

Informe general del desempeño de los Programas de Resultados Electorales Preliminares para los Procesos Electorales Locales 2015 – 2021 de acuerdo con el esquema de implementación

Marzo 2022



Informe

Informe general del desempeño de los Programas de Resultados Electorales Preliminares para los Procesos Electorales Locales 2015 – 2021 de acuerdo con el esquema de implementación

Presentación.....	3
Consideraciones generales.....	5
Desempeño general por esquema de implementación y operación	7
Contratación de un tercero	9
Recursos propios	11
Consideraciones finales.....	12

Presentación

A partir de la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014 (fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación), se creó el Instituto Nacional Electoral (INE) como parte del rediseño del sistema electoral mexicano. En este sentido, uno de los objetivos principales del INE es el de homologar los estándares para organizar los Procesos Electorales Federales y Locales, y así garantizar altos niveles de calidad de la democracia electoral en México. Para ello, según lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo de lo establecido en los artículos 4, párrafos 1 y 2; 6, párrafo 2; 32, numeral 1, inciso a); 44, párrafo 1, incisos ee) y gg); y 219, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), el INE cuenta con las atribuciones de aprobar y expedir los reglamentos y lineamientos para los Procesos Electorales Locales y Federales, así como aprobar la suscripción de convenios con los Organismos Públicos Locales (OPL) para la organización de los comicios en las entidades federativas.

Conforme a lo anterior, el Consejo General del INE aprobó, mediante el Acuerdo INE/CG661/2016, el Reglamento de Elecciones (RE), así como sus modificaciones por medio de los Acuerdos INE/CG391/2017, INE/CG565/2017, INE/CG90/2018, INE/CG111/2018 e INE/CG164/2020; por su parte, la Comisión de Capacitación y Organización Electoral (CCOE) aprobó modificaciones a los Anexos 13 y 18.5 del RE mediante Acuerdo INE/CCOE004/2021, mismos que tuvieron por objetivo, regular las disposiciones de las actividades vinculadas al desarrollo de los Procesos Electorales. Asimismo, el 17 de noviembre de 2021 mediante Acuerdo INE/CG1690/2021, el Consejo General del INE aprobó las modificaciones en materia del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) al RE, así como a su Anexo 13 relativo a los Lineamientos del PREP y al Anexo 18.5 referente a la Estructura de los archivos CSV para el tratamiento de la base de datos del Programa. A partir de lo anterior, el Reglamento en mención establece, en su artículo 354, numeral 1, que el INE dará seguimiento puntual y sistemático a los trabajos de implementación y operación del PREP que lleven a cabo los OPL.

Del mismo modo, con base en lo establecido en el artículo 338, numeral 5 del RE, para la implementación y operación del PREP, el Instituto y los OPL, según corresponda, podrán auxiliarse de terceros conforme a su capacidad técnica y financiera, siempre que los terceros se ajusten a la normatividad aplicable y cumplan con los objetivos del PREP. La vigilancia del cumplimiento de lo anterior estará a cargo del Instituto o los OPL, a través de la instancia interna responsable de coordinar el desarrollo de las actividades del PREP.

Tomando en cuenta lo anterior, desde el año 2015, la Unidad Técnica de Servicios de Informática (UTSI), en cumplimiento de sus atribuciones, ha dado seguimiento a la implementación y operación de los PREP de las Elecciones Locales. Durante este periodo, los OPL, en función de sus recursos y necesidades, han optado por llevar a cabo los trabajos inherentes al Programa bajo alguno de los esquemas señalado en el párrafo anterior presentándose resultados diversos.

El presente informe integra una recopilación histórica del desempeño general de los PREP locales resaltando el nivel cualitativo y cuantitativo del esquema de implementación por el que los OPL optaron en cada caso. A partir de lo cual es posible realizar un análisis general de su desempeño y evolución proceso tras proceso.

Consideraciones generales

Previo a desarrollo de la información relativa al desempeño de los PREP locales y, con el objetivo de precisar los alcances de las facultades, responsabilidades y atribuciones que tanto el INE como los OPL tienen en relación con la implementación y operación del PREP, resulta necesario señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 338, numeral 2 del RE, el INE y a los Órganos Superiores de Dirección de los OPL serán responsables directos de la implementación y operación del PREP en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a lo siguiente:

Artículo 338.

