



## ***Valor público: una reflexión institucional***

**Documento de trabajo**

**Elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático**

**Agosto, 2012**

## **Introducción**

El cambio es lo único permanente en las organizaciones de hoy. Las transformaciones económicas, políticas y sociales renuevan constante y vertiginosamente las circunstancias en las que operan las administraciones, tanto públicas como privadas. Cada día aparecen nuevas demandas, nuevos actores, nuevas agendas, nuevos desafíos –sobre todo en lo tecnológico–; las organizaciones se ven obligadas a revisar de manera permanente su estructura, sus procesos, su manera de relacionarse con el cliente o con el ciudadano.

En la búsqueda de nuevas perspectivas teóricas que dieran cuenta de los cambios suscitados en las últimas décadas, surgió en el mundo anglosajón el enfoque de valor público, un innovador principio de organización del sector público que concentra su atención en hacer más eficiente la provisión de los servicios públicos mediante dos acciones: por una parte, poner en el centro de la acción de la organización las necesidades del ciudadano, pero no sólo visto como un “cliente” cuyas “necesidades” específicas relacionadas al servicio hay que satisfacer, sino entendiéndolo como un ente que goza de derechos, los cuales deben ser protegidos y garantizados con la mayor amplitud posible. Por otra parte, darle mayor libertad al funcionario público para que proponga e intente implementar nuevas y mejores maneras de crear valor público.

El Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo encargado de organizar el método de renovación de los poderes ejecutivo y legislativo en el ámbito federal, así como de impartir educación cívica, se ha comprometido en la adopción del valor público como principio rector de su funcionamiento, con el fin de acercarse aún más a la ciudadanía. Ello le permitirá no sólo desempeñar sus tareas con mayor efectividad, sino también contribuir a que los derechos político-electorales de los ciudadanos se procuren y garanticen no únicamente bajo los estándares que marca la ley, sino más allá, potenciando su ejercicio, lo que redundará a su vez en una ciudadanía más robusta, en una autoridad electoral eficiente y comprometida con el desarrollo máximo de los ciudadanos y en una democracia de mayor calidad.

El presente documento busca servir como guía –teórica y práctica– para transitar exitosamente por el camino que lleva a la implementación del concepto de valor público como eje rector del accionar del Instituto Federal Electoral.

## **I. Encuadre teórico: democracia de ciudadanía**

### *a. Antecedentes*

América Latina es al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta. El mayor problema de sus democracias son las desigualdades sociales y su reflejo en el poder y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Las desigualdades evidencian en América Latina una pésima distribución del ingreso: 10% del sector más rico de la población ha recibido 37% del ingreso en las últimas décadas, mientras el 40% más pobre ha recibido poco más de 13%. La desigualdad económica se refleja en desigualdad de acceso al poder, y la concentración del poder acrecienta a su vez las desigualdades económicas y sociales. Si no mediara una acción redistributiva y equilibradora, no se haría efectivos los derechos individuales y la ciudadanía sería casi nula.

### *b. Desarrollo*

La democracia es un método de organización del poder y la sociedad para que sus habitantes progresen en la realización efectiva de sus derechos, entendiendo este paso como la creación de ciudadanía. Así, la calidad democrática está directamente vinculada con la capacidad de generar ciudadanía. En ese sentido, las democracias sostenibles son aquellas que logran cumplir con sus promesas respecto del ejercicio efectivo de los derechos por parte de sus ciudadanos.

Esta forma de ver la democracia quiere decir que ésta comienza, pero no se agota, con el voto en las urnas. La capacidad democrática de organizar el poder y,

por lo tanto, de crear las condiciones para la ampliación de ciudadanía debe observar las siguientes características:

- Ser sostenible: generar capacidades para perdurar y ampliarse en la medida en que su legitimidad de ejercicio y de fines se agreguen a su legitimidad de origen.
- Vincular a los representantes con los ciudadanos que los eligieron.
- Conformar procedimientos que regulen la relación Estado-sociedad.

La función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos. Pero, para lograr organizar el poder en la sociedad, la democracia a su vez precisa de poder.

La democracia tiene que convertirse en la organización de la sociedad que plasme los derechos nominales en realidades concretas, cotidianas y vividas, que genere una sociedad democrática donde se amplíe el ejercicio de la ciudadanía política, civil y social.

Hay que distinguir entre democracia de electores y democracia de ciudadanos, y privilegiar ésta última. La democracia de ciudadanos es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; tienen en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral, con distintas dimensiones; es una experiencia histórica particular en la región que debe ser entendida en su especificidad.

La democracia define la ciudadanía como un precepto de igualdad básica asociada con la pertenencia a una comunidad; equivale a los derechos y obligaciones que todas las personas tienen por su pertenencia a un Estado nacional.

Los derechos se dividen en tres conjuntos que componen la ciudadanía:

- Ciudadanía civil. Se compone de los derechos para la libertad individual: de expresión, pensamiento y religión, a la justicia, a la propiedad, a establecer contratos válidos.
- Ciudadanía política. El derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.
- Ciudadanía social. Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

La democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática.

La organización democrática del poder posee tres rasgos que la vinculan con su legitimidad:

- Su origen en la soberanía popular expresada mediante procesos electorales periódicos, libres y transparentes.
- Su ejercicio, organizado a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho.
- Su finalidad es garantizar, materializar y extender los derechos de los ciudadanos en sus tres esferas: política, civil y social.

La democracia tendrá mejores condiciones de perdurar en tanto sirva a la creación de bienestar individual y colectivo de una sociedad. Si fracasa en esta tarea, aumentará su debilidad y la probabilidad de ser remplazada.

La democracia es sostenible cuando las mayorías también alcanzan niveles acordes a la etapa de desarrollo que tiene la sociedad en la que viven y, en consecuencia, cuando la calidad de la democracia renueva la legitimidad. La

legitimidad es el apoyo social mayoritario, es el poder de la democracia para expandir los derechos ciudadanos y, a través del bienestar ciudadano, lograr más legitimidad y así hasta generar un círculo virtuoso.

La democracia involucra mucho más que la elección libre y transparente de los gobernantes. No se explicaría de otro modo su importancia en la historia ni su reivindicación permanente.

La democracia no sólo es el voto sino el derecho a la libertad, y la libertad no es sino un conjunto de derechos. La libertad sólo es posible si existen las libertades concretas que pueden ser ejercitadas.

Además del voto, la democracia involucra, como ya se ha dicho antes, la ordenación del poder de forma que sea posible avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos. La noción de sociedad de bienestar como la ampliación social de la conquista individual de la ciudadanía es un objetivo que da sentido al desarrollo democrático.

Una sociedad en la que la mayoría de sus habitantes goza de derechos ciudadanos, donde el ejercicio de ellos no está confinado a una minoría, conforma lo que se denomina una sociedad de bienestar.

No sólo se trata de un cambio cuantitativo que refiera a la cantidad de ciudadanos que ejercen sus derechos, sino que alude a un cambio social en el tipo de relaciones que se establecen y en la legitimidad y sostenibilidad del sistema que permite el bienestar general. Esta perspectiva introduce la idea de bienestar ciudadano no como producto de la acción estatal, sino como resultado (y finalidad) de una cierta forma de organización social.

La idea de bienestar ciudadano contiene en esencia la noción de una difusión mayoritaria y razonablemente homogénea de la realización efectiva de los derechos de los que son portadores los individuos.

La ciudadanía es el derecho vivido por cada individuo, el bienestar es el derecho vivido por la sociedad. Su construcción es objetivo social. Los elementos básicos

del bienestar ciudadano son el derecho a la vida y la obligación del Estado de proteger al individuo, el derecho a exigir una igualdad de oportunidades empezando por la educación, el derecho del individuo a pertenecer a colectividades sin ser discriminado por la ley y por el Estado de derecho.

En consecuencia, el bienestar consiste en el ejercicio de la ciudadanía. El bienestar ciudadano es la realización de los derechos, su perduración y su difusión al mayor número de habitantes. Así, la capacidad de pasar de derechos nominales a derechos efectivos se denomina creación de ciudadanía.

El PNUD dice que mientras que la democracia es el origen y fin del Estado, la república se convierte en la organización de las instituciones del Estado que establecen el autocontrol y con ello la desconcentración del poder y la corrupción. Con ello se genera la confianza necesaria para aumentar la participación y, por lo tanto, la representación.

En ese sentido, la democracia electoral por si sola es limitada si no existe un sistema republicano que controle al poder público y vuelva eficiente el funcionamiento de las instituciones de gobierno y rindan cuentas a los ciudadanos.

### *c. Perspectivas*

Un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. En este sentido es necesario renovar el poder del Estado para que la democracia realmente se lleve a cabo. Mientras que en el pasado fue valorada la reducción del Estado, en la actualidad, una democracia fracasa si no se cuenta con un Estado con soberanía interior, que esté por encima de intereses particulares.

Cuando en América Latina un Estado se muestra débil, esto es, incapaz de resolver los déficits civiles y sociales, la crisis de representación aumenta y el apoyo popular disminuye, así como la legitimidad del gobierno.

¿En qué sentido un Estado débil afecta a la democracia? En que un Estado débil favorece el incumplimiento de los compromisos electorales adquiridos por los

representantes electos y en la pérdida de algunos bienes públicos como la seguridad. Por el contrario, se necesita la construcción de un Estado postransición que incremente sus capacidades en términos de su profesionalización y modernización.

## **II. Valor público**

### II.1. El concepto de valor público

#### *a. Introducción*

El término “valor público” se puso en boga a partir de la investigación de Mark H. Moore, que se encuentra plasmada en el libro *Creating Public Value; Strategic Management in Government*. En la obra se propone la utilización de la administración estratégica en vez de doctrinas tradicionales para crear instituciones que puedan responder de manera más efectiva a las necesidades de los ciudadanos.

El impacto que esta doctrina ha tenido se deriva del “deseo genuino de los gobiernos para entender las cosas que le importan a la gente”.<sup>1</sup> Dado que los gobernantes, los funcionarios públicos y la burocracia son los encargados de manejar los recursos públicos y distribuirlos en las diferentes organizaciones gubernamentales para proveer a los ciudadanos de servicios, es de particular importancia conocer las necesidades y demandas de los mismos, además de asegurarse que los servicios provistos tengan la calidad necesaria.

