

Tiziana Bertaccini

“La organización política del municipio, 1938-1950”

p. 343-368

*Nación y municipio en México, siglos XIX y XX*

Sergio Miranda Pacheco (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

2012

400 p.

Mapas, gráficas y cuadros

(Serie Moderna y Contemporánea 59)

ISBN 978-607-02-3502-3

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion\\_municipio.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/573/nacion_municipio.html)

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS



## La organización política del municipio, 1938-1950

Tiziana Bertaccini

Instituto de Investigaciones Históricas  
Universidad Nacional Autónoma de México

El tema de la autonomía municipal nos remite a la extensa discusión sobre el desarrollo de la arquitectura federal mexicana y su degeneración en el centralismo y la concentración del poder. Una interpretación relativamente reciente invierte las hipótesis tradicionales que imputan el centralismo y la concentración de poder al incumplimiento de la Constitución. Sostiene, por el contrario, que estos fenómenos son el resultado de las decisiones políticas y de los preceptos establecidos por la misma Constitución, poniendo de este modo énfasis en el análisis de la indisociabilidad del sistema político y la Constitución.<sup>1</sup> La vinculación entre sistema constitucional y funcionamiento real del sistema político resultaría entonces de un conjunto de disposiciones constitucionales que han permitido la concentración, la centralización y la irresponsa-

<sup>1</sup>Las decisiones sobre la organización del poder, establecidas en la Constitución, obedecen a problemas y objetivos específicos y el sistema constitucional establece, permite o sanciona determinado tipo de instituciones y comportamientos políticos. Ignacio Marbán Laborde, “Reflexiones sobre el federalismo y sistema político en México”, *Política y Gobierno*, v. IV, n. 1, 1997, p. 149-166.

bilidad del poder. Así, el predominio de un gobierno federal fuerte (sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales) garantizó la supremacía del ejecutivo en la división horizontal de poderes para facilitar la solución de conflictos *con* los estados y *en* los estados.<sup>2</sup>

Como subrayan otras interpretaciones, la subordinación de las instituciones políticas y la consecuente anulación de la división de los poderes, tanto horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial) como verticales (poder central y poderes locales), han sido posibles gracias a un sistema político caracterizado por la existencia de un partido hegemónico.<sup>3</sup>

En efecto, a partir de 1946, cuando el partido fue rebautizado con el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI), su institucionalización conllevó una mayor centralización política que corrió paralela a la centralización de otras instituciones (como la del sistema electoral) que redefinieron la relación entre ejecutivo federal y gobierno de los estados.

A pesar de todo esto, hay que subrayar, como sugieren recientes interpretaciones sobre el presidencialismo, que el funcionamiento del sistema político no se puede entender como completamente sujeto al poder unívoco de un presidente todopoderoso.<sup>4</sup> Hay que considerar la gran heterogeneidad regional, la dicotomía que separa la manera de hacer política nacional de la local,<sup>5</sup> y la gran cantidad de actores que intervienen en el juego político en un sistema caracterizado por pactos y

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>3</sup> María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, *Política y Gobierno*, v. II, n. 1. 1996, p. 61-92. La autora atribuye a la existencia de un partido y de un sistema de partidos hegemónicos la particularidad del presidencialismo mexicano.

<sup>4</sup> Como sugiere la interpretación de Juan Espíndola Mata, la realidad política desbordaba de la horma presidencial. El presidente no se encontraba detrás de una buena cantidad de decisiones políticas y sus decisiones muchas veces tenían que ser negociadas. Ver Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo*, México, El Colegio de México, 2006.

<sup>5</sup> Alan Knight distingue estos dos *modus operandi* de la política con una metáfora que proviene del béisbol, definiendo la política nacional mexicana de tipo *softball*, y la política local *hardball*, las cuales definirían dos tipos de México: un México “bronco” y un México “manso”. Alan Knight, “México bronco, México manso: una reflexión sobre la cultura cívica mexicana”, *Política y Gobierno*, v. III, n. 1, 1996, p. 5-30.

prácticas de negociación.<sup>6</sup> Estas costumbres políticas se pueden captar observando la situación a nivel local, donde, especialmente en el delicado momento de la lucha preelectoral, afloraba un abanico de fuerzas emergentes por la conquista del poder. Allí el ejercicio de la gobernabilidad tenía que tomar en cuenta una relación más directa entre gobernantes y gobernados.

Ya al principio de los años sesenta en el PRI se discutía la peligrosidad de la situación en la provincia, causada por la centralización y la consecuente pérdida de la autonomía estatal, en un espacio donde el ciudadano mantenía una vinculación de primer grado con su estado natal. Así que el espacio estatal y municipal se había convertido en el terreno privilegiado por la oposición en la conquista del poder: “Los partidos de oposición al gobierno, y muy especialmente los grupos conservadores, conocen perfectamente la fuerza real que puede derivarse de este orgullo local y es por esto que en la actualidad desarrollan sus tareas fundamentales en la provincia. Ahí cosechan el resentimiento que han dejado en los ciudadanos las añejas prácticas del caciquismo y aprovechan cualquier desacierto de un funcionario federal, cualquier designación equivocada o dudosa del Partido Revolucionario Institucional, para mantener a la ciudadanía provinciana en constante estado de alerta en contra del gobierno de la federación.”<sup>7</sup>

En efecto, ya durante los años cuarenta en algunas relaciones del enviado de Gobernación podemos vislumbrar una intensa actividad de la oposición en la provincia. Por ejemplo, el informe de la competición preelectoral de Sonora en 1949 relataba: “Contrariamente a lo que sucede en el PRI, el Partido Popular hace todo lo posible por organizarse interiormente, aumentar sus filas —cuyo número estiman sus

<sup>6</sup>Sobre el partido y los mecanismos de concertación política ver Tiziana Bertaccini, *El Partido Revolucionario Institucional y el ascenso de su tercer sector: La Confederación Nacional de Organizaciones Populares (1943-1964)*, México, CONACULTA, 2010.

<sup>7</sup>“Relación entre la Federación y los Estados”, Archivo General de la Nación (AGN), Fondo Porfirio Muñoz Ledo, caja 380, exp. 2. “La inmensa mayoría de la opinión pública en la provincia mexicana desea que las tareas fundamentales, que el progreso político y social, se cumplan en primer término dentro del perímetro de su estado.”

directivos en más de 24 000 miembros, hasta ahora—, y hace cuidadosa selección de los valores morales con que cuentan para lanzarlos como precandidatos en la elección interna [...]”<sup>8</sup>

A pesar de esto, el PRI ganaba las elecciones y resolvía adentro del partido la contienda interna por la conquista del poder, pero, ¿cómo se compenetraban a nivel municipal las instituciones partidarias y estatales en este proceso de centralización del sistema político?

