
Instituto Federal Electoral

Indicadores de Gestión 2009-2010

**Aprobados por la Junta General Ejecutiva
el 30 de noviembre de 2009**

Índice

I. CONTEXTO 1
II. ESFUERZOS INSTITUCIONALES 3
2.1. EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN Y PLANEACIÓN 3
2.2. LA IDEA DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN EL IFE 4
III. CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010 6
IV. LA CONSULTA CON EXPERTOS 8
V. LO QUE DICE LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY 10
VI. DISEÑO METODOLÓGICO 12
VII. PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010 19
VIII. APUNTES FINALES 22

DISEÑO Y PROPUESTA DE INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010

30 de noviembre de 2009

I. CONTEXTO

El 20 de julio de 2007, fue publicada una reforma especialmente importante al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución). Aunque su aprobación estuvo precedida de un debate denodadamente federalista, lo cierto es que su contenido es más profundo, abarcador y universal. No fue casual su incorporación en el cuerpo doctrinal de la Carta Magna, en el capítulo de garantías individuales, pues lo que quería el legislador era elevar el acceso a la información a la categoría de un derecho fundamental, igual, para todos los mexicanos.

Esa reforma hizo de la transparencia algo más importante que una “política pública” y la convirtió en parte de los derechos básicos de los habitantes de la nación y por lo tanto, obligó a un cambio mayor en las leyes que lo rigen (las leyes de transparencia) y más allá, al conjunto de leyes y reglamentos que tienen que ver con la información del gobierno, las instituciones y aquellas organizaciones cuyo peso y actividad importan a la nación.

Se trató de una de las reformas democráticas más importantes producidas en México durante los últimos diez años; una reforma que por su alcance y consecuencias, puede ser comparada con las reformas electorales de 1996 o de 2007, a saber¹:

- 1) Amplía el conocimiento público de todos los documentos que producen todas las autoridades en todo el territorio nacional;
- 2) Esos documentos sólo podrán ser reservados mediante justificación argumentada –en nombre del interés público- por los órganos del Estado y esa reserva siempre podrá ser corregida por una autoridad especializada; y,
- 3) Obliga a que las mismas prácticas, los mismos principios y las mismas bases rijan en todas las instituciones federales, estatales, municipales.

La reforma reconoció pues, la necesidad de seguir expandiendo los derechos fundamentales en México (los políticos, los civiles, los sociales y los de libertad) por una ruta que recoge los valores de la igualdad, la democracia y la “tutela del más débil”. Por eso se convirtió en una garantía individual: porque todos los mexicanos, sin excepciones la adquieren, la ejercen y no está vinculada a otro valor, sino que constituye un valor en sí mismo, ejercido por igual y por todos.

De entre sus muchos componentes sustantivos, el nuevo artículo 6° constitucional, en su fracción V, señala que:

¹ Reforma al artículo 6 constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. IFAI, México, Junio de 2007.

...

“[l]os sujetos obligados (...) publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

...

Atendiendo la importancia de ese cambio constitucional, el 10 de julio de 2008, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) modificó su Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información. Ese cambio reglamentario puso al IFE en sintonía con los siete nuevos párrafos constitucionales en todos los órdenes, desde la instalación del principio de máxima publicidad hasta la mejora del diseño institucional para resolver las controversias. De hecho, el párrafo V Constitucional impone una innovación particularmente importante:

“Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

Así, como derivación directa de aquellas reformas, el artículo tercero transitorio del reglamento del IFE, dispuso que:

...

“la Junta aprobará, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicho instrumento, los indicadores de gestión y estratégicos para evaluar el desempeño de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto”.

...

En estricto sentido, el plazo que señala el transitorio ya se cumplió, en virtud de que las reformas al reglamento entraron en vigor el 12 de agosto de 2008, cuando fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, lo que vuelve inminente la definición y aprobación de los referidos indicadores. La tarea que enfrentó la Secretaría Ejecutiva, como coordinadora de la Junta General Ejecutiva fue pues, la de recopilar la experiencia institucional desarrollada en esta materia y someter a la discusión de diversas instancias del IFE una propuesta seria y rigurosa de los indicadores de gestión, con los que la sociedad podrá valorar el trabajo y el desempeño de nuestra institución.

El Diseño y propuesta de indicadores de gestión 2009-2010, se presentó para su discusión y aprobación, en una primera versión, en la sesión extraordinaria de Junta General Ejecutiva del 10 de febrero pasado. En virtud de los comentarios y observaciones que se formularon al respecto se determinó posponer la aprobación. Una vez definidos diversos aspectos relacionados con la construcción de los índices de gestión, se circuló a los miembros de la Junta referida, un nuevo documento.