Dada la naturaleza cambiante y la demanda cada vez mayor por servicios públicos por parte de los ciudadanos, las organizaciones públicas ahora deben preocuparse no sólo por cumplir con sus funciones básicas; también deben ser capaces de “experimentar, innovar y reposicionarse de mejor manera”.<sup>2</sup> Así, de

---

<sup>1</sup> Kate Clark (ed.), *Capturing the Public Value of Heritage. The Proceedings of the London Conference*, Enero 2006. English Heritage, Kemble Drive y Swindon SN2 2GZ. P. 28.I

<sup>2</sup> Mark H. Moore, *Creating Public Value; Strategic Management in Government*. Cambridge (Massachussetts), Harvard University Press, 1995. p. 6.

acuerdo a Moore, el éxito administrativo es “incrementar el valor público producido por las organizaciones del sector público tanto en el corto como en el largo plazo”.<sup>3</sup>

*b. Definición de valor público*

El concepto de “valor público” ha sido objeto de discusión dada la ambigüedad a la que se puede prestar. De manera muy simple, “el valor público es aquello que el público valora”.<sup>4</sup> Específicamente, se refiere al valor que los ciudadanos obtienen de las actividades de los organismos públicos.

Un servicio público tiene un fin y “un valor que son autorizados, acordados y apropiados por el público”.<sup>5</sup> Los servicios públicos deben ser proveídos de manera eficiente, confiable y, principalmente, deben responder a lo que el público necesita.<sup>6</sup> Como en cualquier empresa privada, para que el proveedor sepa qué es lo que el cliente necesita debe interactuar y comunicarse con él. En el sector público la relación entre organismo gubernamental y público debe ser similar. El organismo busca “formar las preferencias de los ciudadanos, pero también aprenden de ellos, de sus opiniones, intereses, experiencia y conocimiento colectivo”.<sup>7</sup>

De esta manera, el público es el que “autoriza lo que es valioso”.<sup>8</sup> Es importante mencionar que el “público” es, en esta definición, entendido como un “mosaico de intereses, varios de los cuales son seguidos y apoyados por asociaciones, instituciones y los medios”.<sup>9</sup> Sin embargo, es “la autorización pública y los criterios evaluativos lo que distingue al valor público del valor económico, no simplemente la ausencia de un mecanismo de precios”.<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> Ricardo Blaug, Louise Horner y Lekhi Rohti, *Heritage, democracy and public value*, en Kate Clark, *op. cit.*, p. 23.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

Los criterios evaluativos son importantes, puesto que el valor público no debe ser entendido como lo que la mayoría aprueba o quiere, puesto que en ocasiones el público puede tener problemas de percepción. De esta manera, la definición de valor público implica también que exista una preferencia “refinada”. Con preferencia refinada se entiende que es una preferencia que surge después de cierta discusión acerca de una decisión hecha “en el nombre del público y con su dinero”.<sup>11</sup>

Por otra parte, el proveedor de los servicios y la población más informada deben buscar refinar las preferencias públicas, así como mejorar las propias. Es decir, “un servicio debe ser responsivo al público, pero al mismo tiempo debe buscar refinarlo”.<sup>12</sup> De esta manera, Blaug define el valor público como “la responsividad a las preferencias refinadas”.<sup>13</sup> Por tanto, “el valor público es un esfuerzo conjunto entre ciudadano y gobierno, sobre todo en la mejora de la calidad de vida, medida por los resultados que se obtengan de la toma de decisiones y políticas públicas implementadas para la atención de los problemas.”.<sup>14</sup>

El ciudadano deja de ser visto como el receptor de los servicios y se hace ahora una parte vital en todas las partes del proceso de la actividad pública. Es receptor del bien, le asigna un valor al mismo y es un sujeto activo de regulación. Ahora es “corresponsable, complementario y cooperativo con la administración pública”.<sup>15</sup>

Por otra parte, los organismos públicos dejan de guiarse únicamente por mandatos organizacionales o decisiones políticas. Ahora, no sólo importa proveer el servicio; también es importante que los proveedores de los bienes públicos intenten generar el mayor valor público a partir de los recursos públicos.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>14</sup> Isidro Wilfrido Muñoz Rivera, Valor Público: un enfoque integral para la gestión de políticas, en el Curso para la Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia, 4-15 de mayo de 2009, disponible en [www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/7/.../C16\\_Valor\\_Publico.ppt](http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/7/.../C16_Valor_Publico.ppt)

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Moore, *op. cit.*, pp. 40-44.

### c. ¿Cómo se crea valor público?

El valor público creado por la organización pública deriva, en principio, de los mandatos formales e informales de la organización como puntos de partida para instrumentar las propuestas de valor público. Estos mandatos son el conjunto de estrategias políticas, programas y proyectos que de antemano tiene la organización desde su fundación. Sin embargo, estos propósitos generales proponen beneficios para una población diversa que, al final de cuentas terminará por solicitar nuevos beneficios en función de sus necesidades. Por eso, como afirma Moore, se debe considerar que la sociedad tiene expectativas diferentes para sus directivos públicos y privados<sup>17</sup> y que el público objetivo de las intervenciones públicas no es un actor único, ni es un actor monolítico, sino más bien diverso.

De acuerdo a la definición previamente dada, para lograr crear valor público, los proveedores de los servicios públicos deben preguntarse lo siguiente:<sup>18</sup>

- ¿Para qué es este servicio?
- ¿A quién se le rendirá cuentas?
- ¿Cómo sabemos que hemos tenido éxito?

Para lograr responder estas preguntas, el organismo público deberá evaluar la política de acuerdo a dos criterios:

- a) El análisis coste-beneficio en las preferencias puramente individuales, de tal modo que la política a implementarse cueste poco y beneficie más;
- b) El análisis de coste-efectividad y la evaluación de los programas de acuerdo a lo que los gobiernos consideran valioso, es decir, de acuerdo con los objetivos señalados como representantes de un interés colectivo de la sociedad.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Mark H. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 43.

<sup>18</sup> David Coats y Eleanor Passmore, *Public Value: The Next Steps in Public Service Reform*, Londres, The Work Foundation, 2007, p. 7.

Sin embargo, además del factor evaluativo de costo-beneficio y de cumplir con los programas establecidos, una organización pública debe considerar así mismo otros factores intervinientes para que la política pública a implementarse realmente llegue a generar valor público. Cualquier directivo de un organismo público debe encontrar una manera de integrar la dimensión política y la dimensión operativa en pos de generar valor público para la sociedad, vía la aplicación de políticas públicas que demanden los grupos de ciudadanos. A continuación se describirá en qué consiste cada una de estas dimensiones.

*Gestión política.* Los procesos políticos y legislativos son importantes toda vez que a través de ellos los directivos pueden llegar a descubrir qué propósitos valora la población. De acuerdo con Moore, la gestión política es importante toda vez que a través de ella, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa. Es decir, para que un director implemente una determinada política pública con valor social, debe considerar que necesita un clima general en donde actores, organizaciones, sistemas y reglas coadyuven a su idóneo cumplimiento. Es decir, se trata de generar un clima político favorable para la aplicación de dicha política pública de tal manera que al final, goce de legitimidad.

Sin embargo, se debe tomar en cuenta que el entorno político es cambiante y que los valores que expresan están sujetos a movimientos políticos. A pesar de que el encargado de implementar una política haya decidido la mejor manera de hacerlo con generación de valor público, “las tendencias políticas afectan las expectativas sobre lo que los directivos deben producir”.<sup>20</sup> En un entorno con gran calidad democrática las tendencias políticas tienen un peso menor y se logra que se persigan “propósitos genuinamente colectivos en lugar de algún interés personal” o con percepciones sesgadas del bien público.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Moore, *Gestión...*, pp. 68-69.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.193.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.201.

*Gestión operativa*: Hace referencia a las capacidades legales, financieras, materiales y humanas de los organismos públicos, para la obtención de resultados buscados con la aplicación de una política generadora de valor público. Implica que la institución pública cuente con una organización bien estructurada, altamente motivada y básicamente funcional, sin lo cual difícilmente una decisión, aun cuando ya haya sido gestionado políticamente, puede llegar a realizarse eficientemente.<sup>22</sup>

De acuerdo con Moore, para cambiar la estrategia organizativa los directivos deben emprender una serie de acciones específicas, a saber:<sup>23</sup>

- Identificación del problema y definición interna de la solución con base en los principios rectores de la dependencia pública
- Consulta a las comunidades involucradas
- Elaboración del informe de valoración
- Asignación de responsabilidades
- Reorganización
- Desarrollo de un plan de acción
- Aplicación de innovaciones fundamentales
- Evaluación de los impactos

De este modo, si una organización estratégica no produce una innovación en los procesos administrativos de la dependencia es impensable que logre su meta. Dichos cambios se llevan a cabo mediante una serie de acciones específicas algunas planificadas y otra improvisadas.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.209.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 357- 377.

Sin embargo, en la práctica es necesario mantener en mente un enfoque más pragmático y libre de ideologías. Se debe buscar con los principios de equidad y de accesibilidad, pero asegurándose que el servicio efectivamente funciona.<sup>24</sup>

Debido a que el público siempre tendrá nuevas demandas de servicios públicos, se debe buscar que el organismo público mejore continuamente para que pueda satisfacer esas demandas. Así, se debe capacitar al personal para que enfrente de manera eficiente a las nuevas demandas, desarrolle modelos de premiación y reconocimiento para aquellos proveedores de servicios públicos que respondan de manera adecuada y novedosa a las necesidades del público y, principalmente, que ponga énfasis en el desarrollo del servicio y no sólo al resultado.<sup>25</sup>

*d. ¿Cómo se mide el valor público?*

Aunque es difícil encontrar una manera de cuantificar el valor público sin excluir diversos elementos, existen diversos criterios bajo los cuales se puede medir el desempeño de políticas y programas, y su generación de valor público. Hay que tomar en cuenta, además, la naturaleza y objetivo final de cada programa.

Blaug propone tomar en cuenta la capacidad de una organización u organismo para refinar y responder a las preferencias públicas. Sin embargo, no se puede anticipar el resultado de las interacciones democráticas. De tal manera, se debe tomar en cuenta cada proceso intermedio hasta llegar a la implementación del programa. Para cuantificar la responsividad de las instituciones, Blaug propone tomar en cuenta los siguientes procesos:

- Compromisos deliberativos: generar debates vecinales, formas de participación dentro de la comunidad y figuras que faciliten la inserción de los ciudadanos dentro del proceso de elaboración de políticas públicas.

---

<sup>24</sup> Coats, *op. cit.*, p. 5.

<sup>25</sup> *Idem.*

- Consultas: organizadas por los encargados de implementar los programas y las políticas públicas. Esto se puede hacer mediante referéndums o consultas a gran escala.
- Participación del usuario: crear canales de comunicación directos entre el ciudadano y el organismo gubernamental.
- Retroalimentación del consumidor, encuestas, etc.
- Adaptación de la política o programa a los diversos intereses de los variados grupos de la sociedad.
- Liderazgo desde abajo: aprovechar líderes de la sociedad civil para lograr que el público se comprometa a las actividades.