#### La reivindicación del municipio libre

La problemática del municipio libre aparecía en las reivindicaciones, tanto del partido oficial como de la oposición. Para el Partido de Acción Nacional (PAN) el tema del municipio libre ha sido básico desde su nacimiento en 1939. A partir de 1946 la conquista del municipio se transformó en el camino privilegiado para el acceso al poder y el PAN se propuso como el principal abanderado de la causa municipalista en México.<sup>9</sup> El partido concebía el municipio como una comunidad natural intermedia entre el hombre y el Estado, la unidad orgánica que perfila la nacionalidad, por lo que se proponía fortalecerlo con el fin de adecuar la estructura jurídico-política de la nación a su estructura social genuina.<sup>10</sup> El municipio, apenas un grado más allá de la familia, primera comunidad intermedia, constituía el punto de intersección entre la vida privada y la pública: todavía era el hogar pero también era la patria, así que por un lado pertenecía al interés doméstico y a la necesidad familiar común, pero al mismo tiempo se trataba de una prefiguración del Estado, siendo éste el punto en el cual iniciaban los intereses que desbordaban al ámbito hogareño. Su autoridad no podía considerarse todavía poder pero tampoco se podía considerar sólo una especie de disciplina paterna.

<sup>8</sup> AGN, Dirección de Investigaciones Político Sociales (DIPS), v. 102, exp. 2-3/131/1021, t. 1.

<sup>9</sup> Soledad Loeza, *El partido de Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

<sup>10</sup> “Informe a la V Convención Nacional de Acción Nacional, rendido el 5 de febrero de 1947”, en Manuel Gómez Morín, *Diez años de México*, México, Editorial Jus, 1950, p. 206-212.

Curiosamente, para el partido en el poder, durante la etapa cardenista del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), la reivindicación del municipio libre desapareció de las declaraciones de principios, estatutos y programas del partido. En esta primera fase de la vida partidaria, durante la etapa cardenista, la ideología del PRM apelaba a una democracia “funcional” o por sectores que introducía una concepción organicista de la sociedad, organizada y dividida con base en las clases productivas.<sup>11</sup> La organización de la sociedad en sectores tenía que ser permanente y cubrir el territorio desde los ayuntamientos hasta el poder ejecutivo.<sup>12</sup>

De los discursos pronunciados durante el debate para la constitución del PRM se puede observar que la concepción de la democracia funcional absorbía a la reivindicación revolucionaria del municipio libre, sometiéndola a una representación sectorial corporativa, relacionada con la actividad económica. En efecto, esta concepción presuponia el desarrollo de una representación sectorial a todos los niveles: municipal, estatal y federal.

Si en un ayuntamiento no hay representantes de los sectores organizados del municipio, ese ayuntamiento es una ofensa al pueblo de la comarca. Queremos que, permanentemente, de acuerdo con su representación funcional, con su valor cívico, haya siempre y en todas las partes del país, campesinos, obreros, mujeres, jóvenes, todos los que trabajan en alguna actividad [...].<sup>13</sup>

Durante el gobierno de Ávila Camacho, cuando la ideología del partido se fue alejando de las pautas socialistas del cardenismo y se encaminó a la recuperación del pasado liberal y de la constitución como programa del partido, reapareció la reivindicación del municipio libre.

Así que en la contienda electoral de 1946, en el programa de Miguel Alemán se indicaba la libertad, la garantía y nobleza del municipio como una entrañable aspiración aún no lograda de la Revolución

<sup>11</sup> *Actas constitutivas, documentos básicos*, México, Participación Viva Asamblea Nacional, 1990.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Mexicana.<sup>14</sup> El municipio era concebido como la forma de gobierno más directamente relacionado con la familia, el hogar y el individuo; de su calidad y capacidad de iniciativa dependían el bienestar y la seguridad ciudadana; se depositaba confianza en la educación democrática que habría de convencer a los habitantes de cada municipio del deber de elegir personas honorables y preparadas para satisfacer las necesidades de cada poblado. En efecto, la democracia era considerada irrealizable sin su efectividad en el seno de los ayuntamientos. Tratándose de un principio contenido en la Constitución, se consideraba que el gobierno federal habría tenido que usar todos los medios de convencimiento para que los gobiernos de los estados proporcionaran garantías efectivas a las elecciones municipales, protegiendo el respeto requerido por las autoridades legalmente electas, aun en perjuicio de cualquier tipo de interés.<sup>15</sup>

El panorama que revelaba el candidato de la oposición, Ezequiel Padilla, del Partido Democrático Mexicano (PDM), durante la misma contienda de 1946, parecía muy lejos del efectivo cumplimiento de las propuestas priístas. En la plataforma electoral de Ezequiel Padilla se denunciaba la vida en las provincias como un infierno donde los caciques “torturaban permanentemente la existencia de los hombres” cuya libertad, propiedad y hogares se encontraban a merced de “las más ruines arbitrariedades”.<sup>16</sup> La provincia era descrita, con sólo pocas excepciones, como dominada por la miseria moral: “los gobernadores frecuentemente son crueles y ávidos procónsules en tierra extraña; la irresponsabilidad cubre las más graves prevaricaciones; y el pueblo frente a ello carece de lo más elementales derechos. La vida local, rutinaria y triste, no recibe los beneficios del mundo que avanza.”<sup>17</sup> En su programa electoral, el remedio a este panorama desalentador se encontraba en la consolidación de las libertades en el municipio libre,

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>15</sup> Además, en el programa se preveían adecuados recursos para la hacienda municipal para permitir al municipio proporcionar los servicios públicos de forma eficiente.

<sup>16</sup> “Plataforma Electoral del licenciado Ezequiel Padilla”, en Miguel Osorio Marbán, *El Partido de la Revolución Mexicana*, México, CEN del PRI, v. 2, p. 181.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

única garantía del fortalecimiento de la justicia local, de la organización de los gobiernos y premisa a la libertad en toda la república.

A pesar de la presencia de la reivindicación del municipio libre en los programas electorales del PRI en 1946, volvió a aparecer en los documentos oficiales del partido sólo con los cambios efectuados durante la Primera Asamblea Nacional de 1950, en conformidad con el contenido del programa de campaña del presidente Miguel Alemán.<sup>18</sup> Sucesivamente, la atención hacia el municipio en el PRI fue ulteriormente reforzada con las modificaciones de estatutos y el programa de acción de 1953, donde aparecía un específico apartado en el programa de acción con el título “Frente a los problemas municipales”.<sup>19</sup>

El programa se enfocaba en el fortalecimiento económico, político y administrativo de las instituciones municipales a fin de mejorar los servicios públicos, tales como vivienda, salubridad, sanidad, lucha en contra del alcoholismo y de los vicios en general, mejoramiento moral, cívico y material de la comunidad, sin ninguna mención a los problemas de carácter político o de la democracia.<sup>20</sup>

Algunos años después, en los documentos reformados de 1960, el artículo sobre el municipio libre fue ampliado y fue nombrado la “célula generadora de la democracia”, siendo la base de la división política y administrativa de los estados, en conformidad a lo establecido por la Carta Magna.<sup>21</sup> El PRI lo concebía entonces como una fuente esencial de vitalidad y se comprometía a procurar su libertad, autonomía y mayor capacidad económica, exigiendo que fuese siempre una genuina expre-

<sup>18</sup> El punto cuatro de la declaración de principios del partido citaban: “El municipio es la institución política y social más directamente relacionada con la familia, el hogar y el individuo. Aspiración constante del Partido es garantizar su libertad y autonomía, logrando que sea siempre un auténtico reflejo de la voluntad democrática de los ciudadanos y responda en forma genuina a sus aspiraciones y necesidades”. La Declaración de Principios, Programa de Acción y los Estatutos de 1950 se pueden consultar en el libro de Osorio Marbán, v. 2.

