



Unión Europea  
Misión de Expertos Electorales

# ECUADOR 2021

**Informe Final**



Elecciones Generales

7 de febrero de 2021

y

Segunda Vuelta Presidencial

11 de abril de 2021

Unión Europea  
Misión de Expertos Electorales

# **ECUADOR 2021 INFORME FINAL**

Elecciones Generales  
7 de febrero de 2021  
y  
Segunda Vuelta Presidencial  
11 de abril de 2021

*Las misiones de expertos electorales de la Unión Europea son independientes de las instituciones de la Unión Europea. Las ideas y opiniones expresadas en este informe pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente la política y la posición oficial de la Unión Europea.*

*Esta es una traducción del Informe Final de la MEE-UE que ha sido redactado en inglés.*

## ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	iii
1. RESUMEN.....	1
2. INTRODUCCIÓN .....	3
3. CONTEXTO POLÍTICO .....	4
4. ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SISTEMA ELECTORAL.....	5
4.1 Sistema electoral .....	5
4.2 Ordenamiento jurídico .....	6
5. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	7
5.1 Estructura y composición de la administración electoral .....	7
5.2 Toma de decisión y comunicación pública .....	8
5.3 Administración electoral .....	9
6. REGISTRO ELECTORAL .....	11
6.1 El derecho de voto.....	11
6.2 Registro Electoral .....	11
7. REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS.....	12
7.1 Registro de organizaciones políticas .....	12
7.2 Inscripción de candidatos .....	13
7.3 Impugnaciones a la inscripción de organizaciones políticas y candidatos .....	13
8. ENTORNO DE CAMPAÑA .....	15
8.1 Campaña electoral – primera vuelta .....	15
8.2 Campaña electoral – segunda vuelta de las elecciones presidenciales .....	16
8.3 Financiación de campaña .....	18
9. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES.....	19
9.1 Ordenamiento jurídico .....	19
9.2 Contexto de los medios de comunicación .....	20
9.3 Los medios de comunicación y las elecciones .....	21
9.4 Monitoreo de medios de la MEE-UE – elecciones generales, 7 de febrero .....	22
9.5 Monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil – elecciones generales, 7 de febrero .....	23
9.6 Monitoreo de la MEE-UE – segunda vuelta presidencial, 11 de abril.....	24
9.7 Monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil – segunda vuelta, 11 de abril..	25
10. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.....	25
11. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES .....	27
12. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD .....	28

<b>13. PARTICIPACIÓN DEL COLECTIVO LGBTI.....</b>	<b>29</b>
<b>14. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y OBSERVACIÓN INTERNACIONAL.....</b>	<b>30</b>
<b>15. VOTACIÓN, ESCRUTINIO Y CÓMPUTO .....</b>	<b>31</b>
<b>15.1 Elecciones generales, 7 de febrero .....</b>	<b>31</b>
<b>15.2 Segunda vuelta de las elecciones presidenciales, 11 de abril .....</b>	<b>36</b>
<b>16. APOYO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL PROCESO ELECTORAL .....</b>	<b>39</b>
<b>17. RECOMENDACIONES (recomendaciones prioritarias en negrita) .....</b>	<b>40</b>
<b>18. ANEXO 1 – RESULTADO DEL MONITOREO DE LA MEE-UE DE MEDIOS TRADICIONALES Y REDES SOCIALES.....</b>	<b>49</b>
<b>19. ANEXO 2 – RESULTADOS PRELIMINARES DE LA ASAMBLEA NACIONAL .....</b>	<b>53</b>

## ACRÓNIMOS

---

A-WEB – Asociación de Organismos Electorales del Mundo  
AME – Asociación de Municipalidades de Ecuatorianas  
CCPR – Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas  
CDPD – Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad  
CEDAW – Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer  
CNE – Consejo Nacional Electoral  
CONADIS – Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades  
CONAICE – Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador  
CONAIE – Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador  
COPPPAL – Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe  
CORDICOM – Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación  
COVID-19 – Enfermedad de coronavirus de 2019  
CPCCS-T – Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio  
CREO – Movimiento Creando Oportunidades  
ECUARUNARI – Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador  
ELN – Ejército de Liberación Nacional  
FUT – Frente Unitario de Trabajadores  
IDEA-Democrática – Iniciativa Democrática de España y las Américas  
IFES – Fundación Internacional para Sistemas Electorales  
JPE – Junta Provincial Electoral  
JRV – Juntas Receptoras del Voto  
LGBTI – Lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, transexuales e intersexuales  
MEE-UE – Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea  
MERCOSUR – Mercado Común del Sur  
NDI – Instituto Nacional Demócrata  
OEA – Organización de Estados Americanos  
ONU – Organización de las Naciones Unidas  
OSCE – Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa  
PAÍS – Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana  
PSC – Partido Social Cristiano  
PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
SETPAR – Sistema Electoral de Transmisión y Publicación de Actas y Resultados  
SUMA – Partido Sociedad Unida Más Acción  
TCE – Tribunal Contencioso Electoral  
UNES – Unión por la Esperanza  
UNIORE – Unión Interamericana de Organismos Electorales  
USD – Dólares estadounidenses

## 1. RESUMEN

---

En las elecciones generales los ecuatorianos eligieron el presidente y vicepresidente, los 137 asambleístas de la Asamblea Nacional y los cinco representantes al Parlamento Andino para un mandato de cuatro años. A pesar de algunas deficiencias e incertidumbres debidas a los contenciosos pendientes en el período previo a las elecciones, el proceso electoral fue en general confiable y transparente, y culminó con éxito con el veredicto decisivo de los votantes ecuatorianos.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) organizó las elecciones en un contexto de pandemia, dificultades económicas y fragmentación política. El CNE anunció que el candidato presidencial Guillermo Lasso (alianza Movimiento Creando Oportunidades y Partido Social Cristiano - CREO-PSC) ganó la elección presidencial con el 52,36 por ciento de los votos frente a Andrés Arauz (alianza Unión por la Esperanza – UNES), que obtuvo el 47,64 por ciento. UNES obtuvo el mayor número de escaños de la Asamblea Nacional, pero sin alcanzar la mayoría absoluta. La mayor parte de los contendientes aceptaron la legitimidad de los resultados. Los resultados presidenciales dieron una cómoda victoria a Lasso y Arauz reconoció su derrota esa misma noche. Posteriormente, UNES impugnó los resultados presidenciales.

A las elecciones concurren 16 candidaturas presidenciales, junto a 17 listas para la circunscripción nacional y decenas de organizaciones políticas regionales para las circunscripciones provinciales que competieron por los 137 escaños de la Asamblea Nacional. Andrés Arauz (UNES), Guillermo Lasso (alianza Movimiento Creando Oportunidades y Partido Social Cristiano - CREO-PSC), y Yaku Pérez (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País) se disputaron la presidencia. El proceso de registro de las organizaciones políticas y de inscripción de candidatos fue muy controvertido, no se ajustó a las principales etapas del proceso electoral y presentó deficiencias en los procedimientos de renuncia y sustitución de candidatos. Esto generó incertidumbre sobre qué candidatos concurrirían a las elecciones, la anulación de las elecciones al Parlamento Andino en algunos países y la destitución en primera instancia de cuatro vocales del CNE.

Por lo general, los contendientes tuvieron libertad para hacer campaña y no hubo incidentes de violencia física. La campaña se distinguió por la introducción de debates presidenciales obligatorios y por la tendencia a un mayor uso de las redes sociales marcada por la pandemia. La Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea (MEE-UE) observó un uso de campañas de desprestigio dirigidas a desacreditar a los adversarios. Se evidenció además un discurso de odio, y el CNE no pareció reaccionar ante los comentarios despectivos dirigidos a las mujeres, las minorías nacionales y la comunidad LGBTI. Esto quizá podría explicarse en parte por los procedimientos excesivamente burocráticos que dificultan una respuesta adecuada y oportuna a las infracciones de normativa de campaña.

La campaña en los medios se caracterizó por la posición dominante de Lasso en la cantidad de anuncios en el entorno digital y en la cobertura televisiva. Las organizaciones políticas y los candidatos con mayores recursos se beneficiaron de la falta de regulación en las redes sociales y socializaron sus mensajes y la propaganda electoral por esta vía. En la primera vuelta Lasso también lideró el gasto publicitario en Facebook, seguido en mucha menor medida por Hervás (Izquierda Democrática) y Arauz. En la segunda vuelta presidencial, Lasso contrató una mayor cantidad de propaganda política que Arauz en el entorno digital. La cobertura editorial en los periódicos privados fue ligeramente más amplia para Arauz, aunque la mitad del espacio atribuido fue con tono crítico, mientras que la cobertura para Lasso fue mayoritariamente positiva.

El CNE superó muchos desafíos en la organización de las elecciones de 2021, entre los que se incluyeron interrupciones del trabajo debido a la pandemia. El CNE también se enfrentó a un presupuesto limitado, a la recepción tardía de fondos y a la necesidad de aplicar las recientes reformas electorales. A lo largo del proceso, el CNE sufrió de un bajo nivel de confianza y legitimidad, aunque

la confianza se incrementó en cierta medida con el éxito de la segunda vuelta presidencial. El CNE actuó con un alto grado de transparencia en la toma de decisiones. Sin embargo, los desacuerdos entre los vocales del CNE dieron lugar a prolongados debates internos y afectaron de forma adversa a la administración electoral. Además, algunos de los vocales hicieron a menudo declaraciones públicas unilaterales que generaron confusión, en lugar de dar certeza al proceso electoral. A lo largo del proceso el CNE recibió asistencia técnica y durante la segunda vuelta presidencial mostró una comunicación mejorada y más coherente.

El CNE adoptó medidas positivas para garantizar un registro electoral confiable e incluyente. El CNE estableció además medidas de bioseguridad adecuadas e invirtió esfuerzos notables para acercar el voto a categorías especiales de votantes. Sin embargo, se observaron algunas decisiones desacertadas, en particular con respecto a cuestiones políticamente sensibles como su decisión de desoír una sentencia del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) relacionada con el registro de organizaciones políticas y candidatos. Tras la incorporación de reformas significativas de las normas de financiación, el CNE tomó las medidas necesarias para capacitar a las organizaciones políticas y creó una Unidad Complementaria Antilavado, pero presentó carencias a la hora de exigir la presentación de informes sobre la financiación de las campañas.

El CNE cumplió con la mayoría de los plazos operativos, pero algunas decisiones se tomaron de forma tardía y se observó una dosis elevada de improvisación. Por ejemplo, antes de la primera vuelta tuvieron que reimprimir más de seis millones de papeletas para la candidatura presidencial debido a un error técnico. El éxito de la segunda vuelta pudo haber encubierto algunas de las deficiencias de la primera vuelta, que no se abordaron adecuadamente y que podrían aparecer en futuras elecciones.

Al comienzo de su mandato, el CNE y el TCE invirtieron esfuerzos considerables para elaborar e impulsar el paquete de reformas electorales de 2020, que introdujeron mejoras sustanciales al ordenamiento jurídico electoral. Hubo importantes avances legislativos para promover la paridad de género en los cargos electos, así como para combatir la violencia política contra las mujeres. También se introdujeron otras reformas legislativas relacionadas con el sistema electoral, la financiación política y la justicia electoral. Otras promovieron la participación política de las minorías nacionales. Sin embargo, se observó el incumplimiento de las normas establecidas. Por ejemplo, el CNE tomó una primera decisión de aceptar un acuerdo entre Lasso y Pérez para realizar recuentos masivos, que no se basaba en criterios jurídicos. El CNE también administró las impugnaciones relacionadas con los resultados electorales de forma incoherente y, en ocasiones, antes de iniciarse el plazo legalmente previsto.