Finalmente, la versión que ahora se presenta es resultado de un nuevo proceso de recopilación y armonización de las diversas aportaciones formuladas por las diferentes

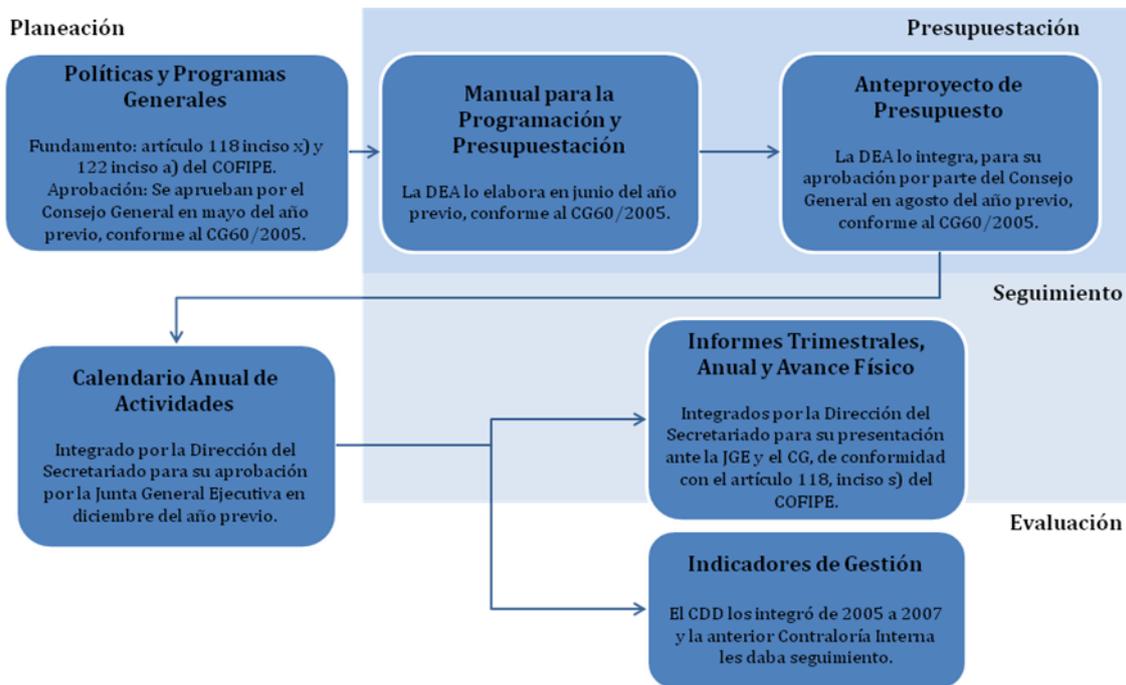
áreas integrantes de la Junta General Ejecutiva, instancia que aprobó los presentes Indicadores de Gestión en la sesión ordinaria celebrada el pasado 30 de noviembre de 2009.

II. ESFUERZOS INSTITUCIONALES

2.1. EL PROCESO DE PRESUPUESTACIÓN Y PLANEACIÓN

Hasta ahora, el IFE cuenta con un conjunto de instrumentos que le han permitido cubrir la práctica de planeación, presupuestación y evaluación, dentro de un marco organizacional típico de las instituciones públicas mexicanas (**Ver esquema 1**).

Esquema 1
Proceso de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación del IFE



En materia de planeación institucional, por ejemplo, año con año se elaboran las Políticas y Programas Generales a las que se suman (únicamente en periodo electoral) un Plan Integral para el Proceso Electoral Federal. La formulación de la propuesta de Políticas y Programas Generales del IFE está a cargo de cada una de las Direcciones Ejecutivas y Unidades Técnicas en el ámbito de su competencia y se hace del conocimiento de las Comisiones del Consejo General respectivas, previamente a su aprobación por parte de la Junta General Ejecutiva (JGE).

Una vez aprobada la propuesta integral de Políticas y Programas Generales del IFE por parte de la JGE, ésta se somete a la consideración del Consejo General en el mes de mayo de cada año a fin de que sirvan como directrices del proceso de presupuestación para el periodo anual siguiente.

Sobre el proceso de presupuestación, la Dirección Ejecutiva de Administración, en coordinación con la Secretaría Ejecutiva, elabora en el mes de junio de cada año, el Manual para la Programación y Presupuestación con el propósito de dotar de criterios coherentes dicho trabajo.

El Anteproyecto de Presupuesto se presenta anualmente al Consejo General en el mes de agosto para su aprobación y contiene las previsiones de gasto corriente, inversión física y prerrogativas a los partidos políticos nacionales con registro, según el año que corresponda del ciclo trianual, así como las estimaciones para el eventual registro de nuevos partidos.

2.2. LA IDEA DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN EL IFE

Recientemente y en distintas instancias, el IFE ha intentado avanzar sobre varias propuestas de evaluación institucional; aquí anotamos las más sobresalientes:

1. **El Centro para el Desarrollo Democrático (CDD)** coordinó la elaboración de los indicadores de gestión del IFE durante los años 2005, 2006 y 2007. Desde aquel momento se planteó la necesidad de contar con un trienio de referencia considerando un ciclo compuesto por un año preelectoral, uno electoral y otro postelectoral, de manera que se diera cuenta cabal de la naturaleza cíclica del trabajo de la institución.