<sup>19</sup> La Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos de 1953 se pueden consultar en *Historia Documental del PRI (HDPRI)*, México, ICAP-PRI, 1982, v. 6, p. 537-570.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 538.

<sup>21</sup> La Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos de 1960, se pueden consultar en *Historia Documental...*, v. 7, p. 463-529.

sión de la voluntad democrática de los ciudadanos.<sup>22</sup> El citado artículo definía, como antes, la acción administrativa del municipio como la más relacionada con la vida del hogar y del individuo, razón por la cual tenía que responder a la voluntad democrática de los ciudadanos. El partido se comprometía entonces a que los candidatos a cargos municipales fuesen siempre nativos o vecinos del municipio y con arraigo en él, siempre y cuando demostraran poseer las calidades inherentes al buen desempeño de sus funciones.

La estructura organizativa política del municipio

Paralelamente al desarrollo en las declaraciones y estatutos del PRI ocurrieron cambios en la estructura organizativa política del partido que involucraban cambios a nivel municipal. Si bien desde su nacimiento el partido tuvo siempre dos tipos de estructura, una directa, o sea por comités, y una indirecta, que en el PNR era representada por el conjunto de partidos nacionales, regionales y municipales, unidos en una especie de confederación de organizaciones y en que el PRM era constituida por los sectores, el PRM desarrolló más la estructura sectorial. Parece que en aquel entonces la vida política dentro de las entidades federativas se realizaba mediante un vínculo directo entre poder ejecutivo y los sectores, mientras que la estructura de comités del partido aún no estaba construida.<sup>23</sup>

La organización del partido a nivel municipal, aún en fase de formación, estaba constituida por los comités municipales, dentro de los cuales tenían que ser representados los tres sectores de manera armónica y equitativa.<sup>24</sup> La facultad primaria del comité municipal era presidir las sesiones plenarios donde se había de resolver la elección de candidatos a los puestos de los ayuntamientos. Todos los niveles de elecciones tenían que ajustarse al criterio de la democracia funcional,

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 465.

<sup>23</sup> Entrevista con Rodolfo Siller, realizada en la ciudad de México el 19 de julio de 2002.

<sup>24</sup> Según el artículo 44 de los estatutos del PRM, los comités municipales tenían que ser formados por siete miembros electos por los tres sectores.

así que los miembros del partido sólo podían participar en las elecciones internas dentro de sus respectivos sectores. En el caso de los candidatos a los puestos de ayuntamientos, el Consejo Regional, o sea la entidad del PRM a nivel estatal, fijaba el número para cada uno de los sectores: agrario, obrero y popular (el militar estaba excluido), teniendo en cuenta sus contingentes y su fuerza cívica. Así, los trabajadores organizados que integraban los sectores agrario y obrero tenían que elegir el número de candidatos (fijados éstos por el Consejo Regional) durante asambleas políticas formadas por los miembros de los sindicatos y las comunidades agrarias correspondientes, y celebrar dichas asambleas en los días establecidos por la convocatoria. Esta disposición significaba que la lista electoral de los candidatos municipales estaba integrada con los nombres electos durante la asamblea de los trabajadores. Para las votaciones del sector popular, que en aquel entonces no podía considerarse plenamente constituido y operante a la par de los otros sectores, se preveía un procedimiento *sui generis*.<sup>25</sup>

Estas normas estatutarias dejaban algunos puntos oscuros acerca del procedimiento. En efecto, según el estatuto los trabajadores organizados que participaban en la asamblea política tenían que proponer exclusivamente los candidatos señalados por su sector, los cuales debían después integrar la planilla del municipio apoyada por el partido, formando de esta manera una lista cerrada. Este dato permite suponer que, en realidad, los nombres propuestos durante las asambleas de los trabajadores fuesen sugeridos por las cúpulas de los sectores, y que, por consiguiente, faltara una propuesta de nombres “desde abajo”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> En cada municipio tenía que elegirse el número de candidatos específicamente asignado para integrar la planilla del partido. La votación debía efectuarse en listas especiales autorizadas por el Comité Municipal. Dentro del Sector Popular podían votar sólo los miembros del partido incluidos en el padrón oportunamente elaborado y publicado por el comité municipal un mes antes de la elección, y los miembros del sector militar.

<sup>26</sup> Los candidatos que eran electos en las asambleas políticas de los sindicatos y de las comunidades agrarias debían totalizar un número de votos proporcional a los trabajadores votantes. Los estatutos preveían que, si a las asambleas de los sectores obrero y campesino hubiesen acudido los dos tercios de los miembros de las organizaciones, el candidato triunfante habría ganado con un número de votos del total de los miembros registrados en su agrupación. Si el número de

El PRI continuó siendo organizado en dos estructuras, la directa (por comité) y la indirecta (por sectores), pero empezó a desarrollarse más la estructura indirecta (que había sido atrofiada en el PRM), en una organización piramidal vertical que se extendía desde la federación, a los estados y a los municipios.

Una de las novedades fue la reducción del peso de los sectores al interior de los comités del partido. Así ocurrió en los órganos del partido a nivel municipal, o sea en los comités municipales. La obligatoriedad de la estructura sectorial fue suprimida a nivel municipal y el reformado artículo 52 de los estatutos de 1950 enunciaba que los comités municipales tenían que ser integrados por cinco miembros del partido residentes en el municipio correspondiente por designación del Comité Central Ejecutivo (CCE), con lo que se puede deducir que el único requisito para ser parte del comité municipal era ser un miembro del partido considerado entre las personalidades más representativas de las actividades económicas y sociales de la población y residente en el municipio.

Al mismo tiempo, el partido operó una centralización hacia los municipios a través de una expansión del CCE que ahora controlaba directamente las elecciones internas de los comités municipales, gracias al establecimiento del nombramiento directo.

El punto IX de los estatutos de 1950 evidencia la acrecentada influencia del CCE en los estados y en los municipios, pues otorga a este órgano la facultad de resolver en modo definitivo las elecciones internas de candidatos a gobernadores, diputados federales, senadores, diputados locales, presidentes municipales y, en algunos casos, funcionarios del poder judicial y municipal inferior.

