



111
zej

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA ADMINISTRACION ELECTORAL FEDERAL DE
1994 EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR**

T E S I S A

Q U E P R E S E N T A :

JOSE LUIS RODRIGUEZ HERNANDEZ

PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

ASESOR: PROF. PABLO ROSAS CERVANTES



MEXICO, D. F. CIUDAD UNIVERSITARIA.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

- * Con mucho cariño a la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por haberme dado la oportunidad de ser educado en ellas.
- * A mis padres con orgullo y de singular manera a mi madre, que con su amor y gran espíritu de superación me indujeron a este esfuerzo.
- * A mi hermano Manuel por sus consejos, comprensión y cariño mostrados siempre.
- * A mi mujer Iskra, que forma parte muy importante en mi vida, por su cariño, capacidad y comprensión que me motivan a seguir adelante.
- * Especial agradecimiento al Licenciado Felipe Solís Acero, admirado y querido maestro y amigo; por su impulso y apoyo para la realización de este trabajo, para él mi eterna y sincera gratitud.
- * Para mis entrañables amigos de toda la vida: Fernando Santos Madrigal, Gustavo Orozco Arroyo y Enrique Navarro Gallardo, por sus invaluable orientaciones y apoyos profesionales y personales.
- * A la profunda e imperecedera amistad y consejo de mis respetables amigos sudcalifornianos: Matías Amador Moyron, Francisco Iatarain Bernal y Miguel Angel Solís Rivas.
- * A mis queridos amigos que me brindaron su confianza, apoyo y amistad en mis inicios profesionales: Armando Chávez Valencia, Francisco Iepeda Romero y Jorge Carlos Belloc Vázquez.

CONTENIDO

PROEMIO

| | |
|---|----|
| I.- ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL _____ | 1 |
| Naturaleza y fines _____ | 1 |
| Tipos de Organos que lo integran _____ | 3 |
| Los Organos Centrales de Dirección; Ejecutivos y Técnicos; y de Vigilancia _____ | 5 |
| Los Organos Desconcentrados de Dirección; Ejecutivos y Técnicos; y de Vigilancia _____ | 6 |
| Delegaciones y Subdelegaciones _____ | 7 |
| II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES _____ | 10 |
| El Instituto Federal Electoral y la Administración Pública _____ | 10 |
| El Proceso Administrativo en la Administración Pública _____ | 13 |
| La Administración de los Procesos Electorales Federales _____ | 17 |
| Las Elecciones como Proceso Administrativo _____ | 18 |
| III.- ADMINISTRACION DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994 EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR _____ | 20 |
| Los Organos Federales Electorales Local y Distritales _____ | 20 |
| Preparación de la Elección _____ | 22 |
| Registro de Candidatos _____ | 23 |
| Campañas Electorales _____ | 26 |
| Integración y Ubicación de las Mesas Directivas de Casillas _____ | 28 |

| | |
|--|-----------|
| Registro de Representantes para la Jornada Electoral | 31 |
| Documentación y Material Electoral | 32 |
| Celebración de la Jornada Electoral | 36 |
| Instalación y Apertura de Casillas | 37 |
| Desarrollo de la Votación | 38 |
| Cierre y Clausura de Casillas | 38 |
| Resultados y Declaración de Validez de las Elecciones | 39 |
| Recepción de Paquetes Electorales y Resultados Preliminares | 39 |
| Cóputos Distritales y de Entidad Federativa | 42 |
| Calificación de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos | 43 |
| REFLEXIONES FINALES | 45 |
| CONCLUSIONES | 51 |
| ANEXOS | |
| BIBLIOGRAFIA | |
| HEMEROGRAFIA | |

PROEMIO

El objetivo de la presente investigación es analizar la administración de los procesos electorales, teniendo como estudio de caso las elecciones federales de 1994 en el Estado de Baja California Sur.

La hipótesis principal de la tesina es la siguiente: una administración electoral eficiente, eficaz y transparente conlleva al desarrollo democrático del país.

En este sentido, se pretende contribuir de manera muy modesta a la ampliación del conocimiento sobre la complejidad que significa planear, organizar y dirigir un proceso electoral federal, a través del Instituto Federal Electoral, realizando una exposición práctica del desarrollo de las fases que constituyeron las elecciones federales en Baja California Sur, tomando como base el proceso administrativo.

La investigación se divide para su presentación en tres apartados. En el primero se estudia la estructura del Instituto Federal Electoral, a través de la descripción y análisis de la estructura y funciones de los Organos de Dirección, Ejecutivos y Técnicos, y de Vigilancia.

En el segundo apartado se analiza al Instituto Federal Electoral en el contexto de la Administración Pública, además de ubicar a las elecciones federales de 1994, dentro del proceso administrativo.

El tercer y último apartado, se describe y analiza el desarrollo de la administración electoral en el estado de Baja California Sur en 1994, haciendo una descripción detallada de este, tomando como referencia el proceso administrativo.

Por último, se dan las reflexiones y las conclusiones personales.

I. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Naturaleza y fines

Debido a la gran importancia que en México tiene la organización de las elecciones federales, como forma de expresión de la soberanía del pueblo es concebida como una función que corresponde al Estado mismo; El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece "...que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación tanto de los partidos políticos nacionales como de los ciudadanos"¹.

El mismo artículo, dispone también que "...esta función estatal deberá cumplirse mediante un organismo público de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios"²; autónomo en sus decisiones. Este organismo, depositario de la autoridad electoral, profesional en su desempeño y responsable de la planeación, organización, dirección y vigilancia de todas las actividades en los procesos electorales de nivel federal, es el Instituto Federal Electoral (IFE); es decir la institución encargada de organizar las elecciones para la renovación de los integrantes de los Poderes Ejecutivo (Presidente de la República) y Legislativo (Diputados y Senadores) de la Unión, así como de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asambleístas).

A través de un proceso de ciudadanización de los procesos electorales, los ciudadanos y los partidos políticos participan en los organismos

¹ Instituto Federal Electoral. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 4.

² *Ibid.*, p. 41

electorales, con el propósito de coadyuvar con las autoridades gubernamentales para garantizar la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones; las cuales por su magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos, para el desarrollo de un proceso electoral, requieren de una compleja estructura organizativa y de recursos innatos de los cuales dispone solamente el propio gobierno.

Con el propósito de asegurar el desarrollo de elecciones libres y auténticas, así como de garantizar, la legalidad de los actos realizados y de las resoluciones emitidas por los órganos del Instituto en el desarrollo de todas las etapas del proceso electoral; nuestro sistema electoral tiene al alcance de los ciudadanos y de los partidos políticos nacionales diversos medios de defensa a través de un sistema jurídico de medios de impugnación a los que pueden acudir siempre que consideren vulnerados sus derechos. Es así, que los partidos políticos y los ciudadanos pueden hacerlo en los órganos colegiados del propio Instituto, ó del Tribunal Federal Electoral, órgano autónomo y jurisdiccional, creado por mandato constitucional, encargado de impartir justicia en materia electoral en las controversias que se sometan a su consideración.

Para el desarrollo de las actividades del Instituto Federal Electoral y de los procedimientos inherentes al proceso electoral federal, están reguladas por una ley reglamentaria: **El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)**. El conjunto de atribuciones y funciones que el COFIPE le encomienda al Instituto apunta al cabal y oportuno cumplimiento de los siguientes fines: 1) contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 3) integrar el Registro Federal de Electores; 4) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-

electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

A efecto de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, el COFIPE prescribe que todos los órganos y autoridades del Instituto Federal Electoral se conduzcan por los siguientes principios rectores: legalidad; imparcialidad; objetividad; certeza y profesionalismo.

Tipos de Organos que lo integran

Para el cumplimiento de los fines descritos anteriormente, el Instituto cuenta con una estructura orgánica que tiene en el principio de la desconcentración, la base de su organización. Bajo este esquema el IFE cuenta con una estructura organizada que abarca todo el territorio nacional, aunque su domicilio se ubique en el Distrito Federal, lugar donde se encuentran también sus órganos centrales; por lo que el Instituto cuenta con 31 delegaciones, una en cada entidad federativa, y una en el Distrito Federal; 300 subdelegaciones distribuidas en cada distrito electoral uninominal, oficinas municipales en los lugares donde se determine su ubicación, y de mesas directivas de casillas, una en cada sección electoral como regla general.

En la estructura orgánica de la Institución, existen tres tipos de órganos claramente diferenciados y delimitados por su configuración y

operación, llamados: Organos de Dirección; Organos Ejecutivos y Técnicos; y Organos de Vigilancia (*ver Anexo 1*).

Los Organos de Dirección son los responsables de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como el de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral. Estos Organos de Dirección están comprendidos por el Consejo General con sede en el Distrito Federal; los 32 Consejos locales -uno por cada entidad federativa- incluyendo el Distrito Federal y; los 300 Consejos Distritales, uno por cada distrito electoral uninominal federal. Así también, en este tipo de órganos se incluyen a las mesas directivas de casillas -casillas electorales-, las cuales se instalan el día de la jornada electoral para la recepción y conteo de votos. A diferencia del Consejo General, de carácter permanente; los Consejos Local y Distritales son órganos temporales que se instalan y sesionan durante el proceso electoral, y desaparecen cuando éste finaliza.

Los Organos Ejecutivos y Técnicos son de carácter permanente, que existen a nivel central, de entidad federativa y Distrital; denominados como juntas de acuerdo al COFIPE.

Por último, los Organos de Vigilancia, que son órganos colegiados que se integran y existen solamente en el ámbito del Registro Federal de Electores, con el propósito de vigilar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral. Estos órganos se denominan y comprenden a la Comisión Nacional de Vigilancia, a la Comisión Local de Vigilancia, ubicadas en cada una de las 31 entidades federativas, además de la del Distrito Federal, y a las Comisiones de Vigilancia Distritales, una en cada distrito uninominal de los 300 que lo comprenden.

Los Organos Centrales de Dirección; Ejecutivos y Técnicos; y de Vigilancia

Los Organos Centrales del Instituto son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. Asimismo dentro de este nivel de estructura se le considera a la Comisión Nacional de Vigilancia.