Ambas jornadas electorales gozaron de una alta participación y se desarrollaron de forma tranquila y organizada. Los procedimientos de votación para las personas con discapacidad, como el programa *Voto en casa* fueron valorados positivamente. Durante la segunda vuelta presidencial, el CNE había resuelto los problemas de aglomeraciones y del elevado número de actas de resultados con novedad que se observaron en la primera vuelta. Para ello, actualizó las medidas de bioseguridad y reforzó la capacitación de oficiales electorales. La fuerte participación de más de 2.000 observadores nacionales y alrededor de 300 observadores internacionales constituyó una medida de transparencia positiva. Las organizaciones de la sociedad civil se implicaron activamente y emitieron numerosos informes cualitativos a lo largo del proceso electoral y en las jornadas electorales.

La transmisión de resultados funcionó de manera óptima, sin los apagones que afectaron al sistema en elecciones anteriores. También hubo una gran transparencia en la publicación de los resultados. En la segunda vuelta presidencial, el 94 por ciento de los resultados estuvieron disponibles la noche de las elecciones. La decisión de realizar un conteo rápido en la primera vuelta generó críticas por parte de los actores implicados en el proceso electoral, ya que el CNE hizo un primer anuncio en el que se indicaba que Pérez estaría en el segundo lugar y poco después hizo un segundo anuncio donde Lasso había superado a Pérez. Ambos resultados reflejaban un empate técnico en el segundo puesto. El cambio en el segundo puesto generó un clima de desconfianza en la ciudadanía y acusaciones de

fraude por parte de Pérez, que solicitó al CNE la realización de recuentos masivos. Tras las tensiones políticas después de la primera vuelta, en la segunda vuelta presidencial prevaleció la calma.

Los resultados preliminares mostraron que la Asamblea Nacional tendría una composición fragmentada con cinco fuerzas principales: UNES con 49 escaños, Pachakutik con 27, PSC con 18, Izquierda Democrática con 18, CREO con 12, y los 13 escaños restantes se adjudicaron a otras diez organizaciones políticas. Hubo una ligera disminución en la representación de las mujeres, con 52 mujeres (38 por ciento) electas de los 137 escaños de la Asamblea Nacional. Lasso tomará posesión como próximo presidente de Ecuador el 24 de mayo, y los asambleístas de la Asamblea Nacional el 14 de mayo.

La MEE-UE identificó algunas deficiencias que merecen atención para mejorar los futuros procesos electorales en Ecuador. Las siguientes recomendaciones prioritarias se ofrecen a la Asamblea Nacional, al CNE, y al gobierno, para su consideración y adopción de medidas oportunas. En el capítulo final de este informe se puede encontrar un cuadro detallado de recomendaciones.

- 1. Garantizar que los vocales del CNE sean seleccionados de forma transparente, y en conformidad con los criterios de oposición y méritos, tal y como se establece en la Constitución.*
- 2. Desarrollar una estrategia de comunicación coherente y sólida para mejorar la capacidad del CNE de compartir sus decisiones colegiadas con una voz única y evitar así la desinformación y confusión. Esto podría lograrse mediante la incorporación de un equipo de comunicación.*
- 3. Ampliar y reforzar el rol de los coordinadores, mediante una selección y capacitación temprana con el objetivo de que puedan estar mejor preparados para orientar adecuadamente a los miembros de las Juntas Receptoras del voto (JRV). Reforzar el rendimiento de los miembros de las JRV mediante una capacitación oportuna y mejorada, presencial y/o virtual, con un enfoque en la correcta cumplimentación de las actas de resultados, e introducir un sistema de controles para garantizar que la formación se lleva a cabo.*
- 4. Revisar el sistema de impugnaciones electorales para simplificar el proceso de recursos o ampliar el calendario electoral, de tal modo que todos los recursos puedan resolverse antes de abordar tareas clave como la impresión de papeletas.*
- 5. Fortalecer los procesos y capacidades de los organismos involucrados para garantizar la aplicación de la normativa de campaña electoral, incluyendo aspectos relacionados con los gastos de campaña y la lucha contra el discurso de odio y la desinformación, y permitir una respuesta jurídica adecuada y oportuna por parte del CNE en caso de infracción. Este objetivo podría lograrse estableciendo, por ejemplo, un monitoreo de medios de comunicación tradicionales y de redes sociales, acuerdos de colaboración entre el CNE y las plataformas de redes sociales (tal y como se ha hecho en otros países de la región), así como adoptando un Código de Conducta con las organizaciones políticas y/o los medios de comunicación tradicionales.*

## **2. INTRODUCCIÓN**

---

La Unión Europea, invitada por el gobierno de Ecuador, desplegó una Misión de Expertos Electorales (MEE-UE) para analizar las elecciones generales de 2021. El mandato de la MEE-UE consistió en realizar un análisis del proceso electoral con el fin de evaluar el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales suscritos por Ecuador en materia electoral. La misión estuvo integrada por tres expertos que permanecieron en el país del 16 de enero al 26 de febrero y del 20 de marzo al 6 de mayo, con el fin de evaluar el proceso hasta su conclusión y presentar su informe final. Anteriormente, la UE observó las elecciones a la Asamblea Constituyente en 2007, el referéndum constitucional en 2008 y las elecciones generales en 2009.

Este informe presenta una evaluación detallada de las conclusiones de la misión sobre las diversas etapas del proceso electoral. El análisis de la misión se basa en sus propias observaciones, así como en los informes y las reuniones con otras misiones de observación, organizaciones de la sociedad civil, la academia, la administración electoral, las organizaciones políticas y los medios de comunicación. Durante las jornadas electorales, la MEE-UE visitó un número limitado de mesas electorales en el departamento de Pichincha. Este informe incluye una serie de recomendaciones destinadas a contribuir a la mejora de futuros procesos electorales.

### 3. CONTEXTO POLÍTICO

---

**Las elecciones generales de 2021 se organizaron en un contexto de pandemia, dificultades económicas, fragmentación política y numerosas incertidumbres. Tras las tensiones de la primera vuelta, las elecciones culminaron pacíficamente con el veredicto decisivo de los ecuatorianos.**

Alrededor de 13 millones de ecuatorianos fueron llamados a las urnas en un contexto de pandemia, dificultades económicas y numerosas incertidumbres. Esto se combinó con un desinterés generalizado por parte del electorado. La confianza en las instituciones, incluyendo en el gobierno y en las autoridades electorales, estaba en su punto más bajo en años.

El presidente en ejercicio, Lenín Moreno, no se presentó a la reelección y no apoyó oficialmente a ningún candidato. El expresidente Rafael Correa (2007 a 2017), que intentó presentarse como candidato a la vicepresidencia, pero que fue excluido de la carrera electoral por su condena por corrupción, mantuvo desde Bélgica una presencia política constante en la campaña apoyando a la alianza Unión por la Esperanza (UNES). En estas elecciones, el discurso político se dividió predominantemente entre el correísmo y el anticorreísmo.

El espectro político durante el proceso electoral estaba muy fragmentado, con un número inusitado de candidatos presidenciales. Dieciséis candidaturas presidenciales concurren a las elecciones, junto a 17 listas para la circunscripción nacional y decenas de organizaciones políticas para las circunscripciones provinciales, que compitieron por los 137 escaños de la Asamblea Nacional. El enfrentamiento jurídico que se dio en la primera vuelta sobre la participación de Justicia Social, y por lo tanto sobre la candidatura de Álvaro Noboa, generó una enorme incertidumbre en cuanto a la lista definitiva de candidatos que concurrirían a la elección. La dilación en el tiempo de los procesos contencioso-electorales resultó en que Justicia Social y Álvaro Noboa no participasen en la elección presidencial.

Andrés Arauz (UNES), Guillermo Lasso (alianza Movimiento Creando Oportunidades y Partido Social Cristiano - CREO-PSC), y Yaku Pérez (Movimiento de Pluralidad Nacional Pachakutik-Nuevo País) se disputaron la presidencia. La alianza de izquierda UNES estaba ligada al correísmo. Dos organizaciones políticas tradicionales de Ecuador, CREO y PSC, conformaron una alianza derechista. Su candidato Lasso perdió la presidencia en 2017 frente a Moreno por un estrecho margen de dos puntos. Pachakutik representaba al movimiento indígena de izquierda que promueve los intereses de los pueblos indígenas.

Los resultados de la primera vuelta presidencial confirmaron que Arauz pasaría a la segunda vuelta presidencial. Sin embargo, la distancia entre Lasso y Pérez para el segundo puesto era del 0,35 por ciento (32.115 votos). La resolución de los subsiguientes recursos y apelación confirmaron que Lasso competiría con Arauz en la segunda vuelta presidencial. Las tensiones políticas surgieron cuando Pachakutik alegó que había habido fraude, e hizo un llamamiento a sus partidarios para que participasen en una marcha pacífica. Esta convocatoria fue apoyada por varias organizaciones indígenas.

Tras las tensiones políticas de la primera vuelta, en la segunda vuelta presidencial prevaleció la calma. La campaña oficial se vio afectada por la declaración de estado de excepción el 2 de abril en ocho provincias, incluidas las más pobladas de Pichincha y Guayas, debido al agravamiento de la pandemia. A pesar de las restricciones a la libertad de circulación y reunión, estas medidas no fueron cuestionadas por los actores implicados en el proceso electoral. La Corte Constitucional sólo permitió que se extendiera hasta el 9 de abril, en parte para evitar que la segunda vuelta presidencial se celebrara en una situación de estado de excepción.

Las cuestiones políticas más destacadas en el período previo a la segunda vuelta presidencial fueron la dimisión de varios altos cargos del gobierno, entre ellos varios ministros, y los juicios políticos llevados a cabo en la Asamblea Nacional contra el exministro de Sanidad, por su mala gestión del programa de vacunación, y contra el ministro de Trabajo por desacuerdos políticos sobre su política laboral. La búsqueda de apoyos de Arauz y Lasso por parte de los excandidatos presidenciales y sus organizaciones políticas centró la atención de los medios de comunicación. Pachakutik y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) hicieron un llamado a anular el voto. Arauz recibió el apoyo de última hora del presidente de la CONAIE, Jaime Vargas, quien unilateralmente prometió el voto indígena sin el consenso de las bases de su organización. Xavier Hervás (Izquierda Democrática) apoyó a Lasso a título individual, sin el acuerdo de su partido. La mayoría de los demás excandidatos apoyaron a Lasso, mientras que Ximena Peña (Alianza PAÍS) declaró que los votantes debían apoyar a Arauz o anular su papeleta.

Los resultados preliminares mostraron que Lasso ganó la elección presidencial con una diferencia de un 4,7 por ciento sobre Arauz. La distancia entre los dos candidatos fue lo suficientemente holgada como para eliminar las tensiones asociadas a un resultado ajustado. A las cuatro horas del cierre de las urnas, y a la misma hora, Lasso declaró su victoria y Arauz reconoció su derrota y felicitó al ganador. Los resultados preliminares también mostraron que la Asamblea Nacional tendría una composición fragmentada con cinco fuerzas principales: UNES con 49 escaños, Pachakutik con 27, PSC con 18, Izquierda Democrática con 18, CREO con 12, y los 13 escaños restantes se repartieron entre otras diez organizaciones políticas. Al momento de redactar este informe, todavía había recursos pendientes y por lo tanto no se habían declarado los resultados finales para la circunscripción provincial de Manabí.

Al momento de redactar el informe, las organizaciones políticas estaban inmersas en la búsqueda de consensos para determinar quién sería el presidente de la Asamblea Nacional. Otros asuntos fueron el traspaso del gobierno, la formación del nuevo gabinete, los debates en la Asamblea Nacional en defensa de la economía dolarizada y los escándalos de corrupción que involucraron al contralor general del Estado. Lasso tomará posesión como próximo presidente de Ecuador el 24 de mayo, y los miembros de la Asamblea Nacional, el 14 de mayo.