La expansión geográfica de la estructura del PRI y la necesidad de controlar cada vez más el territorio a nivel local puede vislumbrarse también en el aumento de los subcomités en 1950, cuando el artículo 62 estableció que los comités regionales del PRI podían autorizar al Comité Municipal la formación del número de subcomités que fuera

---

trabajadores organizados que tomaban parte en la asamblea era inferior a los dos tercios del número total de los miembros registrados por las organizaciones, el candidato triunfante habrá tenido como total de la votación sólo el número de votos de los presentes.

necesarios.<sup>27</sup> En el Distrito Federal estos órganos fueron denominados subcomités de distrito y, como los comités municipales, eran colocados bajo el control del CCE. Luego, con la reforma de 1953, fueron creados los subcomités distritales que habrían de permitir al partido difundir su acción hasta las células más pequeñas de la organización social como pequeños pueblos, rancherías e incluso las congregaciones indígenas. Ahora, ¿cómo ocurría a nivel local la compenetración entre aparato de estado y aparato de partido?

Frecuentemente la llamada “maquinaria oficial” se apoderaba de los comités del partido a nivel estatal y local. La interferencia era facilitada por la dependencia económica del gobierno, no sólo a nivel federal, donde el presidente de la República establecía la cantidad de subsidios que la Secretaría de Hacienda tenía que reservar al partido, sino también a nivel estatal, donde el gobernador era el que daba vida al partido al dar una cuota, tanto a los comités estatales como a los municipales.<sup>28</sup>

Las denuncias del PAN apuntaban a la grave situación generada por la escasez de recursos que inevitablemente generaba la subordinación del municipio:

Sobre el abandono y la miseria de los municipios, fatalmente se levanta la tiranía. El poder central ignora las necesidades locales y procede exactamente conforme al peor modelo del feudalismo asentista: entrega en manos de capataces ladrones e ineptos la riqueza humana y material de las comunidades locales a cambio de un apoyo político, simulación miserable de consenso ciudadano [...]. Compárese el presupuesto de la federación con el de los esta-

<sup>27</sup> Los subcomités parecía adquirir mayor importancia a partir de los estatutos de 1950, pues en estos eran mencionados autónomamente en la lista de los órganos del partido y ya no eran indicados de forma genérica como parte de uno de los artículos en referencia a los comités municipales. Tampoco aquí se preveían divisiones sobre la base de los sectores.

<sup>28</sup> “Los gobernadores a su vez hacían lo propio con los partidos estatales, le pasaban un subsidio al PRI en cada estado y en cada municipio, para que pagaran sus gastos”. Entrevista con Rodolfo Siller, grabada en la ciudad de México el 29 de agosto de 2001. Ver también Rodolfo Siller, *La crisis del Partido Revolucionario Institucional*, México, B. Costa-Amic, 1976.

dos. Todo ellos juntos tienen un presupuesto que no llega al veinte por ciento del federal. Y ni siquiera es posible establecer comparación entre éste y el presupuesto sumados de todos los municipios del país. Hay comunidades municipales que producen para el gobierno central [...] y en cambio, su propio presupuesto misérrimo, entregado además a la voracidad y a la ineptitud de caciquismo, no les ha permitido todavía la erogación modestísima de un elemental sistema de drenaje y agua potable.<sup>29</sup>

En efecto, en los estados los gobernadores trataban de nombrar personas cercanas a ellos en calidad de secretarios de los comités regionales del PRI. Por ejemplo, en el caso de las elecciones internas de Guerrero, en 1948, se denunciaba una situación de “rebeldía sistemática de los comités municipales y regionales”.<sup>30</sup> La queja presentada por el diputado Nabor A. Ojeda iba dirigida al presidente del PRI, Sánchez Taboada, y al secretario de gobernación, Ruiz Cortines, mostraba los fraudes electorales causados por la rebelión de los comités del PRI, que no registraban las planillas internas de los precandidatos a diputados y regidores de los municipios, trasgrediendo así las ordenes del secretario general del CCE, Teófilo Borunda. Según las acusaciones, los fraudes habían sido cometidos por los presidentes y secretarios de casillas, elegidos entre los amigos íntimos del gobernador y de su grupo. El diputado Nabor A. Ojeda denunciaba dichas elecciones como el preámbulo de la imposición del futuro gobernador del estado de Guerrero, puesto que el mismo gobernador manejaba los fondos públicos y, por lo tanto, podía consumir dicha imposición. El gobierno estatal tenía el control sobre los empleados y parientes que formaban los comités municipales y el comité regional del partido. Se pedía por lo tanto al presidente del PRI, Sánchez Taboada, que pusiera fin a la rebeldía de los comités municipales y del comité regional que no estaban respetando la convocatoria del partido. El diputado apuntaba que desde hacía un año había explicado la situación a Sánchez Taboada y solicitado el

<sup>29</sup> “Informe a la V Convención...”, 1950, p. 211-212.

<sup>30</sup> AGN, Ramo *Gobernación y Partidos Políticos*, v. 2/312 (29)31597, C. 9, BIS I, E. 4.

envío de delegados por lo menos en los municipios más importantes para que se dieran cuenta de las maniobras y la intromisión de la “maquinaria oficial” en las elecciones internas.<sup>31</sup> Empero, el presidente del PRI no sólo no había querido resolverla sino que, por el contrario, había dejado todo en manos de los comités municipales y regionales y del gobernador del estado.

Se trataba de una situación común en varios municipios del estado de Guerrero. En Tlacotepec, por ejemplo, Caritino Maldonado, presidente del Comité Regional del PRI, y concuño del gobernador, abusando de la ignorancia de sus compañeros había roto la planilla, si bien ésta reunía todos los requisitos obligatorios,<sup>32</sup> aduciendo que, tratándose de sus propios partidarios, no necesitaban de ningún registro.

En los municipios de Tepecoacuilco y Teloloapan, el gobernador Leyva Mancilla, no teniendo gente para renovar sus cuadros políticos, hacía concurrir al personal de los comités municipales. En Cuauhtepac hizo renunciar al presidente del consejo municipal, Efrén Sandoval, para que compitiera como candidato a presidente municipal; lo mismo había ocurrido muchas veces en Acapulco, con su cuñado, y también en Taxco.

La protesta terminaba con la declaración de que ya era tiempo que fueran cumplidas las promesas públicas de Sánchez Taboada y de Miguel Alemán de dejar a los pueblos en libertad de elegir a sus mandatarios. Ambas promesas estaban reafirmadas en los estatutos del PRI, en la Carta Magna y en la Constitución de Guerrero.

Otro caso que evidencia la injerencia de los gobernadores a nivel local es el de Durango, en 1951, después de las reformas de estatutos de 1950 que, como quedó mencionado antes, ponían el nombramiento de los comités municipales bajo el Comité Central Ejecutivo, sobre propuesta del Comité Ejecutivo Regional.

En este caso encontramos una protesta por parte del presidente del CER del PRI, Enrique Campos Luna, enviada a Sánchez Taboada en

<sup>31</sup> Había solicitado delegados en Taxco, Iguala, Huitzucó, Tepecoacuilco, Coacula, Teloloapan, Argelia, Apaxtla, Omotepec, Azoyú, San Luis Acatlán, Tecpan de Galeñas, Jilapa y Tuxtla.