Por otra parte, para medir las preferencias refinadas se proponen los siguientes criterios:<sup>26</sup>

- Iniciativas educacionales organizadas por el organismo gubernamental.
- Disseminación de la información. Esto con el fin de dar a conocer las implicaciones de los proyectos y los beneficios a corto y largo plazo.
- Transparencia del proceso.
- Participación del usuario.
- Evaluación a lo largo del proceso
- Liderazgo (desde arriba, haciendo que el organismo público forme preferencias al mismo tiempo que las escucha)

El liderazgo es una parte crítica dentro del proceso de creación de valor público. El público siempre asume que los que controlan el organismo público o los políticos que proponen una nueva política pública buscan modificar sus preferencias y ellos, en cambio, buscan razones que los convencen para cambiarlas. Los

---

<sup>26</sup> Blaug, *op. cit.*, p. 25.

incentivos para involucrar a la gente en estos procesos son aún mayores para los representantes electos por decisión popular. Es más, los políticos deberían usar el valor público como un instrumento para demostrar que sus objetivos van más allá de intereses partidistas.<sup>27</sup>

De esta manera, se puede crear una idea del valor público que se genera identificando tres procesos:

- Autorización: es el proceso de responder el qué: ¿Qué propósito tiene que cumplir este servicio?
- Crear: es responder la pregunta de cómo: ¿Que forma de servicio cumplirá con las expectativas del público y permitirá, al mismo tiempo, mejoras continuas?
- Medida: Es preguntarse cuándo el servicio ha tenido éxito.

De manera similar, para Hintze, el valor de una institución depende de la eficiencia y eficacia de los siguientes elementos:<sup>28</sup>

1. Analizar las transacciones que establece la institución a fin de lograr la satisfacción de las necesidades.
2. Identificar las metas estratégicas
3. Identificar la operacionalización de los productos en términos de las correspondientes metas operativas.
4. Identificar el alcance de la cobertura (a través de la ubicación de los recursos disponibles y la magnitud física de la producción a lograr con ellos para una cantidad determinada de usuarios).

A final de cuentas, lo importante al momento de intentar medir el valor público es tomar en cuenta el valor que se le da al público y a su voz, tomando en cuenta que

---

<sup>27</sup> Coats, *op. cit.*, p. 8.

<sup>28</sup> Jorge Hintze, *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 2005. Pp. 20-21.

siempre se corre el riesgo de que existan grupos con mayor capacidad de hacerse escuchar que otros. También es importante evaluar los resultados obtenidos y compararlos con las metas originales.

*e. Críticas al modelo de valor público*

A pesar de que se ha logrado tener una definición más clara de lo que significa “valor público”, aún existen problemas en otros aspectos del modelo. Dado que el modelo de valor público toma prestadas definiciones y términos de la teoría económica, las críticas generalmente se enfocan a las posibles fallas que se crean en un modelo de dicha naturaleza.

Así, una de las principales críticas al valor público es que se pueden generar fallas de mercado, lo cual provocaría que la creación del valor público no se logre. En términos económicos, “la falla de mercado ocurre cuando los precios mienten; es decir, cuando los precios de los bienes y servicios dan señales falsas acerca de su valor real, confundiendo la comunicación entre productores y consumidores”.<sup>29</sup> Sin embargo, la idea de valor público no puede ser aplicada usando todos los principios económicos puesto que en ocasiones no es claro quién es el productor del servicio. Así, se puede considerar al organismo público como creador de valor público, puesto que disminuye los costos de transacción. Otros, sin embargo, consideran que en ocasiones son los encargados de las instituciones los que en realidad crean el valor público.<sup>30</sup>

Asimismo, los críticos del valor público encuentran diversos problemas. Incluso una vez superada la idea de que el interés público es el interés de la mayoría y que, más bien, implica una decisión razonada de parte del público, los críticos consideran esa idea como algo idealista y poco operativo en la vida real. Además, la idea de poder medir el valor público tampoco parece realizable. Así, en vez de esto, se han propuesto alternativas, tales como la “democracia expansiva”, la cual indica que” la participación en las instituciones democráticas resulta en una

---

<sup>29</sup> Donahue, 1991, 18.

<sup>30</sup> Barry Bozeman, “Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do”, en *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2, Mar-Abril 2002. p. 147.

ciudadanía más participativa, tolerante y atenta”, resultados que no se pueden evaluar mediante criterios de mercado.<sup>31</sup>

Una de las críticas más grandes que se le hace al término de “valor público” es que, en sociedades plurales como la estadounidense, no se puede determinar un único valor público puesto que existen una gran diversidad de valores públicos. Así, se puede encontrar diferencias entre los diversos estratos de la sociedad e incluso dentro de grupos que podrían tener intereses similares (inmigrantes que acaban de llegar e inmigrantes que han estado mucho tiempo en el país) y, por esta razón, es imposible determinar cuál es el valor público en esos casos.<sup>32</sup> Si no se puede determinar en qué consiste el valor público, entonces no se cuenta con herramientas analíticas.

Así, Bozeman propone un modelo en donde no se busca saber en qué consisten los valores públicos, sino en evaluar los escenarios en donde existe una falla para proveer dichos valores. Esta falla ocurre cuando “valores públicos básicos no se ven reflejados en las relaciones sociales, en el mercado o en las políticas públicas”.<sup>33</sup> Para identificar dichas fallas se proponen criterios diversos, pero flexibles. En caso de observar estos criterios se daría una falla en la provisión del valor público:

- a) Los procesos políticos y la cohesión social son insuficientes para asegurar la comunicación efectiva y el procesamiento de los valores públicos.<sup>34</sup>
- b) Se permite la provisión de bienes y servicios por parte de privados, a pesar de que el monopolio del gobierno esté en el interés público.
- c) Los bienes y servicios públicos han sido capturados por grupos o individuos, por lo cual su distribución está limitado al resto del público.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 148.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 151.

- d) A pesar de reconocer el valor público y saber cuál debe ser la provisión de bienes y servicios, ésta no se da por la falta de proveedores.
- e) El valor público se impone usando un horizonte de corto plazo en vez de un horizonte de largo plazo.

### III. Los fines del IFE y los derechos político-electorales

La misión del Instituto Federal Electoral (IFE) es “contribuir al desarrollo de la democracia, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad, a través de la **promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales**, en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”. Así es como, el IFE cuenta con facultades y obligaciones que, por un lado, repercuten en el conjunto de los ciudadanos; y, por el otro, tienen la finalidad de promover y satisfacer sus exigencias.

En este marco se encuentran contenidos los derechos políticos y electorales, cuyo origen está vinculado con la naturaleza humana y la condición social del ser humano; pues, “mientras no desaparezca el hombre, los derechos políticos seguirán siendo fundamento principal para la formación y organización de cualquier sociedad y, como consecuencia, del Estado”.<sup>35</sup> De esta forma, para hacer valer las normas de convivencia que regulan a las sociedades democráticas, el Estado emprende acciones positivas que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos.

Entre estas acciones se haya el establecimiento de la administración pública, que es el medio por el cual el Estado promueve y garantiza los derechos fundamentales; y ha sido creada para proporcionar a la sociedad los bienes que por derecho le corresponden, y en virtud de los cuales queda legitimada su existencia.

---

<sup>35</sup> Luis Rolando Escalante Topete, “Los derechos político-electorales ¿son derechos fundamentales?”. Web: [<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1784/22.pdf>.]

Asimismo, el sistema democrático se encuentra articulado de tal forma que, en una democracia, el poder último que justifica el mandato político radica en los ciudadanos, pues es característica básica de la democracia que la soberanía nacional resida en el pueblo. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados; y que los poderes Legislativo y Ejecutivo se eligen y renuevan mediante elecciones libres y periódicas.

De esta forma, el voto es, sin duda, un instrumento indispensable para el ejercicio de la soberanía nacional y, un derecho político electoral ciudadano fundamental. Por ello, aunque las funciones y los fines de IFE están relacionados con una cantidad importante de derechos, el más relevante es el derecho a ejercer la potestad que los ciudadanos tienen en todo momento de la soberanía nacional. El IFE debe promover que en la delegación de la soberanía a representantes populares electos, no haya distorsiones de ningún tipo que influyan, alteren o socaven la libre expresión de los ciudadanos.

El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y a tener acceso en igualdad a las funciones públicas, siendo la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal, igualitario y secreto, la base de la autoridad del poder público.<sup>36</sup>

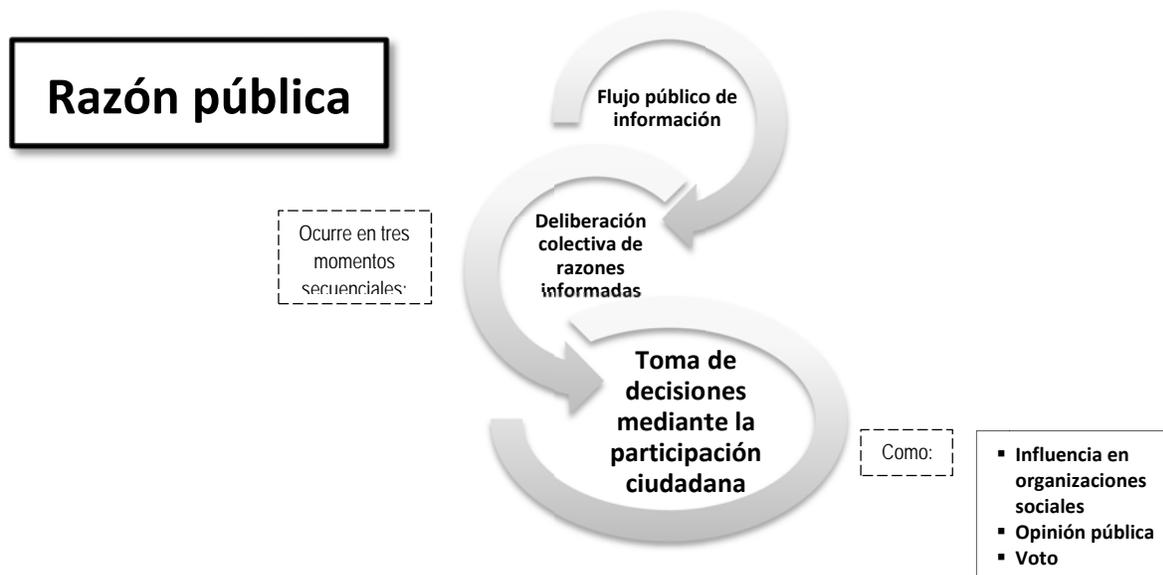
Sin embargo, el derecho al voto y a ser votado, comprende varios de los derechos políticos y electorales, civiles y sociales, especialmente aquellos que son condición necesaria para el ejercicio de la razón pública<sup>37</sup>. Pues, la discusión

---

<sup>36</sup> Artículo 21, *Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. Web: [<http://www.un.org/es/documents/udhr/>].