#### **4. ORDENAMIENTO JURÍDICO Y SISTEMA ELECTORAL**

---

**La reforma electoral de 2020 introdujo mejoras significativas y graduales a los procesos electorales. Sin embargo, es necesario fortalecer la institucionalidad con el fin de abordar el incumplimiento de las normas establecidas.**

##### **4.1 Sistema electoral**

En las elecciones generales los ecuatorianos eligieron el presidente y vicepresidente, los asambleístas de la Asamblea Nacional y los representantes al Parlamento Andino. El mandato presidencial se limita a dos períodos de cuatro años, consecutivos o no. Para ser elegido en primera vuelta, un candidato presidencial debe obtener más del 50 por ciento de los votos válidos o más del 40 por ciento con una diferencia de al menos diez puntos con el segundo candidato más votado. Como en las elecciones

generales del 7 de febrero ningún candidato superó el umbral y el 11 de abril se celebró una segunda vuelta presidencial entre los dos candidatos más votados.

La Asamblea Nacional está compuesta por 137 asambleístas. Quince asambleístas fueron elegidos en una circunscripción nacional y seis representantes en las tres circunscripciones del exterior. Los 116 asambleístas restantes fueron elegidos en 24 circunscripciones provinciales por un sistema de representación proporcional de lista cerrada, utilizando el método Webster para la asignación de todos los escaños. Anteriormente, el método Webster se aplicó solo a la circunscripción nacional. El mandato de los asambleístas se limita a cuatro años, consecutivos o no. Los cinco representantes al Parlamento Andino son elegidos en una circunscripción única y por mayoría simple.

## **4.2 Ordenamiento jurídico**

En febrero de 2020 se introdujo una amplia reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas - Código de la Democracia que modificó substancialmente el ordenamiento jurídico de estas elecciones generales. El CNE y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) contribuyeron con muchas de estas reformas. Una de las reformas más importantes fue la sustitución del método D'Hondt por el método Webster para la asignación de escaños en las circunscripciones provinciales de la Asamblea Nacional. El objetivo de esta reforma fue incrementar la representación de las minorías políticas. Aunque la Asamblea Nacional entrante es más plural, no se puede establecer de forma clara el impacto de las reformas al sistema electoral en la nueva composición de la Asamblea Nacional, especialmente si se tiene en cuenta el incremento del voto de otras opciones políticas en estas elecciones (Pachakutik, Izquierda Democrática). También se pasó de un sistema de listas abiertas y voto cruzado a un sistema de listas cerradas, que promueven el fortalecimiento de las organizaciones políticas.

Aunque la legislación ya preveía la paridad de género y la alternancia, los hombres suelen encabezar las listas de candidatos y, por tanto, tienen más posibilidades de ser elegidos. La reforma fijó un plan para que las mujeres encabezaran de forma gradual la mitad de las listas de candidatos pluripersonales y para que los binomios presidenciales cumplan con la paridad. La reforma también tipificó las infracciones de violencia política contra las mujeres. El TCE llevó a cabo una capacitación sobre la nueva normativa de violencia de género, entre otros, a jueces, candidatas y lideresas. Con el fin de garantizar y promover la participación de los jóvenes, el 25 por ciento de todas las listas pluripersonales deben estar integradas por jóvenes de entre 18 y 29 años. Al momento de redactar este informe, no se habían asignado aún todos los escaños a la Asamblea Nacional, por lo que no se disponía del dato sobre el número de jóvenes que la integran.

Siguiendo la tendencia en América Latina, los candidatos presidenciales deben ahora participar en los debates obligatorios organizados por el CNE, con el fin de crear las condiciones para que los electores tomen una decisión informada. La reforma también introdujo importantes cambios en la normativa sobre financiación política, especialmente en lo que respecta al financiamiento público, el origen y los límites a las aportaciones, la presentación de informes periódicos y finales, los mecanismos de control y las sanciones. La ley reformativa establece un período transitorio de tres años para la implementación de algunas de estas normas que prevén controles cruzados con otras instituciones de estado (ámbitos de fiscalización de erario y tributario). El CNE capacitó a las organizaciones políticas sobre el detalle de estas reformas.

También se reformaron varias cuestiones en materia de justicia electoral que, entre otras, fortalecieron el esquema de la doble instancia judicial en algunos casos, facultaron al TCE para capacitar y difundir los aspectos relacionados con la justicia electoral y los procedimientos contenciosos electorales, se estandarizaron los plazos para la resolución de los recursos en un plazo general de 15 días, y se reformaron algunos aspectos procedimentales. Se estableció además una graduación de las sanciones definiendo sanciones específicas para cada tipo de infracción, con el fin de evitar la subjetividad en su aplicación.

Las reformas promovieron el ejercicio de la democracia comunitaria para las minorías nacionales, introdujeron requisitos de paridad de género en la administración electoral, el derecho de las organizaciones políticas a presentar impugnaciones al registro electoral y medidas no discriminatorias y de acción afirmativa para los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio. Las disposiciones transitorias de la ley incluyeron la obligatoriedad de realizar auditorías independientes al registro electoral, al sistema informático de resultados y al sistema de validación de firmas para la inscripción de las organizaciones políticas antes de las elecciones de 2021.

Posteriormente, el CNE aprobó numerosos reglamentos e instructivos, muchos de ellos encaminados a la aplicación de las reformas de 2020, que detallaron los procedimientos de democracia interna de las organizaciones políticas o para la inscripción de candidaturas adaptándolos a las circunstancias de la pandemia y permitiendo, por ejemplo, las convenciones de primarias y la inscripción de las candidaturas en línea. Además, se incluyeron normas más rigurosas para la formación de alianzas electorales y auditorías de la financiación a las organizaciones políticas. Sobre esto último, el reglamento estableció la creación del Equipo General de Auditorías, conformado por representantes de partidos o movimientos políticos, universidades, instituciones politécnicas y funcionarios públicos designados por el CNE.

Estas reformas constituyen una mejora del marco jurídico-electoral en Ecuador. Sin embargo, la MEE-UE observó el incumplimiento de algunas las normas reformadas y otras preexistentes por parte de la autoridad electoral y de las organizaciones políticas. Los interlocutores de la MEE-UE indicaron además que las instituciones y las organizaciones políticas no están suficientemente preparadas para aplicar de forma eficaz las nuevas reformas. En particular las relativas al financiamiento de las organizaciones políticas, a la aplicación de la paridad de género y a la violencia política contra las mujeres, así como las normas que existían previamente, como la prohibición del lenguaje discriminatorio.

## **5. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

---

**La organización de las elecciones durante la pandemia presentó varios desafíos. El proceso de selección, la estrategia de comunicación y la toma de decisiones del CNE generaron una baja confianza de los actores involucrados en el proceso electoral. Las deficiencias institucionales prevalecieron y podrían afectar negativamente a la administración de futuras elecciones. A pesar de las dificultades internas y externas, el CNE persistió en su empeño de proseguir con su trabajo y, en general, llevó a cabo un proceso electoral confiable.**

### **5.1 Estructura y composición de la administración electoral**

La Constitución de 2008 estableció la función electoral como uno de los cinco poderes del Estado, y creó dos organismos para la administración de las elecciones: El Consejo Nacional Electoral (CNE), responsable de organizar los procesos electorales, y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), facultado para administrar la justicia electoral y resolver los conflictos internos de las organizaciones políticas.

Con el fin de fortalecer su independencia, la Constitución dispuso una selección técnica y no partidista de los vocales del CNE mediante oposición y méritos. Los actuales vocales del CNE fueron designados por la Asamblea Nacional en noviembre de 2018. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T) fue el responsable del proceso de selección. El CPCCS-T decidió que tres de los cinco vocales fueran propuestos por las organizaciones políticas más votadas en las elecciones generales de 2017, y los dos restantes por la sociedad civil<sup>1</sup>. La supervisión del

---

<sup>1</sup> Los vocales del CNE fueron propuestos por las siguientes organizaciones políticas: PSC propuso a José Cabrera, Alianza PAÍS a Esthela Acero, Creo a Enrique Pita. Diana Atamaint y Luis Verdesoto fueron propuestos por diferentes organizaciones de la sociedad civil.

proceso de selección por parte de algunos expertos constitucionalistas y por algunas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas. Fundación Ciudadanía y Desarrollo, advirtieron que la selección no se llevó a cabo conforme a los parámetros constitucionales establecidos y que careció de transparencia<sup>2</sup>. Tras una selección previa del CPCCS-T, la Asamblea Nacional nombró a tres de los cinco magistrados del TCE en mayo de 2019. Su selección fue menos polémica que la de los vocales del CNE.

Se consideró que este nuevo procedimiento de selección era una forma de equilibrar las fuerzas políticas en el seno del CNE, dado que se percibía que los anteriores CNE estaban integrados por personas alineadas al gobierno. Sin embargo, esto trajo como consecuencia que se priorizara en la selección el equilibrio político de los vocales con respecto a los méritos y las calificaciones. Muchos países en la región tienen una administración electoral conformada de forma similar, que termina funcionando bien, siempre y cuando, una vez seleccionados, sus actuaciones sean vistas como imparciales y eficientes. El CNE presentó deficiencias en este sentido.

La composición de las Juntas Provinciales Electorales (JPE) reflejó el reparto del poder político del CNE, siendo los vocales del CNE los que seleccionaron a sus respectivos vocales en las JPE, e incluso a los coordinadores de los recintos electorales. Los interlocutores destacaron que la designación del personal técnico directivo del CNE siguió el mismo patrón. Lo cambios frecuentes de directores a nivel nacional repercutieron en la continuidad y en la institucionalidad del CNE. La falta de claridad respecto a las competencias entre las JPE temporales y las delegaciones provinciales permanentes del CNE ha persistido desde las primeras elecciones del actual régimen constitucional.

*Recomendación: Garantizar que los vocales del CNE sean seleccionados de forma transparente, y en conformidad con los criterios de oposición y méritos, tal y como se establece en la Constitución.*

## **5.2 Toma de decisión y comunicación pública**

Los desacuerdos entre los vocales del CNE dieron lugar a prolongados debates internos y afectaron de forma adversa a la administración electoral, especialmente en situaciones en las que era necesaria una toma de decisión rápida. Además, algunos vocales hicieron declaraciones públicas unilaterales que generaron confusión, en lugar de dar certeza al proceso electoral. Por ejemplo, algunos vocales del CNE hicieron declaraciones públicas contradictorias entre sí sobre la posibilidad de recuentos masivos durante la primera vuelta, la realización de un conteo rápido y sobre algunos aspectos de las medidas de bioseguridad. El CNE hizo poco por mantener alejadas las disputas internas de la ciudadanía. Aunque las opiniones divergentes en el debate de un órgano colegiado pueden ser enriquecedoras, una vez que este ha tomado una decisión, se necesitaría encontrar un equilibrio entre la transparencia y la coherencia en el mensaje. Esto fue especialmente importante ya que algunos interlocutores consideraron que las divergencias públicas entre los vocales del CNE se debían principalmente a que estos protegían los intereses de quienes los habían propuesto.

Estas deficiencias dieron lugar a que la opinión pública y las partes involucradas en el proceso electoral tuvieran una confianza baja en el CNE durante todo el proceso.<sup>3</sup> La MEE-UE observó que, durante la segunda vuelta presidencial, la comunicación del CNE fue más coherente y la administración de los procesos electorales más eficaz. La confianza en el CNE se incrementó en cierta medida con el éxito de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

---

<sup>2</sup> Véase el informe de Fundación Ciudadana y Desarrollo [aquí](#).

<sup>3</sup> Según una encuesta de [Cedatos](#) publicada en septiembre de 2020, tan solo un 15 por ciento de entrevistados confiaban en el CNE. Antes de la segunda vuelta presidencial, la misma encuestadora publicó que el 87 por ciento de la población ecuatoriana desaprobaba la gestión del CNE.

*Recomendación: Desarrollar una estrategia de comunicación coherente y sólida para mejorar la capacidad del CNE de compartir sus decisiones colegiadas con una voz única y evitar así la desinformación y confusión. Esto podría lograrse mediante la incorporación de un equipo de comunicación.*

### **5.3 Administración electoral**

El CNE superó muchos desafíos en la organización de las elecciones de 2021, entre los que se incluyeron interrupciones del trabajo debido a la pandemia. El CNE también se enfrentó a un presupuesto limitado, a la recepción tardía de fondos y a la necesidad de aplicar las recientes reformas jurídico-electorales. La asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), asistió al CNE en solventar algunos problemas en la preparación de las elecciones. El CNE firmó numerosos acuerdos con organizaciones nacionales<sup>4</sup>.