<sup>32</sup> *Ibidem*. La planilla cumplía con los requisitos de las 500 firmas y un manifiesto impreso del programa.

la que suplicaba en nombre del gobernador del estado, Enrique Torres Sánchez, no efectuar la integración de los comités municipales del PRI propuestas el año anterior, antes del cambio ocurrido en el Comité Regional del PRI y de la toma de posesión del nuevo gobernador.<sup>33</sup> Suplicaba entonces al presidente del PRI esperar nuevas indicaciones por parte del Comité Ejecutivo Regional:

pues siendo propósito del propio nuestro Señor Gobernador el de que, para garantizar lo mejor posible de los intereses de nuestro Partido, se haga una revisión cuidadosa de la idoneidad de las personas propuestas por dicho Comité del cual eran Presidente y Secretario respectivamente los señores Rafael Ascarzagara Moreno y Tomás Palomino Rojas [...] <sup>34</sup>

#### Elecciones internas

Una vez que el mandatario estatal había logrado controlar los comités municipales y regionales del partido el juego electoral tomaba su camino. Como hemos visto, a partir de 1946 los comités municipales estaban nombrados directamente por el Comité Central del PRI, bajo la propuesta del Comité Regional, y la duración del cargo se extendía por un periodo indefinido pues éste no estaba especificado en los estatutos de 1950, aunque sí en los anteriores, pues dicho periodo era de un año en 1938 y de tres en 1946. Además, los estatutos de 1950 indicaban como tarea principal del comité municipal presidir las asambleas plenarios en las cuales se deliberaba acerca de las elecciones de los candidatos a los cargos municipales.

La etapa sucesiva eran las elecciones constitucionales. Sin embargo, el momento más relevante de la contienda eran las elecciones internas para seleccionar los que después se presentarían como candidatos del PRI a presidentes municipales en la contienda para los puestos de elección popular.

<sup>33</sup> AGN, Ramo *Gobernación y Partidos Políticos*, v. 2/312(29)31597, C. 9, BIS I, E.4, t. II.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Los casos encontrados muestran que, no obstante esta dependencia de los comités del partido por parte de los funcionarios públicos, y la consiguiente imposición, se desencadenaba una fuerte competencia interna entre los precandidatos. Durante el proceso de selección, las fuerzas locales estaban obligadas a emerger para conquistar su cargo adentro del partido, así que en este momento se ponía en evidencia el mapa de las fuerzas en pugna presentes en el territorio, entre las cuales, evidentemente, participaban los cacicazgos.

Entre 1946 y 1950 el partido había instituido un sistema de elección interna que recalca el sistema constitucional y preveía que las diferentes candidaturas fueran formalizadas en planillas, cada una identificada por un preciso distintivo. Así que las diferentes fuerzas antagónicas que luchaban adentro del PRI formaban, en su interior, comités o grupos en favor de sus propios candidatos. Por ejemplo, en 1947, durante las elecciones internas municipales para los puestos de regidores en la cabecera de Apatzingán, Michoacán, contendieron tres planillas: dos locales y una externa.<sup>35</sup> La planilla *Círculo Rojo*, del Frente Juvenil Apatzinguense, con la que simpatizaban el presidente municipal y toda la maquinaria municipal, apoyada por el diputado local de distrito, Abraham Mendoza (lo que significaba el apoyo del gobernador); la planilla *Comité Municipal Frente Zapatista* que, no obstante desempeñar sus labores dentro del PRI, se hallaba fuera de la influencia oficial del Estado o municipio y estaba compuesta por elementos independientes; finalmente, existía la planilla apoyada por el Comité de Propaganda y por fuertes grupos de sindicatos de panaderos, albañiles, choferes, peluqueros, músicos, recolectores de limones y fruta y algunos grupos de las comunidades agrarias del municipio.

Por lo general, el gobernador intervenía de modo preponderante en la selección de los presidentes municipales y actuaba como árbitro para poner de acuerdo las diferentes fuerzas en conflicto, buscando llegar a un compromiso.

Recordemos que durante el sexenio de Ávila Camacho habían sido los gobernadores quienes ejercieron presión para iniciar una reorganización radical de la estructura del PRM, puesto que consideraban al

<sup>35</sup> AGN, DIPS, v. 99, exp. 2-1/131/903.

sistema cardenista demasiado centralista.<sup>36</sup> Una hipótesis plausible reside en la amplia autonomía concedida por Cárdenas a los sectores y al vínculo privilegiado establecido con el presidente,<sup>37</sup> que restaba poder a los ejecutivos locales. En efecto, los gobernadores habían propuesto un redimensionamiento del papel de los líderes de las centrales obreras y campesinas para fortalecer el partido en acuerdo con los ejecutivos estatales:

fortalecerlo [al partido] caminando estrechamente de acuerdo con los ejecutivos de los estados, y acordar la inmediata eliminación de los líderes de las centrales obreras y campesinas para que éstos no intervengan en asuntos de carácter político en virtud que su posición debe ser meramente social. [...] se pugnaré para que no sea un partido de centrales sino un compacto núcleo de masas perfectamente disciplinadas en los estados del país, en los que se constituirán las Federaciones políticas.<sup>38</sup>

Si bien los casos eran diferentes de estado a estado, por lo que no es posible establecer un esquema universalmente válido, el sistema priísta concedía a los gobernadores amplio poder en su territorio. A veces, la importancia de la voluntad del gobernador era tal, que podía llegar a ser considerada un factor más decisivo que la del mismo presidente de la República, como relata el enviado de Gobernación durante las elecciones en el estado de Sonora en 1949: “Entre la mayoría de los candidatos que participan en la elección reina un gran pesimismo, pues cualquiera que sea la popularidad que cuenten, esperan que el fallo se dé en favor de los que cuenten con la voluntad del Gral. Rodríguez, al que consideran factor decisivo, aún más poderoso que el señor presidente de la República. Esta opinión la oímos en boca de muchos empleados del gobierno local”.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> “Varios gobernadores propugnan por el cambio del PRM. 2 de diciembre de 1941”, en *Historia Documental...*, v. 4, p. 584-585.

<sup>37</sup> Entrevista con Rodolfo Siller, realizada en la ciudad de México el 19 de julio de 2002.

<sup>38</sup> “Efectiva y fuerte coalición con los gobernadores requiere el PRM. 27 de febrero de 1941”, en *Historia Documental...*, v. 4, p. 582.

<sup>39</sup> AGN, DIPS, v. 102, exp. 2-1/131/1021, t. 1.

Si bien no había un esquema único para resolver los conflictos que se desataban durante la selección de los precandidatos en el PRI, la estrategia más conveniente era llegar a las elecciones presentando una sola planilla. Este fue el caso, por ejemplo, del estado de Tlaxcala en 1949, donde en todos los municipios, a excepción de uno, el PRI había presentado sólo la planilla apoyada por el gobernador.

