelle, *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, México: Colegio de México, 2001.

Sánchez González, José Juan, “El cambio institucional en la Reforma y modernización de la administración pública mexicana.” *Gestión y Política Mexicana XVIII*, no. 1 (I semestre de 2009): 67-105.

Solís, Leopoldo, “La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910.” *Demografía y Economía III*, no. 1 (1969): 1-24.

Valdivieso Cruz, Marcela, “El Ferrocarril Nacional de Tehuantepec. Un proyecto frustrado 1914-1937”, Tesis de maestría, Universidad Veracruzana, 2018.

# **Anexos**

## Anexo I Presupuestos federales.

La siguiente tabla contiene las cifras correspondientes a los presupuestos presidenciales desde 1900 hasta 1958. Los datos aparecen por orden cronológico. En su mayoría se consignaron por año salvo en el periodo de 1900-1917 donde no se encontraron datos para los periodos de 1902-1909 y de 1914-1917. Esta ausencia de datos se debe a la fuente consultada. En su estudio sobre los presupuestos mexicanos James W. Wilkie se concentró en la etapa de la Revolución Mexicana por lo que las cifras previas al inicio del movimiento revolucionario no están completamente consignadas. Es posible consultar los presupuestos federales en las Memorias de Hacienda y Crédito Público, sin embargo se optó por usar los datos proporcionadas por Wilkie debido a que las cifras están estrechamente relacionadas con las presentadas en los anexos sucesivos. En éstos los presupuestos se desglosaron por actividades económicas, sociales y administrativas, las cuales fueron más complejas de seguir ya que el autor agrupó muchas tareas gubernamentales que aparecen en las Memorias y otros documentos en estos campos. Dado que la presente investigación aborda a profundidad la historia de la S.C.O.P. se juzgó que con estas estadísticas se tendría una referencia suficiente para explicar las gestiones de la S.C.O.P. Un estudio más profundo de la secretaría requerirá un análisis más profundo de las Memorias de Hacienda para poder armar una serie sobre los gastos del gobierno en las áreas de acción de la S.C.O.P. También es de notar que antes de 1918 las estadísticas presupuestarias expresaron las cantidades de dinero por periodos interanuales. Es por esto que la primera parte de esta tabla no muestra las estadísticas por año.

Las cifras de los gastos gubernamentales se expresaron en dos cifras distintas. La primera cantidad es el cálculo del gobierno de lo que se esperaba gastar por año o por un periodo determinado. La segunda suma de dinero es lo que realmente se gastó. Si se compara la primera columna del presupuesto con la segunda se podrá observar que en el periodo de 1900 a 1932 los gobiernos tendieron a gastar menos de lo que proyectaron por lo cual las finanzas públicas fueron saludables y no se generó alguna deuda salvo en años específicos como los de 1925 y 1926. A partir de 1933 la tendencia se invirtió y los gobiernos empezaron a gastar más de lo que originalmente habían planeado, lo que generó una acumulación de deuda.

<b>Anexo I Presupuestos federales</b> <sup>136</sup>	
En miles de pesos de 1950	

<sup>136</sup> Información tomada de: James W. Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social* (México: FCE, 1987), 55-56.

Año	Presupuesto proyectado	Presupuesto ejercido
1900-1901	400,959.00	407,020.00
1902-1909	S.D	S.D
1910-1911	521,908.00	516,515.00
1911-1912	543,464.00	501,510.00
1912-1913	580,052.00	579,542.00
1914-1915	S.D	S.D
1915-1916	S.D	S.D
1916-1917	S.D	S.D
1918	432,189.00	253,388.00
1919	588,098.00	171,003.00
1920	587,466.00	363,543.00
1921	757,713.00	683,846.00
1922	1,380,068.00	820,478.00
1923	1,169,419.00	789,779.00
1924	1,045,551.00	970,421.00
1925	972,880.00	1,007,213.00
1926	1,035,391.00	1,105,231.00
1927	1,110,526.00	1,080,425.00
1928	1,054,775.00	1,043,283.00
1929	1,048,302.00	1,001,967.00
1930	1,049,193.00	996,864.00
1931	1,208,457.00	916,915.00
1932	946,609.00	940,556.00
1933	899,644.00	1,029,084.00
1934	984,057.00	1,071,822.00
1935	1,107,610.00	1,208,120.00
1936	1,083,333.00	1,538,250.00

1937	1,064,620.00	1,529,572.00
1938	1,279,985.00	1,540,566.00
1939	1,325,196.00	1,732,821.00
1940	1,324,852.00	1,786,444.00
1941	1,370,474.00	1,899,357.00
1942	1,397,348.00	2,107,929.00
1943	1,489,120.00	2,264,293.00
1944	1,807,882.00	2,347,469.00
1945	1,498,881.00	2,347,469.00
1946	1,528,662.00	2,255,470.00
1947	2,078,652.00	2,675,357.00
1948	2,705,882.00	3,262,782.00
1949	2,833,333.00	4,156,208.00
1950	2,746,057.00	3,463,290.00
1951	2,571,901.00	3,872,378.00
1952	3,015,811.00	4,878,664.00
1953	3,075,486.00	4,060,948.00
1954	3,315,715.00	5,437,367.00
1955	3,381,785.00	5,287,572.00
1956	3,755,678.00	5,760,018.00
1957	4,003,103.00	5,971,077.00
1958	4,243,713.00	6,710,963.00

Anexo II Desglose de los gastos presidenciales por actividades generales

Se presentan dos tablas en donde se aprecia la forma en que se distribuyeron los gastos de los distintos presidentes durante el periodo de actividades de la S.C.O.P. salvo en sus primeros años (1891-1900) ya que no se pudieron localizar estos datos. En ambos casos se presentaron los desembolsos por periodos presidenciales. Solo hubo un año en el que no se encontraron datos y fue en 1916 que coincide con uno de los periodos más turbulentos de la lucha armada. La primera tabla muestra los gastos que se planearon tanto en porcentaje del presupuesto como en pesos por persona. En la segunda tabla se presentan los gastos que se ejercieron tanto en porcentaje presupuestal como en moneda per cápita.