En este sentido, diferenciados sobre sus características funcionales de acuerdo a sus responsabilidades institucionales, se concibe al Consejo General, de carácter permanente, como el máximo Organó Central de Dirección de todo el Instituto, que dicta y vigila las políticas y directrices que el IFE habrá de seguir, conforme a las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar la estricta observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que guíen todas las actividades del Instituto. Dicho Consejo “...está integrado por un consejero del Poder Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación, quién funge como Presidente del propio Consejo; cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos de la Cámara de Senadores y dos de la Cámara de Diputados; seis consejeros ciudadanos y nueve consejeros representantes de los partidos políticos nacionales...”³; en razón de uno por partido.

La Junta General Ejecutiva es considerada como el Organó Central de nivel superior de naturaleza Ejecutiva y Técnica, de carácter administrativo, responsable de llevar a cabo las resoluciones dictadas por el Consejo general, a la vez que fija las políticas generales, los programas y procedimientos necesarios para el desarrollo de las elecciones federales, las cuales se ejercen en el año electoral. Estas mismas tareas de orden técnico y administrativo son realizadas también en los dos años intermedios en que

³ Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 74, México, 1993, p. 99.

no hay elecciones; debido a que son actividades invariablemente de apoyo o sustento administrativo a los órganos de dirección. Esta Junta General Ejecutiva está integrada por el Director General del IFE quien la preside; por el Secretario General que actúa como secretario de la misma; y por seis Directores Ejecutivos, el del Registro Federal de Electores; Prerrogativas y Partidos Políticos; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica; y Administración.

También en el ámbito central, el Instituto cuenta orgánicamente en el nivel superior con una Dirección General, que si bien forma parte integrante de la Junta General Ejecutiva al presidir y coordinar sus actividades; es necesario que permanentemente las labores institucionales sean administradas por un Director General, que se encargará del desarrollo eficiente y coordinación de todas las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos de la institución.

Por último, el Organismo de Vigilancia en este ámbito superior, es la Comisión Nacional de Vigilancia, solamente correspondiente a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; que es en este contexto la instancia de representación a nivel nacional.

Los Organos Desconcentrados de Dirección; Ejecutivos y Técnicos; y de Vigilancia

El Instituto Federal Electoral, como forma de organización administrativa, se basa en la desconcentración⁴ para operar en todo el territorio nacional;

⁴ Por desconcentración se entiende "una forma de administración, donde se delegan ciertas funciones, pero el control se mantiene desde el centro de la toma de decisiones". Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública. 1983. P. 47.

por lo que son considerados como órganos desconcentrados a las 32 delegaciones y 300 subdelegaciones, que repartidas en toda la geografía electoral del país, cuentan también en su estructura interna con Organos Directivos; Ejecutivos y Técnicos; y de Vigilancia.

Delegaciones y Subdelegaciones

Los órganos delegacionales están ubicados en cada una de las capitales de las 31 entidades, incluyendo al Distrito Federal que conforman la República Mexicana; y por lo que hace a las subdelegaciones, estas se encuentran localizadas en las cabeceras de cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en los que se ha dividido el país.

Cada delegación y subdelegación está integrada coincidentemente de igual forma; por tanto una delegación la componen: una Junta Local Ejecutiva; un Vocal Ejecutivo Local; y un Consejo Local; así, igualmente una subdelegación está formada por una Junta Distrital Ejecutiva; un Vocal Ejecutivo Distrital y un Consejo Distrital.

Siguiendo el enfoque orgánico precedente y de acuerdo al funcionamiento y atribuciones respectivas, los Organos Desconcentrados de Dirección son los Consejos Local y Distritales, que tienen idéntica estructura. Por lo tanto, estos Consejos local y distritales están constituidos por cinco vocales, que son funcionarios del Instituto Federal Electoral; seis consejeros ciudadanos y un representante por cada uno de los nueve partidos políticos.

Estos Organos de Dirección sólo se constituyen y funcionan temporalmente durante el Proceso Electoral Federal, y desaparecen cuando ha concluido dicho proceso. Adicionalmente a esto, generalmente también se consideran como órganos seccionales de dirección a las mesas directivas de casillas, las cuáles solamente se instalan y funcionan el día de la jornada electoral.

Por otra parte, los Vocales Ejecutivos Local y Distrital, como integrantes de las delegaciones y subdelegaciones correspondientes, quienes además de presidir y coordinar los trabajos de sus Consejos y Juntas Ejecutivas, locales y distritales; son a la vez los únicos responsables de su funcionamiento.

Las Juntas Locales Ejecutivas y las Juntas Distritales Ejecutivas son los Organos Desconcentrados Ejecutivos y Técnicos, de carácter permanente, lo que significa que siguen realizando sus funciones en forma ininterrumpidamente y no desaparecen una vez que concluye el proceso electoral, sino que continúan ejecutando actividades que forman parte de programas de trabajo definidos anualmente, que también contribuyen a impulsar la profesionalización y perfeccionamiento de los procesos electorales. La integración de estas Juntas Local y Distritales coinciden en sus estructuras internas, de tal forma que para el logro de sus objetivos cuenta para ello con cinco vocales; el Vocal Ejecutivo, jefe de la junta ejecutiva y responsable de la coordinación de sus actividades; el Vocal Secretario, encargado de todos los asuntos administrativos y de sustanciar y resolver los recursos que se lleguen a interponer en contra de la junta ejecutiva; el Vocal de Organización Electoral, directamente responsabilizado de ejecutar todos los trabajos operativos inherentes al proceso electoral federal, como la ubicación de casillas; el Vocal del Registro Federal de Electores, quien atiende todas las

tareas del padrón electoral; y el Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que lleva a cabo las actividades referentes a la cultura política y a la capacitación de funcionarios de las casillas.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral *"...contará también con oficinas municipales en los lugares que el Consejo General determine su instalación"*⁵; considerados igualmente estos órganos electorales municipales, como órganos ejecutivos y técnicos del instituto, *"las cuales se crearan y ubicaran en los lugares que el Consejo General acuerde su establecimiento, así como de su respectiva estructura y funciones"*⁶.

Por su parte, los Organos de Vigilancia que se desenvuelven en este espacio desconcentrado son las Comisiones Locales y Distritales de Vigilancia, cuyas labores de auxilio se desenvuelven únicamente en las vocalías del Registro Federal de Electores que integran a cada una de las Juntas y los Consejos Locales y Distritales.

⁵ COFIPE, art. 72, fracc. 2, p. 97

⁶ Núñez Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. México, 1991, p. 135.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES

El Instituto Federal Electoral y la Administración Pública

Como anteriormente mencionamos, para llevar a cabo las elecciones federales, existe un organismo público, denominado Instituto Federal Electoral (IFE), encargado especialmente de la planeación y administración del proceso electoral federal, que garantice la renovación periódica de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Al respecto, con el propósito de esclarecer y ubicar al Instituto, en el ámbito de la Administración Pública, con la que tiene una estrecha relación por su naturaleza política y administrativa, es necesario precisar en primera instancia, que orgánica y legalmente no se encuentra inmersa dentro de la administración pública mexicana, la cual generalmente se ubica en el Poder Ejecutivo Federal. Es decir, la ley que estructura orgánica y funcionalmente a la administración pública es la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual contempla solamente a las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, así como organismos paraestatales (descentralizados), las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos⁷.

⁷ Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículos 2º y 3º, p. 8.

Esto significa, dentro de las administraciones pública centralizada y la paraestatal, en que esta se divide, está excluido el Instituto Federal Electoral, por lo tanto no pertenece al aparato administrativo del que se vale el Gobierno para operar su gestión pública, es decir "... que no existe una relación de jerarquía (lo cual significa subordinación a una autoridad) con respecto al Poder Ejecutivo, ni a ningún órgano de la Administración Pública Federal"⁸. Asimismo, el Instituto tampoco tiene relaciones de orden jerárquico y dependencia orgánica con los otros Poderes, el Legislativo y el Judicial en que se organiza el poder del Estado.

Lo anterior nos permite comprender que el Instituto Federal Electoral no es parte integrante de la Administración Pública Federal, al no formar parte del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, guarda una relación distinta al de jerarquía, al ser el Instituto un organismo de estado, autónomo e independiente. Así pues, el Instituto como organismo público cumple con una función estatal, más no gubernamental, al organizar y supervisar los procesos electorales federales, como lo precisa Felipe Solís Acero: "*En el caso del IFE no estamos en presencia -y quiero dejarlo perfectamente subrayado- ni de una dependencia, ni de una identidad [sic.] gubernamental. (entidad). El IFE no es ni dependencia ni entidad del gobierno. Estamos en presencia de un organismo de Estado. Por las características que tiene no llega a configurar lo que en otros países es la figura del cuarto poder, o poder electoral*"⁹.

⁸ Montoya, José Francisco. *Tesis: Naturaleza jurídico-administrativa del Instituto Federal Electoral*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México, D.F. 1993. p. 144.

⁹ Solís Acero, Felipe. (Elecciones en el mundo) *Revista TIEMPO*. México. 1993, volumen C. p.p. 10-11.

Como se precisó anteriormente, el Instituto Federal Electoral no está integrado legal y orgánicamente a la Administración Pública Federal, porque únicamente se concibe que la función administrativa del Estado se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo, por ser éste quien tiene las atribuciones inmanentes del cumplimiento de la *gestión*¹⁰ pública.

El IFE, al margen de este contexto; y como organismo público no gubernamental, sino de Estado como lo establece el artículo 41 constitucional, al encargarse de llevar a cabo la organización de las elecciones federales, necesita planearlas y administrarlas, es decir llevarlas a cabo por medio de una administración pública, porque ésta “... *es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado*”¹¹; lo cual significa, que si bien, el Instituto Federal Electoral, no pertenece legal y orgánicamente a la Administración Pública Federal, como ya se analizó anteriormente; se sobreentiende que esta función estatal y no gubernamental del Instituto, como organismo público, implica en consecuencia, para el debido funcionamiento de todas éstas actividades político-electorales, que tienen que ser llevadas por una administración pública; debido a su naturaleza pública en la realización de estos comicios federales por este organismo de Estado.