Cuando existían muchas planillas, la intervención del ejecutivo estatal tenía como finalidad unificar las planillas contendientes, formando, si era posible, una de “transición”, y a veces podía omitir las elecciones, como ocurrió en el caso de Salvatierra (Guanajuato) en 1947.<sup>40</sup> En este municipio en un principio se habían presentado tres planillas, pero los tres precandidatos habían sido convocados, junto al presidente municipal, por el Comité Ejecutivo Regional del PRI en la capital del estado, donde les había sido comunicado que el gobernador quería hablar con ellos. El gobernador los había persuadido que, para el bien de la población, era conveniente presentar una planilla única de coalición. Así se formó una nueva planilla en la que el candidato a la presidencia municipal era una cuarta persona, Fulgencio López, dos regidores para cada uno de los tres anteriores “partidos” y el séptimo regidor por sorteo. Los regidores de la planilla eran siete, por lo tanto la nueva lista era formada por dos regidores por cada uno de los tres candidatos que antes capitaneaban su propia planilla, más uno por sorteo. En virtud de dicho acuerdo, y con el consenso del CER del PRI, en Salvatierra no se efectuaron elecciones internas, pero la recomposición de los intereses y la consecuente disciplina a veces eran más difíciles de alcanzar. En este caso, el candidato Fulgencio López amenazó romper el acuerdo y no comparecer en la planilla “de compromiso” manifestando estar en desacuerdo con los demás designados. Luego pactó con el gobernador, obteniendo su consenso, y al final fue oportunamente registrada la versión final de la nueva planilla que, omitiendo las elecciones internas, habría de participar directamente con el distintivo tricolor en las elecciones municipales constitucionales.

<sup>40</sup> AGN, DIPS, v. 99, exp. 2-1/131/907 del 10 de noviembre de 1947 y v. 102, exp. 2-1/131/1021, t. 1.

Casi siempre se elegía como presidentes municipales a hombres cercanos al gobernador, por esto las elecciones de los candidatos locales normalmente se efectuaban después de la elección del mandatario estatal. La complejidad de las resoluciones de los casos era variada. Existían gobernadores capaces de ejercer un pleno control en su territorio y otros que carecían de este poder y, por lo tanto, estaban más sujetos a la corte de políticos-consejeros que se formaba en torno a él por personajes influyentes.<sup>41</sup>

Era muy importante la unidad del grupo alrededor del candidato a gobernador; en caso de fuerte división ésta se podía reflejar en la pluralidad de candidatos a diputados del Congreso Local y en las planillas de ayuntamiento, sobre todo en los lugares más importantes del estado, creando así problemas que habrían podido repercutir al momento de las elecciones constitucionales.<sup>42</sup> Por ejemplo, en las elecciones municipales de Sonora de 1949, como reflejo de la división del grupo del candidato a gobernador, Soto, surgieron problemas en varios municipios (Nogales, Guaymas, Cajeme-Ciudad Obregón y Navojoa), según el reporte del encargado de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales:

Es muy probable que, en aquellos casos donde el Partido dicte un fallo injusto, esto es, dándole el triunfo a los influyentes y negándoselos a los que cuentan con arraigo en sus municipios, se acrecienta el descontento que priva entre sus simpatizadores y que éstos, a la hora de la elección constitucional, sumen sus contingentes a la oposición, cualesquiera que sean sus candidatos, como sucederá en Guaymas y Ciudad Obregón.<sup>43</sup>

Luego, una vez seleccionado el candidato interno, venían las elecciones constitucionales y el PRI ganaba las elecciones.

<sup>41</sup> Un ejemplo posterior lo encontramos en la renovación de poderes en el Estado de Sonora en 1964. AGN, DIPS, v. 443, exp. 1.

<sup>42</sup> Ver el caso de Sonora en 1949, AGN, DIPS, v. 102, exp. 2-1/131/1021, t. 1.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

## Estructura electoral y del partido

Quizá sea importante subrayar aquí la estratégica interconexión que se vino a crear entre los comités del partido y los comités electorales. En efecto, los dos grandes cambios del partido, en 1946 y en 1950, ocurrieron paralelamente a la Ley Electoral promulgada en 1946 y a su modificación de 1951.

La ley electoral del 7 de enero de 1946 colocaba, por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral bajo la responsabilidad del gobierno federal, obrando así un verdadero cambio estructural en el derecho electoral.<sup>44</sup> Se trató de una innovación particularmente importante, puesto que instituyó el padrón electoral y una estructura general en materia electoral que había de durar hasta la reforma de 1973.<sup>45</sup>

En 1951 la ley electoral fue reformada con nuevas disposiciones y modificaciones de forma.<sup>46</sup> Conforme a las nuevas disposiciones, los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral eran: la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales, la Mesa Directiva de la Casilla y el Registro Nacional de los Electores. Además, se creaba el Registro Nacional de Electores en sustitución del anterior Consejo del Padrón Electoral.

<sup>44</sup>Hasta entonces, los procesos electorales habían sido reglamentados por la precedente ley del 2 de julio de 1918. Ver *Legislación electoral mexicana 1812-1973*, México, Publicación del *Diario oficial de la Secretaría de Gobernación*, 1973; Emilio Zebadúa, “Los conceptos de soberanía y democracia en México a lo largo de su historia”, en *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación, 1998, p. 43-52.

<sup>45</sup>Francisco José Paoli Bolio, “Legislación y proceso político”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI, 1985, p. 129-155. Los organismos electorales previstos por la nueva ley eran: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Además, la ley restauraba el capítulo referido a los partidos políticos, definidos en modo orgánico por medio de requisitos específicos.

<sup>46</sup>Por ejemplo, la Comisión Federal de Vigilancia fue sustituida por la Comisión Federal Electoral. Ver *Legislación electoral...*, 1973.

La Comisión Federal Electoral (CFE), con sede en la ciudad de México, estaba ahora compuesta por un solo miembro del poder ejecutivo, el secretario de Gobernación en el rol de presidente y, como antes, por dos miembros del legislativo (que estaba formado en su mayoría por los miembros del mismo PRI), además de tres representantes de los partidos. La nueva comisión de hecho concentraba las funciones que antes correspondían a las comisiones locales electorales.<sup>47</sup> En efecto, mientras que la ley de 1946 dejaba a las comisiones electorales locales la designación de los comités distritales, la nueva normativa preveía que una de las funciones de la CFE fuese la designación de los ciudadanos que debían integrar las comisiones locales y los comités distritales.<sup>48</sup> De esta manera, la Comisión Federal Electoral mantenía sus anteriores funciones de consulta y control, a las cuales se añadía la tarea de efectuar la división del territorio de la República en distritos, prerrogativa que anteriormente correspondía al Consejo del Padrón Electoral.

Particularmente importante era el cambio en las comisiones electorales locales y en los comités distritales por lo que atañe a los partidos políticos. De hecho, las comisiones y los comités tenían que ser integrados por tres miembros titulares y tres suplentes, designados por el CFE, mientras se eliminaban los componentes provenientes de los partidos. Los representantes de los partidos podían participar en las sesiones de la Comisión Local y de los comités distritales, pero sin derecho al voto. Por consiguiente, los partidos seguían manteniendo una representación a nivel federal, aunque perdían fuerza a nivel local.