En general hay una variación entre los gastos proyectados y los ejercidos. Los porcentajes proyectados para los ramos económico, social y administrativo; en todos los casos se movieron. En algunos periodos las variaciones fueron mínimas como en el periodo de Francisco I. Madero donde los porcentajes proyectados fueron superados por los ejercidos en menos del 2%. En cambio hubo periodos donde los porcentajes proyectados y ejercidos sufrieron grandes cambios como en el caso de Miguel Alemán cuyos gastos ejercidos superaron a los proyectos hasta en un 10%. Es de notar que durante los primeros gobiernos de estas tablas los gastos ejercidos no superaron a los proyectados por lo que no hubo déficits ni deudas salvo en los casos de Porfirio Díaz y Plutarco Elías Calles. A partir del periodo de Abelardo Rodríguez esta tendencia se invirtió y los gobiernos empezaron a gastar más de lo que se proyectó.

Por último, hay que decir que los gastos del gobierno en general se orientaron hacia la administración destinando más de la mitad del dinero del país. A partir del gobierno de Álvaro Obregón los gastos administrativos tendieron a bajar hasta llegar a ser solo el 35.8% con Adolfo Ruiz Cortines. Esto benefició sobre todo a las actividades económicas que pasaron de representar el 16% del presupuesto a ocupar el 52.7% de lo gastado. Lo social fue la actividad que menos atención recibió durante el periodo de 1900-1940, sin embargo sí hubo un crecimiento en sus gastos que de no alcanzar un 10% del presupuesto llegaron a alcanzar casi el 20%.

## Anexo II Desglose de los gastos presidenciales por actividades generales<sup>137</sup>

<sup>137</sup> Datos tomados de: Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, 66-69.

		Gastos proyectados								
		Porcentaje				Pesos de 1950 per cápita				
Años	Presidentes	Total	Económico	Social	Admin	Total	Económico	Social	Admin	
1900-1911	Porfirio Díaz	100	16.7	6.4	76.9	31.8	5.3	2.0	24.5	
1911-1913	Francisco I. Madero	100	17.4	9.3	73.3	37.5	6.5	3.5	27.5	
1913-1915	Victoriano Huerta	100	15.4	10.1	74.5	S.D	S.D	S.D	S.D	
1917-1920	Venustiano Carranza	100	15.0	2.3	82.7	38.0	5.7	0.9	31.4	
1921-1924	Álvaro Obregón	100	18.7	12.0	69.3	74.5	13.9	9.0	51.6	
1925-1929	Plutarco Elías Calles	100	21.4	10.4	68.2	66.9	14.4	6.9	45.6	
1929-1930	Emilio Portes Gil	100	25.7	13.2	61.1	63.9	16.4	8.4	39.1	
1931-1932	Pascual Ortíz Rubio	100	28.7	15.2	56.1	63.4	18.2	9.6	35.6	
1933-1934	Abelardo Rodríguez	100	22.0	17.0	61.0	53.5	11.8	9.1	32.6	
1935-1940	Lázaro Cárdenas	100	30.5	23.0	46.5	63.3	19.3	14.6	29.4	
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	100	30.7	23.5	45.8	70.6	21.7	16.6	32.3	
1947-1952	Miguel Alemán	100	39.2	18.6	42.2	105.3	41.3	19.6	44.4	
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	100	43.8	20.4	35.8	118.6	51.9	24.2	42.5	

		Gastos ejercidos								
		Porcentaje				Pesos de 1950 per cápita				
Años	Presidentes	Total	Económico	Social	Admin	Total	Económico	Social	Admin.	
1900-1911	Porfirio Díaz	100	16.0	6.6	77.4	31.9	5.1	2.1	24.7	
1911-1913	Francisco I. Madero	100	17.6	9.9	72.5	33.4	5.9	3.3	24.2	
1913-1915	Victoriano Huerta	100	16.3	2.0	81.7	38.6	5.9	3.4	29.3	
1917-1920	Venustiano Carranza	100	17.2	2.3	80.5	15.1	2.5	0.3	12.3	
1921-1924	Álvaro Obregón	100	24.8	10.1	65.1	55.8	10.0	5.4	40.4	
1925-1929	Plutarco Elías Calles	100	23.2	12.9	63.9	67.9	16.8	6.9	44.2	
1929-1930	Emilio Portes Gil	100	28.1	15.8	56.1	61.5	14.3	7.9	39.3	
1931-1932	Pascual Ortíz Rubio	100	21.7	15.4	62.9	56.4	15.9	8.9	31.6	
1933-1934	Abelardo Rodríguez	100	37.6	18.3	44.1	59.6	12.9	9.2	37.5	
1935-1940	Lázaro Cárdenas	100	39.2	16.5	44.3	82.2	30.9	15.0	36.3	
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	100	51.9	13.3	34.8	103.0	40.4	17.0	45.6	
1947-1952	Miguel Alemán	100	52.7	14.4	32.9	146.7	76.1	19.5	51.1	
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	100	39.0	19.2	41.8	180.8	95.3	26.0	59.5	