Al comienzo de su mandato, el CNE y el TCE invirtieron esfuerzos considerables para elaborar e impulsar el paquete de reformas electorales de 2020, que introdujeron mejoras sustanciales al ordenamiento jurídico electoral. El CNE también ejecutó algunas medidas positivas que contribuyeron a que el registro electoral fuera fiable e incluyente. Un aspecto positivo fue la creación por parte del CNE de un servicio de información en línea para que los electores verificasen a qué centro de votación debían acudir. Este servicio obtuvo más de diez millones de visitas. El CNE también dedicó importantes esfuerzos a facilitar el voto a ciertos votantes, como a los 8.307 presos sin sentencia condenatoria ejecutoriada y a 653 personas con discapacidades graves en sus domicilios.

Durante el proceso electoral, el CNE cumplió con la mayoría de los plazos operativos. El CNE adoptó, tanto para la campaña como para las jornadas electorales, medidas de bioseguridad adecuadas y que fueron similares a las aplicadas en otros países que celebraron elecciones durante la pandemia. Sin embargo, algunas decisiones se tomaron de forma tardía y se observó una dosis elevada de improvisación. Por ejemplo, el CNE habló sobre la posibilidad de que los delegados de partidos presentaran un test de COVID-19 negativo para poder supervisar las elecciones, a pesar de las dificultades logísticas del país para procesar un número tan elevado de pruebas en un plazo breve. Muchas organizaciones políticas percibieron esta medida como una forma de limitar su supervisión de la votación y del escrutinio. Días antes de las elecciones, el CNE decidió no implementar esta medida. Durante la segunda vuelta presidencial, el CNE emprendió modificaciones de última hora en las medidas de bioseguridad, que corrigieron las largas filas observadas en la primera vuelta. La pandemia también trajo otras dificultades que se resolvieron con éxito, como la organización de las elecciones en 40 países con un total de 410.239 electores.

La pandemia, el presupuesto limitado y la recepción tardía de fondos plantearon numerosos desafíos para la contratación y capacitación de los cerca de 300.000 miembros de las JRV, coordinadores y otro personal temporal. Por ejemplo, la pandemia hizo que muchos miembros de las JRV fueran reticentes a participar en las labores electorales, y la capacitación se vio comprometida por la necesidad de realizarse principalmente de forma virtual. Al parecer, muchos miembros de las JRV no realizaron la capacitación de forma íntegra. Las deficiencias en la capacitación de los coordinadores y de los miembros de las JRV dio lugar a un elevado número de actas de resultados con novedad en la primera vuelta. El CNE pudo haber subestimado el rol fundamental de los coordinadores ya que no estaban suficientemente preparados para orientar adecuadamente a los miembros de las JRV en la correcta cumplimentación de las actas de resultados.

Para la segunda vuelta presidencial, el CNE emprendió una nueva contratación de coordinadores en aquellos recintos electorales donde las actas de resultados presentaron novedades y reforzó su

---

<sup>4</sup> Entre ellos, con las universidades públicas para la capacitación de los estudiantes de las escuelas electorales, y con la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión Núcleo Pichincha y la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión para promover la formación de periodistas y comentaristas.

capacitación para que prestasen una mejor asistencia a los miembros de las JRV. También se simplificaron las actas de resultados y se realizaron simulacros para los procedimientos de votación y escrutinio. Todos estos factores, junto con la mayor facilidad de organización de las elecciones, contribuyeron a reducir las novedades de las actas de resultados en la segunda vuelta presidencial.

*Recomendación: Ampliar y reforzar el rol de los coordinadores, mediante una selección y capacitación temprana con el objetivo de que puedan estar mejor preparados para orientar adecuadamente a los miembros de las Juntas Receptoras del voto (JRV). Reforzar el rendimiento de los miembros de las JRV mediante una capacitación oportuna y mejorada, presencial y/o virtual, con un enfoque en la correcta cumplimentación de las actas de resultados, e introducir un sistema de controles para garantizar que la formación se lleva a cabo.*

El CNE también pareció desatender decisiones sobre aspectos fundamentales del proceso electoral, lo que provocó algunas dificultades. Por ejemplo, antes de la primera vuelta tuvieron que reimprimir más de seis millones de papeletas para la candidatura presidencial debido a un error técnico. Esto tuvo el efecto añadido de crear sospechas sobre un posible fraude electoral. Algunos interlocutores destacaron que el CNE estaba excesivamente inmerso en sus desavenencias internas y en sus desencuentros con el TCE, por lo que no se concentró plenamente en la ejecución de algunas de sus responsabilidades.

Uno de los mayores éxitos del CNE fue la implantación de un sistema de transmisión de resultados que funcionó de forma óptima. El CNE superó los problemas técnicos, que en elecciones anteriores habían causado muchas dificultades, como los apagones del sistema. El CNE creó una página web para ofrecer los resultados de las JRV y las imágenes escaneadas de las actas de resultados. También se comunicaron los resultados a través de una aplicación para teléfonos móviles y se transmitieron en directo desde el centro nacional de resultados y vía Facebook y YouTube. Por otro lado, la decisión de realizar un conteo rápido en la primera vuelta generó críticas por parte de los actores implicados en el proceso electoral, ya que, en caso de que se produjera un empate técnico, como finalmente ocurrió, ofrecía más riesgos que beneficios. Unos días antes de la segunda vuelta, el CNE decidió no realizar un segundo conteo rápido, ya que los resultados oficiales estarían disponibles casi de forma paralela. En retrospectiva, esta fue la decisión correcta, ya que los resultados oficiales llegaron rápidamente y fueron transmitidos en tiempo real.

La credibilidad del CNE se vio afectada por algunas decisiones desacertadas, en particular con respecto a cuestiones políticamente sensibles. Por ejemplo, al comienzo del proceso electoral, el CNE tomó la decisión de desoír una orden del TCE relativa al registro de organizaciones políticas y de candidatos. Entre otros problemas, esto generó incertidumbre sobre los candidatos que concurrirían a las elecciones y a la cancelación de las elecciones al Parlamento Andino en algunos países. Aunque al momento de redactar este informe todavía estaba pendiente la decisión final del TCE sobre este asunto, el incumplimiento de la sentencia del TCE dio lugar a la destitución en primera instancia de cuatro vocales del CNE. Esta decisión fue apelada ante el pleno del TCE. El caso de Justicia Social se presentó además ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de derechos políticos.

El CNE pudo haber gestionado mejor los recursos administrativo-electorales. Por ejemplo, tomó una primera decisión de aceptar un acuerdo entre Lasso y Pérez para realizar recuentos masivos. Esta decisión no se basó en criterios jurídicos y fue posteriormente revertida. Además, El CNE administró los recursos relacionados con los resultados electorales de forma incoherente y antes de iniciarse el antes de iniciarse el plazo legalmente previsto. Por ejemplo, durante el proceso de cómputo de resultados durante la primera vuelta. La forma en que el CNE manejó los recursos administrativo-electorales reflejó su debilidad institucional.

Los preparativos logísticos de la segunda vuelta presidencial fueron menos complicados que los de la primera, ya que sólo compitieron dos candidatos, hubo una única papeleta de votación y una única acta de resultados que había sido mejorada. Las soluciones operativas e informáticas ya habían sido ensayadas en la primera vuelta. Además, en conformidad con lo dispuesto en el Código de la Democracia, intervinieron los mismos miembros de las JRV de la primera vuelta y el registro electoral fue el mismo que se utilizó en la primera votación. El éxito de la segunda vuelta pudo haber encubierto algunas de las deficiencias de la primera vuelta, que no se abordaron adecuadamente, y que podrían aparecer en futuras elecciones.

## **6. REGISTRO ELECTORAL**

---

**El CNE adoptó medidas positivas para garantizar un registro electoral confiable e incluyente y, en contraposición con elecciones anteriores, no suscitó preocupación.**

### **6.1 El derecho de voto**

La Constitución de 2008 otorga el derecho de voto a los ciudadanos mayores de 16 años, a los extranjeros con más de cinco años de residencia legal y a los presos sin sentencia condenatoria ejecutoriada. La Constitución de 2008 también concede el derecho a votar a los ecuatorianos en el exterior en las elecciones presidenciales y para la Asamblea Nacional. El voto es obligatorio para los ecuatorianos de entre 18 y 65 años, y es opcional para los mayores de 65 años, los que tienen entre 16 y 18 años, los analfabetos, las personas con discapacidad y los ecuatorianos residentes fuera del país.

### **6.2 Registro Electoral**

El registro electoral para las elecciones generales de 2021 ascendió a 13.099.150 electores. Ecuador utiliza un sistema de registro electoral pasivo, que se conforma con datos provenientes del registro civil. El registro electoral se complementa con la inscripción voluntaria de los extranjeros con más de cinco años de residencia en el país y de ecuatorianos residentes en el extranjero. El CNE tomó en cuenta los 109.060 cambios de residencia electoral que se notificaron entre el 6 de noviembre de 2018 y el 7 de agosto de 2020, fecha de cierre del registro, que parece excesivamente lejana de la fecha de la segunda vuelta presidencial. De forma positiva el registro electoral incluyó a todos aquellos electores que cumplían 16 años antes del 7 de febrero de 2021. Tal y como establece la ley, se utilizó el mismo registro electoral en la segunda vuelta presidencial.

Las numerosas críticas de las organizaciones políticas sobre el registro electoral, que se pensaba contenía un número considerable de registros indebidos, motivaron el esfuerzo por mejorar su calidad y confiabilidad. Para ello se creó el registro electoral pasivo, en el que se incluyeron a aquellos electores que estaban obligados a votar pero que no lo hicieron en las cuatro últimas elecciones, y por tanto se presumía que habían fallecido o emigrado. Se incluyeron 607.417 electores en el registro electoral pasivo. Los electores tuvieron la posibilidad de verificar si habían sido incluidos en este registro de forma indebida, que resultó en la reinscripción de 178 electores.

Como parte del paquete de reformas electorales de 2020, el CNE inició una auditoría del registro electoral que no pudo completarse debido a la pandemia. En cumplimiento de la normativa reformada, las organizaciones políticas pudieron solicitar una copia del registro electoral 90 días antes de la convocatoria de elecciones; ninguna organización política presentó observaciones sobre el registro electoral. Los interlocutores de la MEE-UE indicaron que, en comparación con las elecciones anteriores, el registro electoral no fue motivo de preocupación.

## 7. REGISTRO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y CANDIDATOS

---

**El proceso de inscripción de las organizaciones políticas y de candidatos fue muy controvertido y complejo, presentando además deficiencias en algunos procedimientos. Esto generó incertidumbre sobre qué candidatos concurrirían a las elecciones, la destitución en primera instancia de cuatro vocales del CNE y la anulación de las elecciones al Parlamento Andino en algunos países.**

### 7.1 Registro de organizaciones políticas

La debilidad de las organizaciones políticas es uno de los rasgos más característicos del sistema político ecuatoriano. Según los interlocutores de la MEE-UE, las organizaciones políticas carecen en general de un posicionamiento ideológico claro y algunas funcionan como meros vehículos electorales para personalidades con aspiraciones políticas.

La normativa establece requisitos onerosos para la inscripción de nuevas organizaciones políticas nacionales. Algunas organizaciones políticas, entre ellas UNES, se refirieron a la dificultad de cumplir con los requisitos<sup>5</sup>. La normativa condiciona el mantenimiento de la personalidad jurídica a la obtención de al menos uno de los cuatro umbrales de representación en dos elecciones pluripersonales consecutivas<sup>6</sup>. Las organizaciones políticas que no participan en las elecciones están exentas del cumplimiento de esta condición. Aunque 12 de las 16 organizaciones políticas obtuvieron menos del cuatro por ciento de los votos válidos en las elecciones presidenciales durante la primera vuelta, su subsistencia dependerá de los resultados de elecciones pasadas o futuras, dependiendo del momento de su inscripción. Al momento de redactar este informe, no se había determinado si alguna organización política perdería su personalidad jurídica tras estas elecciones.