<sup>37</sup> La razón pública es entendida “como la experiencia cotidiana de los ciudadanos cuando participan, con reales posibilidades de influir, en la deliberación de las decisiones políticas –ocurre en tres momentos secuenciales: el primero depende de un vigoroso flujo público de información libre de censura; en el segundo tiene lugar la deliberación colectiva de las razones informadas y el tercero es cuando los ciudadanos participan de la decisión, a través de su influencia en organizaciones sociales, en la opinión pública o directamente con su voto”. Juan Luis Cebrián, *El fundamentalismo democrático*, Madrid, Taurus, 2003, en Instituto Federal Electoral, *Programa*

abierta, el debate, las críticas y el disenso son aspectos centrales en el proceso de elección de opciones informadas y reflexivas.



Así, el IFE debe establecer condiciones que promuevan el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, especialmente los político electorales, como el derecho a la igualdad y la no discriminación, el derecho a la información, la libertad de expresión, el derecho al voto libre y secreto y a ser votado, entre otros.

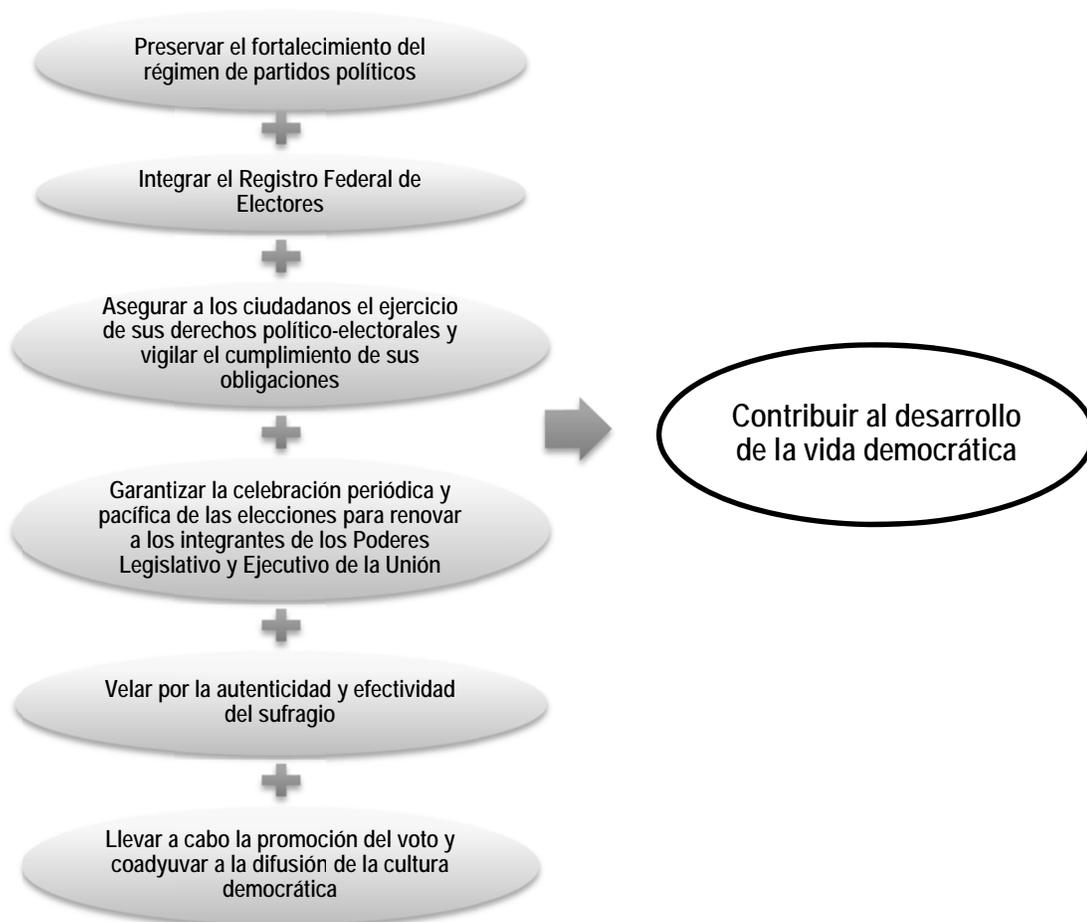
De manera más general, el IFE contribuye al cumplimiento del derecho de todo ciudadano a una vida digna, en la que el individuo alcance el máximo de su potencial en igualdad de condiciones. Sólo una sociedad consciente de sus derechos, de las opciones en cuanto a formas de gobierno y de lo que se necesita para alcanzar una convivencia pacífica y productiva, estará en posibilidades de ejercer a cabalidad sus derechos de manera equitativa y autónoma; y de mandar a la autoridad para que responda a sus intereses y le rinda cuentas.

Es en este sentido que cabe resaltar la labor del Instituto y la relación entre las diversas tareas que realiza, así como el fortalecimiento del ejercicio de los derechos políticos y electorales de las y los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), se establecen los fines del Instituto Federal Electoral:

- 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 sus 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 cultura democrática*

Además, el mismo artículo del Cofipe establece como principios rectores de las actividades del IFE la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; en consecuencia, el IFE se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las del Cofipe.

Respecto a los fines específicos del Instituto Federal Electoral, destaca el primero, que expresa un enfoque general de la labor institucional, es decir: ***contribuir al desarrollo de la vida democrática***. En su propósito, este es el fin más amplio de los que observa el Instituto; ya que, el desarrollo de la vida democrática implica la garantía y el ejercicio de los derechos que posee cada ciudadano y, al mismo tiempo, el cumplimiento de los deberes asociados a cada una de los derechos constitucionales. Evidentemente, este fin general comprende a los otros seis que se enlistan en el Cofipe.



Un enfoque integral sobre el desarrollo de la vida democrática incluye el ejercicio de todos los derechos –tanto las libertades fundamentales como los derechos civiles y políticos, a los que se suman los derechos económicos, sociales y culturales– pero, en este caso se hará especial énfasis en los político electorales. Entre estos se encuentran: el reconocimiento de la personalidad jurídica; la igualdad ante la ley y el derecho a la protección de la misma; el derecho de acceso a la información; el derecho activo y pasivo del voto, así como la garantía de contar con igualdad de acceso a las funciones públicas; además del derecho de reunión, asociación y libre expresión de ideas políticas; y la libertad de participación en asuntos públicos y de afiliación política.

Es preciso destacar que la igualdad es la garantía sobre la cual se fundamenta todos los derechos y libertades políticas y electorales. Por lo que, una de las mayores contribuciones al desarrollo de la vida democrática se sostiene al

garantizar este derecho entre todos los miembros de la sociedad. En este caso, las obligaciones ciudadanas e institucionales, asociadas a este derecho, consisten en no discriminar ni atentar, socavar o limitar el ejercicio de los derechos de cualquier otro individuo.

Desde el enfoque de “democracia de ciudadanía”, el sistema democrático descansa en la concepción de los y las ciudadanas como actores políticos fundamentales, por lo que esta perspectiva conlleva un amplio compromiso institucional. Una de las mayores contribuciones del IFE consiste en promover la intervención e influencia ciudadana en la vida pública, favoreciendo así al desarrollo de la vida democrática del país. De esta forma, las y los ciudadanos deberían cumplir con sus obligaciones asociadas al ejercicio de sus derechos político electorales, tales como: informarse, expresar sus ideas políticas, votar, afiliarse o participar en asociaciones y agrupaciones políticas, acceder y desempeñar funciones públicas, en un marco de respeto hacia los derechos del resto de los ciudadanos.

A continuación se enlistan los seis fines institucionales, que están comprendidos en el fin general, “contribuir al desarrollo democrático”; y se describe brevemente la relación que guarda cada uno de ellos con la garantía y promoción de los derechos políticos y electorales.

- **Fortalecimiento del régimen de partidos políticos**

La garantía de los derechos de asociación y de reunión garantizan a las y los ciudadanos la posibilidad de relacionarse, afiliarse y reunirse con ciudadanos afines con su ideología, intereses y objetivos de participación política, por lo que la protección de estos derechos, constituye un elemento básico para la libertad política de los ciudadanos y la representación de los intereses de todos los grupos sociales. Asimismo, en México, los partidos políticos son la única vía para el acceso a los cargos de representación popular, y constituyen por ello la intermediación entre la participación y la representación política.

Finalmente, es importante destacar que, los partidos políticos tienen el deber de brindar información sobre sus plataformas programáticas, ya que, esta labor es indispensable para que la ciudadanía conozca las propuestas de las y los candidatos; y reconozca así aquellas que mejor lo representan y se apegan a sus necesidades y posicionamiento ideológico.

- **Integración del Registro Federal de Electores**

Es uno de los fines procedimentales del Instituto, el cual garantiza que todas y todos los ciudadanos mexicanos puedan ejercer su derecho al voto al proveer un documento probatorio de su identidad mediante el cual pueden ejercer su voz el día de la jornada electoral. Sin embargo, con ello también se prevé que quienes estén fuera del país, o hayan cambiado su domicilio puedan, de cualquier modo, ejercer su derecho a sufragar.

- **Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones**

El IFE garantiza el derecho de igualdad, uno de los derechos fundamentales, como ya se explicó antes. Pues, el principio de “una persona un voto, y todos los votos cuentan igual” se fundamenta en la idea de que todos los votos y todas las personas tienen igual valor, por lo que tienen el mismo derecho a decidir y a incidir en las decisiones públicas. De esta forma, se posibilita que sin importar origen étnico, nacional, género, edad, discapacidad, condición social, preferencia sexual, estado civil, entre otras características, cada ciudadano y ciudadana pueda manifestar su decisión en las urnas, sin ningún tipo de distinción o privilegio.

De igual manera, la protección de los derechos está estrechamente relacionada con la información que el propio Instituto brinda sobre ellos, mediante sus programas de educación cívica y las distintas campañas de difusión; a fin de que todas y todos ejerzamos nuestro derecho al voto y conozcamos la posibilidad que tenemos de acceder a cargos de elección para participar en la toma de decisiones. En condiciones de igualdad, cualquier persona puede acceder a cualquier cargo, puesto o empleo público, según su capacidad. Con ello además, se asegura la

libertad de asociación y reunión, que es una garantía política fundamental para que diversos grupos puedan reunirse y aspirar tomar decisiones y representar los objetivos e intereses del grupo al que pertenecen.

- **Garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones**

El IFE posibilita el derecho de todas y todos a ejercer el derecho a sufragar, a ser votados o votadas; y a su vez brinda las condiciones para que la ciudadanía pueda afiliarse a partidos políticos y asociaciones civiles, y participar en la vida política del país.

Sin embargo, sufragar carecería de sentido si no existieran las condiciones suficientes para que nuestro voto fuera razonado y libre. Ello quiere decir que podamos ejercer nuestro derecho a expresar nuestras preferencias por una opción política, a diferencia de otra. Es decir que, mediante el voto expresamos ideas y convicciones políticas. También de ese modo participamos en los asuntos públicos. Y en la medida en la que el IFE brinda a la ciudadanía más y mejor información, posibilita que las decisiones se tomen de manera más crítica y responsable.