### Anexo III Gastos en Economía

Se presentan los gastos presidenciales en la economía. Dentro de este ramo se encontraban las cantidades que se le otorgaron a la S.C.O.P. para sus obras. Se puede apreciar el porcentaje proyectado y el ejercido junto con los pesos per cápita que representaron. La información se ordenó por orden cronológico y por presidente. Durante los periodos de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero y Victoriano Huerta; James W. Wilkie no logró encontrar cifras por año y es por eso que aparece un promedio de lo gastado por cada mandatario. A partir de Venustiano Carranza la información se presentó por año. El periodo contemplado va de 1900 a 1958, no se lograron encontrar los datos para el periodo de 1891-1900 pero los dos periodos de Porfirio Díaz tienen datos similares que hacen pensar que en los años anteriores la tendencia del gasto varió poco.

Se observaron tres momentos importantes en los que los gastos aumentaron. El primero fue en 1925 con Plutarco Elías Calles donde el 32.5% del presupuesto fue utilizado para este ramo, un gran aumento si se considera que el año anterior se gastó el 18.4%. A partir de aquí los porcentajes navegaron entre el 20% y el 30% lo cual fue importante puesto que de 1900 a 1924 los porcentajes jamás superaron la barrera del 18.5% de lo gastado. El segundo momento importante se dio entre 1935 y 1936 con Lázaro Cárdenas. Aquí el ramo económico sufrió un aumento que fue del 31.6% hasta el 42.6, es decir fue de más del 10%. Así se inauguró una tendencia en donde este tipo de gastos recibieron entre el 30 y el 42% del dinero federal lo que significó un aumento importante respecto a los porcentajes de 1925-1934. Por último se vio un aumento en los años de 1946 a 1958. Los porcentajes asignados se situaron en un rango entre el 45% y el 57% del gasto federal, es decir que en este periodo el ramo económico fue la actividad que el gobierno privilegió.

<b>Anexo III Gastos en la economía<sup>138</sup></b>					
Años	Presidentes	Porcentaje proyectado	Pesos per cápita (1950)	Porcentaje ejercido	Pesos per cápita (1950)

<sup>138</sup> Cifras de: Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, 162-163.

1900-1901	Porfirio Díaz	14.3	4.2	15.3	4.5
1910-1911	Porfirio Díaz	19.1	6.6	16.7	5.7
1911-1912	Francisco I. Madero	19.1	6.9	17.6	5.9
1912-1913	Madero/Huerta	15.8	6.1	15.2	5.9
1913-1914	Victoriano Huerta	13.7	S.D	S.D	S.D
1914-1915	Victoriano Huerta	17.0	S.D	S.D	S.D
1917	Venustiano Carranza	12.8	S.D	12.7	S.D
1918	Venustiano Carranza	16.6	5.1	17.4	3.1
1919	Venustiano Carranza	15.7	6.5	18.8	2.3
1920	Carranza/De la Huerta	15.1	6.3	17.2	4.4
1921	Álvaro Obregón	14.5	7.7	16.9	8.1
1922	Álvaro Obregón	25.9	24.7	18.0	10.2
1923	Álvaro Obregón	20.1	16.0	18.3	9.8
1924	Álvaro Obregón	14.3	10.0	18.4	11.9
1925	Plutarco Elías Calles	14.4	9.2	32.5	21.5
1926	Plutarco Elías Calles	20.0	13.4	21.5	15.4
1927	Plutarco Elías Calles	25.1	17.7	22.2	15.3
1928	Plutarco Elías Calles	26.3	17.3	23.1	15.1
1929	Emilio Portes Gil	24.8	15.9	23.2	14.3
1930	Portes Gil/ Ortiz Rubio	26.6	16.9	29.3	17.6
1931	Pascual Ortíz Rubio	27.1	19.4	26.7	14.5
1932	Pascual Ortíz Rubio	30.3	16.7	31.6	21.1
1933	Abelardo Rodríguez	21.1	10.9	20.3	12.0
1934	Abelardo Rodríguez	22.8	12.6	23.2	14.0
1935	Lázaro Cárdenas	28.9	17.7	31.6	21.1
1936	Lázaro Cárdenas	30.6	18.0	42.6	35.6