Con la generación del documento *“Indicadores de Gestión del IFE 2007”* concluyó el trabajo del CDD. Es importante mencionar, que este ejercicio, por comenzar mucho antes, no incorporó los elementos que trajo la reforma electoral del 2007 – 2008. Sin embargo, del documento elaborado por el CDD para el periodo 2005 – 2007, puede destacarse que:

- La construcción de los indicadores para el trienio 2005 – 2007 surgió de un análisis comparado de las Políticas y Programas Generales del IFE, a partir del cual se generaron los factores críticos de éxito para el logro de los objetivos institucionales y sus indicadores correspondientes;
- Los indicadores propuestos por el CDD fueron discutidos con las propias áreas. En este proceso de negociación se emitieron recomendaciones técnicas y modificaciones pertinentes solicitadas por las distintas direcciones;
- Los indicadores realizados hasta ahora, utilizan una metodología única que permite potenciar el uso de la información generada por las áreas y la posterior comparación de resultados en el tiempo. De esta manera, se abre la posibilidad de generar una memoria institucional que permita identificar puntos críticos y áreas de oportunidad para mejorar el desempeño y servir de insumo a la planeación estratégica del IFE;

- Los indicadores de gestión actualmente evalúan criterios de cobertura y eficacia, principalmente (sólo en algunos casos se evalúan eficiencia, efectividad y calidad del servicio);
 - Las metas de gestión, a partir de las cuales se contrasta el valor objetivo a partir del indicador, no necesariamente son definidas previamente por las áreas, con lo cual subsiste cierta posibilidad de sobreestimación del desempeño; y,
 - El seguimiento de los resultados derivados de los indicadores de gestión debe concentrarse en la unidad encargada de su diseño, pues esta retroalimentación enriquece el sistema de evaluación del desempeño. Este ciclo no se completa con el sistema actual.
2. Por otra parte, el **Proyecto IFE – Integra** elaboró una propuesta metodológica para construir indicadores de desempeño. Se trata de un “tablero de control” para evitar subejercicios presupuestales, cuyo desarrollo tecnológico aún no ha sido instrumentado. Además, en junio de 2008, un grupo de expertos extranjeros capacitaron a personal del IFE sobre la metodología Matriz de Marco Lógico a fin de alinear la presupuestación a las nuevas disposiciones hacendarias en la materia.
 3. El 29 de septiembre de 2008, el Consejo General aprobó el **Plan Integral para el Proceso Federal Electoral (PIPEF) 2008 – 2009** con el propósito de alinear los diversos instrumentos de planeación, programación y presupuestación del IFE en las tareas fundamentales para el buen desarrollo del proceso electoral federal, es decir, las Políticas y Programas 2008 y 2009, el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal 2008 – 2009 y, el Anteproyecto de Presupuesto 2009. Además, se atendieron las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación con respecto al PIPEF 2005 – 2006.

Es importante subrayar que en el PIPEF se definieron ocho objetivos estratégicos a los que se vincularon 39 metas de desempeño, lo que constituye quizás, el marco de evaluación del desempeño institucional vigente, más importante con el que cuenta el IFE en la actualidad.

III. CRITERIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010

El estudio de la reforma al artículo sexto constitucional y de los documentos que dieron pie a su aprobación, muestra sin embargo que la visión del legislador no se ajusta a los estándares típicos con los que las instituciones mexicanas (incluido el IFE) han entendido y generado “indicadores de gestión”. En el dictamen de la Cámara de Diputados se apunta:

“[...]

5) Fracción quinta. Esta parte de la iniciativa supone una política de Estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del estado, de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que da un paso más allá: establece que todos ellos deberán proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas.

...

Con tales condiciones se cumple con uno de los postulados básicos del derecho de acceso a la información que supone la obligación de los órganos e instancias del Estado de informar de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados.

Con frecuencia se ha entendido que el objeto fundamental del derecho de acceso a la información se limita a una supervisión de gasto público. Sin duda este es un aspecto crucial pues supone el control ciudadano de la actividad gubernamental a partir del ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo esta iniciativa va más allá pues si bien comprende sin lugar a dudas el acceso a la información sobre los recursos públicos, es inclusiva de toda la actividad gubernamental, especialmente de los fines constitucionales o legales que dan razón de existencia a las instituciones...

...

Esta condición amplía el ejercicio de rendición de cuentas al que están obligados los órganos e instituciones del Estado, así como sus servidores públicos; se avanza en la transparencia y rendición de cuentas de la actuación gubernamental, al establecer como obligación la publicación de información pública que los particulares puedan obtener de manera directa y sin mediar solicitud alguna”².

² Ibid. **Reforma al artículo 6 constitucional...** IFAI, México, Junio de 2007.

En este contexto, la reforma constitucional no sólo planteó como obligación la construcción y publicidad de indicadores de gestión, sino que al mismo tiempo, impone una visión novedosa y más moderna de los mismos. Se trata pues de hacer indicadores de gestión sobre bases distintas, claramente enfocadas a la valoración del cumplimiento de los objetivos sustantivos de cada institución pública.