¹⁰ El maestro Guerrero, Omar, en su libro: *La Administración Pública del Estado Capitalista*; dice que la gestión significa manejo o administración, y por tanto, cuando se emplean estos vocablos de gestión o administración, se hace alusión, al manejo, a la acción de realizar algo. p. 166.

¹¹ Jiménez Castro, Wilburg *La Administración Pública para el Desarrollo Integral*, ed. Limusa, México, 1991. p. 238.

El Proceso Administrativo en la Administración Pública

El funcionamiento de la administración electoral está ubicado en el proceso administrativo, ya que cumple cabalmente con cada una de las fases de éste.

Para fines metodológicos es imprescindible analizar en primer término al proceso administrativo, para posteriormente ubicarlo en la Administración Pública y situarlo en el proceso electoral.

La teoría administrativa reconoce que el fenómeno administrativo o la administración, tiene un carácter universal y tan antiguo como el hombre mismo, es decir, es un proceso común a todo esfuerzo de grupo, sea éste de carácter público o privado, la cual ha existido desde que la humanidad apareció sobre la tierra *“puesto que la reunión de esfuerzos para lograr con mayor eficacia propósitos, ha sido desde los comienzos de la humanidad, la característica privativa de la condición gregaria del hombre”*¹². Así empezó a formar grupos para alcanzar metas que no hubiese podido lograr individualmente, por lo que la administración ha sido esencial para garantizar la coordinación de esos esfuerzos individuales. Su aplicación en el ámbito público se da *“...cuando se trata de lograr la eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de orden público, la técnica respectiva la forma la administración pública...”*¹³

Con el propósito de satisfacer las necesidades sociales, es indispensable lograr la eficacia en las acciones que han de llevarse a cabo;

¹² Duhalit Kraus, Miguel. *Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo de México*, ed. INAP, México 1993, p. 17.

¹³ Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Empresas, Teoría y práctica*, Vol. I, ed. Limusa, México, 1992, p. 17.

esto se logra con base en la coordinación, puesto que se trata de diversos medios y de diferentes hombres, que necesariamente tienen que ser coordinados. Así pues, la administración es un conjunto de principios y técnicas puestas al servicio de la Administración Pública, para que así los objetivos ó fines nacionales planteados por el gobierno, se realicen con la mayor eficiencia posibles; por lo tanto, esta administración se da por lo mismo en el ámbito público, que en una empresa privada, es decir, en un *organismo social*¹⁴ público o privado, en donde existen tanto personas como grupos formalmente estructurados para alcanzar un determinado objetivo común con la mayor eficiencia, el cual puede ser de carácter lucrativo o social.

Para tal efecto: "*La administración es considerada como un proceso (actos sucesivos) común a todo esfuerzo de grupo, sea público o privado, por ello, aunque la administración pública y la privada difieren en varios aspectos, siempre existe una analogía fundamental en el proceso (planeación, organización, integración, dirección y control) y en su finalidad (lograr, objetivos con mayor eficiencia)*"¹⁵. Esto significa, que por la naturaleza de la administración pública en el desarrollo de sus actividades, existen constantemente elementos o principios administrativos universales, constantes, sucesivos é inseparables, que aparecen en la complicada administración de un Estado, específicamente denominado como proceso administrativo. Así, este proceso administrativo tiene un carácter universal para todas las formas de esfuerzo de grupo "...*puesto que es identificable en*

¹⁴ Al afirmar que la administración se da en todo organismo social significa al respecto como lo indica Agustín Reyes Ponce, que ésta recae solamente en la sociedad, porque es la unión moral de los hombres, que en forma sistemática coordinan sus medios para lograr un bien común.
¹⁵ Barajas Medina, Jorge. *Curso Introductorio a la Administración*. Edit. Trilce, México, 1995, p. 16.

*todo tipo de organismos sociales, ...y abarca todos los niveles jerárquicos de aquellos, sin ser sólo responsabilidad de los principales administradores*¹⁶.

El proceso administrativo es prácticamente imposible seccionarlo, ya que cada uno de sus elementos, está íntimamente ligado al que le precede y al que le sucede, es decir, estos se dan complementándose e influyéndose mutuamente. Este proceso metodológicamente puede analizarse y describirse en sus partes fundamentales; pero *"...debe entenderse como un todo y la división de sus elementos es una abstracción para facilitar su análisis"*¹⁷. En la práctica se ejecutan en forma simultánea, en mayor o menor grado, las funciones de las partes que componen este proceso; por lo que aquí se infiere, es que se habla de funciones administrativas cuando estas partes se consideran o analizan separadamente, y de proceso administrativo cuando estas funciones administrativas se contemplan como un todo; y *"del adecuado cumplimiento de estas fases y de la atención que se preste a estos elementos del proceso, depende de la eficiencia de toda actividad administrativa"*¹⁸.

Aunque existe gran diversidad de clasificaciones y denominaciones de los elementos constantes del proceso administrativo, el suscrito coincide en que es válida la siguiente síntesis, de la que posteriormente se describirán cada una de sus funciones administrativas: Planeación, Organización, Integración, Dirección y Control.

¹⁶ *Ibid.* p. 71

¹⁷ Dahalt Kraus, Miguel. *Ob. cit.* p. 20.

¹⁸ *Ibid.* p. 20.

Planeación: sirve de base a las siguientes fases del proceso administrativo, y consiste en establecer anticipadamente los objetivos, es decir, señala lo que debe hacerse al proyectar la acción futura al establecer los resultados que se esperan y la forma en que se pretende lograrlos.

Organización: es la estructuración formal de una organización, con puestos, funciones y jerarquías.

Integración: ésta función administrativa consiste en dotar al organismo los recursos humanos, materiales y financieros necesarios.

Dirección: es parte central de la administración, puesto que por su conducto se logran los resultados, ya que esta función administrativa es la parte más práctica y real que implica conducir los esfuerzos de las personas para ejecutar los planes y lograr los objetivos del organismo.

Control: consiste en la verificación de la ejecución de lo planeado, para asegurar que los objetivos fijados se vayan logrando, al registrar las desviaciones para realizar las correcciones necesarias.

Todas estas funciones administrativas; como proceso administrativo constante, se ejercen y reciben influencia recíproca; por lo que deben estar coordinadas. Dicha coordinación consiste en la sincronización simultánea y orientadora del esfuerzo del grupo, para darle unidad de acción; y ésta se presenta en todos los demás elementos del proceso administrativo. (ver anexo 2).

Por su importancia, la coordinación es considerada por la teoría administrativa “...como la esencia misma de la administración, por la mayor parte de los autores de importancia”¹⁹; porque implica el ordenamiento simultáneo y armonioso de varias cosas. Supone, por lo mismo que existen diferentes personas, y medios diversos, orientados todos ellos a la realización de un fin único.

La Administración de los Procesos Electorales Federales

Las elecciones se conciben como el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de un Estado escogen, entre varias opciones alternativas de un grupo de candidatos, presentados por los partidos políticos, para ocupar y ejercer los cargos de elección popular.

Las elecciones implican materializar una serie de actividades que se llevan a cabo en etapas. Estas etapas deben ser concebidas como un todo dinámico, esto es, como un proceso, específicamente denominado como un proceso electoral, que en el ordenamiento jurídico “...es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”²⁰.

La legislación electoral determina las etapas que conforman al proceso electoral federal; ya que se llevan a cabo a partir de tareas y acciones

¹⁹ Reyes Ponce, Agustín. *Op. cit.* p. 19.
²⁰ Instituto Federal Electoral, *Procedimiento de Legislación Federal Electoral* p. 217.

específicas; por tanto, el proceso electoral está comprendido en cuatro etapas, que se desarrollan sucesivamente: a) Preparación de la elección; b) Jornada electoral; c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y; d) Calificación de la elección.

Dada la importancia de las elecciones, es necesario considerar “...*la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral (ya que) requieren una estructura organizativa y recursos de los cuales sólo dispone el propio...*”²¹ Estado, a través del organismo público denominado Instituto Federal Electoral, encargado de planificar, administrar y arbitrar el proceso electoral federal en todas las etapas que lo comprenden, en el marco de la legislación electoral respectiva.

La función que realiza el Instituto Federal Electoral es básica para la vida democrática del país, ya que depende el éxito o fracaso de la eficiencia en la preparación, organización y desarrollo de las elecciones federales, así como de su consecuente y natural credibilidad y legitimidad necesarias a un proceso electoral.

Las Elecciones como Proceso Administrativo

Como área específica de la administración pública, enclavada en un ambiente de competencia política, de lucha por el control y el ejercicio del poder de forma pacífica por medio de las elecciones; la administración electoral es por tanto herramienta para que la secuencia de actividades y de interrelaciones desplegadas y sostenidas por el Instituto, dentro del proceso, sean llevados

²¹ Nuñez Jiménez, Arturo. *Op. cit.* p. 107.

a cabo de forma eficiente. En tal sentido, la administración electoral, por su naturaleza administrativa, implica en consecuencia que las elecciones federales deben ser administradas; y administrar, consiste sustancialmente en coordinar de manera eficiente una magna estructura electoral, personas y recursos; que conlleva aparejado a realizar determinadas funciones durante el desarrollo de las elecciones federales. La acción de administrar un proceso electoral se concibe también de igual forma, como en una secuencia de fases íntimamente ligadas e interdependientes, denominado objetivamente como proceso administrativo.

Por eso se habla de proceso administrativo en unas elecciones, pues se aplica en el proceso electoral, a través de las siguientes fases: planeación, organización, integración, dirección y control; como lo indica Arturo Núñez Jiménez, al referir estas etapas, al decir: *"...las instituciones u órganos que han de encargarse de la administración de las elecciones, esto es, de la planeación, dirección, ejecución y control de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales..."*²².

Es así como resulta imprescindible para una debida comprensión del presente trabajo de investigación de la administración electoral, partir del entendimiento de las elecciones con la visión del proceso administrativo, en que los asociados conocimientos y técnicas administrativas constituyen tan sólo un instrumento de apoyo para que el Instituto logre un grado aceptable y posible de eficiencia que a su vez repercuta en beneficio de la credibilidad y legitimidad en el desempeño de esta primordial función y responsabilidad del Estado al organizar las elecciones federales.

²² Núñez Jiménez, Arturo. *Op. cit.* p. 107.