Por ello, instrumentar campañas de promoción del voto y coadyuvar en la educación cívica y la cultura democrática es una labor intrínseca al desarrollo de la democracia y a la defensa de los derechos políticos y electorales. Esta tarea es llevada a cabo por el IFE de manera sostenida e ininterrumpida. Dentro y fuera de proceso electoral, la institución debe velar por que cada vez contemos con más información sobre nuestros derechos, aprendamos a ejercerlos mejor, y canalicemos de mejor modo nuestras inquietudes y necesidades. Al hacerlo, promueve nuestro voto, nuestro acceso a la información, y también nuestro derecho fundamental a recibir educación. En lo que respecta a sus atribuciones, el IFE promueve la educación cívica y lo hace bajo la convicción de que sólo en la medida en la que todas y todos asumamos una ciudadanía capaz de modificar la realidad social, estaremos colaborando, ciudadanía e instituciones, en la conformación de un verdadero sistema democrático.

Por último, de acuerdo con el artículo 49, numeral 5 del Cofipe, el Instituto es “la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas que la Constitución y este Código otorgan a los partidos políticos en esta materia”.<sup>38</sup> Dicha labor tiene por objeto principalmente, garantizar una contienda equitativa en los medios masivos de comunicación, brindar información objetiva y confiable; pero sin menoscabar con ello la libertad de expresión de los partidos políticos, reconocida en la ley electoral; o bien su derecho de asociación. El IFE vela por los derechos de los partidos en lo que se refiere a sus prerrogativas y acceso a medios con el objeto de propiciar condiciones equitativas para la competencia política.

Podemos concluir entonces que el IFE, para cumplir a cabalidad con los fines para los que fue creado como un organismo público autónomo, de carácter permanente, encargado de la función estatal de organizar elecciones, debe promover el ejercicio de derechos de todas y todos los mexicanos. Sólo así, y en la medida en que genere las condiciones subjetivas y objetivas necesarias para su ejercicio, el IFE estará creando valor público.

En este sentido, una institución agrega valor público a su desempeño cuando reconoce sus propósitos y cumple los fines para los que fue creada. Sin embargo, para avanzar poco a poco en una visión más pragmática y menos ideológica, como sostiene la teoría del valor público, es fundamental repensar el modo en el que se proporcionan los servicios. En el caso del IFE, será necesario pensar un esquema en que se desarrollen y fortalezcan las capacidades de sus funcionarios. Dichas capacidades, a su vez, deberán orientarse hacia la construcción de objetivos más claros y que tengan una utilidad práctica en sus beneficiarios. Su correcta delimitación dependerá también de la forma en la que la ciudadanía

---

<sup>38</sup> “Artículo 49”, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*. Web: [<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm>].

participe en la conceptualización de estos objetivos y se involucre en la implementación de estas políticas y programas.



Una secuencia causal en la que se agregue valor público al desempeño institucional, sería aquella que no se circunscriba únicamente a brindar información, sino que busque el involucramiento y colaboración de la ciudadanía. Al hacerlo estará orientada al empoderamiento de los ciudadanos, el cual es indispensable para la construcción corresponsable en un sistema democrático.

#### **IV. El concepto de valor público en el contexto del IFE**

Con base en el marco conceptual descrito en las secciones anteriores, podemos partir de la siguiente propuesta general:

En el contexto del IFE, el valor público se entiende como la **creación de condiciones objetivas** (productos y servicios que cubran a toda la población que los requiere y que cumplan con altos criterios de calidad) **y subjetivas** (identidad institucional, confianza y disposición a participar de la ciudadanía, apoyo y colaboración de los principales actores políticos), **al interior y exterior del Instituto, para que la ciudadanía ejerza sus derechos políticos y electorales, en un marco de equidad, autonomía y corresponsabilidad entre ciudadanía y autoridades.**

En la anterior propuesta se busca responder a tres cuestiones básicas del valor público. La primera, de orden normativo y técnico, es definir un resultado socialmente valioso, que generalmente es una abstracción, y crear los instrumentos que permitan observarlo y medirlo. Para acotar esta dimensión normativa y técnica, proponemos centrarnos en los derechos políticos y electorales, cuyo ejercicio y ampliación es, en todos los casos, el resultado

socialmente valioso, y en los fines institucionales relacionados con la promoción de estos derechos.

La segunda cuestión es de tipo político y consiste en la necesidad de contar con la autoridad suficiente, con énfasis en su elemento de legitimidad, para llevar a cabo las políticas dirigidas a crear valor público. En este caso, se trata de que el IFE cuente con el reconocimiento y la colaboración de la ciudadanía y de los principales actores políticos y sociales interesados en el sistema electoral y el desarrollo de la democracia. En parte, esta legitimidad depende de que el Instituto actúe en todo momento en el marco de sus principios rectores, además de fortalecer la transparencia, y promover la equidad y la participación ciudadana autónoma y corresponsable.

Finalmente, la tercera cuestión se refiere a la capacidad operativa para realizar las acciones indispensables para crear valor público. Esto tiene que ver con los recursos materiales, financieros y humanos del instituto. Debe resaltarse la importancia de los recursos humanos: los conocimientos, las habilidades y las actitudes del personal responsable de diseñar y operar las políticas institucionales.

Lo anterior corresponde con el *triángulo estratégico del valor público* que propone Mark H. Moore,<sup>39</sup> según el cual, toda estrategia dirigida a crear valor público debe cumplir con tres condiciones: i) tener claridad sobre como definir y medir el resultado socialmente valioso que se quiere producir; ii) tener la autoridad y legitimidad política suficiente para contar con la colaboración de los principales actores interesados; y iii) ser administrativa y operativamente capaz de realizar las acciones necesarias para la creación de valor público.

---

<sup>39</sup> Véase a John Benington y Mark H. Moore, *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, Londres, 2011.



En una primera aproximación general, la adaptación del triángulo estratégico al contexto del IFE se podría representar de la siguiente forma:



Si en el esquema anterior nos concentramos solamente en en el ángulo superior del triángulo, podemos ver el valor público como un resultado socialmente valioso, con base en el cual se pueden definir objetivos estratégicos y alinear metas y acciones específicas:

*Ampliar el ejercicio de los derechos políticos y electorales<sup>40</sup> de la ciudadanía y fortalecer los principios rectores del Instituto, la transparencia y la equidad.*

Es importante hacer notar que el valor público se crea no sólo respondiendo al **qué se hace** (*ampliar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía*) sino también al **cómo se hace** (*fortalecer los principios rectores del Instituto, la transparencia y la equidad*).

Si vemos el esquema en su conjunto, tenemos un marco referencial y una herramienta para la gestión de las políticas públicas del Instituto. En él se establecen un objetivo estratégico (*definición de valor público*) junto con los criterios y las condiciones necesarios para conseguirlo (*autorización y capacidad operativa*). Es decir, los elementos indispensables para planear, tomar decisiones, alinear actividades y evaluar resultados e impacto social.

Es importante insistir en dos asuntos clave. El primero, que el valor público, como resultado socialmente valioso, debe ser medible, pues de esto depende en última instancia la posibilidad de hacer operable cualquier estrategia para crearlo. Segundo, que el proceso de *autorización* implica en todos los casos conocer las

---

<sup>40</sup> Cabe aclarar que *ampliar el ejercicio de los derechos políticos y electorales* puede interpretarse en términos cuantitativos o cualitativos. El primer caso se refiere al número de personas que ejercen un derecho; el segundo, al grado de efectividad con que lo ejercen, el cual puede estar determinado por la información, las habilidades o las actitudes de la población relacionadas con el ejercicio del derecho. Consecuentemente, la creación de valor público puede aumentar porque a) se incrementa el número de personas que ejercen un derecho; o b) se incrementa el número de personas que ejercen ese derecho con mayor información, conocimientos o actitudes democráticas. Por ejemplo, si se trata del derecho a votar, la ampliación del ejercicio de este derecho se puede observar a) si se incrementa el número de votantes; b) si se mantiene el mismo número de votantes, pero aumenta la proporción de los que tienen mayor información, conocimientos, habilidades o actitudes democráticas. Evidentemente, habrá una ampliación mayor si aumenta el número de votantes y también la proporción de los que tienen mayores conocimientos, habilidades o actitudes democráticas.

expectativas, las necesidades y los grados de satisfacción de la ciudadanía y los usuarios de los servicios que proporciona el Instituto;<sup>41</sup> sin embargo, responder a estas expectativas y necesidades no significa simplemente satisfacer preferencias individuales o de grupo, sino alinearlas al ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, mediante acciones dirigidas a mejorar los servicios y a educar cívicamente a los usuarios.<sup>42</sup>

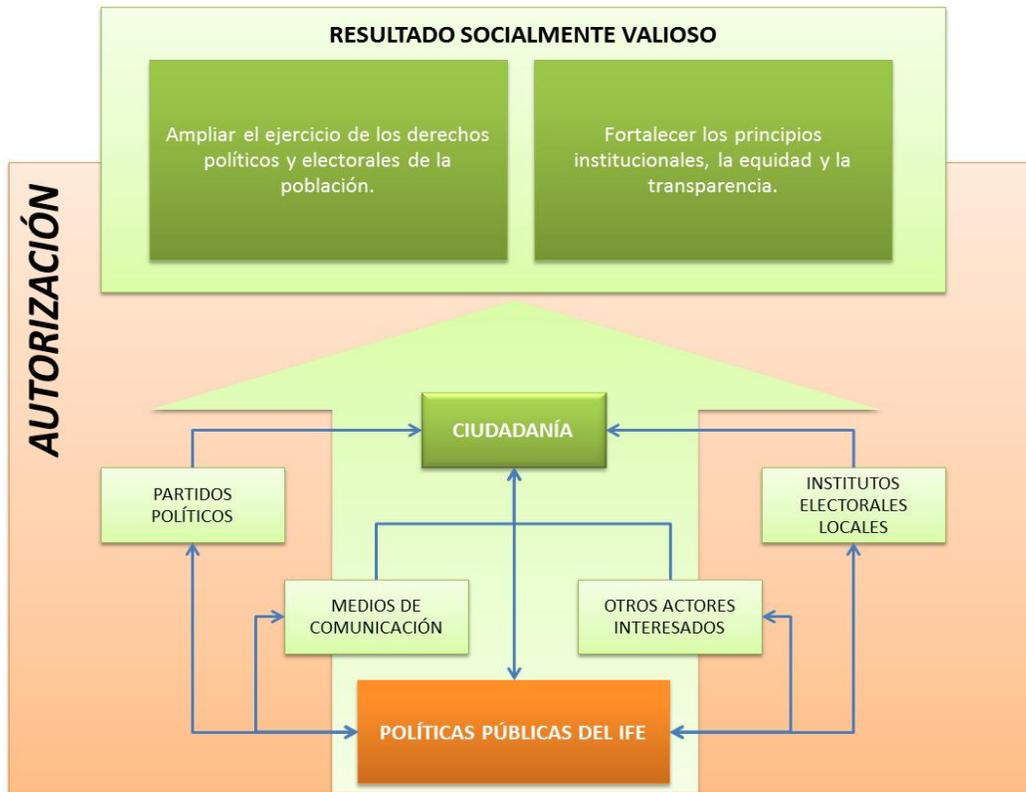
El siguiente esquema resume el proceso de creación de valor público en el contexto del IFE. Puede observarse que todo el proceso está centrado en la ciudadanía, lo cual no significa que sean los ciudadanos los únicos beneficiarios o usuarios de los servicios del Instituto. El Instituto diseña e implementa políticas públicas con base en las expectativas, necesidades y grados de satisfacción (siempre en el marco de los derechos democráticos) de la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades electorales, los medios de comunicación y otros beneficiarios o usuarios directos de los productos y servicios institucionales. Estas políticas tienen como propósito crear un bien socialmente valioso, que en este caso particular consiste en ampliar el ejercicio de los derechos políticos y