IV. LA CONSULTA CON EXPERTOS

Así las cosas, y ante la complejidad y la radical novedad del tema de los indicadores de gestión, el 11 de diciembre de 2008, la Secretaría Ejecutiva convocó a dos especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), David Arellano Gault y Sergio López Ayllón, quienes fueron asesores directos del Congreso de la Unión, durante la reforma al sexto constitucional. En esa sesión, en la que estuvo presente el Consejero Electoral Francisco Guerrero (Presidente del Órgano Garante del IFE), el Secretario Ejecutivo y otros funcionarios de la institución, fueron expuestas un conjunto de recomendaciones generales para la construcción de indicadores de gestión del IFE, al largo plazo, entre los que destacan:

1. **Indicadores y valores institucionales.** Los indicadores de gestión, por sobre todas las cosas, deben reflejar la misión más esencial de las instituciones. Por eso, no están asociados a actividades específicas ni a productos inmediatos, por el contrario, su utilidad reside en poder captar el cumplimiento y la materialización de los principios rectores. Por eso, los indicadores de gestión reflejan grandes resultados y están asociados íntimamente a los valores que rigen al IFE.
2. **Administrar las expectativas sobre los indicadores de gestión.** En cumplimiento del mandato constitucional sobre la publicación de los indicadores de gestión, el IFE debe diseñar sus propios indicadores bajo un trabajo de aproximaciones sucesivas, promoviendo la reflexión y en análisis en el tiempo, pues los indicadores se construyen en un proceso de aprendizaje organizacional en el que interactúa la información disponible y la evolución de las circunstancias internas y externas del organismo.
3. **Colocar el trabajo en una perspectiva de mediano plazo.** No existen los “indicadores de gestión”, dados de una vez, salidos de un solo proceso, sino que se desarrollan en el tiempo y con el trabajo institucional. La lógica de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información trazó un esquema de rendición de cuentas que no es estático, sino fruto de la construcción constante.
4. **Útiles para la toma de decisiones.** Los expertos enfatizaron que los indicadores de gestión, al menos en su etapa inicial, no pretenden evaluar a las áreas o al personal específico, no son un instrumento de castigo, sino que sirven de herramientas para la toma de decisiones y la mejora permanente de los fines de la organización.
5. **Funciones sustantivas o fundamentales.** Los indicadores de gestión deben estar vinculados a las funciones sustantivas del Instituto Federal Electoral (constitucionales y legales). El número de indicadores debe ser tan amplio o tan

acotado como las funciones constitucionales y legales, pero atendiendo las tareas para las que fue construido el Instituto.

6. **Información disponible.** Los indicadores que se definan deben estar sustentados en la información que ya disponga el Instituto Federal Electoral. No es conveniente generar indicadores complejos que requieran de datos que no sean producidos “normalmente” por la institución. La idea es que el indicador refleje la actividad y números política y socialmente útiles. Por lo tanto, es necesario identificar las restricciones en el diseño de los indicadores y hacerlas explícitas.

V. LO QUE DICEN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 41, párrafo V señala, de manera genérica, que:

...

“El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales”.

...

A partir de las actividades citadas el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) indica con mayor precisión, en el artículo 105, párrafo 1, las funciones sustantivas del IFE:

“...

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y

- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.
...”.

Así, estos párrafos son la base fundamental para la construcción de los indicadores de gestión, pues reflejan la misión esencial del IFE.

VI. DISEÑO METODOLÓGICO

¿Cuál es la diferencia entre esta nueva obligación constitucional (indicadores de gestión) y los instrumentos que han sido ensayados con anterioridad, como los indicadores de desempeño o los de seguimiento presupuestal? Que el artículo sexto subraya el trabajo de las instituciones en tanto instrumentos de promoción y ejercicio de derechos. **En otras palabras: los indicadores de gestión, obligados por el sexto constitucional, son una herramienta para conocer y medir el desarrollo y cumplimiento de los derechos sustantivos que las instituciones deben garantizar a los ciudadanos mexicanos.** Lo que claramente los distingue de otro tipo de indicadores, previstos en otras leyes, y diseñados para conocer, medir o evaluar otros aspectos de la función pública, tales como presupuestales, objetivos o metas.

Por esa razón, la propuesta que se pone a consideración de la Junta General Ejecutiva está “alineada” no solo con las obligaciones de ley, sino sobre todo, con los derechos y libertades esenciales que el IFE garantiza, y por los cuales, existe.

Esta dimensión –la de los derechos- representa un cambio importante en las nociones de la administración y la función pública, pues a menudo los indicadores del trabajo institucional, se centraban en la evaluación o seguimiento de procesos, áreas, ejercicio del gasto, funciones operativas, etcétera, pero no de sus propósitos fundamentales, de la razón de ser de las organizaciones del Estado. Esta es, probablemente, la principal innovación que propone el presente documento.