1937	Lázaro Cárdenas	26.9	15.3	41.9	34.2
1938	Lázaro Cárdenas	37.1	24.9	37.0	29.9
1939	Lázaro Cárdenas	31.8	21.7	38.2	34.1
1940	Lázaro Cárdenas	27.8	18.7	34.1	31.0
1941	Manuel Ávila Camacho	23.9	16.2	37.0	34.8
1942	Manuel Ávila Camacho	22.8	15.4	29.4	30.0
1943	Manuel Ávila Camacho	29.2	20.5	39.0	41.7
1944	Manuel Ávila Camacho	32.2	26.9	43.2	47.6
1945	Manuel Ávila Camacho	38.6	26.0	41.4	43.7
1946	Manuel Ávila Camacho	37.7	25.3	45.4	44.9
1947	Miguel Alemán	40.6	36	45.8	52.3
1948	Miguel Alemán	43.0	48.2	49.5	66.9
1949	Miguel Alemán	36.9	42.1	56.7	94.9
1950	Miguel Alemán	38.2	40.7	49.2	66.1
1951	Miguel Alemán	37.4	37.6	53.3	80.7
1952	Miguel Alemán	39.2	43.2	56.9	101.3
1953	Adolfo Ruiz Cortines	37.9	41.3	54.0	77.7
1954	Adolfo Ruiz Cortines	43.1	49.1	57.9	108.2
1955	Adolfo Ruiz Cortines	44.2	49.8	50.5	89.0
1956	Adolfo Ruiz Cortines	46.6	56.6	52.4	97.6
1957	Adolfo Ruiz Cortines	45.6	57.2	50.5	94.6
1958	Adolfo Ruiz Cortines	45.4	58.6	51.0	104.1

Anexo IV Gastos en Obras Públicas y Comunicaciones.

Se muestran los gastos en Obras Públicas y Comunicaciones de acuerdo al porcentaje que ocuparon del total del presupuesto presidencial. La tabla se ordenó de forma cronológica y se muestran los gastos por año salvo en los periodos de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero y Victoriano Huerta en los que no se lograron localizar los datos anuales. La tabla contiene tanto el gasto proyectado como el gasto ejercido expresado en porcentaje respecto al presupuesto total y en pesos per cápita. El periodo abarcado contempla desde 1900 hasta 1958, aquí no coincide plenamente con el periodo de la S.C.O.P. ya que no se encontraron datos para el periodo de 1891-1900.

Resultó interesante observar que en general ambos porcentajes se mantuvieron en un rango que ocupó entre el 10% y el 20% de lo gastado por el país. En este sentido este ramo en particular recibió un apoyo constante lo cual pudo ser importante para la construcción de la infraestructura nacional. Este apoyo constante no se tradujo en una inmutabilidad de la cantidad gastada. Si se observa la columna de los pesos per cápita gastados se podrá apreciar un aumento en sus cantidades. En un principio se gastaron sumas de dinero que no pasaban de los 5 pesos per cápita. A partir de Álvaro Obregón los gobiernos empezaron a gastar en un rango entre 5 y 10 pesos per cápita. Este gasto se mantuvo igual por muchos gobiernos salvo el de Lázaro Cárdenas que gastó 12.7, 14.9 y 11.3 pesos per cápita en 1936, 1937 y 1938 respectivamente. El gran aumento de lo gastado en este ramo se dio a partir del gobierno de Miguel Alemán en 1947 donde se invirtieron 15.5 pesos per cápita y a partir de aquí los presidentes gastaron en un rango que fue de los 15 hasta los 22.7 pesos per cápita.

Por último hay que notar el lugar de este ramo dentro los gastos económicos. Si comparamos los anexos III y IV podremos ver que al principio el ramo de comunicaciones y obras representaba casi todo el gasto que se hizo en economía. Por ejemplo, con Porfirio Díaz en su periodo de 1900-1901 se gastaron 4.5 pesos per cápita en economía de los cuales 4.0 se destinaron a el ramo a cargo de la S.C.O.P. Sin embargo conforme fue aumentando la cantidad destinada a la economía surgieron otras actividades que ganaron terreno y recibieron mayores inversiones. De esta forma para 1954, el año donde hubo una mayor inversión en lo económico, de los 108.2 pesos per cápita solo 22.3 fueron para comunicaciones e infraestructura.

Anexo IV Gastos en Obras Públicas y Comunicaciones <sup>139</sup>									
Años	Presidentes	Porcentaje proyectado	Pesos per cápita (1950)	Porcentaje ejercido	Pesos per cápita (1950)				

<sup>139</sup> Datos tomados de: Wilkie, *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*, 177-178.

1900-1901	Porfirio Díaz	12.7	3.7	13.4	4.0
1910-1911	Porfirio Díaz	15.3	5.3	13.4	4.6
1911-1912	Francisco I. Madero	15.2	5.5	14.1	4.7
1912-1913	Madero/Huerta	12.1	4.7	12.0	4.6
1913-1914	Victoriano Huerta	10.6	S.D	S.D	S.D
1914-1915	Victoriano Huerta	13.9	S.D	S.D	S.D
1917	Venustiano Carranza	9.2	S.D	9.4	S.D
1918	Venustiano Carranza	11.4	3.5	13.6	2.5
1919	Venustiano Carranza	11.5	4.8	12.8	1.5
1920	Carranza/De la Huerta	10.9	4.5	12.5	3.2
1921	Álvaro Obregón	10.5	5.6	11.2	5.3
1922	Álvaro Obregón	14.6	13.9	11.8	6.7
1923	Álvaro Obregón	12.0	9.6	11.2	6.0
1924	Álvaro Obregón	9.0	6.3	11.0	7.1
1925	Plutarco Elías Calles	8.9	5.7	7.8	5.2
1926	Plutarco Elías Calles	12.7	8.5	10.8	7.7
1927	Plutarco Elías Calles	12.1	8.5	10.5	7.2
1928	Plutarco Elías Calles	12.5	8.2	9.0	5.9
1929	Emilio Portes Gil	12.8	8.2	12.3	7.6
1930	Portes Gil/ Ortiz Rubio	15.1	9.6	16.7	10.1
1931	Pascual Ortíz Rubio	15.1	10.8	16.7	9.1
1932	Pascual Ortíz Rubio	15.1	8.3	14.5	7.9
1933	Abelardo Rodríguez	12.2	6.3	12.4	7.3
1934	Abelardo Rodríguez	12.5	6.9	12.3	7.4
1935	Lázaro Cárdenas	11.6	7.1	12.0	8.0