Los comités distritales electorales mantenían la facultad de dividir el territorio del distrito en secciones electorales y tenían ahora que designar a los ciudadanos integrantes de las mesas directivas de las casillas electorales del distrito. Puesto que habían sido eliminadas las juntas computadoras, el conteo de los votos en las elecciones para

<sup>47</sup> En efecto, la Comisión Federal Electoral iba a emitir, no sólo el reglamento de las comisiones locales, sino también el de los comités distritales y el del Registro Nacional de Electores.

<sup>48</sup> El artículo 21 preveía que los miembros de los comités distritales fuesen propuestos por las comisiones locales electorales a la Comisión Federal Electoral, la cual iba a efectuar la designación, si la juzgaba conveniente. Tenía, sin embargo, la facultad de nombrar otra persona que poseyera los requisitos previstos por la ley.

diputados, senadores y presidente de la República, correspondía a los comités distritales.

Así que la red de comités que el PRI supo desarrollar cada vez más a nivel territorial originó una estructura paralela y sobrepuesta a la malla de los organismos electorales. A nivel federal existía el Comité Ejecutivo del PRI y la Comisión Federal Electoral; a nivel estatal los comités regionales del PRI y las comisiones locales electorales; a nivel municipal los comités municipales y los comités distritales locales y, finalmente, a partir de 1960, los comités seccionales del partido que coincidían con las secciones electorales en las cuales estaba dividido cada distrito electoral, que a su vez correspondían al número de casillas instaladas.

Ambos sujetos federales, la Comisión Electoral Federal y el Comité Ejecutivo del PRI, habían vivido una progresiva centralización. Parece obvio el mayor peso del partido en la Comisión Federal que, de hecho, estaba compuesta por cuatro priístas contra dos miembros de los otros partidos.<sup>49</sup>

A nivel federal, la conexión entre los organismos electorales y la así llamada “maquinaria electoral” del PRI se daba a través del secretario de Gobernación, elemento clave de comunicación entre el presidente de la República y presidente del PRI. Los mecanismos de concertación en la selección de los candidatos se resolvían entre las cúpulas del Ejecutivo (presidente de la República y secretario de Gobernación) y del partido (presidente del PRI), cuando el secretario de Gobernación desempeñaba el papel de presidente de la Comisión Electoral Federal y único representante del ejecutivo en dicho organismo.

Además, los partidos no tenían derecho al voto en las comisiones electorales locales y en los comités distritales, precisamente donde habrían podido ejercer un peso igualitario (tres miembros por los que estaban compuestas las comisiones y comités contra los tres representantes de los partidos). A esto hay que agregar que las comisiones electorales locales y los comités distritales estaban controlados desde el centro.

<sup>49</sup> Recordemos que la Comisión Federal Electoral estaba compuesta por el secretario de Gobernación, miembro del PRI, dos miembros del legislativo, que estaba formado en su mayoría por los miembros del mismo partido, y tres representantes de los partidos, de los cuales uno era, obviamente, del PRI.

Gracias a esta trama, durante las elecciones constitucionales la fuerza de la estructura territorial del PRI se revelaba especialmente a nivel local, donde había desarrollado su red de subcomités y comités seccionales con los cuales cubría todas las secciones electorales de los comités distritales electorales.

Cierta confusión entre la esfera de acción de los partidos y la esfera político-institucional parecía inevitable. Por ejemplo, precisamente en el Distrito Federal, entidad significativa por el número de sufragios, se hallaba una curiosa homonimia: los comités del partido allí instalados (que sustancialmente eran el equivalente de los comités municipales) eran denominados comités distritales, es decir, con el mismo título de los organismos electorales llamados, precisamente, comités distritales electorales. Además, desde 1946 los estatutos del Partido contemplaban la instalación de tantos comités distritales como distritos electorales hubiera. En el ámbito de los comités municipales del PRI el problema no se presentaba ya en la existencia de un número de comités de partido mayor al de los comités distritales electorales, pues un distrito electoral estaba formado por varios municipios.

El punto que nos parece interesante es la capacidad de extensión capilar del partido hacia pequeños núcleos territoriales, sustancialmente homogéneos, como los barrios, las colonias, las rancherías. Los comités seccionales, en función en cada sección electoral, fueron instituidos con los estatutos del PRI de 1960 pero, antes de esta fecha, con los estatutos de 1950 habían adquirido importancia los subcomités y, con los estatutos de 1953, los subcomités distritales que iban a permitir al partido alcanzar las más pequeñas células de la organización social. Por lo tanto, parece posible suponer que antes de la institución formal de los comités seccionales, un papel análogo fuese desempeñado, en la práctica, por los subcomités. La crónica de las elecciones acontecidas entre 1949 y 1955 revela la importancia en el proceso electoral de los subcomités del partido, órganos que parecían coincidir con las secciones electorales y, por lo tanto, con las casillas.<sup>50</sup> Éstos parecían

<sup>50</sup> El artículo 62 de los estatutos del PRI de 1950 permitía al Comité Ejecutivo Regional autorizar al Comité Municipal para la formación del número de subcomités (S. C.) que fueran necesarios. Los S. C., igual que antes, tenían que ser compues-

adquirir mayor importancia a partir de los estatutos de 1950, en los cuales eran, de hecho, mencionados autónomamente en la lista de órganos del partido y ya no eran indicados generalmente en referencia a los comités municipales.<sup>51</sup> Luego, en la reforma estatutaria del 1953, la modificación de mayor relevancia fue la creación de subcomités distritales que habrían de permitir al Partido la expansión de su influencia hasta las células de la organización social del país, activando las funciones cívicas, es decir, electorales, en los pequeños pueblos, en las rancherías e incluso en las congregaciones indígenas.<sup>52</sup>

En efecto, cerca del período electoral los comités regionales del partido desempeñaban una labor febril en la instalación de los subcomités. El 15 de marzo de 1949, día de la convocatoria del PRI, César Cervantes declaraba públicamente la instalación de 200 subcomités en el Distrito Federal y preveía por lo menos la instalación de otros 1 000 para el mes de julio, es decir, cuando se efectuaran las elecciones constitucionales.<sup>53</sup> Lo mismo acontecía en el resto de las entidades federativas.<sup>54</sup>

---

tos por un presidente, un secretario y un tesorero, y la designación dependía, ahora, del Comité Municipal.

<sup>51</sup> Hay que subrayar que en estas pequeñas células no se preveían divisiones sobre la base de los sectores.

<sup>52</sup> “Proyecto del programa de acción política y estatutos del PRI. 5 de febrero de 1953”, en *Historia Documental...*, v. 6, p. 529. En el mismo volumen están contenidos los estatutos de 1953, p. 551-570.

<sup>53</sup> “Hoy se iniciará la lucha política en el seno del PRI”, en *Excélsior*, México, 15 de marzo de 1949. Anteriormente, el 26 de febrero se anunciaba la inauguración por parte del Comité Regional del PRI en el D. F. del 12° subcomité. Ver “El PRI inaugura hoy doce subcomités”, en *Excélsior*, México, 26 de febrero de 1949. Al día siguiente se daba la relación de la labor del CER con la instalación de 180 subcomités en el D. F. “Aumentan los subcomités del Partido Revolucionario Institucional”, en *Excélsior*, México, 27 de febrero de 1949.