Sin duda, las reformas del nuevo artículo 6 constitucional que imponen a las organizaciones públicas la construcción de indicadores de gestión, constituyen un reto por partida doble:

- 1) Rendir cuentas a la sociedad sobre el cumplimiento de los fines esenciales del IFE y
- 2) Construir un grupo de indicadores que permitan la toma de decisiones estratégicas, para el largo plazo, para la autoridad electoral.

Sobre estas premisas, y tomando en consideración las recomendaciones de expertos (CIDE), la propuesta de indicadores se diseñó sobre un esquema metodológico que permite identificar cada indicador con funciones sustantivas del árbitro electoral para lograr la misión fundamental del IFE.

En virtud de que la función principal del conjunto de indicadores de gestión es permitir al IFE rendir cuentas sobre su misión y no generar cadenas causales en el logro de resultados, su elaboración debe partir entonces de pensar cómo explicar a la organización y, sobre todo, a la sociedad la manera en que se puede medir el cumplimiento de las grandes funciones que se derivan de su mandato constitucional y legal, así como de la manera en que se deben enfrentar sus retos principales.

De hecho, los indicadores de gestión asociados a la transparencia deben ofrecer una fotografía dinámica de las funciones sustantivas del IFE. Su dinamismo se desprende del aprendizaje en el tiempo, pues como ya se señaló no existen los indicadores de gestión, dados de una vez, salidos de un solo proceso, sino que se desarrollan en el tiempo y con el trabajo institucional. La lógica de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información trazó un esquema de rendición de cuentas que no es estático, sino fruto de la construcción constante. Tienen, por lo tanto, una vocación dirigida a la toma de decisiones y a la comprensión de los retos del Instituto frente a la sociedad.

Vale decir que un indicador de gestión no puede interpretarse a simple vista, sino que su lectura debe orientar hacia una reflexión respecto de los retos que se están enfrentando para lograr y mantener las funciones sustantivas de la organización hacia adelante.

De esta manera, el método utilizado se describe a continuación:

1. Identificación de la misión fundamental del IFE y/o del conjunto de funciones sustantivas.

Como ya se apuntó líneas atrás, la Constitución define el mandato del IFE como un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio y de la función estatal de organizar las elecciones federales para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, dicha función estatal se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Adicionalmente la ley comicial federal permite clarificar los alcances del IFE en el marco de sus ocho fines sustantivos, precisados en el párrafo 1 del artículo 105 del COFIPE.

En este sentido, el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009, del IFE, establece que la *misión institucional* en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, es organizar con eficacia y transparencia las elecciones federales, fortalecer el régimen de partidos políticos y contribuir al desarrollo de la vida democrática con apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

2. Recopilación de información que permita definir el éxito o fracaso de cada una de las funciones sustantivas.

Con base en la experiencia institucional sobre diversos instrumentos de planeación y evaluación, se recopiló información útil para el diseño de los indicadores de gestión 2009-2010, particularmente en años electorales.

3. Identificación de las funciones sustantivas por ciclo preelectoral, electoral y postelectoral.

Cada uno de los fines del IFE fue agrupado con base en la naturaleza cíclica de la organización electoral para evaluar el cumplimiento de funciones permanentes o trianuales.

4. Definición de *proxys*³ por cada función sustantiva para un ciclo electoral (2009) y evaluación con base en 5 ejes:

Una vez definidos los ciclos y agrupadas las funciones sustantivas, la propuesta de indicadores de gestión 2009-2010 fue evaluada en su conjunto a partir de:

- a. Su congruencia con los valores institucionales;
- b. La factibilidad de mejorarlos y complejizarlos en el tiempo (series y tendencias);
- c. Su utilidad en la toma de decisiones;
- d. La disponibilidad de información para su medición; y,
- e. La pertinencia para la ciudadanía.

Adicionalmente, es importante destacar que cada indicador fue probado con base en tres preguntas:

- 1) ¿Es posible construir series de tiempo significativas, independientemente de que hoy no se cuente con información completa?;
- 2) ¿Es posible mejorar el indicador si se establecen rangos de logro en el tiempo y se explicitan las condiciones para cumplir con cada rango?; y,
- 3) ¿Se justifica el logro del indicador definido por su *proxy* como el más viable a la luz de otros *proxys* competitivos?

³ Un *proxy* es un artefacto metodológico que busca encontrar una medición aproximada respecto de un fenómeno multicausal. Los *proxys* son aproximaciones de elementos estratégicos: es decir, que aunque miden algo aproximado, ese algo, se arguye plausiblemente (a través de evidencias y datos, por ejemplo), resulta ser de gran significación o peso. Cuando se utiliza un *proxy*, no se asume que se está midiendo el fenómeno completo ni la complejidad total, sino simplemente que se cuenta con una medición de una parte del fenómeno que a la postre resulta una parte sustantiva o estratégica que ofrece una buena aproximación de lo que puede estar pasando en el fenómeno complejo, y que puede sostenerse con evidencia.

5. Explicación de la racionalidad del indicador

Finalmente, con el propósito de no generar expectativas que no se puedan cumplir, cada indicador fue explicado para clarificar qué se está buscando, cómo se definió y porqué se considera un indicador valioso.