1936	Lázaro Cárdenas	12.4	7.3	15.2	12.7
1937	Lázaro Cárdenas	10.9	6.2	18.2	14.9
1938	Lázaro Cárdenas	17.5	11.7	14.0	11.3
1939	Lázaro Cárdenas	13.2	9.0	10.4	9.3
1940	Lázaro Cárdenas	11.4	7.7	10.1	9.2
1941	Manuel Ávila Camacho	10.8	7.3	8.2	7.7
1942	Manuel Ávila Camacho	11.0	7.4	7.8	8.0
1943	Manuel Ávila Camacho	9.5	6.7	8.9	9.5
1944	Manuel Ávila Camacho	18.2	15.2	14.1	15.5
1945	Manuel Ávila Camacho	16.0	10.8	10.1	10.7
1946	Manuel Ávila Camacho	14.9	10.0	9.5	9.4
1947	Miguel Alemán	18.0	16.0	13.6	15.5
1948	Miguel Alemán	18.1	20.3	14.4	19.5
1949	Miguel Alemán	17.4	19.9	12.0	20.1
1950	Miguel Alemán	17.6	18.7	13.2	17.7
1951	Miguel Alemán	17.3	17.4	11.6	17.6
1952	Miguel Alemán	17.4	19.2	12.6	22.4
1953	Adolfo Ruiz Cortines	17.7	19.3	13.0	18.7
1954	Adolfo Ruiz Cortines	20.0	22.8	11.3	21.1
1955	Adolfo Ruiz Cortines	16.7	18.8	11.7	20.6
1956	Adolfo Ruiz Cortines	16.1	19.5	10.0	18.6
1957	Adolfo Ruiz Cortines	18.5	23.2	11.9	22.3
1958	Adolfo Ruiz Cortines	19.5	25.2	11.1	22.7

## Anexo V Actividades de Correos

Dentro de los trabajos más importantes que desarrolló la S.C.O.P. se encontraron los correos. En los informes presidenciales los trabajos postales ocuparon uno de los lugares privilegiados debido al enorme movimiento de recursos a través de este servicio. A continuación se presenta un vistazo a

los trabajos de correos a través de dos actividades representativas que son el número de oficinas que había por año y el número de piezas que se transportaron. Ambas actividades son las que se informaron constantemente y las que recibieron mayor seguimiento en las comparencias presidenciales. Los datos abarcan desde 1891 hasta 1958 que es el periodo de actividades de la S.C.O.P. En general ambas estadísticas se presentan por año aunque a partir de 1945 no se encontraron cifras por año para el número de oficinas sino por lustro. En el caso de las piezas de correo no se pudo rastrear su tránsito de 1911 a 1917 que coincide con las etapas armadas de los movimientos revolucionarios.

En general las dos actividades muestran trayectorias estables aunque no estuvieron exentos de algunos altibajos. Por ejemplo en el periodo de 1910 a 1913 las oficinas pasaron de ser 2872 en 1910 a ser 2802 en 1911, es decir un descenso de 70 oficinas. De 1911 a 1912 el número de estos centros de atención aumentó en 52 lo cual dio un total de 2854 oficinas. Finalmente, en 1913 la cifra aumentó en 71 oficinas haciendo un total de 2925. Para las piezas movidas también hubo periodos bajos como en 1918-1920. En los tres años el total del correo tuvo un pico alto en 1918 con más de 85, 000,000 pero en los dos años que siguieron los correos apenas llegaron a 33, 000,000 y 10, 000,000 cada año respectivamente. En general este fue un periodo muy bajo tomando en cuenta que antes y después de este se llegaron a tener movimientos que sobrepasaron las 100, 000,000 piezas transportadas.

A pesar de todo el ramo de correos logró avanzar de gran manera. Si se revisa lo producido por el periodo se verá que se construyeron 3178 oficinas de correos. En cuanto a las piezas de correo hubo un gran avance ya que los 100, 000,000 acarrees de piezas lograron aumentar hasta llegar a la cifra de más de 800, 000,000 piezas.

<b>Anexo V Actividades de Correos<sup>140</sup></b>		
año	Oficinas	Piezas transportadas
1891	1394	116,779,000.00
1892	1444	122,821,000.00
1893	1491	35,818,000.00

<sup>140</sup> Elaborada con la información de: INEGI, *Estadísticas Históricas de México. 2 tomos* (Aguascalientes: Talleres Gráficos INEGI,1994), 667-679.