III. LA ADMINISTRACION DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994 EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

El objetivo del presente apartado es conocer la administración del proceso electoral de 1994, tomando como referencia a las elecciones que se llevaron a cabo en Baja California Sur. Es decir, a través del método inductivo, analizaremos la importancia de la aplicación del proceso administrativo en la administración electoral.

Los Organos Federales Electorales Local y Distritales

El IFE cuenta en el estado de Baja California Sur con una delegación local y dos subdelegaciones correspondientes a su estructura y geografía electoral. (ver anexo 3).

Esta delegación tiene su respectiva sede en la capital del estado (La Paz), que se conforma por una Junta Local Ejecutiva (Organo Ejecutivo y Técnico de carácter permanente); el Vocal Ejecutivo (conduce y coordina la administración electoral en la entidad); y el Consejo Local (Organo de Dirección de carácter transitorio).

De igual forma están integradas las dos subdelegaciones existentes en la entidad, es decir, por una Junta Distrital Ejecutiva (Organo permanente de carácter Ejecutivo y Técnico); un Vocal Ejecutivo, responsable de la coordinación de las tareas de las vocalías de su Junta Distrital Ejecutiva, y por último el Consejo Distrital (Organo de Dirección de carácter temporal), que funciona solamente en su distrito electoral que le corresponde durante el proceso electoral federal.

Del mismo modo que en el ámbito nacional, en la entidad federativa y en el distrital, existen también una Comisión Local y Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores que operan permanentemente y en el ámbito del Registro Federal de Electores.

Los órganos distritales tienen su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales federales, por lo que el I Distrito Electoral tiene su cabecera distrital en la ciudad de La Paz, con una superficie de 23 726 kms., integrado por dos municipios: La Paz y Los Cabos; el cuál cuenta con 221 secciones; 161 son urbanas y 60 rurales.

Por su parte, el II Distrito tiene su cabecera distrital en Santa Rosalía, conformada por tres municipios: Mulegé, Loreto y Comondú; contando a su vez con 131 secciones electorales, 80 urbanas y 51 rurales. Además cuenta con una inmensa extensión territorial de 49 942 kms, lo que ha significado siempre un problema para el desarrollo del proceso electoral, debido a factores externos consecuentes a su gran extensión territorial, y las pocas y muy dispersas comunidades, aunado a las enormes distancias entre ellas.

Cabe mencionar, que aunque el IFE puede contar con oficinas municipales en los lugares en que se determine su instalación, en el estado no se contaron formalmente con estos órganos electorales, pero, motivadas por las condiciones geográficas de la entidad, se impuso la necesidad por el mes de agosto, de adecuar provisionalmente tres espacios como "oficinas municipales", para extender la capacidad operativa de los órganos desconcentrados en el estado.

Es así, como el estado de Baja California Sur, básicamente por sus características geográficas, han constituido factores determinantes para la administración electoral, basado en su enorme territorio de 73 668 kms. de superficie y con 2 200 kms. de litoral; constituido básicamente por valles, serranías, lomerías e islas; sumándose a estas peculiaridades, su clima desértico y cálido, así como la baja densidad y dispersión poblacional en la entidad, que cuenta con aproximadamente 318 000 habitantes, de los cuales, casi el cincuenta por ciento de la población se encuentra en la capital del estado; a lo que se añade que en época de elecciones federales (julio, agosto y septiembre) existe un calor de 40° C²³.

Preparación de la Elección

Como ya lo mencionamos anteriormente, las elecciones constituyen un proceso, y al respecto se encuentran en la legislación electoral federal (COFIPE), las disposiciones específicas para cada una de sus etapas que lo conforman, por lo que es claro identificarlas y analizarlas dentro de un orden lógico secuencial; por lo tanto que estas etapas constituyen los principales momentos en que se sucede la materialización de un proceso electoral.

Es así como el proceso electoral federal en su etapa de **planeación** dio inicio en el ámbito nacional en el mes de enero con la primera sesión del Consejo General del IFE; etapa que concluye al iniciar la jornada electoral, y en el estado de Baja California Sur el proceso electoral federal inició formalmente con la **integración e** instalación oportuna del Consejo Local el

²³ Instituto Federal Electoral. *Compendio Geográfico de los Distritos Electorales Federales I y II del estado de Baja California Sur*. México, 1994.

19 de enero de 1994, y los Consejos Distritales I y II simultáneamente el 25 de febrero del mismo año.

Estos órganos de dirección temporales, se instalaron en sus dos Distritos respectivos del estado que lo integran para asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores en sus ámbitos espaciales de competencia.

Ya formalmente instalados en el estado los Consejos Local y Distritales I y II y con el apoyo técnico o de administración de sus Juntas Local y Distritales respectivas, se avocaron a realizar una amplia serie de actividades, tareas y acciones que se requirieron para preparar la celebración de la jornada electoral.

Registro de Candidatos

Uno de los aspectos relevantes para la celebración de la jornada electoral, fue la determinación de los candidatos postulados por los partidos políticos para su registro legal ante la autoridad electoral, para lo cuál, previamente se registraron y aprobaron ante el Consejo General en el mes de febrero, sus respectivas Plataformas Electorales, y así tener derecho a registrar sus candidaturas para todos los cargos de elección popular; por lo tanto en Baja California Sur, la presentación de las solicitudes de registro de las candidaturas de diputados y de senadores de la República fueron efectuadas por la totalidad de los partidos políticos en forma y tiempo ante el órgano electoral correspondiente.

Al respecto, los Secretarios de los Consejos Local y Distritales revisaron que todas las respectivas solicitudes de registro de candidatos a

diputados y senadores presentadas, cumplieran con todas la formalidades de ley, y proceder a sus registros oficiales. En este sentido, de todas las solicitudes revisadas, solamente el candidato propietario a senador de la primera fórmula del PPS, no cumplía los requisitos de ley por lo que fue necesario su sustitución por otro candidato del mismo partido. Por lo tanto, y acorde a los plazos establecidos por el COFIPE en relación al registro de las fórmulas de candidatos a senadores (1 al 15 de mayo), y en el ámbito de atribuciones del Consejo Local, fueron registradas en sesión del 16 de mayo de 1994, las solicitudes presentadas por los partidos políticos siguientes: PPS,PDM,PAN,PFCRN, y el PRD. En forma supletoria ante el Consejo General en sesión del 18 de mayo del mismo año, fueron registradas las solicitudes del PRI,PARM,PT y PVEM.

Asimismo, acorde con los plazos de solicitud de registro que presenten los partidos políticos (15 al 31 de mayo), el Consejo Distrital I en sesión del 1º de junio de 1994 fueron registradas las candidaturas a Diputados de Mayoría Relativa del PDM,PAN,PPS,PT,PFCRN y el PRD. Ante el Consejo General en sesión del 3 de junio de 1994, registraron supletoriamente las candidaturas del PRI,PARM y PVEM; sesión en la que también fueron registradas las candidaturas del PDM y PT.

El Consejo Distrital II en la misma fecha, registro las candidaturas de Diputados de Mayoría Relativa del PDM, PPS, PAN , PFCRN y el PT. También supletoriamente ante el Consejo General en sesión del 3 de junio, se aprobó el registro de las solicitudes presentadas por el PRI, PARM y PVEM.

En lo que respecta al registro de candidatos a la Presidencia de la República, todos los partidos políticos nacionales de acuerdo al plazo establecido (1 al 15 de marzo), y de conformidad a la ley, presentaron sus solicitudes de registro ante el Consejo General; así también presentaron sus listas regionales de candidatos para las Diputaciones de Representación Proporcional dentro del plazo de ley (1 al 15 de junio), una vez aprobadas sus solicitudes de registro por el Consejo General, les fue informado de estos registros a los Consejos Locales y Distritales del país para su conocimiento.

Cumplidos estos plazos y procedimientos por los Consejos Local y Distritales; es importante destacar en este aspecto el registro tan abundante de fórmulas presentadas por los partidos en el estado, debido a la necesidad de coadyuvar estatalmente en la obtención de votación suficiente para la conservación de su registro; ante la supuesta creencia de algunas organizaciones, de que cuentan con una base social amplia en todas las entidades federativas, que al menos durante las elecciones de 1994, no se manifestó, provocando la pérdida del registro de los partidos PPS, PVEM y PDM.

Por otro lado, quedo manifestada la eficiencia técnica de éstos órganos local y distritales, al revisar oportunamente y con estricta sujeción a los principios de legalidad y profesionalismo, los expedientes de las fórmulas que presentaron los partidos, a fin de preparar los dictámenes correspondientes para su aprobación; así también del principio de imparcialidad por parte de estos órganos del Instituto al manifestar un trato igual para con todos los partidos políticos, que constituyó inicialmente, a

generar un clima de diálogo y respeto en el seno de los órganos electorales en la entidad, que fue característica esencial durante todo el desarrollo del proceso electoral.

Campañas Electorales

La campaña electoral como lo indica el COFIPE, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, es decir, es este el período destinado para que los partidos y sus candidatos puedan llevar a cabo las labores de proselitismo político para presentar sus ideas, programas y discusión de los problemas, a fin de motivarlos para que ermitan los votos a su favor.

Estas campañas inician a partir de la fecha de registro de las candidaturas de los partidos políticos, y terminan tres días antes de la elección.

Al respecto, como principales medidas preparatorias en la entidad para el inicio de las campañas electorales, fueron el fijar los topes de gastos de campaña para diputados de mayoría relativa y de senadores, que podrán erogar los partidos políticos, coaliciones o candidatos durante el periodo legal de las campañas; así como la definición de los lugares de uso común para fijar o colocar la propaganda electoral por los partidos políticos y sus candidatos, por lo que, en un principio las juntas local y distritales I y II, en el ámbito de su competencia, procedieron a instrumentar y operar las actividades anteriormente señaladas, de acuerdo a la metodología y valores establecidos por el Consejo General.

Por tanto, la junta local ejecutiva, en debido cumplimiento al acuerdo del Consejo General, determinó en sesión del 7 de marzo de 1994, aprobar el tope máximo de gastos de la campaña de senadores, al sumar las cantidades aprobadas previamente por las juntas distritales ejecutivas I y II el 1° de marzo, en relación a sus topes de gastos de campaña de diputados de mayoría relativa correspondientes a los dos distritos electorales del estado.

Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General en uso de sus atribuciones, previamente al inicio de la respectiva campaña electoral, fijó el tope máximo de gastos de campaña para dicha elección.

En relación a las campañas electorales en la entidad, en lo que se refiere a la propaganda electoral, especialmente con la definición y difusión mediante los lugares de uso común; las autoridades electorales, basándose en que, la ley no define el significado de los lugares de uso común para tales fines; el IFE a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, procedió a delimitar a todos aquellos lugares de uso común que son propiedad de los Ayuntamientos y del Gobierno del Estado, para la difusión de la propaganda de los partidos políticos; elaborándose al respecto unos criterios y lineamientos al respecto; y para cada uno de los distritos, un específico Catálogo de lugares de uso común.

Determinados los lugares de uso común, las juntas local y distritales, emitieron las bases para colgar o fijar la propaganda electoral el 14 de febrero de 1994, a las que debieron sujetarse los partidos políticos y sus

candidatos. Posteriormente, con el propósito de validar y definir los lugares de uso común y llevar a cabo en consecuencia la distribución entre los partidos políticos; las juntas local y distritales, llevaron a cabo acuerdos de colaboración y coordinación con el Gobierno del Estado y con los cinco Ayuntamientos correspondientes a la entidad; los cuales fueron signados en el mes de marzo de 1994.

Integración y Ubicación de las Mesas Directivas de Casillas

Otro de los aspectos relevantes en la etapa preparatoria del proceso electoral es sin duda la ubicación e integración de las casillas.

Estas actividades que se llevan a cabo en forma simultánea implicaron un alto grado de coordinación y profesionalismo en su operación e instrumentación técnica, por que las juntas local y distritales I y II, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y, sobre todo en el desarrollo de estas actividades, implicaron una dirección y coordinación eficiente de recursos humanos y materiales en toda la inmensa geografía que comprende al estado, y al mismo tiempo complicó y condicionó las labores de la administración electoral, por consecuencia de las grandes distancias que se recorrieron, lo accidentado del territorio y las deficientes vías de comunicación para transitar y llegar a las muy dispersas comunidades, así como las inclemencias del tiempo, como el calor, característico de la zona por su ubicación geográfica.

Así fue como las Juntas Distritales recorrieron todas las secciones que integran sus distritos, a fin de localizar los lugares que reunieran los requisitos señalados en el artículo 194 del COFIPE, para la ubicación de las

casillas que garanticen el desarrollo de la votación en forma fluida, secreta e imparcial.

Después de estos recorridos; bajo la coordinación y supervisión permanente de la Junta Local Ejecutiva; las Juntas Distritales Ejecutivas analizaron y clasificaron la información obtenida, procediendo a su presentación formal de las relaciones de propuestas de ubicación de las casillas a sus respectivos Consejos Distritales para su aprobación; que una vez examinados y no encontrando objeciones por los partidos políticos y los consejeros ciudadanos, para que estos lugares cumplieran con los requisitos fijados, procedieron a su aprobación 457 casillas, en sesiones paralelas del 24 de junio de 1994

Distrito I : 219 básicas, 49 contiguas, 20 extraordinarias y
5 especiales.
total 293 casillas.

Distrito II: 131 básicas, 13 contiguas, 15 extraordinarias y
5 especiales.
total 164 casillas.

Para la integración de las casillas, las Juntas Distritales, procedieron conforme al artículo 193 inciso a) del COFIPE y a las bases que al respecto emitió el Consejo General, para realizar los procedimientos de la primera *insaculación*²⁴; de un 15% de ciudadanos de cada sección electoral de las 442 que comprenden al estado de Baja California Sur, la cual se efectuó el 10 de abril de 1994 en la ciudad de Culiacán, Sinaloa.

²⁴ Sorteo al azar, consistente en escoger de las listas nominales de electores a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casillas.

Una vez realizada la insaculación, se notificó por correo y personalmente a los ciudadanos insaculados para que fueran capacitados, para y posteriormente, ser evaluados objetivamente, seleccionándose a los que resultaron más aptos, a los cuales se les impartió nuevamente un curso de capacitación del 1º al 31 de mayo de 1994.

Resultado de esta capacitación, las Juntas Distritales Ejecutivas, entre el 1º al 30 de junio, elaboraron unas relaciones de aquellos ciudadanos que acreditaron el curso y que no estuvieron impedidos física y legalmente para fungir como funcionarios de casilla, de estas relaciones, los Consejos Distritales, siguiendo el acuerdo del Consejo General que estableció el procedimiento para llevar cabo la segunda insaculación; sesionaron el 24 de junio para llevar a cabo éste proceso de insaculación, seleccionándose a los ciudadanos que integraron las 457 mesas directivas de casillas del estado.

Concluido este proceso, al día siguiente, las Juntas Distritales en sesión permanente, determinaron según la idoneidad de los ciudadanos insaculados, las funciones o cargos a desempeñar en la casilla.

Asimismo, para cubrir aquellos cargos que por rechazo de sus titulares, quedaran vacantes; se recurrió a la aplicación del acuerdo del Consejo General de fecha 6 de agosto; en que se establecieron los procedimientos a seguir por los Consejos y Juntas Distritales para la designación de los funcionarios de casilla sustituidos, que por causas supervenientes no pudieron desempeñar el cargo; por lo que fueron sustituidos 296 funcionarios.

Concluida esta integración y ubicación de las casillas; y con el propósito fundamental de que la ciudadanía esté informada debidamente, las Juntas Distritales procedieron a ordenar la publicación de las listas de integración y ubicación de las mesas directivas de casillas, por distritos, municipios y secciones, en los lugares más concurridos de cada distrito; y con el mismo propósito, el 10 de julio, y los días 20 y 21 de agosto se ordenó la publicación de encartes en los periódicos de mayor circulación en el estado, en los que aparecían la integración y ubicación de las casillas.

Registro de Representantes para la Jornada Electoral

Para que los partidos políticos nacionales puedan ejercer la vigilancia el día de las elecciones y poder efectuar el ejercicio de los derechos que les corresponden; es necesario que acrediten a sus representantes ante las mesas directivas de casillas, y de representantes generales en los distritos electorales.

Para esto, una vez que registraron previamente a sus candidatos, en fórmulas, y listas, los partidos políticos, hasta diez días antes de la jornada podrán llevar a cabo al derecho a designar (artículo 198 del COFIPE), dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla. Asimismo podrán acreditar en cada uno de los distritos electorales, un representante general por cada diez casillas ubicadas en zona urbana y una por cada cinco casillas ubicadas en zonas rurales. El objetivo principal de los representantes de los partidos políticos que se acreditan ante las casillas, es la de vigilar la legalidad y el adecuado desarrollo de la jornada electoral, por lo que sus representantes generales coadyuvan en esta función primordial, pero sin interferir directamente en la casilla y en el desempeño de sus representantes de partido.

Los Consejos distritales revisaron que las solicitudes cumplieran con los requisitos correspondientes²³, apoyándose también en los formatos y facilidad procedimental que al respecto el Consejo General emitió en sus acuerdos del 23 de diciembre de 1993 y 29 de julio de 1994; en consecuencia los Presidentes y Secretarios de los Consejos Distritales en su oportunidad procedieron al sellado y firma de las acreditaciones o nombramientos, elaborándose así un listado de los representantes de los partidos políticos ante las casillas, y los generales; las cuales fueron integradas a los paquetes electorales que se entregaron a los presidentes de las 457 casillas para su debida acreditación y actuación; destacándose en este momento que solamente el PAN y el PRI acreditaron en su totalidad representantes generales y ante las casillas; al contrario de los restantes partidos políticos, por que en la medida de sus posibilidades pudieron acreditar dignamente representantes y; otros en que su participación fue nula como el PT y el PVEM, lo que reflejó el bajo nivel de representación, fuerza y estructura en al entidad.

Documentación y Material Electoral

Necesariamente para todas las etapas de un proceso electoral se requieren documentación y materiales electorales, es decir, estos resultan tan indispensables en toda elección federal, pues constituyen los medios que permiten el registro de todas las actividades inherentes que deben consignarse, antes, durante y después de la jornada electoral, sirviendo sustancialmente de apoyo y soporte; pues son muchos y variados los documentos y materiales que se utilizan en un proceso electoral, como las actas, cárteles,

²³ Acordó con el principio de imparcialidad que rige al IFE, de firma paralela a esta actividad se revisaron parlamentariamente las listas de funcionarios de casillas y de inscripciones, con el propósito de que no existieran representantes de los partidos políticos en las mesas directivas de casillas en la jornada electoral.

boletas electorales, urnas, mamparas, líquido indeleble y marcadoras de credencial; por lo que para decidir su diseño e impresión, interviene el Consejo General y los Talleres Gráficos de la Nación.

Por tanto, en esta etapa preparatoria de las elecciones federales, la distribución de la documentación y materiales para ser utilizados en la jornada electoral en todo el territorio nacional, requirió de una planeación y organización profesional muy precisa para hacerlas llegar a través de Rutas Nacionales Electorales a todas las Delegaciones del Instituto en el país, ya sea por vía aérea, terrestre o marítima; contando para ello con el invaluable apoyo del Ejército Mexicano, para la salvaguardia de los mismos.

Al respecto, cada una de las Juntas Local y Distritales en Baja California Sur, de acuerdo a como lo ordena el COFIPE, y como medida previsoría, cada una de ellas contó con un espacio determinado, denominadas bodegas, ubicadas dentro de las mismas oficinas; en donde se almacenaron, clasificaron y distribuyeron la documentación y material electoral²⁶; que reunieron las características de seguridad y protección necesarias; contando con la custodia de los elementos de la Armada de México, que aseguró y garantizó su aislamiento e inaccesibilidad.