<sup>54</sup> Por ejemplo, según la voz oficial del partido, los comités regionales de los estados de Chiapas, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Veracruz habían extendido su acción llegando hasta el más pequeño núcleo de población en cada entidad, creando subcomités en las delegaciones, colonias, agencias municipales, barriadas y centros populares de las ciudades más importantes. “El pueblo y su Partido”, *La República*, n. 21, 1 de marzo de 1950, p. 12-13. Por ejemplo, en Morelos se hablaba de 32 comités municipales y 190 subcomités instalados. En Nayarit, se decía que el campo de acción del partido se iba extendiendo con la instalación de subcomités y comités

El 20 de marzo de 1955, se declaraban en función 1 722 de los 1953 subcomités instalados en el Distrito Federal, a los que pronto iban a ser agregados los que faltaban.<sup>55</sup> No por casualidad, en ocasión de las elecciones constitucionales, las casillas colocadas en el Distrito Federal serían aproximadamente 2 000; por lo tanto, aun considerando un margen de error derivado de la discrepancia de los datos encontrados, se puede confirmar la hipótesis según la cual el PRI abarcaba casi todas las casillas.<sup>56</sup> De acuerdo con las estimaciones de los periódicos, para poder vigilar el proceso electoral en todas las secciones cada candidato tenía que mover un equipo de casi 2 000 personas,<sup>57</sup> proporciones que parecen haber ido creciendo con el tiempo.<sup>58</sup>

Durante las elecciones federales los comités distritales electorales adquirirían una importancia estratégica fundamental, no sólo por las elecciones locales sino también federales: en aquellos se designaban a los miembros de la Mesa Directiva de Casilla de cada sección del distrito electoral y se realizaba el escrutinio final.<sup>59</sup>

Según la crónica, para 1955 el PRI era el único partido capaz de postular candidatos en todos los distritos electorales de la República. Este hecho determinaba, conforme a las disposiciones de la ley electoral, un mayor porcentaje de miembros del PRI en las casillas, ya que cada candidato tenía, por derecho, sus representantes.

---

en todos los municipios del estado. “La obra revolucionaria de nuestro partido a través de los comités regionales”, *La República*, n. 2, 15 de marzo de 1949, p. 15.

<sup>55</sup> “En los frentes políticos”, en *Excélsior*, México, 20 de marzo de 1955. Los mismos datos son reportados en *La República*, n. 154, 15 de marzo de 1955, p. 14-15.

<sup>56</sup> La revista *Impacto*, n. 9, 9 de julio de 1955, hablaba de 2 065 casillas en el D. F., o sea un promedio de 100 casillas por distrito. La estimación ofrecida por *Excélsior* era de 1 952 casillas en el D. F. Ver “En los frentes políticos”, en *Excélsior*, México, 2 de abril de 1955.

<sup>57</sup> “En los frentes...”, 2 de abril de 1955.

<sup>58</sup> En las elecciones de 1961 la crónica mencionaba 3 138 casillas en el D. F. correspondientes a otras tantas secciones electorales, ubicadas en los 24 distritos en los que se había dividido la capital. Cada distrito abarcaba alrededor de 130 secciones electorales. “En los frentes Políticos”, en *Excélsior*, México, 1 de julio de 1955.

<sup>59</sup> La Mesa Directiva de Casilla estaba compuesta por un presidente, un secretario, escrutadores y representantes, tanto de los partidos nacionales, como de los candidatos.

La composición de la Mesa Directiva de Casilla era importante, puesto que el elector tenía que exhibir su credencial frente al presidente de la sección, el cual, antes de permitir la votación, tenía que revisar la lista nominal de electores. Luego, el secretario tenía que poner en la lista la palabra “votó”. Este procedimiento podía originar errores y fraudes, especialmente en una situación en la que las dificultades de tipo organizativo no eran para nada insignificantes. Por ejemplo, en 1955 la falta de respeto hacia la ley sobre el empadronamiento, originó problemas de doble padrón.<sup>60</sup> En muchos lugares no habían sido colocadas las casillas, aun si oficialmente se declaraban en función; en otros faltaban las boletas y ni siquiera se sabía si los funcionarios las habían recibido, o bien si las habían ocultado para no entregarlas. Entre los fraudes indicados por los partidos de oposición, se encontraban los directamente cometidos por los funcionarios de casilla, que permitían que votaran incluso quienes no aparecían en las listas, en secciones equivocadas, sin credencial, o bien denunciaban la presencia de “porras viajeras de volantes” de uno a otro distrito, llevados en camiones, para que votaran con credenciales falsas.<sup>61</sup>

Concluida la operación de voto, cada Mesa Directiva de Casilla tenía que proceder al escrutinio y formar los paquetes electorales, que iban a ser enviados directamente al respectivo Comité Distrital Electoral, el cual tenía que proceder al escrutinio final de todas las casillas de su distrito. Recordemos que los miembros de los comités distritales eran nombrados por el centro, es decir, por la Comisión Federal Electoral. Por esto, según las crónicas, la designación de los funcionarios de los comités distritales se hacía en favor de los miembros del PRI.<sup>62</sup>

Regularmente, en la fase en la que los paquetes electorales llegaban a manos de los comités distritales se perdía todo control sobre ellos y, por consiguiente, ya no era posible ningún tipo de vigilancia.<sup>63</sup> La fase siguiente preveía que los paquetes electorales, relativos a las elecciones de diputados y presidente de la República, fuesen enviados

<sup>60</sup> “La ley electoral”, en *Excélsior*, México, 28 de julio de 1955.

<sup>61</sup> “Se quejan PAN, PP, PNM de fraude”, en *Excélsior*, México, 4 de julio de 1955.

<sup>62</sup> “La ley...”, 28 de julio de 1955.

<sup>63</sup> *Ibidem*.



directamente del Comité Distrital a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y los relativos a la elección de senadores a la Comisión Electoral Local.<sup>64</sup> Llegados a la Cámara, los paquetes electorales iban a ser examinados por una Comisión Instaladora, determinada por mayoría de votos durante la última sesión de la Cámara y, por lo tanto, por los miembros del PRI que constituían la mayor parte de todo el Congreso.

Como es obvio, el control de la dimensión local a través de la centralización institucional, en esta compenetración entre mallas del partido y gobierno se revelaba de estratégica importancia en las elecciones federales y por consiguiente en el mantenimiento mismo del sistema político.

La importancia de la gobernabilidad a nivel local para el mantenimiento mismo del sistema político no tardará en manifestarse en la insurgencia municipal de la mitad de los setenta y en los años ochenta cuando el municipio se transformó en el primer enclave de alternancia electoral, poniendo así de manifiesto un fenómeno cuyas raíces habían quedado latentes a lo largo de la consolidación del poder político revolucionario.

<sup>64</sup> Artículo 107 de la Ley Electoral Federal de 1951.