1894	1471	24,774,000.00
1895	1532	30,467,000.00
1896	1633	29,888,000.00
1897	1718	112,841,000.00
1898	1777	126,556,000.00
1899	1972	134,631,000.00
1900	1968	148,087,000.00
1901	2033	156,518,000.00
1902	2117	166,619,000.00
1903	2355	162,215,000.00
1904	2566	165,924,000.00
1905	2345	140,119,000.00
1906	2628	154,856,000.00
1907	2732	177,480,000.00
1908	2796	171,146,000.00
1909	2738	185,303,000.00
1910	2872	201,661,000.00
1911	2802	S.D
1912	2854	S.D
1913	2925	S.D
1914	2875	S.D
1915	2852	S.D
1916	S.D	S.D
1917	2692	S.D
1918	2850	85,242,000.00
1919	2640	33,228,000.00
1920	2633	10,180,000.00
1921	2798	170,751,000.00
1922	2704	S.D
1923	2786	191,616,000.00
1924	2838	162,510,000.00
1925	2863	56,406,000.00
1926	2876	194,431,000.00
1927	2939	240,754,000.00
1928	2870	204,190,000.00
1929	2929	200,220,000.00
1930	3023	224,022,000.00
1931	3062	208,247,000.00
1932	3098	161,769,000.00
1933	3135	181,991,000.00

1934	3188	215,190,000.00
1935	3298	255,013,000.00
1936	3425	289,734,000.00
1937	3553	325,604,000.00
1938	3613	347,390,000.00
1939	3690	339,937,000.00
1940	3804	319,359,000.00
1941	3856	344,806,000.00
1942	3976	380,506,000.00
1943	S.D	390,299,000.00
1944	S.D	433,080,000.00
1945	4169	496,483,000.00
1946	S.D	518,892,000.00
1947	S.D	555,787,000.00
1948	S.D	574,401,000.00
1949	S.D	610,195,000.00
1950	4231	564,147,000.00
1951	S.D	558,907,000.00
1952	S.D	667,066,000.00
1953	S.D	695,572,000.00
1954	S.D	715,911,000.00
1955	4572	730,047.00
1956	S.D	812,567,000.00
1957	S.D	800,679,000.00
1958	S.D	880,881,000.00

#### Anexo VI Comunicaciones eléctricas

Esta tabla hace alusión a varias actividades que se pueden clasificar como “comunicaciones eléctricas”. Se presentan cuatro actividades representativas que son las oficinas telegráficas, las líneas de telégrafos, las oficinas de radio telégrafo, las oficinas de teléfonos y las líneas telefónicas. El periodo registrado va de 1891 a 1958. Se trató de desplegar la información por año pero para el periodo de 1910-1950 no se encontró suficiente información y solo aparece el estado de estas actividades por década. A partir de 1950 la información volvió a consignarse por año. En cuanto a los teléfonos y radio teléfonos sus datos solo aparecen hasta 1910 y 1930 respectivamente debido a

que en estos periodos sus desarrollos apenas iniciaron. Este periodo fue muy estable y la tendencia de los datos no marcó retrocesos importantes sino todo lo contrario. En general estas actividades lograron un aumento en las oficinas y redes de comunicación para la población.

Existe la posibilidad de hacer un desglose de la distribución geográfica de la red de comunicaciones eléctricas del país. Sin embargo, con los recursos con los que se cuenta actualmente no es posible hacer tal recurso. Se consultaron los Anuarios Estadísticos de la República Mexicana y las Memorias de Hacienda y Crédito Público pero ahí solo se encontraron las cantidades a nivel nacional sin ningún tipo de desglose por estado. Es muy probable que se pueda encontrar la documentación necesaria para conocer los lugares a donde fue llegando la red de comunicaciones en el archivo de concentración de la S.C.T. Actualmente, el archivo no está catalogado por lo que sería difícil encontrar toda la documentación para conocer los trabajos de la S.C.O.P. por año y por estado.

<b>Anexo VI Comunicaciones eléctricas<sup>141</sup></b>					
año	Telégrafos (oficinas)	Líneas telégrafos (km)	Radio telégrafo (oficina)	Teléfonos (oficinas)	Líneas teléfonos (km)
1891	289	37,238.00	S.D	S.D	13
1892	317	40,957.00	S.D	S.D	13
1893	323	42,113.00	S.D	S.D	13
1894	329	43,416.00	S.D	S.D	13
1895	351	44,219.00	S.D	S.D	13
1896	361	44,180.00	S.D	S.D	13
1897	310	44,473.00	S.D	S.D	13
1898	331	45,486.00	S.D	S.D	15
1899	348	46,487.00	S.D	S.D	16
1900	363	47,387.00	S.D	S.D	17
1901	379	47,934.00	S.D	S.D	18
1902	414	50,568.00	S.D	S.D	754
1903	437	52,919.00	S.D	S.D	759

<sup>141</sup> Cifras tomadas de: INEGI, *Estadísticas Históricas*, 680-690.

1904	449	55,347.00	S.D	S.D	769
1905	456	57,013.00	S.D	S.D	771
1906	485	58,444.00	S.D	S.D	772
1907	497	63,787.00	S.D	S.D	771
1908	506	68,771.00	S.D	S.D	780
1909	514	74,254.00	S.D	S.D	771
1910	520	74,254.00	5	S.D	798
1920	551	89,428.00	28	S.D	38
1930	506	91,215.00	26	279	38
1940	592	110,332.00	34	454	94
1950	678	122,280.00	38	466	S.D
1953	706	126,363.00	52	554	1367
1954	704	126,364.00	52	551	1368
1955	714	126,365.00	52	595	1368
1956	717	126,366.00	56	648	6659
1957	719	126,367.00	57	723	6749
1958	723	126,368.00	57	777	S.D

#### Anexo VII Caminos

Esta pequeña tabla muestra el avance de la red de caminos para autos en kilómetros. No se pudieron registrar datos para todo el periodo de la S.C.O.P. más que a partir de 1930. En este caso la información fue escasa y se tuvo que organizarla por década. Aquí el periodo abarcó hasta 1960 ya que la S.C.O.P todavía trabajó durante gran parte de la década de los años 50 y por lo tanto la cifra que había en 1960 todavía tuvo relevancia para ver el trayecto de la Secretaría. A reserva de que se logre completar la estadística este ramo pareció estable y logró bastantes avances. En todo este periodo se construyeron 43, 466 km de caminos en 30 años, una cifra nada despreciable.