En este sentido, la propuesta de indicadores de gestión 2009-2010 se explica de la siguiente manera:

Función sustantiva	Justificación
<p>1. Fortalecer el régimen de partidos políticos</p>	<p>El IFE tiene como fin fortalecer el régimen de partidos políticos, pues en un contexto democrático no hay competencia política – electoral sin la existencia plural de los mismos.</p> <p>En este sentido, la autoridad electoral contribuye a dicho fin al garantizar el otorgamiento transparente y oportuno de las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos; y, al brindar certeza a todos ellos de su concurrencia a la contienda abierta, imparcial y equitativa por los cargos de elección popular con plena legalidad.</p> <p>Por ello, se proponen tres indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Otorgamiento de prerrogativas; 2. Registro de candidatos; y 3. Eficiencia legal. <p>Desde esta perspectiva, el IFE está obligado a garantizar el derecho de asociación individual y libre de los ciudadanos bajo la forma de partidos políticos y de ese modo, coadyuvar a la participación pacífica de los ciudadanos en los asuntos políticos del país.</p> <p>Asimismo, el IFE ha de garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, a través de la entrega de financiamiento público, su acceso en la radio y la televisión y demás prerrogativas constitucionales.</p> <p>En relación con el segundo indicador, se asegura el derecho de los partidos políticos a concurrir en las elecciones y contribuir a que ellos cumplan con su fin constitucional: promover la participación del pueblo</p>

Función sustantiva	Justificación
	<p>en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.</p> <p>Por otro lado, la atención oportuna de las quejas presentadas por o en contra de los partidos políticos cumple con el derecho de impartición de justicia expedita en este tipo de asuntos.</p>
<p>2. Integración del Registro Federal de Electores</p>	<p>La inclusión de cada ciudadano en el padrón electoral, hace materialmente posible el ejercicio de su derecho individual de votar y ser votado.</p> <p>El padrón electoral es además, la célula básica y el primer eslabón de toda la organización electoral. Por lo tanto, su cobertura más amplia y la seguridad de su vigencia, autenticidad y validez, resultan fundamentales para la construcción del edificio comicial, desde la determinación del universo de votantes, el de ciudadanos a insacular, a capacitar, hasta el número de casillas a instalar.</p> <p>Así las cosas, el proceso de producción y entrega de credenciales para votar, es un indicador indispensable.</p> <p>En este marco, conviene elaborar los siguientes esquemas de medición:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Empadronamiento; y 2. Credencialización. <p>A través del empadronamiento, el IFE cumple con el mandato constitucional de integrar el universo de mexicanos con capacidad material de votar y ser votado.</p> <p>La emisión de la credencial para votar permite acreditar la identidad y la ciudadanía de los mexicanos, y posibilita el ejercicio de sus derechos</p>

Función sustantiva	Justificación
	<p>político-electorales.</p> <p>En consonancia, y dado el dinamismo demográfico de México, la actualización del padrón electoral es una condición vital del sistema electoral. A través de ella, se integra la base de datos más importante de acreditación de la identidad con la que cuenta el país; se abre las puertas para el acceso permanente de las personas a su calidad de ciudadanos; se da de baja a las personas que fallecen, se registran cambios de domicilio de los ciudadanos, se hacen las anotaciones respecto de las personas suspendidas en el ejercicio de sus derechos político-electorales. Todos estos procesos posibilitan que el IFE cuente y mantenga integrada la base registral mas completa de México.</p>
<p>3. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones</p>	<p>La confiabilidad y transparencia de la lista nominal resulta clave durante el año electoral, pues el ciudadano allí incluido encuentra la garantía de su derecho a votar y ser votado.</p> <p>Al respecto resulta pertinente el siguiente indicador:</p> <p>1. Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009</p> <p>La inclusión de la mayor cantidad posible de ciudadanos en la lista de electores, garantiza el más esencial de los derechos democráticos: ejercer su derecho al sufragio y poder ser votado para cualquier cargo de elección popular. Una lista nominal inclusiva, amplia y abarcadora del conjunto de ciudadanos es el requisito indispensable de la vida democrática.</p>
<p>4. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; y,</p> <p>5. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio</p>	<p>Las casillas, son el receptáculo de la voluntad de los ciudadanos. La celebración de elecciones auténticas no puede ocurrir sin el detalle técnico de decenas de miles de casillas instaladas e integradas conforme a la ley. Sin esa estructura -ordenada y montada masivamente el día de la jornada electoral- los ciudadanos perderían o se les vería menguada, la posibilidad de ejercer su derecho a votar.</p> <p>Adicionalmente, el día de los comicios, justo cuando han cerrado las casillas, el IFE debe comunicar con</p>