Posteriormente, previniendo la llegada de la documentación y material electoral más importante para la celebración de las elecciones (urnas, cancelés, boletas y líquido indeleble); la Junta Local funcionando como instancia intermedia de distribución a sus respectivos Consejos Distritales; programó una logística para su arribo, traslado y custodia, con la

²⁶ Las bodegas, acorde con su importancia, fueron acondicionadas previamente a la recepción de la documentación y material electoral, para todos los momentos en que fueron utilizadas; basándose en los requerimientos técnicos que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral emitió al respecto, como: tarimas, impermeabilización, ventilación e iluminación.

participación de la Armada de México, a través de su IV Zona Militar y de la Policía Federal de Caminos

Por lo tanto, para el día de su llegada estaba todo preparado, para que esta documentación y material electoral, que había salido previamente de la bodega central del IFE, ubicada en Tultitlán, Estado de México; llegara al puerto de Pichilingue, a 20 kms. de la Junta Local.

Así fue como el 16 de julio de 1994, ancló el buque de la Armada de México, que había salido del puerto de Acapulco, Guerrero; transportándose estos materiales electorales en vehículos militares a la sede de la Junta Local; entregándose oficialmente al pleno del Consejo Local, y depositándose en la bodega respectiva, la cual fue cerrada y clausurada, elaborándose una acta circunstanciada por un notario publico. Inmediatamente la Junta Local, actuando conforme al plazo legal de que 20 días antes de la elección, las boletas electorales deben estar en poder de los Consejos Distritales; hizo llegar a éstos en forma escrupulosa, coordinada y bajo la protección de la Armada de México, la documentación y material electoral el 29 de julio de 1994, depositándose en sus respectivas bodegas electorales, quedando protegidas desde ese momento en forma permanente por la Armada de México.

Al día siguiente, atendiendo lo establecido por la ley, los Presidentes, Secretarios y Consejeros Ciudadanos de los dos Consejos Distritales apoyándose en un formato especialmente diseñado para controlar esta actividad; y en presencia de los partidos políticos, contaron las boletas electorales, sellándolas al dorso y agrupándolas en razón de la lista nominal

de electores y de las resoluciones favorables del Tribunal Federal Electoral, que correspondía a cada casilla por instalar.

En este sentido y como lo ordena el COFIPE, al disponer que los Presidentes de los Consejos Distritales entregaran a los presidentes de las casillas, el material y documentación electoral, que serán utilizados en la misma; dentro de los 5 días previos al anterior de la elección federal, esto es, del 15 al 19 de agosto; por lo que, las Juntas Ejecutivas Local y Distritales, para cumplir con esta importante y delicada responsabilidad, y de acuerdo con los términos legales, organizaron y definieron estrategias para recorrer toda la extensión geográfica de cada distrito electoral, para la entrega eficiente y oportuna de casilla; para que fuera posible entregarlos en su totalidad a todos y cada uno de ellos; mediante el valioso apoyo de los 47 asistentes electorales, que estarían repartidos en todo el estado; pues a ellos correspondía realizar el operativo de entrega, apoyados en una definida estrategia, sustentada básicamente en las rutas electorales²⁷, que previamente se habían diseñado para apoyar estas actividades, así como del traslado de los paquetes electorales al Consejo Distrital.

Por último, además de los actos preparativos más importantes expuestos anteriormente para poder celebrar la jornada electoral; están otros aspectos de gran importancia y trascendencia que necesitaron estar listos antes del día de las elecciones para su operación en ellas; como lo fueron los Asistentes Electorales, los Centros de Acopio y el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP); por lo cual el Instituto, a

²⁷ Los Consejos Distritales previeron la distribución y entrega oportuna del material electoral a todas y cada una de las casillas que hayan sido aprobadas, asimismo del traslado de paquetes electorales después de la votación; por lo que requirieron del diseño previo de rutas electorales; entendidas como itinerarios programables en tiempos y distancias y con mapas, que señalaron la trayectoria óptima de seguridad, y de localización de las casillas, para que esta entrega y devolución se lleve a cabo dentro de los plazos previsto por la ley.

través del Consejo General y de las Juntas Local y Distritales; basándose en la legislación electoral correspondiente; instrumentaron y operaron mecanismos diseñados espacialmente para el desarrollo eficiente de estas obligaciones que en el COFIPE están previstas.

Celebración de la Jornada Electoral

La jornada electoral es la segunda etapa más decisiva del proceso electoral, la cual transcurre íntegramente en las casillas electorales; y que se concreta en un sólo día, específicamente en unas cuantas horas del 21 de agosto de 1994, día de la elección federal; cuando los ciudadanos de la entidad, como actores fundamentales en esta etapa, acudieron a las casillas a emitir el sufragio; y que en consecuencia las mesas directivas de casilla, obtuvieron los resultados correspondientes, que remitieron a los Consejos Distritales I y II respectivamente, una vez que realizaron los cómputos de todas las casillas.

Es aquí, en la jornada electoral en donde se pone en marcha toda esa gran cantidad de partes previamente planeadas y organizadas por la autoridad electoral, específicamente en el estado, en la que participaron los partidos políticos y ciudadanos; durante un proceso de preparación que duro más de siete meses; en donde lo momentos más característicos é importantes señalados en la ley, se describieron y analizaron anteriormente.

Instalación y Apertura de Casillas

La jornada electoral del 21 de agosto dio inicio a las 8:00 horas, con la instalación de los Consejos Local y Distritales I y II en sesiones permanentes, para vigilar su desarrollo.

Al respecto y con el propósito principal de informar en primera instancia al Director General del Instituto en el seno del Consejo General²⁸, de forma veraz y oportuna de la instalación y cierre de las casillas, así como del desarrollo de la votación e incidentes de relevancia, la Dirección Ejecutiva de organización Electoral creó el Programa de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (PIJE), instrumentado en todo el país, y operado directamente por las Juntas Distritales, sobre todo por los asistentes electorales, quienes llevaban a cabo en esta etapa las operaciones de campo en los dos distritos electorales.

A las 11:00 horas solamente se habían instalado 423 casillas; generando inquietud en los Consejos, por las 34 casillas faltantes, pero; al reanudarse la sesión del Consejo local a las 14:00 horas, su Presidente informó que desde las 13:00 horas²⁹, ya estaban instaladas y funcionando el 100% de las casillas en la entidad y sin ningún incidente que obligara a los Consejos Distritales a implementar acciones inmediatas.

²⁸ El Consejo General del Instituto Federal Electoral, paralelamente se instaló el 21 de agosto de 1994, en forma permanente, para vigilar el desarrollo de la jornada electoral en el país.

²⁹ Realmente todas las casillas fueron instaladas a la hora prevista, pero por las distancias y dificultades para recorrerlas, obligó a los asistentes electorales a informar después de medio día.

Desarrollo de la Votación

En los dos distritos electorales, la jornada electoral transcurrió con normalidad y sin incidentes graves que trastocaran el resultado final de las votaciones en el estado; sin embargo estos son inevitables en un evento de tal magnitud, que en el estado se presentaron en un número escaso que no impidieron el ejercicio del sufragio, los cuales fueron atendidos en su oportunidad y profesionalismo, por los Consejos Distritales, bajo la supervisión del Consejo Local; destacando en este aspecto lo de las casillas especiales, en donde prematuramente se concluyó la votación debido a que se terminaron las 300 boletas electorales por tipo de elección, que el Consejo General determinó dotarlas, en las cuales existió una gran afluencia de votantes.

Cierre y Clausura de Casillas

El cierre de las casillas se llevo a cabo una vez que ya no existieron electores dentro de las casillas para votar; en consecuencia sus integrantes procedieron al escrutinio y computo de los votos emitidos; que implicó la revisión y recuento de la votación emitida para cada una de las elecciones en favor de los partidos políticos y sus candidatas, así como del número de votos anulados y de boletas sobrantes.

De acuerdo a los reportes proporcionados por los Asistentes Electorales en el marco del Programa de Información sobre la Jornada Electoral, el cierre de las 457 casillas que se instalaron se dio en los siguientes tiempos: 15 cerraron antes de las 18:00 horas, es decir el 3.5%;

435 casillas lo hicieron entre las 18:00 y 18:30 horas, por tanto el 95%; por último cerraron 7 casillas de las 18:30 a las 19:00 horas.

Una vez que se concluyó el escrutinio y computo por cada una de las votaciones en las casillas, y formado el paquete electoral correspondiente, se realizaron las clausuras de las mismas, procediendo a fijar avisos en el exterior con los resultados preliminares; procediendo en consecuencia que los Presidentes de las casillas, bajo su responsabilidad hicieran llegar los paquetes electorales a los respectivos Consejos Distritales I y II, tomando en cuenta para ello los plazos que se fijan por la ley; los cuales se cuentan a partir de la hora de la clausura de la casilla.

Resultados y Declaración de Validez de las Elecciones

Esta tercera etapa se refiere esencialmente a los resultados de las elecciones, la cual inicia con la remisión de los paquetes electorales a los Consejos Distritales, y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen al respecto los Consejos Local y Distritales.

Recepción de Paquetes Electorales y Resultados Preliminares

Considerando las distancias en las que se ubican las casillas con relación al domicilio del Consejo Distrital, y dependiendo de las condiciones geográficas muy particulares de los Distritos Electorales, y del número de municipios que los integran; el COFIPE fija diferentes plazos para que los Presidentes de las casillas entreguen a sus Consejos Distritales los paquetes electorales; por lo que el propio Código previniendo estas razones, faculta

a los Consejos Distritales a cumplir, previamente al día de la elección, determinar la ampliación de los plazos de entrega para aquellas casillas en las que existan causas justificadas.

Con este contexto, los órganos electorales distritales en el estado, no necesitaron ampliar los plazos de entrega de los paquetes, a pesar de lo inmenso y abrupto de su territorio, considerando también la lejanía y dificultad de la comunicación entre sus comunidades; por lo que su entrega a los Consejos Distritales fue dentro de los tiempos ordinarios dispuestos por el COFIPE.

Para el logro de esta importante actividad por parte de los Presidentes de las casillas y de los partidos políticos que los acompañaron, imperó un alto grado de organización y coordinación por los órganos electorales, auxiliándose principalmente en las rutas electorales y en las medidas previamente dispuestas, apoyando para ello en los asistentes electorales, quienes brindaron el apoyo vehicular y los medios necesarios para dicha entrega oportuna a los Consejos Distritales I y II. Asimismo, los tres Centros de Acopio, tuvieron una importancia muy singular en esta operación de colaboración; porque el 21 de agosto de 1994, en que se instalaron, funcionaron adecuadamente en la recepción y entrega posterior de los paquetes electorales a los Consejos Distritales con la presencia permanente de los partidos políticos; al recibir el 36% de los paquetes electorales de todo el estado, es decir 164; 73 en el Distrito I y 91 en el Distrito II.