<b>Anexo VII Caminos<sup>142</sup></b>	
<b>Año</b>	<b>Total de red (km)</b>
1930	1,426.00
1935	5,237.00
1940	9,929.00
1945	17,404.00
1950	22,455.00
1955	32,224.00
1960	44,892.00

Anexo VIII

Ferrocarriles

Se presentan los trabajos de la red de ferrocarriles. Aquí solo se tomaron en cuenta los avances que se hicieron de las vías férreas ya que este fue uno de los datos que los presidentes más enfatizaron en sus informes. Los datos van de 1891 a 1958 y se presentaron por año. Hubo algunos vacíos en el periodo de 1907 a 1922 los cuales habrá que completar con nuevas estadísticas que surjan de los archivos de la S.C.T.

<sup>142</sup> Elaborada con la información de: INEGI, *Estadísticas Históricas*, 693

En esta actividad se encontró un detalle de estadística. Hay varios trabajos que abordan los ferrocarriles y consignan algunas cifras sobre su avance. Dado que la historia de los ferrocarriles es muy amplia y compleja, estas investigaciones se centran en algún periodo específico (la mayoría de las veces en el porfiriato) por lo que no se presentan estadísticas de amplia temporalidad sobre este transporte. Aunado a esto, los números presentados tienden a diferir con los datos recopilados aquí. Por ejemplo en el texto de Angel Bassols Batalla se indicó que en 1902 existían 15,135 km<sup>143</sup> cifra que excede los 14, 862 km que reportó el INEGI. Las fuentes de este texto fueron las Memorias de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y de estadísticas obtenidas del archivo de la secretaría. Otro ejemplo se encontró en la tesis de licenciatura de Miroslava Barragán Robles que para 1891 consigna 12,801 km<sup>144</sup> cifra mayor a los 10, 265 km que vemos en la tabla abajo expuesta. Aquí salto a la vista que Barragán uso como fuente las cifras del INEGI, sin embargo no está referido exactamente que trabajo se consultó. Un último ejemplo se encontró en el libro *Railways of Mexico* del Departamento de Comercio de Estados Unidos. Este estudio consignó 13,205 millas (21,251 km) en 1924<sup>145</sup>, lo cual excede los 20, 364 km consignados por las estadísticas gubernamentales. Este trabajo refiere que sus fuentes fueron los datos que proporcionaron el gobierno y algunas de las empresas que tenían concesiones ferroviarias.

En general estos trabajos indican que puede haber un número mayor de vías férreas de las que se consideraron. Sin embargo, al no contar con una serie completa de datos no se puede hacer un juicio lo suficientemente informado como para despejar dudas. Además esta situación se agrava más ya que el sistema ferroviario mexicano estuvo dividido por regiones (centro, sur, noreste, Tehuantepec, etc.) e incluso hubo tramos de vías que se consideraron por separado (Coahuila- Zacatecas, Acámbaro-Querétaro, Chihuahua-Oriente, entre otras.<sup>146</sup> Es posible generar una nueva estadística tomando los datos que se encuentran en los Anuarios Estadísticos de la República Mexicana pero se tiene el problema de que muchos de estos no están completos en sus versiones digitales y además para los periodos de 1907-1929, 1931-1937 y de 1945-1950 aún no se han digitalizado los documentos correspondientes. Esto obliga a consultar las versiones en físico, cosa que por el momento que se vive actualmente no es posible hacer. Fue por estas razones que se decidió continuar con las estadísticas del INEGI ya que la información presenta una serie completa que puede ser una referencia básica para valorar el desarrollo de la S.C.O.P.

A grandes rasgos esta fue una actividad que mantuvo sus actividades de buena forma durante el periodo de 1891 a 1926. En estos años se logró un aumento de la red ferrocarrilera en 12, 853,726 metros lo cual es un avance considerable. Sin embargo a partir de 1927 y hasta 1958 los avances en

---

<sup>143</sup> Angel Bassols Batalla, "Bosquejo Histórico-Geográfico del Desarrollo de la Red de Vías Férreas en México", *Investigación Económica*, Vol. 20, No. 80 (Cuarto Trimestre de 1960): 755.

<sup>144</sup> Miroslava Barragán Robles, "Los ferrocarriles mexicanos en el siglo XIX: una perspectiva neoinstitucional" (Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de México, 2001), 94.

<sup>145</sup> W Rodney Long, *Railways of México* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1925), 1.

<sup>146</sup> La descripción de estos tramos se tomó de: W Rodney Long, *Railways of México*, pp. 7-214.

las vías parecieron detenerse. En todo este tiempo la cifra de la red nacional osciló entre los 22, 000,000 y los 23, 000,000 metros de vías. Entre reducciones y ampliaciones las vías ferrocarrileras apenas y avanzaron 401,600 metros, cifra muy pequeña si se considera el avance anterior.