Función sustantiva	Justificación
	<p>oportunidad y transparencia los resultados preliminares de la elección. La precisión del instrumento, su confiabilidad y su oportunidad resultan absolutamente claves.</p> <p>El trabajo de la organización electoral no concluye con el cierre de casillas y la comunicación oportuna de resultados. La necesidad de transparencia y certeza continúa en la semana posterior a la elección, en el recuento de los resultados celebrado en los distritos, ya sea de modo parcial o total. Ambos principios transparencia, y certeza de que los votos emitidos han sido debidamente computados, además, deben conjugarse con la oportunidad en la entrega de resultados definitivos en fechas predeterminadas e inamovibles. Esta, es una dimensión crítica de la operación electoral.</p> <p>Finalmente y con independencia de que existen diversas causales de nulidad, es relevante contar con un indicador que de cuenta de las razones por las que determinadas casillas son anuladas, lo que permitirá tomar medidas a la autoridad electoral para futuras elecciones.</p> <p>En suma, se proponen cinco ejes que son la base de los indicadores para esta función sustantiva:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Instalación de casillas; 2. Integración de mesas directivas de casilla; 3. Difusión de resultados electorales preliminares; 4. Confirmación legal de casillas; y 5. Porcentaje de consejos locales y distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros. <p>Con estos indicadores, se dará cuenta a la ciudadanía de los mecanismos que el IFE desarrolla para asegurar, periódicamente y con puntualidad, los derechos de votar, el de estar informado y el de tener acceso a los resultados electorales de modo libre y auténtico.</p> <p>El cumplimiento de estas condiciones imprime su carácter democrático a las elecciones mexicanas.</p>

Función sustantiva	Justificación
<p>6. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática</p>	<p>Es obligación constitucional que la autoridad electoral contribuya a la expansión, difusión y formación de millones de mexicanos en los valores de la democracia moderna: libertad, igualdad, tolerancia y pluralismo.</p> <p>1. Campañas de educativas.</p> <p>La instrumentación y evaluación de resultados de las campañas de cultura cívica y democrática, así como la efectividad de las campañas institucionales sobre promoción de un voto informado y razonado, son parte medular de las tareas del Instituto. La ciudadanía debe compartir y reproducir un código de entendimiento político básico para fortalecer la vida democrática misma.</p>
<p>7. Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión</p>	<p>Como consecuencia de la reforma electoral federal 2007 – 2008, esta función sustantiva fue adicionada a las múltiples tareas del IFE. Por ello, no se cuenta con información disponible para elaborar un indicador que tenga precedente.</p> <p>Sin embargo, es relevante dar cuenta pública de la oportunidad con la que el IFE cumple con su función de autoridad única para administrar tiempos del Estado en materia electoral. Esto incluye: la recepción de materiales de parte de partidos y autoridades electorales; la generación de pautas que ordenan la transmisión de los promocionales a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión; el envío de los materiales a todo el país; la detección y verificación de que lo anterior se haya cumplido y la posibilidad de demostrar fehacientemente conductas irregulares en las señales de radio y televisión del país.</p> <p>Todo esto es dispuesto por la Constitución para garantizar que las elecciones mexicanas ocurran en un marco de libertad y equidad.</p> <p>Para evaluar estas actividades sustantivas, los</p>

Función sustantiva	Justificación
	<p>siguientes ejes resultan significativos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="708 315 1370 387">1. Distribución de materiales de los partidos políticos; y<li data-bbox="708 394 1370 465">2. Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada. <p>Mediante ellos el IFE dará cuenta del cumplimiento del mandato constitucional que lo convierte en administrador único del tiempo del Estado en radio y televisión. De ese modo, el IFE crea las condiciones materiales y tecnológicas para garantizar el derecho a la información de los ciudadanos y el derecho de acceso a radio y televisión de los partidos políticos, como su prerrogativa constitucional.</p> <p>A través de estos parámetros de actividad, se dará cuenta de las verificaciones y el monitoreo realizados por el IFE, para asegurar que los promocionales pautados, de autoridades electorales y partidos políticos, sean transmitidos en la forma y los tiempos ordenados; así como de las mediadas tomadas por la autoridad para corregir los incumplimientos que en este ámbito se llegasen a presentar.</p> <p>El IFE atestigua que toda propaganda política sea difundida exclusivamente a través de los tiempos del Estado, y sanciona con evidencia fehaciente la adquisición de espacios en radio y televisión por parte de partidos políticos y terceros.</p>

VII. INDICADORES DE GESTIÓN 2009-2010

A partir de los criterios descritos en el apartado anterior, la Secretaría Ejecutiva elaboró un grupo de **14 indicadores** sustentados en siete de las ocho funciones sustantivas del IFE. **Es importante mencionar que la otra función “Contribuir al desarrollo de la vida democrática” no fue incluida, en virtud de que las siete restantes, en conjunto, resumen ese fin superior.** La propuesta de indicadores de gestión es la siguiente:

Función sustantiva	Indicador	Definición	Meta 2009
Fortalecer el régimen de partidos políticos	1. Otorgamiento de prerrogativas	Porcentaje de prerrogativas de los partidos políticos otorgadas en tiempo y forma.	100%
	2. Registro de candidaturas	Registrar, entre el 22 de abril y el 29 de abril de 2009, las solicitudes de candidaturas para Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación electoral.	100%
	3. Eficiencia legal	Porcentaje de procedimientos de sanción desahogados del total de recibidos por año	90%
Integración del Registro Federal de Electores	4. Empadronamiento	Porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, respecto a la población de 18 a más años de	96%