Los interlocutores indicaron que, desde 2013, ha habido un auge de nuevas organizaciones políticas motivado por el clientelismo en la participación política. Además, se ha dado el fenómeno de organizaciones políticas que habían sido canceladas y se han reconstituido bajo un nuevo nombre, pero con las mismas autoridades y representantes que la organización política cancelada. El CNE confirmó que no había ningún impedimento legal contra esta última práctica. Para las elecciones de 2021, se registraron 17 organizaciones políticas nacionales y decenas de organizaciones políticas regionales. Con el objetivo de hacer frente al aumento de organizaciones políticas, la reforma electoral de 2020 introdujo la posibilidad de cancelar la personalidad jurídica de los movimientos políticos; anteriormente esta disposición sólo se aplicaba a los partidos políticos.

Algunas voces abogan por la introducción de requisitos más restrictivos para la inscripción y el mantenimiento de las organizaciones políticas, con el fin de evitar su proliferación. El marco jurídico actual protege el pluralismo político y el derecho de las organizaciones políticas a realizar sus actividades fuera del período electoral. Los interlocutores plantearon la idea de que la proliferación de organizaciones políticas podría controlarse con el incremento de los requisitos para la participación en las elecciones a nivel nacional. La imposición de mayores restricciones para la formación y el mantenimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones políticas podría suponer un obstáculo para la participación política, particularmente en Ecuador, ya que no se permiten las candidaturas independientes. Es importante recalcar que sólo las organizaciones políticas de ámbito nacional reciben financiamiento público permanente.

---

<sup>5</sup> Las organizaciones políticas deberán presentar firmas de apoyo equivalentes a un 1,5 por ciento del registro electoral, y deben tener una representación provincial mínima. Deben atenerse a reglas de democracia interna para la selección de los órganos directivos y de candidatos, garantizando la paridad y la no-discriminación.

<sup>6</sup> Para continuar existiendo, deben cumplir uno de estos cuatro requisitos: Obtener el cuatro por ciento de los votos válidos en dos elecciones plurinominales consecutivas a escala nacional; un mínimo de tres asambleístas; un mínimo de un 8 por ciento de las alcaldías (18 alcaldes); o un mínimo de un concejal en el 10 por ciento de los cantones (21 cantones).

## 7.2 Inscripción de candidatos

El ordenamiento jurídico para la inscripción de candidatos es, en general, adecuado; sin embargo, persisten deficiencias en el procedimiento para garantizar que todos los recursos y reclamaciones administrativas y jurisdiccionales se resuelvan oportunamente con el objetivo de dar certeza sobre qué candidatos se presentan a las elecciones (véase la sección *Impugnaciones a la inscripción de organizaciones políticas y candidatos*)<sup>7</sup>. Para evitar que solo ciertos sectores de los dirigentes de las organizaciones políticas adopten decisiones unilaterales, estas deben realizar procesos de democracia interna para seleccionar a los candidatos a través de sus órganos internos o bien organizar elecciones primarias abiertas o cerradas. El CNE, responsable de supervisar la transparencia y legalidad de dichos procesos, indicó que todas las organizaciones políticas que concurrieron en estas elecciones cumplieron con los procesos de democracia interna.

Durante el proceso de inscripción, hubo cierta confusión en torno a los procedimientos de renuncia y sustitución de candidaturas. La fase de calificación e inscripción final concluyó un mes antes de las elecciones. El Código de la Democracia establece que, una vez calificadas e inscritas, las candidaturas a cargos de elección popular son irrenunciables. Se exceptúan los casos de fuerza mayor donde los candidatos pueden ser reemplazados, conforme a los procedimientos internos de las organizaciones políticas. Sin embargo, la ley no prevé un procedimiento para sustituir a los candidatos antes de la fase de inscripción definitiva. El CNE indicó que también en estos casos se aplicaría lo dispuesto en los estatutos internos del partido. Por lo tanto, a pesar de que los resultados de las primarias son vinculantes, no se exigiría la celebración de nuevas primarias.

*Recomendación Establecer mecanismos jurídicos y plazos para sustituir a los precandidatos que renuncian antes de la fecha límite de inscripción final de las candidaturas.*

El Código de la Democracia prevé la paridad de género y la alternancia en las listas de candidatos para elecciones pluripersonales. Para estas elecciones el 15 por ciento de las listas a la Asamblea Nacional debían estar encabezadas por mujeres. El CNE rechazó una lista de candidatos para el Parlamento Andino por no cumplir con los requisitos de paridad.

## 7.3 Impugnaciones a la inscripción de organizaciones políticas y candidatos

En general, el TCE administró justicia en los litigios electorales con profesionalidad y gozó de la confianza de los actores involucrados en el proceso electoral. Sin embargo, los litigios en torno al registro de las organizaciones políticas y la inscripción de candidatos derivaron en un proceso relativamente caótico, y desacreditaron en cierto modo a la institución.

La inscripción de candidatos se caracterizó por la proliferación de recursos jurídico-electorales debido a la suspensión de la personalidad jurídica de Justicia Social, Podemos, Fuerza Compromiso Social y Libertad es Pueblo por el incumplimiento de los requisitos de presentación de firmas al momento de su inscripción. El caso más polémico fue el de Justicia Social por el intento de Álvaro Noboa de inscribirse como candidato presidencial auspiciado por esta organización. La dilación en la resolución de estos litigios dio lugar a que Justicia Social y Álvaro Noboa no pudieran postularse en estas elecciones, a la destitución en primera instancia de cuatro de los cinco vocales del CNE por el incumplimiento de una sentencia del TCE y a la intervención de instancias nacionales e internacionales, como la justicia ordinaria, la Corte Constitucional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>8</sup>. Al momento de

---

<sup>7</sup> El Código de la Democracia establece algunos plazos durante el proceso de inscripción de candidatos, por ejemplo, para las primarias internas de los partidos y para la postulación. El resto de los plazos, por ejemplo, para la presentación de documentación, las correcciones, las impugnaciones y la inscripción definitiva fueron establecidos por el CNE. El calendario electoral estableció el 7 de enero de 2021 como fecha límite para la inscripción definitiva de candidatos.

<sup>8</sup> El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas decidió abrir formalmente un caso contra el estado de Ecuador por violar los derechos políticos de Álvaro Noboa. El 17 de diciembre de 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó información al estado de Ecuador en relación con la no inscripción de la candidatura de Noboa.

redactar este informe, el pleno del TCE no había tomado una resolución final sobre estos asuntos. Además, la dilatación del proceso ocasionó la cancelación de las elecciones al Parlamento Andino en algunos países, ya que el CNE no tuvo tiempo suficiente para imprimir y distribuir las papeletas para esta dignidad.

Este proceso puso de manifiesto una serie de deficiencias subyacentes en el marco contencioso electoral:

En primer lugar, aunque el sistema electoral ecuatoriano es garantista en cuanto a los derechos de los contendientes, algunos expertos jurídicos sostienen que el sistema ofrece excesivas posibilidades recursivas que dilatan el proceso. Hay que resaltar que el principio de oportunidad es esencial en la resolución de los litigios electorales<sup>9</sup>. Este sistema derivó en un cuello de botella por la superposición de recursos. Según los interlocutores, los recursos de aclaración o ampliación de sentencias y los incidentes (excusas y recusaciones a los jueces), prolongaron aún más la resolución de los recursos, ya que estos procedimientos interrumpen los plazos del recurso principal.

*Recomendación: Revisar el sistema de impugnaciones electorales para simplificar el proceso de recursos o ampliar el calendario electoral, de tal modo que todos los recursos puedan resolverse antes de abordar tareas clave como la impresión de papeletas.*

En segundo lugar, el CNE desafió al TCE, la máxima autoridad en materia de justicia electoral, desoyendo sus órdenes. Esto se evidenció cuando el CNE ignoró una sentencia del TCE fundamentándose en que esta orden era inejecutable, ya que no había tiempo suficiente para cumplirla y al mismo tiempo cumplir con los plazos constitucionales para posesionar a los representantes electos. La Corte Constitucional declaró inadmisibile una demanda del CNE por conflicto de competencias con el TCE, por incumplir los requisitos de presentar los fundamentos constitucionales en que se apoyaba su pretensión debidamente argumentados.

En tercer lugar, la intervención de organismos estatales externos a la Función Electoral sólo sirvió para añadir confusión. En un informe de 2020, la Contraloría General del Estado emitió una recomendación de obligado cumplimiento para suspender la personalidad jurídica de estas cuatro organizaciones, en base a una ley de procedimiento administrativo y omitiendo la especialización en materia electoral. El incumplimiento de esta recomendación podría haber supuesto la destitución de los vocales del CNE. El informe de Contraloría se emitió justo un día antes de que concluyera el plazo para la inscripción las organizaciones políticas, y años después de estas hubieran sido inscritas. La MEE-UE considera que la intervención del contralor parece cuestionable, ya que podría haber actuado más allá de sus atribuciones y funciones en asuntos electorales establecidas por las disposiciones constitucionales y legales al respecto<sup>10</sup>. La intervención de la Contraloría durante el período de impugnación de los resultados electorales fue también muy criticada. Además, fue muy cuestionada la decisión de un juez ordinario, en respuesta a una petición de un vocal del CNE, de emitir medidas cautelares contra la destitución de los vocales del CNE mientras durase el periodo electoral.

*Recomendación: Limitar las intervenciones de otros organismos estatales a las previstas en la ley. La intervención de la Contraloría General del Estado debe limitarse a una función técnica, y los jueces ordinarios deben limitar su función a decidir sobre los delitos electorales en el ámbito de su competencia en materia penal.*

---

<sup>9</sup> Existen tres posibilidades de reclamaciones administrativas ante el CNE (impugnación, objeción, corrección), dos de las cuales también pueden presentarse ante las JPE y posteriormente pueden ser recurridas ante el CNE. También existe la posibilidad de dos tipos de recursos ante el TCE (recurso subjetivo contencioso electoral, apelación contenciosa electoral). En algunos casos, también existe la posibilidad de recurrir ante el TCE en doble instancia. Además, los procedimientos incluyen la posibilidad de recusar a los jueces del TCE.

<sup>10</sup> La Constitución establece que el CNE y el TCE son la máxima autoridad en materia electoral. El artículo 16 del Código de la Democracia establece que "ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales".

En cuarto lugar, la persistente falta de claridad legal con respecto a las renunciaciones y reemplazos de precandidatos tuvo un impacto directo sobre estos litigios. Así, Fabricio Correa y Marcia Yazbek, renunciaron a la candidatura después de que hubieran sido seleccionados como binomio presidencial en las elecciones primarias de Justicia Social, pero antes de inscribir formalmente su candidatura ante el CNE. Esto derivó en una gran confusión en cuanto a si estos candidatos podían ser reemplazados y cuáles eran los plazos y los mecanismos para hacerlo. Esto impidió la sustitución de la precandidatura presidencial de Justicia Social.

Por último, dejando de lado argumentos jurídicos, toda esta situación trajo consigo la desconfianza en las instituciones electorales, ya que se generalizó la percepción de que estas actuaciones tenían como objetivo impedir que ciertas candidaturas concurrieran en las elecciones. Cabe destacar que uno de los elementos más importantes en un proceso electoral es la confianza de todos los actores implicados ciudadanía en la autoridad electoral.