Estos 164 y los restantes 293 paquetes electorales, fueron entregados en las formas y tiempos establecidos por el Código, y sin ningún incidente durante el día de la elección y de la madrugada del día siguiente, en que los Consejos Distritales en sesión permanente, se dieron a la tarea de recibirlos de manos de los Presidentes de las casillas y con la presencia de los partidos políticos; y que en su momento se resguardaron en la bodegas electorales respectivas, después de que eran cantados los resultados electorales preliminares.

Durante la jornada electoral, y con el propósito también de que la opinión pública, los partidos políticos y los candidatos mismos conozcan oportunamente las tendencias de los resultados electorales, funcionó para tal objetivo un sistema de información (PREP) que a nivel distrital y nacional, permitió a la Dirección General del Instituto, cumplir con la obligación de informar los resultados preliminares³⁰ al Consejo General, de las elecciones de Diputados, Senadores y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme estos se fueron generando en los Consejos Distritales. Por tanto, en seno de los Consejos Distritales I y II de Baja California Sur, opero satisfactoriamente el PREP, mediante los Centros Distritales de Acopio y Transmisión, en donde la información preliminar era transmitida al Centro Nacional de Recepción de Resultados Preliminares.

³⁰ Las cifras preliminares no son definitivas, porque están sujetas a posibles rectificaciones posteriores, debido a la disponibilidad de los resultados de todas las casillas, y que en ellas se identifiquen errores aritméticos, y sobre todo en la etapa de los cómputos legales de distrito.

Cómputos Distritales y de Entidad Federativa

El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital de los resultados obtenidos y anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral; asimismo, los cómputos distritales, constituyen y sirven de base para realizar cómputos posteriores de entidad federativa, de circunscripción y nacional; es decir de Senadores, de Diputados de Representación proporcional y de presidente de los Estados Unidos mexicanos, por parte de los respectivos Consejo Local, Consejo General y de la H. Cámara de Diputados.

Para tal efecto, los Consejos Distritales I y II, en atención al mandato legal de realizar los cómputos de las elecciones federales efectuadas en sus ámbitos territoriales, se instalaron a partir de las 8:00 horas del 24 de agosto de 1994, es decir, el miércoles siguiente al de la jornada electoral, para que en sesiones permanentes e ininterrumpidas hasta su conclusión, efectuaran los cómputos de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Diputados de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, así como la de Senadores; las cuales se realizaron de conformidad a los procedimientos señalados por la ley, y sin complicaciones que deban resaltarse.

Concluidos en su momento el cómputo distrital respectivo de las elecciones de Diputados de Mayoría Relativa, los Presidentes de los Consejos Distritales I y II, y en presencia de sus Consejos y de los integrantes de las fórmulas ganadoras del PRI en los dos Distritos Electorales, que obtuvieron la mayoría de votos, declarando válidas las

elecciones respectivas, entregando sus Constancias de Mayoría y Validez, que los acreditó como Diputados Electos al Honorable Congreso de la Unión; quedando el PAN y el PRD como segundas y terceras fuerzas electorales en sus distritos.

La sesión del Consejo Local, para el cómputo de las elecciones de senadores y la declaratoria de validez de la propia elección, se llevo a cabo sin ningún incidente el domingo siguiente al día de la jornada electoral, es decir, el día 28 de agosto de 1994, a partir de las 8:00 horas, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de senadores, efectuadas previamente en los dos Consejos Distritales del estado; y que una vez que se cumplieron estos requisitos y procedimientos formales en el cómputo de la elección de senadores, se llevó a cabo la declaración de validez y elegibilidad de la elección por el Presidente del Consejo Local; declarando ganadores por 82 450 votos, a las dos fórmulas del PRI; y a la del PAN por 45 466 votos que obtuvo el segundo lugar en la votación emitida en el estado; extendiéndose en consecuencia las Constancias de Mayoría y Validez a las fórmulas del PRI que obtuvieron el triunfo; y la correspondiente Constancia de Asignación a la fórmula del PAN.

Calificación de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Esta es la cuarta y última etapa del proceso electoral federal, que se inicia al erigirse la H. Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta califica y declara la validez de la elección presidencial.

Al respecto, los Consejos Distritales I y II, una vez que realizaron los cómputos respectivos a sus elecciones de Diputados de Mayoría Relativa, turnaron oportunamente sus dos expedientes a la H. Cámara de Diputados; cumplimentando esta obligación paralelamente como todos los distritos electorales federales del país.

Es así como, atendiendo al mandato constitucional, la H. Cámara de Diputados, como facultad exclusiva se estableció en Colegio Electoral el 9 de noviembre de 1994, para ejercer la atribución que la legislación establece en relación a la calificación de al elección del Presidente de la República, para realizar el cómputo nacional de los votos emitidos en todo el país en las elecciones presidenciales, apoyándose en las actas de cómputo distrital enviadas previamente en los expedientes electorales, por parte de los 300 Consejos Distritales y en su caso por los del Tribunal Federal Electoral. Sobre estas bases, procedió a declarar válidas y legítimas las elecciones Presidenciales, llevadas a cabo en todo el territorio nacional el 21 de agosto de 1994, declarándose electo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al candidato del PRI que obtuvo la mayoría de votos.

Atendiendo el mandato del COFIPE, sobre la conclusión de la última etapa de las elecciones federales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sesiono en el mes de noviembre para declarar concluido el Proceso Electoral Federal de 1994; para el mismo fin en el estado de Baja California Sur sesionaron en el mismo mes los Consejos Local y Distritales I y II.

REFLEXIONES FINALES

Durante el desarrollo del presente trabajo se ha explicado y analizado a través de los capítulos, la vital importancia que significa para el estado mexicano, las funciones y propósitos naturales que tiene asociados la administración electoral de los procesos electorales federales, llevada ésta por el Instituto Federal Electoral en todas las entidades federativas de la República Mexicana; ilustrado con el ejemplo práctico del desarrollo de la administración de la elección federal de 1994 en el estado de Baja California Sur; conducida por su delegación y subdelegaciones correspondientes, específicamente por sus órganos ejecutivos y técnicos; la cual llevó asociada una gran dimensión y complejidad de esfuerzos y actividades técnicas y administrativas, de forma ordenada para el eficiente logro predefinido de organizar las elecciones en todo el territorio del estado, en el contexto de un ambiente externo muy politizado.

En este sentido considero, que en cada parte del presente documento, se han formulado los comentarios y observaciones que sirven de sustento para desarrollar algunas reflexiones finales sobre la administración electoral, basada en la experiencia de la coordinación y operatividad político-electoral de las elecciones federales en el estado de Baja California Sur.

En primer lugar, las elecciones federales de 1994 en esta entidad, respondieron a las expectativas planeadas, debido en gran medida a la buena administración electoral de tan importante evento, basándose fundamentalmente para ello en un proceso administrativo, que fue el factor

definitivo en el resultado de la eficiente organización del proceso electoral federal. Es decir, atendiendo la síntesis previamente delimitada de las fases que integran el proceso administrativo; las cuales aparecieron constantemente en las funciones y operaciones que las autoridades electorales en el estado realizaron durante la administración electoral de su elección federal; y que al respecto haré a continuación unos breves comentarios de ellos, con el contexto de la administración electoral del proceso electoral federal en Baja California Sur.

Planeación

La legislación electoral, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiende a planear con detalle todos y cada una de las etapas del proceso electoral; pero, que a su vez existen actividades, tareas y acciones inherentes que no son considerados en la ley electoral, la cuál pretendió reglamentar casi todo, y que al enfrentarse a la operación electoral más desagregada y específica, como era natural, dejaba espacios vacíos; lo que permitió inspirar instrumentos para extraer ideas y operar en detalle disposiciones o preceptos contenidos en la normatividad electoral, que autorizó su aplicación técnica a través de acuerdos, criterios funcionales internos, guías técnicas, instructivos, manuales de procedimientos y programas en mayor medida, los cuales no alteraron la naturaleza del COFIPE; que facultó trasladar lo abstracto a la realidad concreta u operatividad electoral, con precisión técnica, conforme a los tiempos y plazos establecidos por la ley. Esto no significa que en el COFIPE estén mal planeadas y reguladas las elecciones, porque sería irresponsable desconocer su funcionalidad, ya que ofrece básicamente la

reglamentación y procedimientos de los aspectos generales de las principales actividades a seguir en la organización y desarrollo de un proceso electoral, que son necesariamente programadas para su uniformidad y eficiente cumplimiento técnico.

Por lo tanto, todos estos documentos contienen los procedimientos técnicos, que tienen como fin, ajustar y representar la mínima unidad de acción, mostrando el fácil manejo de una serie de elementos administrativos para un fin concreto: orientar, uniformar la conducta y la operación electoral de las juntas locales y distritales del Instituto; porque a fin de cuentas, delegar es hacer a través de otros. Resulta normal entonces, que el COFIPE no lo contenga todo, por lo que es necesario y consecuente, para lograr mayor precisión técnica al respecto, que el Consejo General, por su calidad de órgano superior de dirección del IFE, tomara acuerdos durante el proceso electoral federal para reglamentarlo, sin los cuales hubiera sido materialmente imposible celebrar; y por el otro lado, en los Organos Ejecutivos y Técnicos; Centrales y Desconcentrados, internamente se analizan, resuelven y ejecutan estos acuerdos, por medio de detalladas operaciones básicas que la ley no puede contener por más rica y sobrrreglamentada que sea su naturaleza.

Organización

La organización como segunda fase del proceso administrativo, implicó naturalmente conformar una estructura organizativa para todo el planeamiento electoral, la cual esta diseñada en el COFIPE, en donde se determinan y asignan los principales puestos y jerarquías, así como de sus

distintas funciones y atribuciones de los órganos centrales y desconcentrados del Instituto, para la adecuada administración electoral; a través de los Organos de Dirección, y de los Organos Ejecutivos y Técnicos; específicamente denominadas Juntas y Consejos Local y Distritales.