---

<sup>41</sup> Al respecto, uno de los problemas que enfrentan las organizaciones del Estado en diferentes países es lo que Horner y Hutton denominan *delivery paradox*: situación en la que, no obstante que los servicios mejoran continuamente, se mantiene o aumenta la insatisfacción del público. El enfoque de valor público, particularmente el proceso de *autorización*, que incorpora al análisis las expectativas del público y su percepción de la forma en que es brindado el servicio, es útil para reducir este tipo de problemas (véase *Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers*, en Benington y Moore, *Public Value. Theory and Practice, Op cit.*)

<sup>42</sup> La literatura especializada se refiere a este fenómeno como el de las "preferencias refinadas". Si bien todo servicio público debe ser sensible y receptivo a las necesidades del público, también debe plantearse como objetivo "refinar" sus preferencias. El término no se usa en el sentido de inclinar las preferencias hacia opciones "de buen gusto" en término de convencionalismos sociales, sino a una labor de educación que le permita al ciudadano clarificar y definir con mayor precisión sus propias preferencias, refinándolas de la manera en que uno refina un argumento o una exposición. Según la literatura, una preferencia es más influyente si antes de ser expresada ante una autoridad, administrativa o política, pasa por un proceso de información educación, negociación, discusión y logro de un consenso. Aunque al final del proceso, el público sostenga las mismas opiniones y manifieste las mismas demandas, el hecho de que ambas sean el producto de un proceso justificable, incrementa la fuerza de sus exigencias y la posibilidad de que la autoridad las satisfaga mejor, pues comprenderá cabalmente lo que el ciudadano quiere (por vía de que este último comprende mejor lo que desea para sí mismo y para la comunidad). Para mayores detalles sobre el concepto, véase Ricardo Blaug, Louise Horner y Rohit Lekhi, "Heritage, democracy and public value", en Kate Clark (ed.), *Capturing the Public Value of Heritage: The Proceedings of the London Conference*, Londres, English Heritage, 2006, pp. 24-25.

electorales de los ciudadanos y fortalecer los principios institucionales, la equidad y la transparencia.



## V. Hacia un método para hacer operativo el concepto de valor público en el IFE

Con lo expuesto hasta aquí, es evidente que la operacionalización del valor público en el contexto del IFE es una tarea de gran complejidad, ya que a la dificultad derivada de la combinación de elementos normativos, técnicos, políticos y administrativos, hay que añadir la diversidad de los fines y las funciones que son responsabilidad del Instituto.

Tomando en cuenta lo anterior, proponemos que el proceso de operacionalización se realice en dos fases. En la primera se buscaría sensibilizar a las áreas sobre el concepto de valor público y, con base en el triángulo estratégico de Moore, se definirían líneas estratégicas para la creación de valor público por cada área, las

cuales, en su conjunto, formarían la estrategia institucional para la creación de valor público. En la segunda fase se añadiría una segunda dimensión de valor público: la relación costo-efectividad asociada a la creación de valor público.

### **Primera fase de operacionalización**

El método general de la primera fase de operacionalización<sup>43</sup> consiste en tres pasos, los cuales se basan en el triángulo estratégico de Moore. Este método se aplicaría con equipos de trabajo de cada dirección ejecutiva y unidad técnica del Instituto.

#### **Paso uno: definir el valor público**

I  
Informar y sensibilizar a los participantes sobre la relación entre los derechos políticos y electorales y el valor público que crea el Instituto. Demostrar que todas las funciones se vinculan con algún fin institucional y, a su vez, todos los fines están dirigidos a garantizar o promover algún derecho político de la ciudadanía o a fortalecer alguno(s) de los principios rectores del Instituto, la equidad o la transparencia.

II  
Construir la cadena propia del área, que inicia con las funciones específicas y culmina con la promoción de ciertos derechos políticos o el fortalecimiento de principios institucionales, pasando por alguno(s) de los fines del IFE.

#### **Paso dos: fortalecer la legitimidad**

I  
Definir quiénes (ciudadanos, organizaciones, instituciones) son los principales beneficiarios, usuarios o interesados en relación con los servicios y productos que el área proporciona o contribuye a generar.

II  
Para cada uno de los beneficiarios, usuarios o interesados, definir mecanismos y herramientas viables que permitan: i) conocer sus expectativas, intereses y niveles de satisfacción con la calidad de los productos y servicios, tomando en cuenta criterios de eficiencia y de

---

<sup>43</sup> El método se desarrolla a detalle en el documento *Propuesta de método para hacer operativo el enfoque de valor público en el IFE*.

atención o trato; ii) integrar esta información en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos específicos del área; iii) definir y llevar a cabo acciones concretas para incrementar los niveles de satisfacción, ya sea con mejoras en el servicio, acciones de información y sensibilización y, si hay algún desfase entre los intereses y los derechos de ciudadanía o principios institucionales, educación cívica.

### **Paso tres: evaluar la creación de valor público**

I

Una vez seleccionados los derechos políticos o principios institucionales, cuya promoción es sinónimo de creación de valor público, se elaborarán variables e indicadores que permitan observar y medir el ejercicio de esos derechos o el fortalecimiento de los principios institucionales relacionados con los proyectos específicos del área. Éste constituirá el primer rubro de evaluación de valor público del área.

En un segundo rubro de evaluación deberá indicarse si existen mecanismos y herramientas que permitan conocer las expectativas y los niveles de satisfacción con la calidad de los productos y servicios, tomando en cuenta criterios de eficiencia y de atención o trato, e integrar esta información en el diseño, implementación y evaluación de los proyectos específicos del área.

En un tercer rubro de evaluación deberá indicarse si se han diseñado e implementado acciones concretas para elevar el nivel de satisfacción de los beneficiarios o usuarios (acciones de mejora continua, información, sensibilización).

En un cuarto rubro de evaluación deberá medirse la satisfacción de los principales usuarios.

El primer rubro de evaluación es, en la mayoría de los casos, de mediano y largo plazos. Los otros rubros se pueden evaluar en el corto plazo. En su conjunto, es decir, ponderados y agregados, miden la creación de valor público de cada área.<sup>44</sup>

La primera medición servirá como línea de base para medir el incremento en las subsecuentes.

Finalmente, el equipo de trabajo se debe asegurar de contar con los recursos humanos, financieros, tecnológicos necesarios para realizar las

---

<sup>44</sup> Como parte del proyecto específico *Mejora de procedimientos de las áreas ejecutivas y técnicas y generación de valor público*, el CDD presentará una propuesta de sistema para ponderar y agregar los resultados de cada rubro y así medir la creación de valor público de cada área y del Instituto en general.

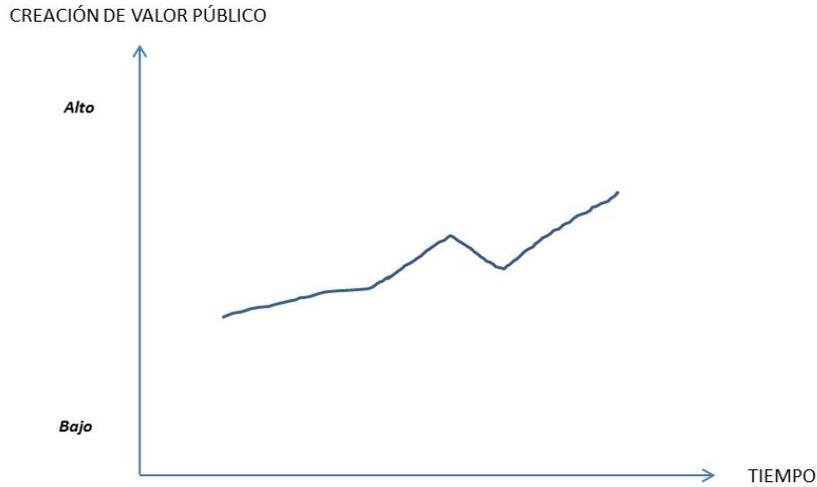
acciones dirigidas a la creación de valor público. Respecto a los recursos humanos, es importante considerar conocimientos, habilidades y actitudes.

Al culminar esta primera fase de operacionalización todas las áreas habrían definido un resultado de valor público observable y medible, y habrían planeado acciones concretas para fortalecer la legitimidad política y alinear la capacidad operativa del Instituto a la consecución de resultados de valor público. Es decir, cada área del Instituto tendría definida su línea estratégica para la creación de valor público. El conjunto de las líneas estratégicas formarían la estrategia institucional para la creación de valor público; de la misma forma, cada área mediría su avance en la creación de valor público. Como ya se mencionó, el agregado de las mediciones de las áreas sería el resultado de la creación de valor público del Instituto.

En resumen, la primera fase de operacionalización tiene como principal objetivo sensibilizar a las áreas sobre la importancia de alinear todas las funciones a la creación de valor público, definir el resultado de valor público de cada área y crear herramientas básicas para medirlo. Como puede apreciarse, esta fase está orientada a fomentar una *cultura de valor público* en el instituto y a difundir el pensamiento estratégico principalmente entre los mandos medios.

### **Segunda fase de operacionalización**

En este documento no se desarrollará la propuesta de la segunda fase de operacionalización, pero vale la pena mencionar que medir la creación de valor público tiene un grado más alto de sofisticación que lo que se propone para la primera fase. En una gráfica, la evolución de la creación de valor público en el esquema de la primera fase podría verse de la siguiente manera:



En la segunda fase se propondrá un modelo que agregue un segundo criterio de medición, por ejemplo, la relación costo-efectividad asociada a la creación de valor público. En este esquema, los resultados finales se valoran por su impacto y por el costo relacionado con el crecimiento de ese impacto.