## 8. ENTORNO DE CAMPAÑA

---

**La campaña se caracterizó por la positiva implantación de debates presidenciales obligatorios y la tendencia a un mayor uso de las redes sociales marcada por la pandemia. Por lo general, los contendientes llevaron a cabo las actividades de campaña con libertad, aunque se registró un uso de la desinformación y de lenguaje discriminatorio para desacreditar a los adversarios. Tras la incorporación de reformas sustanciales de las normas de financiación, el CNE tomó las medidas necesarias para capacitar a las organizaciones políticas y creó una Unidad Complementaria Antilavado, pero presentó debilidades a la hora de exigir la presentación de informes sobre la financiación de las campañas.**

### 8.1 Campaña electoral – primera vuelta

La campaña electoral se desarrolló del 31 de diciembre al 4 de febrero. El marco legal contiene disposiciones destinadas a garantizar la libertad de expresión, de movimiento y de reunión. Aunque se registraron algunos incidentes menores durante la campaña, ninguno conllevó actos de violencia física. Sin embargo, la pandemia alteró las estrategias tradicionales de campaña, obligando a las organizaciones políticas a cumplir con protocolos de bioseguridad. Las caravanas y las caminatas fueron las únicas actividades presenciales permitidas, con un número limitado de simpatizantes y vehículos. La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) denunció el incumplimiento de ciertas medidas de bioseguridad.

Debido a la imposición de restricciones a las reuniones públicas, los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales fueron los principales vectores de difusión de los mensajes de campaña, especialmente a través de las entrevistas con los candidatos. La Corte Constitucional dictaminó en 2012 que las redes sociales no pueden ser objeto de regulación<sup>11</sup>. A falta de regulación en estas plataformas y al margen del informe de gastos, las organizaciones políticas con mayores recursos multiplicaron publicidad y mensajes de campaña a través de estos canales (véase la sección de *Redes Sociales*). Se registró algún comentario discriminatorio en alguna cuenta de Twitter de candidatos, principalmente con el fin de desacreditar a los contendientes adversarios. También se produjo un aumento de la desinformación durante la última semana de campaña (véase la sección de *Redes Sociales*).

La pandemia, el desempleo, la corrupción y la dolarización de la economía fueron los principales temas de campaña. Entre las promesas de campaña se incluyeron la distribución de 1.000 dólares a un millón de familias (Andrés Arauz), la exportación de agua en lugar de petróleo (Yaku Pérez), la incorporación de la cadena perpetua (Isidro Romero) y el derecho a portar armas de fuego (Guillermo Lasso). Los temas más delicados, como el aborto y los derechos LGBTI, estuvieron ausentes en los

---

<sup>11</sup> Véase la sentencia de la Corte Constitucional [aquí](#) (página 139).

discursos de los candidatos durante la primera vuelta. Tras analizar los planes de gobierno de los 16 candidatos presidenciales, la iniciativa *Ecuador Decide* del Grupo Faro identificó que sólo el 55,5 por ciento de estos planes incluía propuestas concretas para su implementación<sup>12</sup>.

Los debates presidenciales obligatorios organizados por el CNE fueron acogidos como un gran logro, ya que proporcionaron una plataforma nacional para que los candidatos compartieran sus opiniones con el electorado. Ante el abultado número de candidatos, se dividieron en dos grupos que debatieron el 16 y el 17 de enero. No obstante, la organización no estuvo exenta de críticas, principalmente por la escasa coordinación a la hora de anunciar novedades, las decisiones de última hora y los cambios de formato y moderadores. Además, el diario *El Comercio* y la Cámara de Comercio de Guayaquil organizaron otros dos debates.

El Código de la Democracia prohíbe la publicidad de las instituciones públicas durante la campaña electoral, salvo para difundir información de interés nacional. El presidente Lenín Moreno no se presentó a estas elecciones. El uso de recursos estatales en la campaña no fue destacado como un problema ni por los interlocutores de la MEE-UE ni por los medios de comunicación. Sin embargo, el CNE realizó un monitoreo previo de 3.645 spots institucionales durante el periodo de campaña y bloqueó la emisión de 746 por promover logros institucionales.

El uso de la imagen de Rafael Correa en la campaña de UNES fue objeto de polémica. La Delegación Provincial Electoral de Pichincha dio marcha atrás en la autorización de afiches de UNES que incluían la imagen del expresidente. La Delegación Provincial consideró que, al haber sido privado de sus derechos políticos, su imagen no podía ser utilizada en la propaganda política. La base legal de esta decisión fue algo dudosa, ya que no existe ninguna disposición específica que prohíba el uso de la imagen de Correa. Su imagen apareció en varias publicidades orgánicas de UNES en Twitter.

El período de silencio electoral entró en vigor 48 horas antes de la votación para cualquier acto de campaña o campaña en los medios de comunicación tradicionales. La prensa escrita cumplió con esta normativa. La imposición de un período de silencio electoral es cada vez más cuestionada, ya que algunas voces lo interpretan como una limitación innecesaria a la libertad de expresión. También se cuestiona la dificultad de restringir opiniones en las plataformas sociales, aunque las cuentas oficiales de las organizaciones políticas y de los candidatos en redes sociales podrían ser monitoreadas<sup>13</sup>. Las organizaciones políticas y los candidatos se beneficiaron de la falta de regulación en las redes sociales y socializaron por esta vía actos de campaña de forma continua hasta el día de las elecciones.

## **8.2 Campaña electoral – segunda vuelta de las elecciones presidenciales**

El período de 20 días de campaña comenzó el 20 de marzo y concluyó el 8 de abril. Para limitar la propagación del virus COVID-19, se aplicaron las mismas restricciones a reuniones y caravanas que en la primera vuelta. Del 2 al 9 de abril, ocho provincias entraron en estado de excepción con restricciones adicionales, como, por ejemplo, un toque de queda y la prohibición de organizar reuniones y marchas. Las campañas de ambos contendientes se centraron en obtener el voto de los 5,7 millones de electores (el 53 por ciento del electorado) que votaron al resto de candidatos presidenciales en la primera vuelta y de los que votaron en blanco o anularon la papeleta.

Arauz intentó encontrar un equilibrio en su estrategia de campaña entre el distanciamiento de Rafael Correa y el apoyo al correísmo. Quizá para contentar a los partidarios de la línea dura correísta, Arauz no rebatió los constantes ataques de Lasso que lo asociaban con Correa. Sin embargo, Correa tuvo una fuerte presencia en la campaña electoral de Arauz con entrevistas en los medios de comunicación y en redes sociales. El acto de cierre de campaña de Arauz comenzó con un mensaje de vídeo de

---

<sup>12</sup> Véase [Ecuador Decide](#).

<sup>13</sup> En relación a esta cuestión, véase el siguiente [estudio](#) de investigación académica y el siguiente [artículo](#) de un laboratorio de investigación de medios de comunicación.

Correa a sus partidarios. Tanto Arauz como Lasso intentaron desvincularse del gobierno de Lenín Moreno.

El debate presidencial tuvo lugar tres semanas antes de la segunda vuelta electoral. Aunque sólo se enfrentaban dos candidatos, la organización del debate no estuvo exenta de problemas. La periodista seleccionada para moderar el debate renunció en el último momento por desacuerdos sobre el formato. La periodista que la sustituyó se limitó a leer las preguntas en lugar de moderar el debate. El debate contó con un animado intercambio de pareceres entre los dos candidatos, sin embargo, los comentaristas coincidieron en que los contendientes se centraron más en desacreditar a su oponente que en promover sus respectivos planes de gobierno. Algunos actores del proceso electoral criticaron la rígida estructura, los largos vídeos introductorios y el escaso tiempo de respuesta otorgado a los participantes.

Ambos contendientes desplegaron mecanismos para desatar una ‘campana sucia’. Una historia que circuló repetidamente fue que Arauz cobró un sueldo mientras disfrutaba de una licencia otorgada por el Banco Central de Ecuador, y que "vendió" su despido del Banco Central por 27.500 dólares. Arauz aclaró que solicitó una licencia no remunerada, y que su indemnización estaba en consonancia con las disposiciones legales. También se registraron acusaciones públicas sobre la legitimidad de la financiación de la campaña de Arauz. Arauz denunció una persecución indiscriminada<sup>14</sup>. Por su parte, Arauz alegó que la campaña de Lasso estaba financiada con el dinero de los depositantes del Banco de Guayaquil. El banco, del que Lasso fue presidente ejecutivo hasta 2012, desmintió tener vínculo alguno con la campaña política y denunció el "contenido malicioso" de tales acusaciones. La ‘campana sucia’ se desarrolló principalmente en el entorno digital.

Según el responsable de campana de Lasso, la campana de la primera vuelta se centró en sus fortalezas, mientras que la de la segunda vuelta se abrió a nuevas perspectivas y se acercó a grupos vulnerables como los indígenas, las mujeres, los jóvenes y el colectivo LGBTI. Lasso llevó a cabo una campana eficaz en las redes sociales, con transmisiones en directo vía Facebook Live, YouTube Live y Twitter. Además, su campana consiguió crear una marca personal joven y dinámica con un par de zapatos rojos, que se utilizaron en el vídeo inaugural de su campana en la red social TikTok (aunque esto no fue bien acogido por algunas organizaciones de mujeres, ya que el rojo representa a las víctimas del feminicidio)<sup>15</sup>. Lasso sustituyó su eslogan de la primera vuelta #CapacidadParaCambiar por #EncontrémonosParaLograrlo. También se desmarcó del líder del PSC, Jaime Nebot. El logo de CREO-PSC fue retirado de la propaganda política de Lasso en el último tramo de la campana para ser reemplazado por la frase 'Vota Lasso Presidente 2021'.

Arauz realizó una campana basada en actividades a pie de calle, dando una imagen de cercanía con el electorado. Arauz criticó el ‘acoso’ de los bancos mientras se defendía de las acusaciones de corrupción a través de vídeos difundidos en redes sociales, donde contaba la ‘verdad’ sobre la ‘campana sucia’ que se estaba librando en su contra<sup>16</sup>. En los últimos días de campana hizo hincapié en sus propuestas para estimular la economía, con apoyo a los emprendedores bajo la etiqueta #AlivioAhora, refiriéndose a una reestructuración de la deuda y aseguró que nunca implementaría la desdolarización. También prometió innovar el sector minero, así como promocionar los productos nacionales. Arauz utilizó principalmente Facebook y TikTok para transmitir sus mensajes de campana. Su cuenta de TikTok se orientó principalmente a mostrar su lado humano, con vídeos cortos en los que interactuaba con jóvenes, deportistas o *influencers*. Charlas con los ciudadanos, entrevistas con los medios de comunicación y diferentes encuentros con actores políticos se retransmitieron en tiempo real a través de Facebook Live.

---

<sup>14</sup> Arauz fue acusado de recibir 80.000 dólares de la organización terrorista colombiana ELN y de incumplir los límites al a las contribuciones cuando se reveló que había recolectado más de un millón de dólares a través de una iniciativa de *crowdfunding*.

<sup>15</sup> [Video](#) de TikTok.

<sup>16</sup> Véase [enlace](#) del vídeo.

### 8.3 Financiación de campaña

Las organizaciones políticas de ámbito nacional reciben una financiación pública permanente asignada por el CNE en función de los resultados en las últimas elecciones. En período electoral, las organizaciones políticas tienen acceso a financiación pública a través del Fondo de Promoción Electoral para contratar propaganda política en medios de comunicación tradicionales y en vallas publicitarias. Esta financiación asciende a un monto total de 15,9 millones de dólares. En las elecciones generales de 2021, las organizaciones políticas utilizaron el 49 por ciento del Fondo de Promoción Electoral para contratar spots en radios, el 30 por ciento, en televisión, el 11 por ciento en vallas publicitarias y el resto, en medios impresos y digitales. Está prohibida la propaganda política por parte de sujetos de derecho privado en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

En el contexto de las estrictas medidas de seguridad adoptadas por la pandemia, el Fondo de Promoción Electoral se redujo en un 52 por ciento, pero aún así permitió a las organizaciones políticas y a los candidatos contratar anuncios en 682 medios de comunicación calificados<sup>17</sup>. Unión Ecuatoriana, Amigo y Honestidad renunciaron formalmente a estos fondos públicos. Lasso también rechazó públicamente los fondos, aunque el CNE informó que finalmente accedió a ellos. Las organizaciones políticas también pudieron beneficiarse de la financiación privada a través de donaciones de personas naturales, con un importe máximo establecido para aportes individuales y autofinanciación de los candidatos. En la primera vuelta, el límite de gasto para los actos de campaña se estableció en 5,2 millones de dólares. Para la segunda vuelta se fijó en 2.095.864 millones de dólares.