2. *Con base en sus atribuciones legales y en función al tipo de elección que se trate, la implementación y operación del PREP será responsabilidad:*

a) Del Instituto, cuando se trate de:

- I. Elección de Presidencia de la República;
- II. Elección de senadurías;
- III. Elección de diputaciones federales;
- IV. Consulta popular;
- V. Otras elecciones que por mandato de autoridad corresponda al Instituto llevar a cabo, y Asunción de un Proceso Electoral Local o asunción del PREP.

b) De los OPL, cuando se trate de:

- I. Elección de Gobernatura o Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
- II. Elección de diputaciones de los congresos locales o de la Legislatura de la Ciudad de México;
- III. Elección de integrantes de los ayuntamientos o alcaldías de la Ciudad de México; y
- IV. Otras elecciones que por disposición legal o por mandato de autoridad, corresponda al OPL llevar a cabo.

A partir de lo anterior, es de resaltar que independientemente del esquema de implementación por el que se opte -con recursos propios o a través de un tercero- en todos los casos la responsabilidad directa del PREP es tanto del INE como de los OPL, en su respectivo ámbito de competencia.

Por otra parte, si bien como se ha mencionado para las elecciones locales la responsabilidad directa de implementar y operar el PREP está a cargo de los OPL; en el artículo 354, numerales 1 y 3 del RE, se establece que el INE dará seguimiento a las actividades que los Organismos realicen en la materia conforme a lo siguiente:

Artículo 354.

1. *El Instituto dará seguimiento puntual y sistemático a los trabajos de implementación y operación del PREP que lleven a cabo los OPL. Asimismo, podrá asistir a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz de los COTAPREP, acompañar durante la ejecución de la o las pruebas para verificar el*

correcto funcionamiento del sistema informático, los simulacros y la operación del PREP, tanto de manera presencial como remota. Para garantizar lo anterior, los OPL deberán brindar las facilidades necesarias y atender los requerimientos de información que, en su caso, formule el Instituto.

[...]

- 3. El Instituto podrá proporcionar a los OPL, asesoría técnica relativa a la implementación y operación del PREP, la cual versará sobre los temas relacionados con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones del presente Capítulo [..]*

En este sentido, tal como puede observarse a partir de lo señalado en el numeral 1, se desprende que el Instituto, a través de la UTSI, tiene la encomienda de llevar a cabo actividades de seguimiento a fin de acompañar los trabajos que los OPL realizan en materia de implementación y operación del PREP; en este sentido, dichas actividades de seguimiento se han robustecido a partir de la experiencia acumulada en cada proceso electoral y, en términos generales, se han dividido en dos categorías principales; la primera, el seguimiento que se realiza a través del análisis de los entregables que los OPL remiten al INE en materia del PREP y que permiten conocer los avances y estatus de las actividades, en este sentido en cada uno de los casos, a partir del análisis que se realiza se emiten observaciones y recomendaciones para robustecer las actividades de los Organismos.

En segundo lugar, el seguimiento se realiza a partir del acompañamiento presencial y remoto del desarrollo de las pruebas de funcionalidad, la ejecución de los simulacros y la operación de los PREP locales, dichas actividades permiten conocer de forma directa el estatus de los trabajos, asimismo, tener un panorama claro del desempeño de los Programas. En este sentido, a partir del seguimiento realizado, se emiten informes en los que se concentran las observaciones y recomendaciones correspondientes tanto a los aspectos técnicos como operativos, esto con el objetivo de fortalecer las actividades que ejecutan los OPL con motivo de la implementación y operación del PREP.

En relación con el numeral 3, las actividades de asesoría se realizan a través de la emisión y actualización permanente de formatos, manuales y anexos técnicos que tienen el objetivo de proporcionar los elementos que permitan a los OPL construir el núcleo de las actividades clave en materia del PREP; asimismo, se da seguimiento y atención puntual a las consultas que los OPL remiten al Instituto en materia del PREP y que en muchas ocasiones requieren el desarrollo de reuniones virtuales específicas para su resolución; finalmente, se llevan a cabo videoconferencias y reuniones de trabajo para abordar temas específicos que tienen gran impacto en el desarrollo de las actividades.

Tomando en cuenta lo anterior, desde el 2015, la UTSI ha dado seguimiento puntual y sistemático a los trabajos de implementación y operación de los PREP Locales, en este sentido, entre el 2015 y el 2021, considerando como un Proceso Electoral Local Ordinario (PEL) individual el celebrado en cada entidad y, englobando en éste los cargos de elección contenidos en cada caso, se han celebrado **103** PEL.

De estos 103 PEL, en 4 ocasiones se estableció algún convenio específico entre el INE y el OPL (Morelos 2015) para implementar y operar el Programa o se llevaron a cabo procedimientos de asunción del PREP

local por parte del Instituto (Morelos 2015, Sinaloa 2016, Nayarit y Veracruz 2017) y en 99 ocasiones los PREP estuvieron a cargo de los OPL por alguno de los dos esquemas base de implementación y operación -ya sea que determinaran ejecutar las actividades con sus propios medios o con el apoyo de un tercero-. En el siguiente esquema se presenta el desglose general de los datos antes mencionados:



Tomando en cuenta lo anterior, el presente informe se enfocará en revisar los 99 casos en los que los PREP estuvieron a cargo de los OPL. En este sentido, tal como se observará en los siguientes apartados, en **56** de los casos los Organismos optaron por contratar a un tercero para la implementación y operación del Programa y, en los **43** casos restantes, determinaron llevar a cabo dichas actividades con recursos propios.

Desempeño general por esquema de implementación y operación

En primera instancia, es necesario puntualizar que existen distintos alcances para la contratación de servicios de proveedores de productos y servicios que podrían asociarse al desarrollo de las actividades del Programa tales como: mobiliario, equipo de cómputo, infraestructura de almacenamiento y transmisión, recursos humanos, entre otros.

Sin embargo, a fin de acotar el alcance que se establece en la norma en materia del PREP, se considerará como “contratación de tercero”, todos los casos en los que éste haya provisto el sistema informático del PREP.

En este sentido, es de señalar que, con base en lo reportado por los OPL, se han presentado algunos casos en los que la contratación ha sido solo del sistema informático del PREP o una parte de éste quedando los aspectos operativos a cargo de los OPL, entre los aspectos operativos resaltan: instalación y habilitación de Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD), Centros de Captura y Verificación (CCV), contratación de infraestructura y servicios, contratación y capacitación de personal. En los siguientes puntos se incluye la precisión de los casos antes señalados:

- **Chihuahua** (PEL 2020-2021). Contrató únicamente la aplicación para digitalizar las actas desde las casillas quedando el resto de las actividades a cargo del OPL.
- **Estado de México** (PEL 2020-2021). Contrató únicamente la aplicación para digitalizar las actas desde las casillas quedando el resto de las actividades a cargo del OPL.
- **Hidalgo** (PEL 2015-2016 y 2017-2018). Contrató la totalidad del sistema informático del PREP pero los aspectos operativos estuvieron a cargo del OPL.
- **Guerrero** (2020-2021). Contrató la totalidad del sistema informático del PREP pero los aspectos operativos estuvieron a cargo del OPL.
- **San Luis Potosí** (2017-2018). Contrató la totalidad del sistema informático del PREP pero los aspectos operativos estuvieron a cargo del OPL.

En el resto de los casos, la contratación del tercero abarcó la totalidad de las actividades de implementación y operación del PREP, es decir, desde el sistema informático hasta los aspectos operativos incluyendo la instalación y habilitación de CATD y CCV.

Por otra parte, se considerará como implementado y operado con “recursos propios” aquellos casos en los que el sistema informático del PREP fue desarrollado por el OPL correspondiente.

Finalmente, con el objetivo de proporcionar un elemento que permita identificar el desempeño presentado en las actividades de implementación y operación de los PREP locales, en los siguientes apartados se presenta una semaforización cualitativa que toma como base los resultados observados a partir del seguimiento realizado por la Unidad, tanto a la ejecución de los simulacros como a la operación de los Programas ya que durante el desarrollo de estas actividades se puede verificar la capacidad y despliegue de todos los recursos humanos y materiales asociados al PREP.

Tomando en cuenta lo anterior, en los casos en los que no se presentaron incidentes o éstos no tuvieron un impacto en el desarrollo general de las actividades se asociará el color verde, por su parte en los casos en los que se presentaron incidentes relevantes tales como:

- Intermittencias de más de 20 minutos en la disponibilidad del sitio de publicación.
- Inconsistencias y desfases en la información presentada en el sitio de publicación y bases de datos.
- Necesidad de realizar ajustes sustanciales al sistema informático con tiempos acotados derivado de los incidentes identificados durante la ejecución de los simulacros o en fechas muy próximas a

éstos, dicha situación por sí misma supuso en cada caso un posible riesgo para la operación del PREP.

Se asociará el color amarillo; finalmente, si, debido a los incidentes presentados, no fue posible operar el PREP se asociará el color rojo.

Contratación de un tercero

Tal como se refirió previamente, entre 2015 y 2021, de los 99 casos en los que los OPL han coordinaron la implementación y operación del PREP, en 56 ocasiones éstos determinaron apoyarse de terceros. Dichos terceros han sido tanto empresas como instituciones académicas o de investigación. La siguiente tabla presenta el detalle de los terceros que han participado en cada PEL.

Tabla 1. Detalle de la participación de terceros en la implementación y operación de los PREP locales

No.	Nombre	PEL	Entidad	Semaforización	Total
1	Grupo PROISI S.A. de C.V.	2014-2015	San Luis Potosí, Yucatán		19
		2015-2016	Durango, Puebla, Tamaulipas y Veracruz		
		2017-2018	Campeche, Chiapas, Durango, Puebla, Tamaulipas y Veracruz		
		2018-2019	Tamaulipas		
		2020-2021	Baja California, Campeche, Chiapas, Michoacán, Veracruz y Yucatán		
2	PODERNET S. A. de C.V.	2014-2015	Baja California Sur, Michoacán		16
		2015-2016	Aguascalientes, Baja California y Oaxaca		
		2017-2018	Aguascalientes, Baja California Sur, Michoacán y Oaxaca		
		2018-2019	Aguascalientes, Baja California y Durango		
		2020-2021	Aguascalientes, Hidalgo, Oaxaca, Puebla		
3	Informática Electoral S.C.	2014-2015	Sonora		10
		2017-2018	Guerrero, Morelos, Sinaloa y Sonora		
		2020-2021	Durango, Morelos, Nayarit, Sinaloa y Sonora		
4	Smartmatic Elecciones de México S. A. de C. V	2014-2015	Campeche, Chiapas y Tabasco		3
5	Intellisoft Technologies S. A. de C. V.	2015-2016	Hidalgo		2
		2017-2018			
6	DSI Elecciones S.A. de C.V.	2014-2015	Guerrero		1
7	Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas (CIATEC A.C.)	2020-2021	San Luis Potosí		1
8	Centro de Investigación en Computación del Instituto Politécnico Nacional	2020-2021	Guerrero		1
9	Instituto Potosino de Investigación, Ciencia y Tecnología A. C.	2017-2018	San Luis Potosí		1

No.	Nombre	PEL	Entidad	Semaforización	Total
10	Proyectos Integrales de Redes, Voz y Datos S. A. de C. V.	2017-2018	Yucatán		1
11	Megaweb, Diseño de Software, Mantenimiento, Venta y Renta de Equipos de Cómputo, Consumibles y Equipo de Oficina S. A. de C.V.	2019-2020	Hidalgo		1
Total					56

	No se presentaron incidentes relevantes.
	Se presentaron incidentes relevantes como: <ul style="list-style-type: none"> • Intermittencias de más de 20 minutos en la disponibilidad del sitio de publicación. • Inconsistencias y desfases en la información presentada en el sitio de publicación y bases de datos. • Necesidad de realizar ajustes sustanciales al sistema informático con tiempos acotados.
	No operó el PREP

Tal como puede observarse en la tabla anterior, entre 2015 y 2021 han sido 11 los terceros que han participado como apoyo en la implementación y operación de los PREP locales, entre ellos 8 empresas y 3 instituciones académicas o de investigación. Asimismo, 53 de los 56 PREP se han apoyado de la contratación de empresas, mientras que en los 3 casos restantes de instituciones -1 por cada institución-.

De las 8 empresas que han sido contratadas, 3 de ellas han sido constantes en su participación a lo largo de los PEL debido a que no se han presentado incidentes en el desarrollo de las actividades, es decir, el 85% de las ocasiones el contrato se ha suscrito con una empresa, lo que corresponde a 45 de las 53 veces que los OPL se han auxiliado con un tercero:

- Grupo PROISI S.A. de C.V. – desde 2015 ha apoyado la implementación y operación 19 PREP.
- PODERNET S.A. de C.V. – desde 2015 ha apoyado la implementación y operación de 16 PREP.
- Informática Electoral S.C. - desde 2015 ha apoyado la implementación y operación de 10 PREP.

Asimismo, resulta relevante mencionar que de las 56 ocasiones en las que los OPL se apoyaron de terceros, en 4 ocasiones se presentaron incidentes relevantes y en 1 ocasión la no operación del PREP, es decir, sólo en el 8.92 de los casos se han presentado incidentes, mientras que en el 91.08% restante, las actividades se han desarrollado sin incidentes.

Por otra parte, es importante señalar que en ninguno de los casos en los que se ha presentado algún incidente relevante con un tercero, éste ha participado nuevamente en un PEL posterior; del mismo modo, tal como se señaló 3 empresas han sido las que se han mantenido constantes en su participación y no se han identificado incidentes durante el desarrollo sus actividades.

Recursos propios

En relación con las 43 ocasiones en que los OPL optaron implementar y operar el PREP con recursos propios. La siguiente tabla presenta el detalle del desempeño de los OPL en la implementación y operación del PREP.

Tabla 2. Detalle del desempeño de los PREP locales implementados y operados por los OPL

No.	Entidad	Proceso Electoral	Semaforización	Total
1	Baja California Sur	2020-2021		1
2	Chihuahua	2015-2016		3
		2017-2018		
		2020-2021		
3	Ciudad de México	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
4	Coahuila	2016-2017		4
		2017-2018		
		2019-2020		
		2020-2021		
5	Colima	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
6	Estado de México	2014-2015		4
		2016-2017		
		2017-2018		
		2020-2021		
7	Guanajuato	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
8	Jalisco	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
9	Nuevo León	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
10	Querétaro	2014-2015		3
		2017-2018		
		2020-2021		
11	Quintana Roo	2015-2016		4
		2017-2018		
		2018-2019		
		2020-2021		
12	Tabasco	2017-2018		2
		2020-2021		
13	Tamaulipas	2020-2021		1
14	Tlaxcala	2015-2016		3
		2017-2018		

No.	Entidad	Proceso Electoral	Semaforización	Total
		2020-2021		
15	Zacatecas	2015-2016		3
		2017-2018		
		2020-2021		
		Total		

	No se presentaron incidentes relevantes.
	Se presentaron incidentes relevantes como:
	<ul style="list-style-type: none"> • Intermittencias de más de 20 minutos en la disponibilidad del sitio de publicación. • Inconsistencias y desfases en la información presentada en el sitio de publicación y bases de datos. • Necesidad de realizar ajustes sustanciales al sistema informático con tiempos acotados.
	No operó el PREP

Tal como puede observarse en la tabla anterior, de 2015 a 2021 son 15 OPL los que han implementado y operado el PREP con sus propios medios en, al menos, un PEL. En este sentido, resaltan los casos de Coahuila, Estado de México y Quintana Roo quienes han implementado y operado 4 PREP; asimismo, los OPL de Baja California Sur y Tamaulipas que en el marco del PEL 2020-2021 por primera vez optaron por el esquema de trabajo con recursos propios.

Por otra parte, de los 43 casos en los que se ha optado por este esquema de trabajo, en 9 ocasiones se han presentado incidentes relevantes lo que representa el 20.93% de las ocasiones, mientras que en el 79.07% de los casos restantes, los PREP se han desarrollado sin haberse identificado incidentes durante el desarrollo de las actividades.

Consideraciones finales

A lo largo del presente documento se integró información que permite analizar los resultados obtenidos en la implementación y operación de los PREP locales tomando como base el esquema de implementación, en este sentido, pudo observarse que tanto en los casos en los que se ha optado por la contratación de un tercero como en aquellos que los OPL determinaron implementarlos y operarlos con sus propios medios se han presentado incidentes relevantes que han hecho necesario adoptar acciones específicas tanto por las autoridades locales como federales para llevar a buen término el desarrollo de los trabajos.

Asimismo, es necesario señalar que ambos esquemas de implementación por su propia naturaleza tienen fortalezas y debilidades que son analizadas por cada Organismo para que, en función de la realidad económica, política y geográfica propia de cada entidad, se defina el esquema más conveniente. Por una parte, el contar con una herramienta propia implica que el OPL debe contar con un área de informática sólida que cuente con el personal y los perfiles necesarios para desarrollar, actualizar y dar mantenimiento a la herramienta informática así como al hardware que la soporta; tomando en cuenta el proceso vertiginoso y permanente al que está sometida la evolución tecnológica actual dicha tarea resulta especialmente compleja para aquellas entidades en las que la asignación de recursos presupuestales es menor.

Tomando en cuenta lo anterior, para hacer un análisis integral del costo-beneficio de cada uno de los esquemas de implementación es necesario tomar en cuenta que el PREP no solo debe asociarse a los trabajos que se realizan en el marco de los PEL y que se materializa de forma más tangible en lo simulacros y la operación, sino de todo el componente que se encuentra detrás de su construcción e infraestructura y que requiere de atención y personal permanente aún sin que el OPL se encuentre en Proceso.

Por otra parte, la contratación de terceros está, en términos generales, sujeta a riesgos similares, ya que, al igual que los OPL, éstos deben estar bajo un permanente proceso de actualización con respecto a las nuevas tecnologías; asimismo, requieren de personal con experiencia en el diseño y desarrollo de sistemas informáticos como el PREP. Pese a ello, la experiencia ha demostrado que, en su mayoría, los terceros cuentan con capacidad de respuesta para tratar los incidentes que pueden llegar a presentarse y, en el caso de aquellos que cuentan con mayor experiencia, puede observarse que han logrado implementar los PREP con un número muy reducido de incidentes.

Finalmente, es necesario señalar que, independientemente del esquema de implementación que se determine, el OPL a través de la instancia interna, es el responsable llevar a cabo los trabajos de implementación y operación del PREP, ya sea a través del desarrollo de los distintos módulos que lo componen o de la supervisión y seguimiento a los trabajos que realice el tercero, por lo que la preparación y experiencia del personal de OPL resulta determinante en ambos casos.

En suma, a lo largo del documento pudo observarse que de las 99 ocasiones en las que los OPL han implementado y operado el PREP entre 2015 y 2021, en 13 de los casos se ha presentado algún tipo de incidente relevante y en 1 ha sido imposible la operación del Programa; es decir, el 86.87% de los PREP se han llevado a cabo sin incidentes y el 98.99% de las ocasiones estos se han desarrollado aun requiriendo de la resolución o atención de incidentes relevantes.

En este sentido, puede observarse la importancia de contar con una norma flexible en la materia que permita que cada Organismo, de acuerdo con sus particularidades, pueda realizar los análisis necesarios y optar por el esquema que resulte óptimo para contar con PREP robustos e implementados en armonía con la realidad en la que ejecutan sus atribuciones.

Del mismo modo, cabe resaltar que entre 2015 y 2021 la norma y las actividades de seguimiento que realiza la Unidad también han estado bajo un permanente proceso de fortalecimiento y crecimiento para atender los retos que se presentan proceso tras proceso y que, a nivel nacional, se cuente con Programas homologados y con altos niveles de calidad.