Integración

De poco sirve disponer de un buen plan y del diseño de una organización efectiva, si no se dispone de un equipo humano calificado y adecuadamente seleccionado que sepa traducir en realidad el plan, los programas, reglamentos y procedimientos administrativos.

Por lo tanto, está previsto en el COFIPE en sus bases más generales, y específicamente reglamentado en su estatuto, que el IFE básicamente disponga de un equipo profesional y permanente de funcionarios electorales, que garantizaran plenamente la objetividad e imparcialidad en la organización y desarrollo de las elecciones federales, a través de un Servicio Profesional Electoral. Por esta razón las, Juntas Local y Distritales en el estado de Baja California Sur, están integradas por este tipo de personal profesional, denominados vocales, responsables directamente de realizar las actividades especializadas de la administración electoral.

Dirección

Dirigir significa ejecutar, dar instrucciones durante los planes en movimiento, en el que se pone en acción toda una estructura, personal y la utilización de los recursos materiales para lograr el resultado deseado; que

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

implicó además, desde el punto de vista organizativo y técnico, de grandes esfuerzos personales, así como de un alto grado de delegación, comunicación constante y coordinación; dentro de un ambiente de trabajo muy tenso, producto de la presión del tiempo y del cúmulo de trabajo simultáneo que debe hacerse, además con el contexto de un clima de competencia y desconfianza generado por los naturales enfrentamientos de los distintos partidos políticos y candidatos en pugna por ganar las elecciones. Por lo cual, la función de dirigir el proceso electoral federal en Baja California Sur, conllevó determinadas actividades que requirieron del manejo de determinadas habilidades y destrezas, como fue el saber comunicarse, delegar y asignar trabajos específicos, motivar al personal, coordinarlo, así como manejar los cambios y contratiempos que surgen externa e internamente en la estructura administrativa, y que también dificulta en su momento la labor de la administración electoral.

Control

Planear, organizar, dirigir el montaje y la organización técnica de un proceso electoral federal sin controlar, sin mecanismos de supervisión, es exponerse al fracaso. No basta sólo determinar "qué hacer" y "para qué"; deben existir medios para cerciorarse de que los trabajos se están ejecutando adecuadamente a lo planeado. Este control no ha de hacerse a posteriori, es decir, a labor concluida, sino que debe ser en la marcha y permanente; porque la razón de una estructura organizativa de esta naturaleza es la de obtener resultados favorables, por lo tanto, la efectividad de las Juntas Local y Distritales en el estado, y de aquellos

empleados electorales que trabajaron en ellas, se midieron solamente en logros positivos.

Por consiguiente, estos órganos electorales dispusieron de técnicas y mecanismos que les ayudaron a dar seguimiento a las metas obtenidas para asegurarse el logro de los resultados deseados, de esta forma se llevó la verificación de las acciones que se realizaron a cabo durante su elección para que conservaran una correspondencia permanente con lo planeado, organizado y dirigido.

CONCLUSIONES

La administración de los procesos electorales es un tema de estudio bastante amplio y a la vez complejo. Las elecciones federales de 1994 nos dan una visión al respecto.

La aplicación del proceso administrativo al proceso electoral dio como resultado el logro de los objetivos y metas establecidas por el Instituto Federal Electoral.

Las elecciones en el Estado de Baja California Sur son una muestra de como a través de una organización eficiente se logra satisfacer las demandas de la sociedad, en este caso una elecciones transparentes y confiables, sobre todo si tomamos en consideración el proceso de ciudadanía de las elecciones que por primera vez se llevaron a cabo en nuestro país.

Por lo anterior podemos concluir:

- 1) La aplicación del proceso administrativo en el proceso electoral es positivo.
- 2) El Instituto Federal Electoral demostró una actuación eficiente y eficaz durante las elecciones federales de 1994 en el estado de Baja California Sur.
- 3) Una adecuada administración de los procesos electorales coadyuva al desarrollo democrático en nuestro país.

Concluidas estas reflexiones, se comprende aún mejor las funciones y propósitos de la administración electoral que se realizó en el estado de Baja California Sur, y sobre todo, que con este ejemplo, se denota la implicación del alto grado de complejidad organizativa y de coordinación que realiza el Instituto Federal Electoral en todo el país para administrar las elecciones federales.

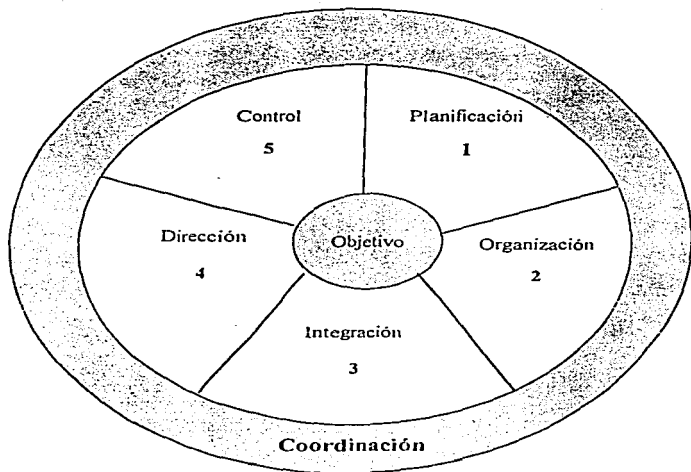
Asimismo considero que, quedó de manifiesto a lo largo de la presente investigación, que los órganos electorales federales en el estado, durante la administración electoral de las elecciones federales de 1994, demostraron una amplia capacidad de coordinación y de respuesta frente a los requerimientos técnicos, a un evento de esta naturaleza, y para ello el IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral, para su cumplimiento profesional e imparcial, y otorgar plena confianza a los partidos políticos y los ciudadanos.

ANEXOS

Estructura por Niveles del Instituto Federal Electoral

| NIVEL | DENOMINACION | ORGANOS | | |
|-----------------------|-------------------|--|--|---|
| | | De dirección | Ejecutivos y Técnicos | De vigilancia |
| Nacional | Organos Centrales | Consejo General | Junta General Ejecutiva | Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores |
| | | 1 Consejero del Poder Ejecutivo 4 Consejeros del Poder Legislativo 4 Consejeros Ciudadanos 9 Representantes a razón de uno por cada partido político | Director General Secretaría General Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Director Ejecutivo de Organización Electoral Director Ejecutivo de Promoción y Partidos Políticos Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica Director Ejecutivo de Administración | Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores Representantes a razón de uno por cada partido político Representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) |
| De Entidad Federativa | Delegación | Consejo Local | Junta Local Ejecutiva | Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores |
| | | 3 Integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva 6 Consejeros Ciudadanos 9 Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General. | Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación y Electoral y Educación Cívica | Vocal del Registro Federal de Electores 1 Secretario Técnico 9 Representantes a razón de uno por cada partido político |
| Distrital | Subdelegación | Consejo Distrital | Junta Distrital Ejecutiva | Comisión Distrital de Vigilancia del Registro Federal de Electores |
| | | 3 Integrantes de la Junta Distrital Ejecutiva 6 Consejeros Ciudadanos 9 Representantes partidistas, determinados en forma similar a los del Consejo General. | Vocal Ejecutivo Vocal Secretario Vocal del Registro Federal de Electores Vocal de Organización Electoral Vocal de Capacitación y Electoral y Educación Cívica | Vocal del Registro Federal de Electores 1 Secretario Técnico 9 Representantes a razón de uno por cada partido político |
| Municipal | Oficina | | Oficina Municipal | |
| de sección | Casilla | Mesa Directiva | | Representantes generales de los partidos políticos a nivel distrital |
| | | 1 Presidente | | Representante de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas |

El Proceso Administrativo



Anexo 2

Nota: El círculo cerrado indica que el proceso es constante y permanente, el cual se divide en cinco partes, que indican los elementos constantes del proceso administrativo, rodeada por un círculo mayor que representa la coordinación, presente en todos los elementos administrativos.

BAJA CALIFORNIA SUR



BIBLIOGRAFIA

- BARAJAS MEDINA, Jorge Curso Introdutorio a la Administración, México, Editorial Trillas, 1995, 197 p.p.
- CASTELAZO DE LOS ANGELES, José Apuntes sobre la Teoría de la Administración Pública, México 1977, Editorial Diana, 143 p.p.
- COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1993.
- CONGRESO DE LA UNION Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1990. Edit. Porrúa. 980 p.p.
- DUHALT KRAUSS, Miguel Aspectos de la Administración Pública y el Desarrollo de México, INAP, 1970, 93 p.p.
- GUERRERO OROZCO, Omar La Administración Pública del Estado Capitalista, México, Edit. Fontamara, 3a. Edición 1991, 277 p.p.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1994, 163 p.p.
- Memorias del Proceso Electoral Federal de 1994 en Baja California Sur, Tomos I, II y III, México, 1995.
- Prontuario de Legislación Federal Electoral, México, 269. p.p.

JEANNETI DAVILA, María Elena

Compendios Geográficos de los
Distritos Electorales Federales I
y II, Estado de Baja California
Sur, México, 1994.

JIMENEZ CASTRO, Wilburg

Código Federal de Instituciones
y Procedimientos Electorales.
México. 1994, 327 p.p.

MONTOYA NARVAEZ, José Francisco

Teoría de la Administración
Pública (Apuntes de clase),
Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales,
UNAM, México, 1987.

NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo

Administración Pública para el
Desarrollo Integral. México,
1991, Editorial Limusa, 246
p.p.

REYES PONCE, Agustín

Tesis: Naturaleza Jurídico-
Administrativa del Instituto
Federal Electoral. FCPyS.
UNAM. México,
1995. 202 p.p.

El Nuevo Sistema Electoral
Mexicano. Fondo de Cultura
Económica. 1991. 345 p.p.

Administración de Empresas.
México, Editorial Limusa.
1979, Tomos 1 y 2

HEMEROGRAFIA

NUÑEZ JIMENEZ, Arturo

"La prueba de fuego es la realidad"

Revista: VOZ Y VOTO

(Política y Elecciones); no. 3

México, mayo de 1991.

SOLÍS ACERO, Felipe

"El presupuesto del IFE, público"

Revista: TIEMPO

(Elecciones en el mundo)

no. 2645, vol. C

México, 1993.