## EJEMPLO DE ESQUEMA DE VALOR PÚBLICO EN LA SEGUNDA FASE

RESULTADOS DE VALOR PÚBLICO	<i>Se incrementa el valor público pero se incrementan significativamente los gastos</i>	<i>Se incrementa el valor público y se utilizan los recursos con mayor eficiencia</i>
	<i>Se reduce el valor público y se utilizan los recursos de forma poco eficiente</i>	<i>Se reduce el valor público pero se reducen los gastos</i>
	COSTO-EFECTIVIDAD	

Versión adaptada del *Public Service Value Model* de M. Cole y G. Parston.

## **VI. Anexos**

### **1. Fines del IFE alineados a derechos y obligaciones político-electorales**

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	<p>En México, la representación popular se fundamenta en el derecho al voto, pasivo y activo; y, en consecuencia, en el derecho a ejercer cargos de elección popular. Asimismo, las características del sistema político mexicano establecen a los partidos políticos como vía única de acceso a los cargos de representación popular. Por lo tanto, el ejercicio de este derecho y su estrecho vínculo con los partidos políticos como intermediarios de la participación y representación política inciden en el fortalecimiento del régimen de partidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociación y reunión</li> </ul>	<p>La posibilidad de las y los ciudadanos de conformar entidades de interés público, como los partidos políticos; o de pertenecer a una agrupación política, es condición para garantizar la representatividad de los intereses de todos los grupos sociales. La garantía de estos derechos incide directamente en la conformación y subsistencia de los partidos políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociarse o afiliarse políticamente a algún partido</li> <li>- Reunirse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	<p>Fortalecer el régimen de partidos implica poner al alcance de la ciudadanía, la información política relevante con respecto a las plataformas programáticas de los partidos políticos del país. Ya que "un aspecto central de la representación es el nexo que se establece entre los votantes y los candidatos de los partidos"<sup>45</sup>. Para que esto ocurra, es indispensable que los partidos presenten propuestas concretas que contengan los planes de gobierno, pues al carecer de contenido, las contiendas electorales pierden sentido para los electores al imposibilitarse la diferenciación de propuestas; y con ello se da pie a la crisis de partidos y su representatividad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
Integrar el Registro Federal de Electores.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tránsito y residencia</li> </ul>	<p>El artículo 11° constitucional preserva el derecho de todo hombre o mujer a transitar o mudarse de residencia dentro del territorio nacional, con plena libertad. En garantía de ese derecho, el Instituto Federal Electoral dispone de oficinas distritales y módulos de atención a lo largo del país que, sin importar el cambio de domicilio o el lugar de residencia, registran la ubicación de los ciudadanos y habilitan el medio más aceptado de identificación y el único para acceder al voto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actualizar su domicilio</li> <li>- Tramitar su credencial de elector</li> </ul>

<sup>45</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Déficits de la democracia latinoamericana", Nuestra Democracia, México, DF., Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 99-101.

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	<p>Integrar un Registro Federal de Electores tiene como fin el de proveer a todo ciudadano o ciudadana mexicana, del documento probatorio de su identidad, mediante el cual pueda ejercer su derecho al sufragio: la credencial para votar con fotografía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identidad</li> </ul>	<p>El derecho a la identidad personal es reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien afirma que "todo individuo tiene derecho a su identidad personal, que es el núcleo o esencia específica de lo humano"<sup>46</sup>. Así, la identidad personal se ampara por medio de los documentos de identidad. Aunque, en nuestro país, el documento de identidad oficial es la Clave Única del Registro de Población (CURP), este documento sólo representa una constancia de inscripción con los datos del ciudadano, carente de fotografía. En ese caso, diversos documentos como el pasaporte, la licencia de conducir o la credencial de atención de alguno de los servicios médicos federales fungen como medio de identificación. Este es el caso de la credencial de elector que expide el IFE, pues además de ser requerida para participar en las elecciones, es ampliamente aceptada y solicitada obligatoriamente como documento para identidad por parte de entidades públicas y privadas. Este documento incluye, además de la foto del propietario, la huella dactilar, una imagen holográfica para impedir falsificaciones, y los datos necesarios para cumplir su función electoral.</p>	
<p>Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Igualdad</li> </ul>	<p>Uno de los derechos fundamentales es el de la igualdad, a partir de este derecho se fundamenta la garantía de los derechos y libertades político electorales a todos los mexicanos, sin importar ninguna de las características referentes al "origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Garantizar este derecho posibilita el acceso a las mismas oportunidades y el libre ejercicio del resto de derechos políticos y electorales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No discriminar</li> </ul>

<sup>46</sup> Derecho a la identidad personal, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Web. [<http://www.corteidh.or.cr/tesauro/tr1875.cfm>].

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	<p>La protección de los derechos, cualquiera de estos sean, tiene como base el conocimiento de los mismos, por eso el derecho a la información es una de las herramientas primordiales para la procuración de cualquier otro derecho, entre estos los político electorales. Al respecto, las campañas de información sobre derechos y promoción de la participación son algunas de las estrategias del Instituto más importantes, orientadas hacia este fin; junto con la regulación y monitoreo de los tiempos en radio y televisión y la difusión de las plataformas electorales de las y los candidatos de los diferentes partidos políticos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	<p>La protección de estos derechos, votar y ser votado, así como la vigilancia de su ejercicio es una de las características más importantes de las democracias representativas. Por medio de este mecanismo es posible que las y los ciudadanos, sin distinción, elijamos a quien representa nuestros intereses. Además, es importante destacar que la democracia representativa se fundamenta en la toma de decisiones colectivas, por lo que el derecho a votar y ser votado es un componente fundamental de esta forma de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociación y reunión</li> </ul>	<p>La garantía política de reunión tiene dos formas, la de reunión y la de asociación. En nuestro país, ambos derechos están relacionados estrechamente con la existencia de los partidos políticos, que son las únicas figuras jurídicas, hasta el momento, por medio de las cuales se puede acceder a cualquier cargo de representación popular. En este sentido, la protección de este derecho, constituye un elemento básico para la libertad política de los ciudadanos y su vinculación con otros individuos que comparten una misma ideología y objetivos de participación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunirse con otros ciudadanos u organizaciones</li> <li>- Asociarse o afiliarse políticamente a algún partido</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas</li> </ul>	<p>Aunque, constitucionalmente, en nuestro país no se encuentra reconocido de forma explícita este derecho, la normatividad internacional como la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como el Pacto Internacional de Derechos Ciudadanos lo respalda. Pues, el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas garantiza que todos los ciudadanos sean igualmente admisibles a cualquier cargo, puesto o empleo público, según su capacidad, sin ninguna otra distinción.</p>	

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	<p>Mediante la preparación de las elecciones y durante la realización de las mismas, el Instituto lleva a cabo diversas labores en el proceso de insaculación y capacitación de los ciudadanos que fungirán como funcionarios de casilla; así como tareas relacionadas con el procesamiento de la información el día de la jornada electoral. Estas actividades, junto con muchas otras, son condiciones fundamentales para la construcción del régimen democrático, ya que aseguran la emisión del voto ciudadano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	<p>La transparencia y difusión de información oportuna y veraz, previo, durante y tras la jornada electoral, es uno de los principales elementos que permiten llevar a cabo elecciones que cuenten con la suficiente confiabilidad y legitimidad en los resultados electorales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación en asuntos públicos</li> </ul>	<p>La organización periódica y sistemática de elecciones competitivas brinda diversas oportunidades para que la ciudadanía pueda reunirse, votar, afiliarse y participar de muchas formas en la vida política del país. Esta participación de las y los ciudadanos en los asuntos públicos, garantiza la realización de las elecciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar</li> <li>- Votar</li> <li>- Reunirse con otros ciudadanos u organizaciones</li> <li>- Asociarse o afiliarse políticamente a algún partido</li> </ul>
Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expresión</li> </ul>	<p>Al votar ejercemos el derecho a tener voz y participar en la toma de decisiones públicas; es mediante el sufragio que cada uno de nosotros encontramos una oportunidad de expresar nuestras ideas y convicciones políticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expresarse</li> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participación en asuntos públicos</li> </ul>	<p>La autenticidad del voto, que está garantizado en el sistema electoral mexicano, posibilita a la ciudadanía involucrarse más activamente en los asuntos públicos y en la construcción de la democracia. En este sentido, la ciudadanización del IFE amplió el margen de acción para que el ciudadano que poco había participado en las tareas y decisiones política electorales se involucrara. A partir de: la auditoría ciudadana; las diversas formas de participación de los ciudadanos durante la jornada electoral: mediante su votación, desempeño como funcionario de casilla u observador, se garantiza la imparcialidad y transparencia del sufragio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> <li>- Participar como funcionario u observador.</li> </ul>

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	Brindar información a la ciudadanía sobre los aspectos fundamentales del proceso electoral, así como poner a su disposición materiales suficientes para que conozca las plataformas y propuestas de los partidos políticos suman a la manera crítica en la que cada uno puede ejercer su voto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	El elemento característico de las democracias representativas es el mecanismo que permite a los ciudadanos elegir representantes populares y, a la vez, tener la posibilidad de participar como candidatos a puestos de elección. Así, siendo la única vía para la representación popular este proceso la mayor garantía de su autenticidad y efectividad es la participación de la mayor parte de la ciudadanía.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expresarse</li> <li>- Votar</li> </ul>
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	Instrumentar proyectos y programas encaminados a la reflexión de la ciudadanía sobre la importancia del voto es fundamental para fortalecer el sistema democrático; así como para promover otras formas de participación política.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	Recibir información sobre los mecanismos de participación; entre ellos, el valor del voto en la construcción de un sistema democrático, abona al conocimiento de los derechos sobre la posibilidad de votar y ser votado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Educación</li> </ul>	Si bien, la educación no es un derecho político electoral, sino uno de orden social, es un derecho fundamental que debe promoverse cívicamente en todo sistema democrático.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar en procesos educativos</li> <li>- Educar</li> </ul>
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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Información</li> </ul>	Generar condiciones de equidad en la contienda electoral es fundamental para una democracia. Brindarle a la ciudadanía información confiable sobre el monitoreo de medios genera confianza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Votar y ser votado</li> </ul>	La administración de los tiempos del Estado en radio y televisión es una de las formas en las que el IFE vigila que estén garantizadas las condiciones de equidad en la contienda política; y de ese modo brindar la información suficiente y en condiciones de igualdad para que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto de manera más informada y crítica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Votar</li> </ul>

Fines del IFE	Derechos implicados	Descripción	Obligaciones ciudadanas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Expresión</li> </ul>	<p>En el Cofipe está reconocido explícitamente el derecho de los partidos de utilizar los medios de comunicación social para difundir sus mensajes, sin embargo deben hacerlo en el marco de las prerrogativas que la ley les otorga. De ese modo se protege el derecho expresión de todos los actores políticos pero dentro de los márgenes de la equidad en la contienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expresarse</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Asociación política</li> </ul>	<p>El IFE está obligado a vigilar los derechos de los partidos políticos en lo que respecta a sus prerrogativas y acceso a los medios de comunicación. Al hacerlo defiende de manera implícita el derecho de la ciudadanía de asociarse políticamente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reunirse</li> <li>- Asociarse</li> </ul>

## 2. Funciones de las áreas alineadas a los fines del IFE

### a. Vida democrática

Fines del IFE	Unidad Responsable	Actividad nivel COFIPE
Contribuir al desarrollo de la vida democrática	Consejo General	Es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto
		Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer las actividades de los mismos
		Designar al secretario ejecutivo, a los directores ejecutivos del Instituto, al director general de la Unidad de Fiscalización, así como a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales
		Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan
	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	Llevar la estadística de las elecciones federales
	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas, así como coordinar y vigilar el cumplimiento de los anteriores.