<b>Anexo VIII Ferrocarriles<sup>147</sup></b>	
año	Total red (m)
1891	9,846,774
1892	10,265,607
1893	10,430,633
1894	10,551,411
1895	10,537,468
1896	10,846,967
1897	11,512,783
1898	12,395,152
1899	12,615,767
1900	13,300,566
1901	14,238,107
1902	14,862,779
1903	15,845,129
1904	16,246,863
1905	16,657,542
1906	17,269,305
1907	S.D
1908	S.D
1909	S.D
1910	19,740,000
1911	S.D
1912	S.D
1913	S.D
1914	S.D
1915	20,500,000
1916	S.D
1917	S.D
1918	S.D
1919	S.D

<sup>147</sup> INEGI, *Estadísticas Históricas*, 696.

1920	20,800,000
1921	S.D
1922	S.D
1923	20,386,100
1924	20,364,500
1925	20,480,300
1926	22,700,500
1927	23,055,400
1928	23,096,051
1929	23,237,777
1930	23,345,464
1931	23,387,004
1932	23,343,924
1933	23,041,421
1934	23,032,280
1935	22,947,422
1936	22,937,476
1937	22,783,612
1938	23,331,008
1939	23,472,663
1940	22,979,725
1941	23,145,000
1942	23,135,000
1943	22,914,000
1944	22,980,000
1945	22,954,000
1946	22,954,000
1947	22,918,000
1948	23,314,000
1949	23,259,000
1950	23,332,000
1951	23,330,000
1952	23,327,000
1953	23,301,000
1954	23,382,000
1955	23,370,000
1956	23,425,000
1957	23,383,000
1958	23,457,000

## Anexo IX Secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas

A continuación se presenta una tabla que incluye de forma cronológica los nombres de todos los secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas. Esta recopilación presenta a estos personajes de forma sucesiva excepto en el periodo de 1914-1917. En estos años hubo dos gobiernos paralelos uno el “oficial” y el otro armado por Venustiano Carranza. Debido a que este fue un periodo turbulento y confuso para el gobierno se decidió incluir a subsecretarios paralelos. En algunos casos se ven nombres repetidos de algunos secretarios de forma consecutiva. Esto se debió a que estas figuras entraron como secretarios para terminar un periodo presidencial y fueron nombrados para el mismo cargo para completar el periodo del siguiente presidente.

Solo se mostró el nombre de los secretarios ya que rastrear la biografía de cada uno sobrepasa el objetivo de este trabajo centrado en los cambios de la S.C.O.P. En este sentido poder obtener más información de cada uno de estos políticos es una veta importante de investigación que podría explicar mejor el peso específico de la secretaría estudiada y también sobre cómo operó la clase política del país. Por otro lado este cuadro también presenta una visión incompleta de todo el organigrama de la secretaría ya que no se pudieron localizar los nombres de los subsecretarios y jefes de sección. Aquí se tendría que recurrir al archivo de la S.C.T el cual apenas se intenta catalogar.

<b>Subsecretarios de Comunicaciones y Obras Públicas<sup>148</sup></b>	
Manuel González Cossío (1891-1895)	
Francisco Z Mena (1895-1907)	
Leandro Fernández e Imáz (1907-1911)	
Norberto Domínguez Salazar (1911)	
Manuel Bonilla (1911-1912)	
Jaime Gurza Fernández (1912-1913)	
David de la Fuente (1913)	
José María Lozano (1913-1914)	
Arturo Alvaradejo (1914)	
Jesús M Ochoa (1914)	Ignacio Bonillas (1914-1915)
Isaac Bustamante (1914)	
José Rodríguez Cabo (1914-1915)	
José Vázquez Schifiano (1915)	Alberto J. Pani (1915)
Manuel Rodríguez Gutiérrez (1915-1917, como parte del gobierno constitucionalista de Carranza) y (1917-1920 como parte del gobierno oficial)	

<sup>148</sup> Fuente: Manuel Quijano Torres, *200 años de administración pública en México Tomo III: Los gabinetes en México: 1821-2012*, Coord. General de la obra Alejandro Carrillo Castro (México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012), 153-240.

Pascual Ortiz Rubio (1920)
Pascual Ortiz Rubio (1920-1921)
Faustino Real (1921)
Amado Aguirre (1921-1924)
Adalberto Tejeda Olivares (1924-1925)
Eduardo Ortiz (1925-1926)
Ramón Ross (1926-1928)
Javier Sánchez Mejorada (1928-1930)
Juan Andrew Almazán (1930-1931)
Carlos Blake Arias (1931)
Gustavo P. Serrano (1931-1932)
Miguel M. Acosta Guajardo (1932)
Miguel M. Acosta Guajardo (1932-1934)
Mariano Moctezuma Barragán (1934)
Rodolfo Elías Calles Chacón (1934-1935)
Francisco J. Múgica Velázquez (1935-1939)
Melquiades Angulo Gallardo (1939-1940)
Jesús B. de la Garza Gutiérrez (1940-1941)
Maximino Ávila Camacho (1941-1945)
Pedro Martínez Tornell (1945-1946)
Agustín García López (1946-1952)
Carlos Lazo Barreiro (1952-1955)
Walter Cross Buchanan (1955-1958)