Función sustantiva	Indicador	Definición	Meta 2009
	5. Credencialización	edad. Porcentaje de Credenciales para Votar con fotografía generadas, cuando más, en 12 días hábiles para módulos con red y 16 días hábiles para módulos sin red.	50% de credenciales para modulo fijo con red y 66% sin red
Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones	6. Cobertura de la Lista Nominal de Electores Definitiva 2009	Porcentaje de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar incluidos en la lista nominal, respecto del padrón electoral.	98%
Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio	7. Instalación de Casillas	Porcentaje de casillas instaladas, respecto del total de casillas aprobadas por los órganos competentes.	98%
	8. Integración de Mesas Directivas de Casilla	Porcentaje de funcionarios de mesas directivas de casilla que fueron insaculados y capacitados.	95%
	9. Difusión de Resultados Electorales Preliminares	Porcentaje de actas publicadas al cierre del PREP.	98%
	10. Confirmación Legal de Casillas	Porcentaje de casillas confirmadas legalmente, respecto del total de casillas	Mayor al 95%

Función sustantiva	Indicador	Definición	Meta 2009
	11. Porcentaje de consejos locales y distritales instalados e integrados con la totalidad de sus miembros	instaladas. Instalación de los 32 Consejos Locales, y los 300 Consejos Distritales en el plazo exacto fijado por la ley.	100%
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática	12. Campañas educativas	a) Porcentaje de municipios a nivel nacional, atendidos por los proyectos distritales de promoción de la participación electoral.	50%
		b) Porcentaje de ciudadanos que calificaron como buenos, los materiales de promoción de la participación electoral	75 %
Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión	13. Distribución de materiales de los partidos políticos	Porcentaje de materiales distribuidos a concesionarios y permisionarios en tiempo y forma.	100%
	14. Verificación de promocionales conforme a la pauta aprobada	Porcentaje de promocionales verificados, respecto de la pauta aprobada para precampaña y campaña.	90%

Adicionalmente, por primera vez, el Instituto Federal Electoral construirá dos indicadores para rendir cuentas a la ciudadanía y hacer explícito y transparente el costo de las elecciones con base en dos variables: número de empadronados y número de votantes. Es importante mencionar que no habrá un indicador - porcentaje preestablecido, pues el objetivo es fijar, a partir de esta elección un costo sobre variables que puedan utilizarse en series de tiempo hacia adelante. Sin embargo, se cumple con el propósito de rendir cuentas aunque los indicadores no se vinculen explícitamente a ninguna de las funciones sustantivas del IFE señaladas en el apartado anterior.

Indicador	Definición
1. Costo de las elecciones (eficacia y eficiencia electorales)	Presupuesto del IFE para el proceso electoral federal entre el número de mesas directivas de casilla instaladas <hr/> Presupuesto del IFE (gasto de operación) para el proceso electoral federal entre el número de ciudadanos empadronados
A partir de lo anterior se elaborará un comparativo del costo de los procesos electorales, así como explicaciones de su aumento o disminución.	

Elaboración de los Indicadores de Gestión y difusión de los mismos

Los indicadores de gestión serán elaborados y aprobados por la Junta General Ejecutiva (con la información que cada Dirección Ejecutiva o Técnica genera y proporcione), instancia que informará de los resultados a los integrantes del Consejo General y ordenará su difusión en la página de Internet del Instituto.

La Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación generará cuadros comparativos y series de tiempo para dar cuenta de la evolución de los indicadores y de la calidad del trabajo institucional.

VIII. APUNTES FINALES

El IFE, a través de la Secretaría Ejecutiva, envió al grupo de expertos del CIDE la propuesta de indicadores de gestión. De esa revisión, el CIDE concluyó en su dictamen técnico que:

“Los 13 indicadores propuestos por la Secretaría Ejecutiva del IFE son un buen ejercicio que toma en consideración las mejores prácticas: se realizaron en acuerdo con las diferentes áreas, están definidos en relación a las funciones sustantivas, son ratios, son pocos y están relacionados.

Los indicadores propuestos tienen la ventaja de ser claros y definibles, con base en información que existe o se puede generar y con capacidad para ser corroborada. Aunque varios de los indicadores propuestos implican una ratio de 100% o cercana a esta cifra, otros presuponen un esfuerzo de orientación de la acción de la institución”.

Por lo tanto, y en consideración de las aportaciones de diversas áreas del Instituto, la Secretaría Ejecutiva juzgó pertinente someter una nueva propuesta de indicadores a la consideración de la Junta General Ejecutiva en cumplimiento de los artículos sexto constitucional y tercero transitorio del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información. Los Indicadores de Gestión fueron aprobados por la Junta General Ejecutiva, el pasado 30 de noviembre de 2009.