El paquete de reformas de 2020 trató de resolver algunas lagunas legales. Las enmiendas establecieron porcentajes específicos para el gasto de la financiación pública de las actividades regulares de las organizaciones políticas<sup>18</sup>. También se introdujeron nuevos mecanismos de control de financiación de campañas, con la obligación de que el CNE creara una plataforma para rendir cuentas en la que las organizaciones políticas publicaran informes quincenales. La reforma obligó además a las instituciones públicas y privadas a compartir los datos de financiación política con el CNE. La reforma de la ley electoral fijó un plazo hasta el año 2023 para que el CNE pusiera en funcionamiento este sistema de interconexión de datos. Se estableció un veto a entidades privadas, nacionales y extranjeras, para hacer donaciones a organizaciones políticas y se fijaron nuevos límites de gasto. De acuerdo con esta reforma, el CNE creó una Unidad Complementaria Antilavado.

Las organizaciones políticas deben presentar un informe financiero completo que incluya los gastos en redes sociales dentro del plazo de 120 días después de la jornada electoral. El CNE solicitó a los candidatos que presentaran un presupuesto de campaña, informes financieros quincenales y que publicaran estos informes en una página web designada para este fin. Sin embargo, el CNE no procuró el cumplimiento de estos requisitos, ya que interpretó que el plazo para implementar la interconexión de datos se aplicaba igualmente a los requisitos de presentación de informes<sup>19</sup>. Así, no todas las organizaciones políticas cumplieron con estas obligaciones.

Según el CNE, sólo nueve organizaciones políticas, entre ellas, UNES, CREO-PSC, Alianza PAÍS, Izquierda Democrática y Pachakutik, presentaron sus presupuestos y los cuatro informes quincenales en la primera vuelta. Las organizaciones políticas que cumplieron con esta obligación publicaron imágenes incompletas de sus informes y, en ocasiones, ilegibles. Además, el CNE no exigió a las organizaciones políticas la identificación del origen de los fondos. Organizaciones nacionales de la

---

<sup>17</sup> [Enlace](#) a la resolución del pleno del CNE PLE-CNE-9-29-12-2020.

<sup>18</sup> El 70 por ciento debe destinarse a propiciar actividades de formación, publicaciones, capacitación e investigación, y el 20 por ciento de esta cantidad debe invertirse en fomentar la participación de las mujeres y los jóvenes. No más del 30 por ciento podrá utilizarse para su funcionamiento institucional.

<sup>19</sup> Véanse las disposiciones transitorias primera y segunda de la ley reformativa al Código de la Democracia de 2020.

sociedad civil como Fundación Ciudadanía y Desarrollo y el medio nativo digital *Primicias* publicaron investigaciones sobre la financiación de las campañas.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo realizó un seguimiento de la financiación de las organizaciones políticas durante la primera vuelta y publicó sus conclusiones en un informe. El monitoreo reveló que sólo seis organizaciones políticas presentaron toda la información sobre sus ingresos y gastos para la campaña presidencial. UNES declaró USD1.157.502 de ingresos y USD 1.152.982 de gastos; CREO-PSC, USD 760.900 y USD 682.795; Alianza PAÍS, USD 22.081 y USD 22.078; Izquierda Democrática, USD 5.578 y USD 5.578; Movimiento Amigo, USD 12.040 y USD 10.750 y, por último, Alianza Honestidad, USD 7.427 y USD 7.416 USD.

Del informe también se desprende que Lasso gastó USD 433.761 en Facebook, seguido de Hervás y Arauz, que gastaron USD 77.564 y USD 54.985, respectivamente. Yaku Pérez gastó USD 18.937 y Ximena Peña, USD 17.797. Tomando estos datos, en algunos casos el gasto efectuado solo en Facebook se acerca al gasto total reportado.

Para las organizaciones políticas que incumplan con las obligaciones de reporte de gastos, las sanciones incluyen multas severas, la suspensión de los derechos políticos, la destitución del cargo, así como sanciones penales. El TCE también está facultado para cancelar la inscripción de la organización política por la violación de cualquier regulación relativa a la financiación. Sin embargo, los procedimientos burocráticos del CNE y los plazos ineficaces dieron lugar a dilatadas investigaciones que en algunos superaron los tiempos de prescripción para imponer sanciones<sup>20</sup>. Al momento de redactar este informe, el TCE informó de que no se había presentado recurso alguno relativo a la financiación de la campaña para las elecciones generales de 2021.

*Recomendación: Garantizar el cumplimiento adecuado de la presentación de informes sobre financiación de campañas y realizar las investigaciones oportunas, que deberían finalizarse preferentemente dentro del año fiscal.*

## 9. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES

---

**La excesiva burocracia procedimental impidió una respuesta adecuada y oportuna del CNE a las infracciones de normativa de campaña. Diferentes iniciativas de monitoreo de medios revelaron la presencia de mensajes discriminatorios. La campaña en los medios se caracterizó por la posición dominante de Lasso en la cantidad de anuncios en el entorno digital y en la cobertura televisiva. Lasso también lideró el gasto publicitario en Facebook, seguido en mucha menor medida por Hervás y Arauz. Lasso contrató mayor número de propaganda política que Arauz en el entorno digital. La cobertura editorial en los periódicos privados fue ligeramente más amplia para Arauz, aunque la mitad del espacio atribuido fue con tono crítico, mientras que la cobertura para Lasso fue mayoritariamente positiva.**

### 9.1 Ordenamiento jurídico

La Ley de Comunicación, aprobada bajo el mandato del expresidente Correa, institucionalizó mecanismos de censura, como la regulación estatal de los contenidos editoriales, la posibilidad de que investigaciones periodísticas acabaran convirtiéndose en actos delictivos, y permitió la aplicación arbitraria de sanciones. El gobierno del presidente Lenín Moreno eliminó restricciones a la libertad de prensa con la supresión de la Superintendencia de Información y Comunicación, muy criticada por utilizarse como herramienta de censura política. En enero de 2021, la Asamblea Nacional introdujo dos enmiendas a la Ley de Comunicación. Una tenía como objetivo que la comunicación fuera concebida como un derecho humano, y no un servicio público. La segunda excluía a las redes sociales

---

<sup>20</sup> El CNE puede tardar hasta dos años en completar una investigación, tiempo en el que prescribe la infracción.

del ámbito de la regulación de los medios de comunicación tradicionales, ya que su regulación podría coartar la libertad de expresión.

La Corte Constitucional se pronunció en 2012 en contra de las disposiciones del Código de la Democracia que regulaban las redes sociales, entendiendo que podrían limitar la libertad de expresión, información y comunicación<sup>21</sup>. Posteriormente, la Asamblea Nacional rechazó los proyectos de ley sobre la regulación del discurso de odio y la discriminación en Internet (2017), y sobre el uso responsable de las redes sociales (2019). Los promotores de los proyectos de ley argumentaron que debían establecerse mecanismos de control en el entorno digital para fortalecer la democracia con un código ético. Por otro lado, los detractores sostuvieron que el bloqueo de contenidos podría atentar directamente contra la libertad de expresión y el acceso a la información. Es importante señalar que el Código Penal establece penas de uno a tres años de prisión para el delito de odio.

## 9.2 Contexto de los medios de comunicación

La pandemia tuvo un gran impacto en la actividad cotidiana de los periodistas, más expuestos al contagio por la naturaleza de su trabajo. Algunos observatorios internacionales de medios de comunicación destacaron el aumento de la violencia contra los trabajadores de la prensa<sup>22</sup>. Fundamedios denunció la falta de mecanismos de protección apropiados para defender a los periodistas de agresiones y procesos judiciales infundados. Además, informó que en 2020 se produjeron 144 agresiones contra periodistas y casi todas quedaron impunes<sup>23</sup>. El último asesinato tuvo lugar el 27 de enero de 2021, cuando un presentador de televisión fue abatido a tiros en Guayaquil. Periodistas, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil denunciaron recibir amenazas por internet y acoso en redes sociales, por lo que exigen reformas más profundas. En el transcurso de la primera vuelta, los sectores involucrados enviaron una carta abierta a los candidatos presidenciales en la que solicitaban un compromiso con la *Hoja de ruta 2021-2025 para la libertad de expresión*<sup>24</sup>.

La radio desempeña un papel predominante en todo el país, mientras que la prensa escrita es más leída por la clase media de las zonas urbanas. La televisión es la principal fuente de información en las grandes ciudades, con el liderazgo de los canales privados en términos de audiencia. La Ley de Comunicación garantiza la ausencia de monopolio con la asignación del 33 por ciento del espectro radioeléctrico a medios públicos, el 33 por ciento a privados y el 34 por ciento a comunitarios. Sin embargo, los datos oficiales revelan que los medios privados representan el 86,8 por ciento de los 1.187 medios de comunicación registrados en el país<sup>25</sup>.

La pandemia provocó un fuerte descenso en los ingresos publicitarios de los medios de comunicación, lo que generó un mayor deterioro de las condiciones de trabajo de los periodistas. Los periódicos y los medios estatales se vieron especialmente afectados por cierres y despidos masivos. En contrapartida, los medios tradicionales informaron ampliamente sobre el proceso electoral, con coberturas especiales de los programas de los candidatos e información sobre temas electorales, medidas de bioseguridad incluidas.

En cuanto a la tasa de penetración de las redes sociales, los datos oficiales indican que el 59 por ciento de la población usa internet, mientras que las fuentes no oficiales elevan esta cifra al 69 por ciento<sup>26</sup>. Según Click Research, las cinco redes sociales más populares son la aplicación de mensajería

---

<sup>21</sup> Sentencia de la Corte Constitucional número 28, publicada en el Boletín Oficial Suplemento 811 de 17 de octubre de 2012.

<sup>22</sup> [Informe](#) general del país de Reporteros Sin Fronteras.

<sup>23</sup> [Informe](#) de Fundamedios.

<sup>24</sup> Véase la [carta](#) y el [plan estratégico](#) de la *Hoja de ruta 2021-2025*.

<sup>25</sup> Según datos del Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación (CORDICOM) de 2019, en Ecuador hay 1.031 medios privados, 82 públicos y 74 comunitarios.

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) [2019 data](#).

instantánea WhatsApp (87,2 por ciento de los encuestados), Facebook (83,4 por ciento), Instagram (43,9 por ciento), Twitter (23,3 por ciento) y TikTok (20,8 por ciento)<sup>27</sup>.

### 9.3 Los medios de comunicación y las elecciones

La Constitución y el Código de la Democracia estipulan que la campaña en los medios de comunicación tradicionales es financiada con dinero público por el CNE a través del Fondo de Promoción Electoral (véase la sección *Financiación de la campaña*). El Fondo de Promoción Electoral excluye de esta financiación pública a la publicidad política contratada en redes sociales. El CNE supervisa posibles incumplimientos a la normativa en lo que respecta, entre otros asuntos, a la financiación de la campaña y a la reglamentación sobre publicidad institucional, por ejemplo, la prohibición de utilizar niños o símbolos nacionales. Para ello, el CNE contrató los servicios de una empresa privada para que realizara un seguimiento diario de 347 emisoras de radio, 69 medios digitales, 61 canales de televisión y 48 periódicos de todo el país. Este monitoreo se estableció para verificar si los anuncios políticos financiados con fondos públicos tenían el logo de autorización del CNE. El monitoreo de redes sociales fue excluido, ya que la publicidad en el entorno digital no entra dentro del Fondo de Promoción Electoral.