## b. Régimen de partidos

Fines del IFE	Unidad Responsable	Funciones
Fortalecimiento del régimen de partidos	Consejo General	Resuelve sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebran los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones con los partidos.
		Otorga el registro para los nuevos partidos o agrupaciones y resuelve sobre su desaparición y liquidación.
		Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de conformidad con lo establecido en este Código y demás leyes aplicables;
		Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los toques máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados;
	Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos	Registra las plataformas electorales que deben presentar los partidos políticos en cada elección.
		Administra el tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, a los de otras autoridades electorales federales y locales, y a los fines propios del Instituto. Además elabora y aprueba las pautas de transmisión correspondientes a los programas y mensajes de los partidos.
		Administra y entrega el financiamiento público al que tienen derecho, de acuerdo con el porcentaje que establece la ley. Al mismo tiempo, conoce y aprueba los informes del origen, monto y destino de los recursos de los partidos; y determina los toques máximos de gastos de precampaña y campaña en las elecciones de Presidente, senadores y diputados. Además, verifica el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de los partidos políticos.
	Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;
		Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en el Cofipe.
		Ordena la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos
		Liquidar a los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 del Cofipe.
		Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General;
	Organos desconcentrados	La Junta local será responsable de la coordinación con las autoridades electorales de la entidad federativa que corresponda para el acceso a radio y televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como de los institutos electorales, o equivalentes, en los términos establecidos en este Código.
		Desarrollar en su ámbito territorial la coordinación con las autoridades electorales locales para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales y para el uso de esos medios por parte de los institutos electorales o equivalentes de la entidades federativas;
		Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;

### c. Integración del Registro Federal de Electores

Fines del IFE	Unidad Responsable	Funciones
Integración del Registro Federal de Electores	Consejo General	Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar la realización de los estudios y la formulación de los proyectos para la división territorial de la República en 300 distritos electorales uninominales y determinar el ámbito de las cinco circunscripciones electorales plurinominales
	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	Expide la credencial para votar con fotografía para garantizar que cada ciudadano vote sólo una vez y pueda comprobar su identidad frente a los otros ciudadanos. Para ejercer su derecho al voto es necesario estar inscrito al registro federal de electores, instrumento que también se encarga de mantener y actualizar el Instituto. Para actualizar este registro, el IFE también se coordina con las autoridades de los tres niveles de gobierno.
		Una vez con el registro de electores, se integran, actualizan y depuran el padrón y la lista nominal para la comprobación de la identidad de los ciudadanos que votan. Finalmente, hay mecanismos de control que garantizan que los datos de estos bancos de información sean confiables y para que las credenciales sean entregadas a los ciudadanos.
		Con el objetivo de tener una adecuada representación de los ciudadanos y una óptima logística en la elección, el territorio nacional se divide en 300 distritos uninominales y cinco circunscripciones electorales plurinominales. Estos distritos se modifican conforme a los movimientos de la población, corresponde al Instituto actualizar su tamaño y número. En cada distrito se localiza una oficina del IFE, que se encarga de actualizar la cartografía de esa unidad distrital. También utiliza técnicas censales para formar el catálogo general de electores que son base para el padrón y la lista nominal.
		Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral
	Organos desconcentrados	Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;
		Cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores

### d. Derechos ciudadanos

Fines del IFE	Unidad Responsable	Funciones
Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones a través de la Celebración periódica y pacífica de las elecciones	Consejo General	Para la organización de la elección, el IFE prepara y aprueba el calendario integral de actividades para el proceso electoral, tanto ordinario como extraordinario.
		En el caso de la elección de presidente de la república, realiza el cómputo en cada uno de los distritos y entrega los resultados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que sea éste el que realice la declaración de validez y entregue la constancia de mayoría.
	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	Se encarga de la elaboración e impresión del material electoral y los formatos de documentación para la jornada electoral (actas, mamparas, listas, sobres, paquetes y el líquido indeleble).
		Elabora el modelo de boleta con los elementos de seguridad necesarios para la votación en el país y en el extranjero.
		Resguarda los paquetes electorales desde la conclusión del proceso electoral hasta que se determine el procedimiento para su destrucción. Realiza el cómputo de las elecciones de senadores y diputados electos, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional.
		Determina junto con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el número y ubicación de las casillas.
		Realiza el escrutinio y cómputo de los votos en cada una de las secciones electorales, y registra el nombre de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla
		Elaborar los sistemas informáticos necesarios para integrar y difundir la Estadística de las Elecciones Federales.
		Diseñar y elaborar materiales para difusión de los resultados electorales en medios magnéticos, ópticos y a través de la
		Diseñar y producir documentos para difusión de los resultados electorales en medios impresos.
		Integrar estadísticas de los aspectos más relevantes en materia de organización electoral de los procesos electorales federales.
		Supervisar y dar seguimiento a la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales, así como recabar actas, proyectos de actas y demás documentos generados en sesiones, para conocer el cumplimiento y desarrollo de las mismas.
		Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de los consejos locales y distritales.
		Verificar que los consejos distritales cumplan con la aprobación del número y ubicación de casillas, con base en los plazos y requisitos señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
		Coordinar la integración y revisión de los expedientes de cómputo que los Presidentes de consejos locales y distritales deberán remitir a la Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Secretaría Ejecutiva del Instituto.
		Supervisar, dar seguimiento y evaluar el proceso de designación de los capacitados-asistentes electorales, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
		Dar seguimiento a la información generada sobre el proceso de acreditación de observadores electorales.

	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Capacita a los funcionarios de casilla titulares y suplentes para recibir la votación el día de la jornada electoral.
		Instruir a estos funcionarios contrata capacitadores asistentes y supervisores electorales que se convierten en parte de la estructura temporal del instituto durante las elecciones.
		Además, elabora material didáctico, instructivos e instrumentos que indican las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de casilla, todo con el objetivo de tener el mejor desempeño de los ciudadanos el día de la elección.
		Adicionalmente realiza actividades para que todos los ciudadanos cuenten con su credencial para votar; desarrolla talleres, cursos y ejercicios de participación cívica en las escuelas; organiza parlamentos y la consulta infantil y juvenil; elabora cuadernos de divulgación, realiza y difunde estudios e investigaciones, boletines electrónicos y foros de participación ciudadana.
	Organos desconcentrados	Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;
		Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia.
		Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.
	Consejo distrital	Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 118, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como vocal ejecutivo; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.
		Determinar el número y la ubicación de las casillas conforme al procedimiento señalado en los artículos 242 y 244 de este Código;
		Insacular a los funcionarios de casilla conforme al procedimiento previsto en el artículo 240 y vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de este Código;
		Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa;
		Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
		Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional;
		Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional
		Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
		Supervisar las actividades de las Juntas Distritales ejecutivas durante el proceso electoral.
		Conformar la estructura de los funcionarios de casilla.

### e. Elecciones periódicas

Fines del IFE	Unidad Responsable	Actividad nivel COFIPE
Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión	Consejo General	El Instituto desarrolla y aprueba el calendario integral del proceso federal electoral, así como el modelo de credencial para votar con fotografía, el de las boletas electorales, de las actas y formatos de la jornada electoral, así como el resto de la documentación electoral
		Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos
		Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores y diputados por representación proporcional
		Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como de los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos
	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Preparar el material didáctico y los instructivos electorales
		Orientar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos-electorales
	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales
		Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos a la aprobación del Consejo General
		Disponer de lo necesario para la impresión y distribución del material electoral
		Elabora el modelo de boleta con los elementos de seguridad necesarios para la votación en el país y en el extranjero
		Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos
	Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral	Llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional
	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	Llevar los libros de registro de los candidatos a los puestos de elección popular
		Inscribir en el libro respectivo los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación
		Realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión
	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	Actualizar la cartografía
		Formar el padrón electoral
		Expedir la credencial para votar con fotografía
		Difusión de la lista nominal
	Consejos Distritales	Determinar el número y ubicación de casillas
		Insacular a los funcionarios de casilla
		Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa
		Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral
		Acreditar a los ciudadanos mexicanos o agrupaciones como observadores durante el proceso electoral
	Consejos Locales	Acreditar a los ciudadanos mexicanos o agrupaciones como observadores durante el proceso electoral
		Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos generales o ante mesas directivas de casilla
		Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa

### f. Autenticidad del sufragio

Fines del IFE	Unidad Responsable	Actividad nivel COFIPE
Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio	Consejo General	Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos por el principio de representación proporcional, de hacer la declaración de validez de la elección de senadores y diputados para cada partido político y otorgar constancias respectivas
		Requerir a la Junta General Ejecutiva investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral
		Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan
	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos previstos por este código
	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	Recabar de los consejos locales y distritales copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral
		Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos correspondientes
	Consejos Locales	Resolver los medios de impugnación
		Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente
		Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente
	Consejos Distritales	Expedir la identificación acorrespondiente a los representantes de los partidos políticos que participaron en la jornada electoral
		Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional
		Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional
		Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

### g. Promoción del voto

Fines del IFE	Unidad Responsable	Actividad nivel COFIPE
Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática	Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas
		Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales
		Exhortar a los ciudadanos a inscribirse al Registro Federal de Electores
		Capacita a los funcionarios de casilla titulares y suplentes para recibir la votación el día de la jornada electoral
		Organiza parlamentos y la consulta infantil y juvenil
		Realiza y difunde estudios e investigaciones, boletines electrónicos y foros de participación ciudadana

### *h. Administración de tiempos en radio y televisión*

Fines del IFE	Unidad Responsable	Actividad nivel COFIPE
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	Consejo General	Vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración que corresponda al Estado en radio y televisión, destuanado a sus propios fines, a los de otras autoridades electorales federales y locales y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales
	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	Realizar lo necesario para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas de acceso a los tiempos en radio y televisión
		Elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios