

INFORME AL CONSEJO PERMANENTE
Misión de Observación Electoral – Ecuador
Elecciones Generales, Consulta Popular y Segunda Vuelta Presidencial
19 de febrero y 2 de abril de 2017¹

ANTECEDENTES

El 22 de noviembre de 2016, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) recibió la invitación del Consejo Nacional Electoral (CNE) del Ecuador para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE/OEA) para observar las Elecciones Generales y Consulta Popular del 19 de Febrero de 2017. La Secretaría General aceptó la invitación el 5 de diciembre de 2016 y designó al ex Presidente de la República Dominicana Leonel Fernández como Jefe de la MOE/OEA. En la elección general, la ciudadanía ecuatoriana acudió a las urnas para elegir al Presidente/a y Vicepresidente/a de la República, 5 representantes al Parlamento Andino, y 137 representantes a la Asamblea Nacional. Adicionalmente, la ciudadanía también emitió su preferencia en una Consulta Popular sobre paraísos fiscales.

En este proceso electoral 12.816.698² ecuatorianos fueron habilitados para votar, de los cuales 378,292 electores se encontraban en el extranjero. Ocho binomios presidenciales de las siguientes organizaciones políticas compitieron en las elecciones generales: Unión Ecuatoriana, Fuerza Ecuador, Fuerza Compromiso Social, Alianza CREO – SUMA, Acuerdo por el Cambio, Partido Social Cristiano, Alianza PAÍS, y Partido Sociedad Patriótica.

Cabe destacar que en 2015 la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó 16 enmiendas constitucionales que eliminaron todas las restricciones para la reelección de cargos sometidos al voto popular, incluido el de presidente. Durante ese período, se aprobó además una disposición transitoria que establece que las enmiendas referidas a los derechos de participación política entrarían en vigor el 24 de mayo del 2017, posterior a las Elecciones Generales del 2017.³

Dado que el 19 de febrero ningún binomio presidencial logró la mayoría absoluta de votos válidos ni obtuvo el primer lugar con al menos 40 por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor a 10 puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar, se realizó una segunda vuelta electoral el domingo 2 de abril de 2017 con los dos binomios más votados en la primera vuelta.

¹ Un resumen de este informe fue presentado por el Jefe de Misión, Leonel Fernández Reyna, el 26 de julio de 2017 ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.

² Consejo Nacional Electoral, Sesión Ordinaria del 4 de octubre, Informe Final del Registro Electoral. Nota de Prensa CNE: <http://cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/3688-12-816-698-electores-habilitados-para-sufragar-en-elecciones-2017>

³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador, Oficio No. SAN-2015-2378, Quito, 18 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2016/01/enmiendas-a-la-constitucion-de-la-republica-del-ecuador.pdf>

ELECCIONES GENERALES

La Misión estuvo compuesta por 66 expertos y observadores (53% mujeres y 47% hombres) de 17 nacionalidades. El trabajo de observación consistió en un análisis integral del proceso en temas clave como organización y tecnología electoral, análisis político y legal, financiamiento político electoral, equidad de género y justicia electoral.

Etapa Pre-Electoral

La Misión de Observación Electoral comenzó sus labores en el país con una visita preliminar encabezada por el jefe de Misión entre los días 16 y 17 de enero de 2017. Durante esa visita, se suscribió el Acuerdo sobre los Procedimientos de Observación con el Consejo Nacional Electoral, así como el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades con el Gobierno de la República del Ecuador.

Con el objetivo de recabar información sobre los aspectos logísticos y organizativos del proceso, observar el clima político en el que se desarrollaba la campaña electoral e intercambiar impresiones con los principales actores de la contienda, la MOE/OEA sostuvo reuniones con el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), autoridades de gobierno, binomios políticos, representantes de la sociedad civil y de la comunidad diplomática.

La Misión tuvo presencia en los simulacros del 22 de enero y el 5 de febrero, así como en las jornadas de votación para personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada y personas mayores y/o con discapacidad denominada "Voto en Casa", llevadas a cabo los días el 16 y 17 de febrero, respectivamente. La Misión saluda las medidas adoptadas para ampliar el ejercicio de los derechos políticos para todos los ecuatorianos y ecuatorianas a través de estos mecanismos de votación.

El desarrollo del proceso electoral estuvo marcado por ataques a la institucionalidad electoral, así como por denuncias y reclamos por parte de ciudadanos y organizaciones políticas respecto a la elaboración y depuración del padrón electoral. Esto generó un clima de desconfianza e incertidumbre respecto a la transparencia de los comicios.

En esta etapa, la MOE recibió reclamos respecto al uso de espacios que son financiados con recursos del Estado para promover al binomio de Alianza País, como ser los "Enlaces Ciudadanos", transmitidos en cadena nacional. Representantes de partidos de oposición y organizaciones de sociedad civil manifestaron su desconformidad con la inequidad en el acceso a los medios de comunicación, recalcando, por ejemplo, que los medios públicos dieron cobertura únicamente a la convención de Alianza País.

El tono particularmente agresivo de la campaña también fue un aspecto que generó un clima de tensión. La Misión observó que los candidatos hicieron acusaciones de carácter personal contra sus opositores. La MOE lamenta la ausencia de un diálogo respetuoso, constructivo y propositivo por parte de los candidatos y actores políticos durante el periodo de campaña.

El día de la elección

El día de la elección, los observadores de la OEA visitaron 375 centros de votación en 17 provincias del país. Todas las Juntas Receptoras del Voto (JRV) observadas por la MOE/OEA se instalaron, en promedio a las 7:30 am, y contaron con los materiales electorales indispensables para el ejercicio del sufragio. La MOE constató que los recintos eran adecuados para ejercer el voto de manera secreta y segura, y destacó la presencia de las fuerzas de seguridad. Por otro

lado, la MOE observó poca presencia de delegados de organizaciones políticas, aunque ésta aumentó a medida que avanzaba la jornada.

La urna-biombo, novedad en este proceso electoral, presentó inconvenientes. Sumado a las complicaciones en su ensamblado, se constató que en algunos casos no estaban puestas las cintas de seguridad proporcionadas por el CNE y que los espacios destinados al almacenamiento de las papeletas eran pequeños para el tamaño y la cantidad de boletas.

Durante la jornada electoral, la Misión recibió tres denuncias de votantes que vieron papeletas marcadas en sus Juntas Receptoras del Voto. A pesar de que las redes sociales se hicieron eco de esta situación, lo cierto es que se trató de casos aislados y las papeletas cuestionadas no se contabilizaron.

La Misión reconoce los esfuerzos realizados por el CNE para integrar las JRV con un alto porcentaje de jóvenes. Asimismo, tomó nota de que en estos comicios se aumentó el porcentaje de personas capacitadas con respecto de la elección de 2013. No obstante, los observadores de la OEA reportaron que algunos de los procedimientos llevados a cabo en los recintos electorales no eran uniformes entre una JRV y otra.

Al momento del escrutinio, la Misión observó que la gran mayoría de las JRV observadas contaban con presencia de delegados políticos, a quienes se les entregó una copia del Acta de Conocimiento Público o Resumen de Resultados. Posteriormente, el traslado de las actas al Recinto de Transmisión y Procesamiento de Actas y a las Juntas Provinciales se realizó de forma segura. La MOE resalta la decisión de eliminar las juntas intermedias en este proceso, lo que facilitó y aceleró el proceso de escrutinio.

La Misión notó que la divulgación en línea de los resultados fue interrumpida alrededor de las 20:50 horas. El CNE informó a la MOE/OEA que este inconveniente se debió a consultas concurrentes a la página web. Cabe destacar que si bien este problema afectó la consulta pública de resultados por medio de Internet, eso no afectó al normal procesamiento de los cómputos y la totalización de los resultados que se inició desde la llegada de las primeras actas al Recinto de Transmisión y Procesamiento de Actas (RTPA). La Misión recomendó en su informe preliminar hacer un análisis del sistema de divulgación de resultados y fortalecer su capacidad para la segunda vuelta presidencial.

La participación electoral en las elecciones generales alcanzó el 81.63% del total de electores habilitados para votar, siendo 51.13% mujeres y 48.87% hombres.

Etapas Post-Electorales

El Código de la Democracia en su artículo 132 estipula que los escrutinios provinciales pueden durar hasta diez días y que en situaciones extraordinarias el Consejo Nacional Electoral podrá autorizar la ampliación del tiempo de duración del escrutinio. De la misma manera, el artículo 141 establece que la audiencia pública de escrutinio nacional podrá ser instalada “no antes de tres días ni después de siete, contados desde aquel en que se realizaron las elecciones”.

En ese sentido, la MOE observó que el CNE mantuvo informada a la ciudadanía en todo momento sobre los avances del escrutinio. Sin embargo, aun cuando los plazos legales no fueron agotados y el CNE anunció la segunda vuelta tan pronto los resultados fueron matemáticamente irreversibles, este periodo de espera de tres días generó descontento en la ciudadanía y las organizaciones políticas.

El lapso de tres días que tomó el proceso de escrutinio estaba relacionado con la necesidad de resolver las inconsistencias que se produjeron involuntariamente durante el llenado de las

actas. Estas inconsistencias fueron resueltas en escrutinios públicos que requerían el traslado del material electoral físico (papeletas, actas y padrón) desde recintos lejanos y desde el exterior, por lo que al CNE le resultaba logísticamente inviable acelerar este proceso.

La MOE/OEA desea destacar que la existencia de actas observadas es común en cualquier elección, y el proceso para resolver estas observaciones necesariamente añade trabajo y tiempo a la autoridad electoral para la consolidación final de resultados. En este aspecto, la Misión reconoce los esfuerzos del CNE por perfeccionar sus procesos, lo cual se ve reflejado en que en el 2017 se reportó el menor número de actas con inconsistencias en la historia de las elecciones en Ecuador⁴.

Resultados de las Elecciones Generales

En la elección presidencial, Alianza PAÍS obtuvo 39.36% de los votos, Alianza CREO – SUMA 28.09%, Partido Social Cristiano 16.32%, Acuerdo por el Cambio 6.71%, Fuerza Ecuador 4.82%, Fuerza Compromiso Social 3.18%, Partido Sociedad Patriótica 0.77% y Unión Ecuatoriana 0.75%. La Misión contó con una muestra representativa, cuyos resultados de la elección presidencial coincidieron con los de la autoridad electoral⁵.

Para el período 2017-2021 de la Asamblea Nacional, el Movimiento Alianza PAÍS y sus aliados obtuvieron 74 escaños. La Alianza CREO-SUMA y Alianzas obtuvo 32; el Movimiento Suma y Alianzas 2, el Partido Social Cristiano y Alianzas 15, la Izquierda Democrática y Alianzas 4, el Movimiento de Pachakutik 4, y el Partido Sociedad Patriótica 2. Finalmente, el Movimiento Unidos por Pastaza, Social Conservador del Carchi, Movimiento Peninsular Creyendo en Nuestra Gente y Fuerza Ecuador obtuvieron 1 escaño cada uno⁶.

De los resultados de esta elección se desprende que, en relación al periodo 2013-2017, el movimiento Alianza País (y sus aliados) perdió 26 escaños, la Alianza CREO-SUMA (y alianzas) ganó 22 curules, y el Partido Social Cristiano y Alianzas ganó 8. Asimismo, estos resultados reflejan la pluralidad de opciones que existieron en el marco de un proceso electoral competitivo.

En cuanto a la Consulta Popular sobre Paraísos Fiscales, el Sí obtuvo el 55.12% de los votos y el No 44.88%. Al haber ganado el Sí, los servidores públicos que tengan capitales y bienes, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales tendrán un año para retornarlos al país. El incumplimiento de esta disposición es causal de destitución.

En vista de que ningún binomio logró los votos requeridos para ganar en primera vuelta, el 22 de febrero el CNE anunció que habría una segunda vuelta presidencial el domingo 2 de abril de 2017 entre los candidatos de los binomios de Alianza PAÍS (Lenín Moreno y Jorge Glas) y de Alianza CREO-SUMA (Guillermo Lasso y Andrés Páez).

SEGUNDA VUELTA PRESIDENCIAL

En la segunda vuelta presidencial, la MOE/OEA estuvo integrada por 77 expertos y observadores (44% mujeres y 56% hombres) de 19 nacionalidades que fueron desplegados en 19 provincias de la República del Ecuador. En esta ocasión, la Misión expandió su despliegue

⁴ Pozo, Juan Pablo. (Febrero 20, 2017). *Conferencia de Prensa* llevada a cabo en el Hotel Marriott.

⁵ Consejo Nacional Electoral. (2017). *Resultados Electorales*. Quito: Consejo Nacional Electoral. Consultado el 6 de Junio, 2017, de <http://cne.gob.ec/es/estadisticas-cne/category/57-publicaciones-estadisticas>

⁶ Ibid.

territorial, a la vez que mantuvo la participación de expertos en organización y tecnología electoral.

Al igual que durante las elecciones generales, los observadores de la OEA fueron desplegados en base a una muestra aleatoria y representativa de la densidad electoral del país. Como en todas las misiones de la OEA, estos lugares se determinaron con total independencia y no fueron comunicados a la autoridad electoral ni a ninguno de los actores del proceso.

Etapas Pre-Electorales

La MOE/OEA sostuvo reuniones con el Consejo Nacional Electoral, autoridades de gobierno, representantes de los binomios de Alianza PAIS y CREO-SUMA, miembros de la sociedad civil y de la comunidad diplomática. Durante estas reuniones la Misión tomó nota de las preocupaciones y la desconfianza que los actores manifestaron respecto a la capacidad del CNE y del TCE para actuar como árbitros imparciales.

La Misión notó con preocupación que el binomio CREO-SUMA profundizó los ataques a la institucionalidad electoral, alegando la instauración de un fraude electoral en caso que su candidato no resultara ganador. Al respecto, la MOE considera que la deslegitimación de un proceso electoral sin fundamentos erosiona la democracia, las instituciones y polariza la sociedad.

La MOE mantuvo comunicación con el CNE para dar seguimiento a las recomendaciones presentadas en las elecciones generales. La Misión recibió con satisfacción la evaluación de cada una de ellas y las medidas tomadas para mejorar varios aspectos de cara a la segunda vuelta presidencial, entre los que se destacan la utilización de una urna y biombo simples (en el territorio nacional); la eliminación del marcador rojo, entre otros. De la misma manera, la MOE constató los esfuerzos de la autoridad electoral por comunicar a la ciudadanía dichos cambios, así como los tiempos requeridos para el escrutinio, con el fin de transparentar y otorgar mayor confianza al proceso.

La OEA tuvo presencia en el simulacro del 19 de marzo así como en las jornadas de votación para personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria firme y personas mayores y/o con discapacidad denominada "Voto en Casa", realizadas el 30 y 31 de marzo, respectivamente.

El día de la elección

El 2 de abril, los observadores de la OEA recorrieron 480 recintos de votación, donde observaron la jornada electoral desde la apertura de las Juntas Receptoras del Voto hasta el escrutinio. Los expertos de la Misión además estuvieron presentes en el Centro de Mando, Data Center del CNE, Centro de Monitoreo TIC⁷ y ECU911⁸. La MOE constató que la jornada electoral se llevó a cabo en un clima de tranquilidad y que la ciudadanía pudo salir a emitir el sufragio de una manera libre.

En esta ocasión, la instalación de las JRV se realizó con mayor facilidad, en parte gracias al uso de una urna y biombo por separado. Las JRV observadas abrieron en promedio a las 7:14 am y contaban con todos los materiales electorales necesarios para la votación. Los observadores destacaron el alto porcentaje de delegados de ambas organizaciones políticas en las JRV a lo largo de toda la jornada y la alta presencia de fuerzas de seguridad.

⁷ Tecnologías de Información de las Comunicaciones

⁸ Servicio Integrado de Seguridad de Ecuador

Al cierre del escrutinio, los integrantes de la MOE/OEA reportaron que tal y como había ocurrido en las elecciones generales, los miembros de las JRV demostraron cierto desconocimiento sobre los procedimientos a seguir. En casos aislados, en las actas se registraron discrepancias numéricas entre los votos emitidos y las firmas / huellas reflejadas en el padrón electoral. No obstante, la MOE/OEA constató que todas las actas observadas contenían las firmas del Presidente y Secretario de la Juntas Receptoras del Voto, y que casi en la totalidad de las JRV se entregó una copia del acta de Resumen de Resultados a los delegados de las organizaciones políticas.

Posteriormente, la MOE/OEA observó el traslado de las actas al Recinto de Transmisión y su procesamiento en las Juntas Provinciales, los cuales se realizaron de manera segura y ordenada y en presencia de representantes de las organizaciones políticas.

La Misión estuvo presente desde las 16:00 horas en el Centro de Monitoreo TIC, donde se realizaron las últimas validaciones a la conectividad del enlace dedicado desde las sedes de las organizaciones políticas hacia el servidor dispuesto con el servicio de FTP. Si bien esta prueba no pudo realizarse hasta las 17:00 horas, la MOE constató la recepción de las primeras actas en el servidor del FTP y comprobó su correcto funcionamiento, destacando el aporte que esto trae al proceso de transparentar los comicios.

Alrededor de las 19:20 horas, al contar con el procesamiento de aproximadamente el 93% de las actas, se evacuó el edificio del CNE Matriz por medidas de seguridad preventivas. En este lugar se encontraba el Centro de Monitoreo TIC y el Data Center. La Misión continuó sus labores de observación en el centro de contingencia instalado en el Hotel Marriott hasta la recepción del 97.8% de las actas procesadas y pudo constatar que, si bien el sistema de divulgación de resultados en línea estuvo inaccesible en ocasiones, el flujo de las actas para el procesamiento y cómputo de resultados fue constante. La MOE no observó interrupción ni manipulación alguna de los resultados ni en el Sistema de Transmisión y Procesamiento de Resultados (STPR) ni en las carpetas del FTP disponibles para las organizaciones políticas.

En la segunda vuelta presidencial, la participación electoral aumentó, alcanzando el 82.92% de la ciudadanía habilitada para votar. El 51.03% de los electores fueron mujeres y 48.97% hombres.

Etapas Post-Electorales

La etapa post-electoral estuvo marcada por un clima de polarización y confrontación. La oposición prefirió mantenerse en las calles y realizar denuncias mediáticas en lugar de utilizar las vías institucionales. La Misión observó mensajes provocadores que en ocasiones incitaron a la violencia, actitudes que la MOE/OEA reprueba.

Tal y como ocurrió en las elecciones generales, la MOE observó que una vez concluida la jornada electoral se difundieron encuestas a boca de urna. Esto llevó a ambos candidatos a autoproclamarse ganadores la noche de la elección, antes de conocerse los datos oficiales del Consejo Nacional Electoral. Por otro lado, el muy anunciado y esperado conteo rápido de la Corporación Participación Ciudadana no fue difundido la noche de la elección. La gran disparidad de resultados difundidos generó incertidumbre entre el electorado. La MOE/OEA reitera su preocupación, manifestada anteriormente en informes preliminares, por el uso político de encuestas a boca de urna.

Después de cinco días de celebradas las elecciones, representantes de la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional realizaron un allanamiento a las oficinas de la encuestadora

Cedatos. La orden de allanamiento se produjo en el contexto de una denuncia presentada el 22 de marzo por la entonces vicepresidenta de la Asamblea Nacional, en la que acusaba a esa empresa de falsificación de datos. La MOE consideró que este actuar fue excesivo y profundizó la tensión post-electoral existente.

La MOE sostuvo una reunión adicional con la Alianza CREO-SUMA en la etapa post electoral. En este encuentro la Misión recibió preocupaciones adicionales a las que habían sido transmitidas por el binomio durante el período de campaña y el día de la elección. Vale mencionar que los especialistas de la MOE realizaron el debido análisis técnico de las mismas y a su vez fueron canalizadas a las autoridades electorales. En este contexto, la Misión reiteró la necesidad de tramitar sus reclamos por el cauce institucional para que puedan ser atendidos por las autoridades competentes bajo los principios de legalidad, certeza y transparencia.

El martes 4 de abril, el CNE comunicó a la ciudadanía que con el 99.65% del total del escrutinio, los resultados de la segunda vuelta electoral eran irreversibles, resultando ganador el candidato Lenín Moreno, quien obtuvo el 51.16% de los votos, mientras que Guillermo Lasso obtuvo el 48.84%.

El binomio de la Alianza CREO-SUMA desconoció los resultados proclamados por el CNE, llamó a la ciudadanía a proteger el voto y solicitó a la autoridad electoral un recuento del 100% de los votos como condicionamiento para aceptar los resultados. Es importante destacar que la legislación ecuatoriana no contempla la figura de recuento total. Las causas para la verificación de los sufragios de una urna, estipulados en el Artículo 138 del Código de la Democracia, son: a) inconsistencia numérica mayor a un punto porcentual; b) falta de firmas del Presidente y/o del Secretario de la JRV; y c) cuando una copia del acta suministrada a las organizaciones políticas no coincida con el acta computada.

El 10 de abril, con el 100% de las actas escrutadas y verificadas con posterioridad a reclamos recibidos a nivel provincial de ambos binomios, el CNE declaró resultados oficiales y notificó a las dos organizaciones políticas que el binomio de Alianza PAÍS obtuvo 51.15% de los votos y CREO-SUMA 48.85%. A partir de ese momento empezaron a transcurrir los plazos para la presentación de recursos con el propósito de objetar resultados oficiales ante el CNE y el Tribunal Contencioso Electoral.

En esta etapa ambos binomios presentaron reclamos, entre los que se destacaron cuestionamientos formales a un total de 3.865 actas. En estricto apego a la ley ecuatoriana, el CNE determinó recontar estas actas cuestionadas, dado que contaban con fundamento legal y los reclamos fueron presentados por los canales oficiales. Estas actas representaron alrededor del 11.2% de la votación total. La Misión considera que un recuento de votos de esta magnitud fue un ejercicio de transparencia.

La MOE observó la ausencia de la Alianza CREO-SUMA en el Coliseo Rumiñahui para el recuento de votos. La Alianza convocó a sus seguidores nuevamente a *defender el voto* en las calles, aun teniendo la oportunidad de verificar las actas objetadas y canalizar las quejas y reclamos por los canales formales durante este ejercicio de recuento. La Misión lamenta la postura y declaraciones de sus líderes, que desconocieron la autoridad del CNE.

El Pleno del Consejo Nacional Electoral proclamó el 18 de abril los resultados definitivos de la votación de la dignidad de Presidente y Vicepresidente, declarando electo al binomio

presidencial Lenín Moreno – Jorge Glas del Movimiento Alianza PAIS, al haber obtenido una votación que representó el 51.16% de los votos válidos.

La Misión comparó la información sobre los resultados recolectados por sus observadores en las JRV y aquella contenida en las actas publicadas por el CNE. Los resultados de esta muestra coincidieron con aquellos publicados por la autoridad electoral. Tampoco hubo discrepancias entre las actas observadas y los datos oficiales. Los observadores reportaron que, al momento del cierre, en casi la totalidad de mesas observadas había delegados de las dos organizaciones políticas, a quienes se entregó una copia del acta al finalizar el escrutinio.

La Misión de Observación Electoral de la OEA permaneció en terreno para observar la etapa post electoral y se retiró del país el 20 de abril, una vez concluido el recuento y proclamados los resultados oficiales por parte de la autoridad electoral.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, la MOE/OEA recalca el profesionalismo del CNE y los progresos significativos en la organización y administración de las elecciones con respecto a previos procesos electorales así como entre las elecciones generales y segunda vuelta presidencial. Con el objetivo de señalar avances e identificar oportunidades adicionales de mejora para futuros procesos electorales, la MOE/OEA presenta los siguientes hallazgos y recomendaciones:

Organización Electoral

- Mecanismo Institucional de Diálogo

La MOE/OEA desea destacar que desde su visita preliminar de enero observó que el CNE demostró más transparencia y apertura en comparación con procesos anteriores, ejemplo de ello es el esfuerzo por establecer un diálogo constante con las organizaciones políticas y la sociedad civil. No obstante, el CNE y el TCE no lograron superar la desconfianza de las organizaciones políticas, que manifestaron no sentirse reflejados en la toma de decisiones.

En todo proceso democrático, la confianza en las autoridades electorales es fundamental. En ese contexto, y de cara a futuros procesos electorales, la MOE/OEA recomienda fortalecer y promover la participación activa de representantes de las organizaciones políticas en los Consejos Consultivos, el cual constituye un mecanismo institucional de diálogo, para que los debates y reclamos que en esta ocasión se realizaron a nivel mediático puedan resolverse en estos espacios institucionales.

- Capacitación:

Para garantizar la uniformidad de los procedimientos en futuras elecciones, la MOE reitera su recomendación de realizar capacitaciones de refuerzo en los días previos a la elección para que los miembros de las JRV puedan refrescar y afianzar los conceptos, y cumplir con sus tareas de acuerdo a lo establecido con los manuales de capacitación. Como esfuerzo adicional, la Misión sugiere considerar la simplificación de los procedimientos establecidos para los integrantes de las JRV.

- Materiales

Durante la jornada del voto de las personas privadas de libertad del 16 de febrero se observó que el sobre rojo P3, donde se colocaban las papeletas electorales utilizadas (válidas, anuladas

y en blanco), contenía tantos documentos electorales que se doblaba y al cerrarlo con el precinto de seguridad, el material plástico delgado se rompía. Si bien se observó una ágil respuesta de los funcionarios del CNE aplicando cintas de seguridad adicionales, para futuras elecciones generales en donde se cuenta con varias papeletas la MOE recomienda evaluar el material de fabricación del sobre, aumentando su gramaje o ampliando sus dimensiones, para garantizar que no se rompa.

- Urna-Biombo

La urna-biombo, que cumplía con la función de mesa y contenía un doble compartimiento para depositar las papeletas fue presentada como una innovación de las elecciones generales. El CNE explicó a la MOE que esta novedad representó significativos ahorros en la preparación del material electoral, que fue realizado en su totalidad en Ecuador.

Sin embargo, la Misión constató que la urna-biombo presentó inconvenientes en las elecciones generales y recomendó su rediseño para la segunda vuelta presidencial. Para el 2 de abril se utilizaron una urna y dos biombos independientes por cada JRV a nivel nacional. La Misión felicita al CNE por tomar en cuenta las recomendaciones y observaciones de la OEA en primera vuelta, y destaca que la utilización de urnas y biombos por separado agilizó la instalación de las JRV y permitió proteger las papeletas de manera apropiada durante la elección.

- Actas de Escrutinio

Algunos actores cuestionaron a la autoridad electoral por utilizar el Acta de Conocimiento Público o Resumen de Resultados como copia para los representantes de las organizaciones políticas. La Misión constató que en términos generales esta acta contenía la misma información que las otras dos actas de escrutinio y observó que, a pesar de que las organizaciones políticas habían expresado su preocupación en la fase preelectoral, no se presentaron inconvenientes en las elecciones generales.

Sin embargo, aquellas diferencias entre las actas que se escaneaban y las copias para las organizaciones políticas cobraron mayor relevancia para la etapa post-electoral de la segunda vuelta presidencial, en la que se tuvieron que llevar a cabo ejercicios de recuento de gran magnitud. Para evitar un alto número de actas cuestionadas en futuras ocasiones, la MOE/OEA recomienda evaluar la opción de que el papel utilizado para las actas sean auto-copiantes, emitiendo un original y tres copias, para así evitar errores humanos en la transcripción y posibles discrepancias de resultados.

Las actas de escrutinio contaban con los siguientes campos: total de firmas y huellas en el padrón, votos blancos, votos nulos, y votos para cada uno de los candidatos. Considerando que el padrón, según la normativa, va por fuera del paquete electoral, la MOE considera importante agregar más campos al acta, con información referente al total de papeletas contadas y las sobrantes, con el fin de que la Junta Electoral Provincial pueda controlar de manera más ágil la información de cada JRV, y facilitar posibles recuentos.

Asimismo, la MOE sugiere considerar la utilización de una copia del acta exclusiva para el escaneo y así evitar que el sobre amarillo sea abierto previo a su entrega en la Junta Provincial Electoral.

Accesibilidad del Voto

La Misión destaca la implementación del Voto en Casa para personas mayores de 65 años de edad o con una discapacidad física igual o superior al 75%. Esta iniciativa, que fue avanzando gradualmente desde 2013, permitió la participación de 883 electores con voto facultativo.

El día de la elección, la MOE observó la prestación del servicio denominado Mesa de Atención Preferente en los Recintos Electorales, el cual busca facilitar el voto de las personas con discapacidad, adultos mayores, personas con niños en brazos y mujeres embarazadas, con la asistencia de una persona de confianza al momento de sufragar y, mediante una plantilla Braille⁹ para las personas con discapacidad visual.

La MOE constató que en algunas ocasiones la Mesa de Atención Preferente se encontraba alejada de la entrada del recinto, obligando a los ciudadanos a transitar por rampas empinadas de un ángulo excesivo y escalones que dificultaban el paso de las personas con discapacidad. Adicionalmente, en muchos casos las mesas con los biombos se encontraban muy pegadas a la pared, lo cual no permitía el acceso de una silla de ruedas. La Misión considera que para mejorar el servicio prestado en las Mesas de Atención Preferente y promover que las personas con discapacidad puedan acercarse a ejercer el sufragio en igualdad de condiciones, se deben reforzar las condiciones estructurales de los recintos electorales.

Transmisión y divulgación de Resultados

Tanto el 19 de febrero como el 2 de abril, la MOE observó que desde la llegada de las primeras actas al Recinto de Transmisión de Procesamiento de Actas, los resultados fueron publicados en línea. La MOE felicita la iniciativa de publicar en la página web todas las actas procesadas poniéndolas a disposición de la ciudadanía y transparentando esta etapa del proceso.

Para facilitar la comprensión de las actas divulgadas en la página web, la MOE recomienda incluir un campo con el estado de cada acta, indicando la situación de la misma dentro del cómputo de resultados, por ejemplo: procesada, falta procesar, mal corte del escáner, con inconsistencia numérica, sin firma, rezagada, etc. Adicionalmente, se sugiere hacer público un cuadro resumen de la situación de todas las actas.

En ambas elecciones la divulgación en línea presentó inconvenientes, que según lo informado por el CNE, fueron a causa del alto número de consultas realizadas a la página web. En la segunda vuelta, la MOE constató que la demora en rehabilitar la página fue parte de las dificultades en el mecanismo de publicación, que no interfirieron en la funcionalidad del Sistema de Transmisión y Procesamiento de Resultados. En el proceso de resolver estas dificultades, la MOE/OEA observó que se cambió el hipervínculo desde donde la ciudadanía podía consultar los resultados, dificultando el acceso a esta información. No obstante, como se mencionó anteriormente, la MOE constató que esto no afectó el cómputo de las actas, el cual se realizó de manera constante y fluida.

La MOE destaca la aplicación de planes de contingencia para resolver desafíos tecnológicos durante el proceso electoral a la vez que reitera su recomendación para las elecciones generales de hacer un análisis del sistema de divulgación de resultados y fortalecer su capacidad.

Respecto a la coordinación entre los técnicos del CNE y las organizaciones políticas para la entrega de resultados, la Misión observó mejoras entre las elecciones generales y la segunda vuelta presidencial. No obstante, la MOE observó que se realizaron pruebas de transmisión y seguridad de los archivos planos e imágenes el mismo día de la jornada electoral del 2 de abril.

⁹ La plantilla en braille estaba disponible para la Elección de Presidente/Vicepresidente.

Para evitar improvisaciones y momentos de tensión el día de la elección, la MOE recomienda realizar una planificación minuciosa de las actividades de control con los auditores de las organizaciones políticas, estableciendo un cronograma de trabajo que incluya simulacros de entrega de resultados con mayor antelación a la jornada electoral.

Para otorgar mayor confianza y garantías a las organizaciones políticas, la MOE sugiere evaluar la posibilidad de trabajar con una compañía especializada en auditorías de tecnologías de información, con renombre internacional, para realizar las revisiones de puntos sensibles y que tengan información controlada.

Encuestas a boca de urna

Tanto en las elecciones generales como en la segunda vuelta presidencial, la MOE notó con preocupación que las encuestas a boca de urna fueron usadas con fines políticos, ocasionando una *guerra de resultados*.

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA han observado este fenómeno en otros países de la región. El uso político de encuestas a boca de urna y conteos rápidos extraoficiales genera incertidumbre sobre los resultados y desconfianza de parte de las opciones en contienda.

La Misión considera relevante explicar que las encuestas a boca de urna se realizan a la salida de los locales de votación el día de la elección, y tienen márgenes de error importantes debido a que muchos de los encuestados podrían no decir realmente por quien votaron. Adicionalmente, las encuestas a boca de urna pueden responder a intereses de los medios y /o de partidos políticos.

A diferencia de las encuestas a boca de urna, los resultados preliminares oficiales o conteos rápidos son herramientas técnicas basadas en el resultado de la votación reflejado en las actas, por ello, tienen un margen de error pequeño y arroja datos muy próximos a los resultados oficiales.

La MOE/OEA considera importante que tanto la ciudadanía, los medios de comunicación, como las organizaciones políticas conozcan y comprendan la metodología de cada una de estas herramientas y sus resultados sean tomados como información extraoficial y no como fuente para declarar una victoria.

Padrón Electoral

La Misión tomó nota de denuncias y reclamos de ciudadanos y organizaciones políticas respecto a la elaboración y depuración del registro electoral, documento que se elabora en base al registro civil.

La MOE desea destacar las mejoras en el padrón respecto de procesos electorales pasados, entre los que se cuenta la incorporación de la fotografía del 74% de los electores. Esta medida otorga mayor seguridad y garantías al elector, y que ha sido recomendada por misiones anteriores de la OEA en Ecuador.

No obstante, la Misión constató la existencia de inconsistencias que tienen origen en el proceso de modernización del Registro Civil y en la digitalización e ingreso de los archivos físicos de los ciudadanos ecuatorianos. Estas inconsistencias podrían ser superadas en las coordinaciones permanentes que se realizan entre el CNE y el Registro Civil en las que se

revisan los datos de aquellos ciudadanos y ciudadanas que a futuro van a formar parte del Registro Electoral. La MOE sugiere considerar el establecimiento de mecanismos periódicos de fiscalización y actualización del registro civil.

La MOE también observó el registro de personas fallecidas en el padrón electoral. Las autoridades del Registro Civil explicaron a los expertos de la Misión que estos solo podían ser eliminados si se presentaba un acta de defunción. Para evitar poner toda la responsabilidad en los ciudadanos, la MOE considera que el Registro Civil, como institución pública que provee un servicio a la ciudadanía, debe evaluar sus esfuerzos de comunicación social, informando debidamente sobre los distintos procedimientos y requisitos básicos para inscribir una defunción.

Adicionalmente, el CNE podría, a través de un reglamento, mitigar el riesgo de mantener fallecidos en el padrón estableciendo un criterio que le permita identificar y depurar a aquellas personas que no votaron en cierta cantidad de procesos consecutivos y se encuentren con cédula de identidad caducada.

La Misión recibió reclamos relativos a la ausencia del número de cédula del ciudadano en el registro electoral entregado a las organizaciones políticas. La MOE constató que en el 2014¹⁰, el CNE también entregó el registro electoral sin números de cédula a las organizaciones políticas. Al ser preguntados sobre este asunto, el CNE y el Registro Civil explicaron que el dato “número de cédula” es considerado como información confidencial y, como tal, no está sujeto al principio de publicidad.

Teniendo en cuenta las limitaciones legales, se recomienda un mecanismo de consulta ciudadana del registro electoral, a manera que, al hacer una revisión de los datos personales propios, se puedan hacer más eficaces los mecanismos para su impugnación por la ciudadanía.

Financiamiento político

Según lo estipulado en el Código de la Democracia (CD, Art. 202), durante el período electoral, en Ecuador existe sólo financiamiento público indirecto, es decir contratación de “promoción electoral”, esto es, publicidad en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Solamente el Estado puede contratar promoción electoral en los medios de comunicación al estar prohibida la contratación privada.

La entrega de financiamiento público electoral, organizado en el Fondo de Promoción Electoral, genera mayores condiciones de equidad en la contienda en cuanto se distribuye de manera igualitaria entre las organizaciones políticas habilitadas, por cargo a elegir. Contribuye también a la equidad el hecho de que los medios de comunicación y las empresas de vallas publicitarias calificadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE), como proveedores de la promoción electoral, no puedan establecer tarifas diferentes a las organizaciones políticas ni puedan negarse a pautar espacios de contratación de promoción electoral.

Sin embargo, la MOE observó que en las elecciones del 2017, por razón de austeridad económica, el financiamiento público se redujo en un 10% del máximo de gasto electoral para cada dignidad. Asimismo, el Código de la Democracia (2009) disminuyó el límite de gasto electoral que existía en la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral (2006). Esta tendencia a la deducción del financiamiento electoral público, sumado a la restricción del financiamiento privado que existe en Ecuador, redujo el volumen de publicidad electoral.

¹⁰ Resolución PLE-CNE-1-14-2-2014

En lo que se refiere al control y fiscalización del gasto electoral, si bien el Código de la Democracia establece que el CNE “publicará durante y después del proceso electoral, toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos”, según esta misma norma, estos informes deben ser enviados al CNE dentro de los 90 días posteriores al día de la elección. Producto de este plazo posterior a la elección, la Misión constató que durante la campaña el CNE no publicó informes financieros de las organizaciones políticas, sólo compartió datos estadísticos acerca de los proveedores de publicidad y el fondo de promoción electoral utilizado por las mismas.

La falta de informes financieros durante la campaña electoral dificulta detectar uso irregular de fondos oportunamente. En este sentido, la MOE recomienda considerar una revisión del Código de la Democracia en lo referente a los plazos que da a las organizaciones políticas para entregar sus informes financieros, de tal manera que existan presentaciones de reportes preliminares, incluyendo la etapa pre-electoral.

Inequidad

El Código de la Democracia, en su artículo 219 “prohíbe a los servidores, servidoras, organismos o instituciones públicas, la utilización de los recursos y bienes públicos para promocionar sus nombres o sus organizaciones políticas en las instituciones, obras o proyectos a su cargo”.

La presencia permanente y activa del Presidente de la República durante la campaña fue denunciada por la oposición. Fundamentados en la prohibición anteriormente mencionada, algunas organizaciones políticas reclamaron la ausencia de sanciones al entonces Presidente de la República por promover al binomio oficialista durante los Enlaces Ciudadanos, que son espacios financiados con recursos del Estado.

Medios y Propaganda

El Código de la Democracia, en su Art. 203, prohíbe la publicidad o propaganda de las instituciones del Estado durante la campaña, pero establece excepciones, incluyendo que la difusión se refiera a proyectos en ejecución, que se requiera comunicar sobre cierres o habilitación de vías, que se trate de situaciones de emergencia o que se necesite informar de temas de importancia nacional. La MOE considera que esta última excepción, en la práctica, deja un espacio amplio de interpretación y no logra limitar adecuadamente el uso de publicidad de instituciones del Estado durante la campaña.

Si bien el procedimiento específico establecido por el CNE para revisar y autorizar la publicidad institucional durante el período de campaña es un avance positivo en esta materia, la Misión recomienda una revisión a las causales por las que las instituciones pueden hacer uso de recursos del Estado por vía de publicidad oficial.

Debido a la falta de recursos financieros, la Misión no tuvo la capacidad de realizar el monitoreo de medios que fue presupuestado en la propuesta planteada por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Por esta razón, la Misión no pudo recabar información primaria respecto a tiempos de aire y cobertura. No obstante, la MOE/OEA recibió insumos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a asuntos de libertad de expresión y tomó nota de las preocupaciones transmitidas por organizaciones de sociedad civil en esta materia.

Observación Nacional

La MOE/OEA destaca la fuerte presencia de un grupo de observadores nacionales y medios de comunicación que el día de la elección cumplieron con un importante rol de control

ciudadano. La Misión considera que si bien la observación nacional añade garantías y transparencia a un proceso, ella no reemplaza las tareas de fiscalización que naturalmente recaen en las organizaciones políticas, ni suple las funciones de la autoridad electoral. La MOE considera que la observación nacional se vería fortalecida con mayor pluralidad en los grupos que se dedican a esta materia.

La Corporación Participación Ciudadana publicó informes que abordaron temas de fondo a lo largo del proceso electoral. Sin embargo, la Misión notó que el centro de atención no estuvo en estos informes, sino que se otorgó mayor relevancia a los resultados no divulgados de su conteo rápido.

En ese sentido, la MOE/OEA considera que el manejo público de la información obtenida por el conteo rápido de Participación Ciudadana, lejos de ser un factor de certeza, generó incertidumbre. La utilización de términos como “empate técnico” además de ser inexacto es una valoración política. Para futuros procesos electorales, la Misión considera que cualquier organización que genere y divulgue resultados de conteo rápido debe regirse por estándares de neutralidad y transparencia, publicando los resultados exactos arrojados por la muestra estadística y aclarando el margen de error.

Equidad de género

Ecuador ha sido un país pionero en la región en el reconocimiento de los derechos de las mujeres: fue el primer país latinoamericano que concedió el voto a las mujeres en 1929 (aunque no en aplicarlo), uno de los primeros en instituir una ley de cuotas, y el primer país en constitucionalizar la paridad¹¹, dotándose de una de las legislaciones más avanzadas de Latinoamérica en materia de derechos políticos de las mujeres. En la actualidad, con un 37.9% de mujeres electas en la Asamblea Nacional es el quinto país de los Estados Miembros de la OEA y el vigésimo del mundo con más mujeres parlamentarias.

Para que el principio de igualdad de mujeres y hombres y el principio de paridad pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que las mujeres se incorporen en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa, la Misión, reiterando lo señalado por la MOE/OEA 2013, recomienda extender la paridad a los encabezamientos de las candidaturas (medida conocida en la región como paridad horizontal). Esta medida debe contribuir a superar la brecha entre mujeres candidatas y mujeres electas, mejorando las condiciones para superar la meta del 40% de mujeres electas.

Bajo el marco normativo paritario se han robustecido las reglas a través de las cuales las mujeres se incorporan a los cargos políticos, por lo que en la actualidad, los mayores desafíos están vinculados a las condiciones en las que las mujeres participan en el ámbito político. La Misión recomienda establecer la obligación legal de que las organizaciones políticas destinen un porcentaje del financiamiento público al fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres. Esta medida podría adoptarse en el marco del fondo permanente que reciben las organizaciones políticas.

Adicionalmente, la MOE/OEA recomienda adoptar medidas legislativas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres, de acuerdo con las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará y en la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político.

Justicia Electoral

El Código de la Democracia establece recursos administrativos ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) y jurisdiccionales, ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). El artículo 269, inciso 12 determina que cualquier decisión del CNE puede ser impugnada ante el TCE, a través del recurso de apelación.

En ese sentido, a pesar de que todas las organizaciones políticas tuvieron el derecho “de solicitar la corrección, de objetar o de impugnar las resoluciones de los Órganos de la Gestión Electoral¹²”, la MOE/OEA notó que en muchas ocasiones los reclamos, conocidos ampliamente a nivel mediático, no fueron presentados ante el TCE. La Misión reitera la importancia de que los problemas y conflictos electorales sean resueltos por la vía jurisdiccional.

Por otro lado, la MOE/OEA observó que en repetidas ocasiones, las causas que llegaron al TCE fueron archivadas por incumplimiento de plazos, falta de documentos u otras cuestiones de forma. La Misión considera que para que esta instancia sea mejor aprovechada en futuros procesos electorales, sería oportuno fortalecer al Tribunal Contencioso Electoral, otorgándole recursos adicionales que le permita impartir cursos en materia de procedencia y argumentación jurídica para los representantes legales de las organizaciones políticas.

Marco Jurídico

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador sienta los principios, derechos y garantías como líneas maestras, sin embargo, y sin menoscabo de lo anterior, puede resultar insuficiente a la hora de reglamentar aspectos operativos del quehacer electoral. El CNE emitió alrededor de 27 reglamentos e instructivos que fueron aplicados a este proceso electoral, para resolver vacíos o inconcreciones procedimentales.

La MOE/OEA constató que existe una tendencia en las prácticas electorales que apuntan a la eficacia y una voluntad de homologar del CNE, como lo demuestra, por ejemplo, la existencia de cartillas únicas de capacitación. En esa línea, la Misión recomienda la reglamentación de los protocolos establecidos para las audiencias públicas, escrutinios, recuentos, publicación de resultados, así como el despliegue y repliegue de materiales.

En la etapa de presentación de recursos a la proclamación de resultados, la Misión observó que las organizaciones políticas tendieron a identificar e interpretar los vacíos del código reclamando en numerosas ocasiones “vicios procesales” y defectos de forma. Más allá de los argumentos e intenciones de unos y otros, el proceso electoral del 2017 puso el Código de la Democracia a prueba y abre una puerta de oportunidad de evaluar posibles reformas necesarias para futuros comicios.

Agradecimientos

La Misión agradece la apertura de las autoridades electorales y gubernamentales, que permitió a la delegación recolectar la información necesaria para llevar a cabo su trabajo, así como al pueblo ecuatoriano por su cálida acogida. Finalmente, la MOE agradece las contribuciones de Argentina, Bolivia, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Honduras, Israel, México, Perú, República Dominicana y Serbia, que hicieron posible el despliegue de la Misión.

¹² Código de la Democracia. Art. 239