El CNE tiene la potestad de suspender la emisión de anuncios que no se ajusten a la normativa, mientras que el TCE se pronuncia sobre las infracciones y emite sanciones. Las sanciones incluyen fuertes multas de hasta 100.000 dólares y la suspensión del medio de comunicación durante un máximo de seis meses. El CNE llevó a cabo una tarea de control previo de la publicidad financiada con fondos públicos, un ejercicio que se reveló eficaz al identificar posibles infracciones de la regulación de campaña antes de su difusión. Según el CNE, las organizaciones políticas solicitaron 2.577 spots al Fondo de Promoción Electoral, y la emisión de 345 de ellos (11,9 por ciento) no fue autorizada. Sin embargo, cuando se identificaron infracciones, la excesiva burocracia procedimental impidió una reacción adecuada y oportuna del CNE, que debía proceder a la presentación de un informe al TCE, la autoridad competente para pronunciarse sobre estas infracciones. Al momento de redactar el informe, el CNE aún no había cuantificado el número de infracciones de campaña detectadas.

Los candidatos y las organizaciones políticas también deben informar de sus gastos de publicidad en las redes sociales. El CNE informó a la MEE-UE de que los gastos en redes sociales debían incluirse en los informes quincenales de financiación de campaña, que son publicados en la página web del CNE. Sin embargo, el formato del informe no incluye una sección específica para ello. Para cotejar los gastos declarados, el CNE debe solicitar un informe de gastos a las cinco redes sociales más populares en el país. Los interlocutores consultados por la MEE-UE confirmaron que es poco probable que se facilite esta información, ya que las empresas tecnológicas no están obligadas legalmente a ello. Facebook es una excepción, ya que desde 2020 la herramienta de transparencia *Ad Library* está disponible en Ecuador. Al momento de redactar este informe, el CNE no pudo proporcionar datos sobre el gasto en campañas en redes sociales.

El CNE no supervisa los discursos de campaña de los contendientes en los medios de comunicación tradicionales ni en redes sociales para identificar posibles mensajes discriminatorios. No obstante, organizaciones de la sociedad civil como Participación Ciudadana identificaron numerosos casos de violencia política contra las mujeres en Twitter<sup>28</sup>. Otras organizaciones, entre ellas las organizaciones LGBTI, denunciaron mensajes homófobos durante la campaña. El monitoreo de la MEE-UE confirmó las conclusiones de estos informes, además de agresiones verbales racistas y sexistas contra candidatas y candidatos<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> [Informe](#) de Click Research, enero 2021.

<sup>28</sup> Véase el [informe](#).

<sup>29</sup> La Observación General número 18 del CCPR obliga a cada Estado Parte a dar "protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole,

*Recomendación: Fortalecer los procesos y capacidades de los organismos involucrados para garantizar la aplicación de la normativa de campaña electoral, incluyendo aspectos relacionados con los gastos de campaña y la lucha contra el discurso de odio y la desinformación, y permitir una respuesta jurídica adecuada y oportuna por parte del CNE en caso de infracción. Este objetivo podría lograrse estableciendo, por ejemplo, un monitoreo de medios de comunicación tradicionales y de redes sociales, acuerdos de colaboración entre el CNE y las plataformas de redes sociales (tal y como se ha hecho en otros países de la región), así como adoptando un Código de Conducta con las organizaciones políticas y/o los medios de comunicación tradicionales.*

#### **9.4 Monitoreo de medios de la MEE-UE – elecciones generales, 7 de febrero**

##### ***Medios de comunicación tradicionales***

El monitoreo de la MEE-UE confirmó que las organizaciones políticas y candidatos no solicitaron propaganda política en la prensa escrita, excepto durante la última semana de la campaña, cuando las versiones digitales de *El Universo* y *Expreso*, los dos principales periódicos de Guayaquil mostraron publicidad de los candidatos presidenciales Arauz y Lasso<sup>30</sup>. Los candidatos presidenciales dieron prioridad al entorno digital para difundir sus anuncios políticos. La candidatura de Lasso se publicitó ampliamente en los medios nativos digitales *Primicias* y *La República*, al igual que la de Pérez durante la última semana de campaña. Mauricio Salem, de SUMA, y Pamela Aguirre, de UNES, fueron los únicos candidatos a la Asamblea Nacional con spots en medios digitales.

UNES tuvo una cobertura ligeramente superior a la de CREO-PSC en los principales periódicos de Guayaquil (UNES 30 por ciento, frente al 28 por ciento de CREO-PSC en *Expreso* y 27 por ciento, frente al 23 por ciento en *El Universo*). Sin embargo, la mitad del contenido editorial atribuido a UNES tenía un tono crítico (véase el gráfico 1 del Anexo 1 para más datos). Pérez y Pachakutik recibieron más atención de los medios de comunicación tras la jornada electoral, debido en parte a la petición de recuento de votos.

La prensa escrita cumplió con el respeto al período de silencio electoral, mientras que los medios nativos digitales *Primicias* y *La República* publicaron anuncios de Lasso<sup>31</sup>. Estos anuncios no fueron retirados por el CNE, ya que, debido a complejos procedimientos administrativos, careció de mecanismos para reaccionar a tiempo ante estos incumplimientos.

##### ***Monitoreo de las redes sociales***

El seguimiento de las redes sociales realizado por la MEE-UE reveló que Lasso fue el candidato presidencial con la estrategia de campaña más completa en las redes sociales. También lideró en número de seguidores en Facebook, Instagram y Twitter. Los dos candidatos presidenciales con más interacciones en Twitter fueron Arauz y Lasso (véase gráfico 2 en el Anexo 1 para más datos).

Lasso encabezó el gasto publicitario en Facebook con USD 147.191, seguido de Hervás (USD 58.238) y de Arauz (USD 37.649). Sin embargo, las publicaciones de Arauz en esta plataforma generaron medio millón más de interacciones ('me gusta', 'comentarios' y 'compartir') que las de Lasso (ver gráfico 3 en el Anexo 1). Durante el período de silencio electoral, la candidatura de Lasso compró publicidad por un importe de USD 10.877. Pérez, Arauz y Hervás también compraron

---

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". En la Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación adoptada por la ONU, la OSCE y la OEA en 2001, estas organizaciones internacionales se comprometen a promover un papel óptimo de los medios de comunicación en la lucha contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia, que requiere un enfoque global que incluya un marco jurídico civil, penal y administrativo adecuado para promover la tolerancia mediante la educación, la autorregulación y otras medidas de acción positiva.

<sup>30</sup> Los datos de la MEE-UE revelaron que la versión digital de *El Universo* contenía la publicidad de Arauz *Trabajo, futuro, dignidad. 1 giga gratis. Todo Ecuador con Internet* el 3 de febrero y el anuncio de Lasso *Lasso presidente 2021. Raya todo* 6, el 4 de febrero.

<sup>31</sup> el 5 de febrero *Primicias* mostró en su página de inicio un banner con el anuncio de Lasso 'Vota por el cambio. Lasso presidente 2021', así como anuncios emergentes de Lasso al hacer clic en la pestaña de 'Elecciones'.

publicidad electoral durante este período por un importe de USD 8.489, USD 6.388 y USD 5.794, respectivamente.

Los candidatos utilizaron la red social TikTok para acercarse a los jóvenes votantes, un grupo que representa alrededor del 45 por ciento del electorado. Hervás y Pérez fueron los candidatos más populares en esta red social. Una vez finalizado el monitoreo de la MEE-UE, la cuenta de TikTok de Pérez llegaba a los 370.600 seguidores, mientras que la de Hervás alcanzaba 273.600. Un post de TikTok en el que Pérez y Hervás bailan juntos tras una entrevista en televisión se hizo viral con 63.800 ‘me gusta’, 2.765 comentarios y un total de 2.501 veces compartido<sup>32</sup>. En ese momento, Arauz sólo tenía 11.600 seguidores, mientras que la cuenta de Lasso se creó poco antes de las elecciones y sólo acumulaba 327 seguidores.

El análisis de Twitter de la MEE-UE reveló que el 3 por ciento de los tuits que mencionaban a los candidatos contenían agresiones verbales que mostraban algún nivel de hostilidad. Al menos el 15 por ciento de ellos contenía expresiones de odio, distribuidas de la siguiente manera: 55 por ciento homófobos, 24 por ciento racistas y 21 por ciento de carácter sexista contra las candidatas. La etiqueta #Lelo (idiota) se utilizó en el 1 por ciento de los tuits. Pérez fue insultado por su origen indígena.

### **9.5 Monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil – elecciones generales, 7 de febrero**

El monitoreo de medios de Participación Ciudadana muestra que Lasso (337), Ximena Peña (253) y Arauz (192) fueron los candidatos presidenciales con mayor número de spots televisivos, aunque Peña tuvo más minutos de publicidad (122), que Lasso (112) y Arauz (67). La propaganda política de Lasso en los medios se concentró principalmente en el último tramo de campaña. En cuanto a la cobertura informativa en televisión, Lasso (217 minutos), César Montúfar (187) y Paúl Carrasco (181) fueron los candidatos presidenciales con mayor exposición mediática<sup>33</sup>.

Ecuador Chequea y Ecuador Verifica son las dos plataformas de verificación de datos que actualmente están realizando este trabajo en el país. La desinformación identificada por Ecuador Verifica del 5 de enero al 7 de febrero apuntó a tres narrativas falsas estructuradas que impregnaron el discurso político<sup>34</sup>. La primera se centró en la candidatura de Arauz y su intención de desdolarizar la economía, la segunda buscó socavar la candidatura de Lasso con informaciones falsas sobre su intención de bajar el salario mínimo de 400 a 120 dólares, y la tercera giró en torno al plan del CNE de utilizar los seis millones de papeletas mal impresas para cometer un fraude electoral.

La desinformación que circuló durante la última semana de la campaña apuntó a los candidatos presidenciales que lideraron las encuestas. Entre otros ejemplos, un vídeo falso que mostraba al Ejército de Liberación Nacional (ELN) colombiano dando apoyo financiero a la campaña de Arauz; una imagen manipulada de Yaku Pérez vacunándose contra el virus COVID-19 durante el período de tiempo en el que solo los grupos prioritarios podían recibir vacunas o un tuit falso atribuido a Lasso relacionado con la muerte del presentador de televisión Efraín Ruales.

Durante la jornada electoral las informaciones falsas circularon ampliamente, sobre todo en Facebook y a través de WhatsApp. Entre otras narrativas falsas, se difundió que los electores debían portar visores para votar o que solo se permitiría votar a los electores que se presentaran dentro de una franja horaria establecida según su número de documento de identidad. También se identificaron informaciones falsas sobre los resultados del voto en el exterior. Durante el periodo postelectoral,

---

<sup>32</sup> Ver [publicación](#) en TikTok.

<sup>33</sup> Participación Ciudadana llevó a cabo ejercicios de monitoreo en 11 canales de televisión para realizar el seguimiento de la publicidad institucional (de manera permanente) y de los spots del Fondo de Promoción Electoral financiados con fondos públicos (primera y segunda vuelta de la campaña electoral). Además, esta organización sin ánimo de lucro realizó una investigación sobre la violencia política contra las mujeres en cargos públicos en Twitter (de manera permanente), y sobre la violencia política contra las candidatas a la presidencia, vicepresidencia y a miembros de la Asamblea Nacional (primera vuelta de la campaña electoral). Ver [informes](#).

<sup>34</sup> [Plataforma](#) de Ecuador Verifica.

surgieron notas desinformativas en torno a supuestas protestas violentas de los indígenas y el apoyo de los excandidatos presidenciales a los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta.

## 9.6 Monitoreo de la MEE-UE – segunda vuelta presidencial, 11 de abril

Las conclusiones del monitoreo de medios apuntaron a que los candidatos presidenciales prefirieron la prensa digital a los periódicos en papel para publicitar sus anuncios. Lasso contrató mayor número de publicidad política que Arauz en el entorno digital<sup>35</sup>. También pagó al menos 84 anuncios en medios nativos digitales durante el período de silencio electoral<sup>36</sup>. Los candidatos optaron por publicitar sus campañas en las versiones digitales de *Expreso* y *El Universo*. Los anuncios de Arauz tuvieron mayor presencia durante la última semana de campaña<sup>37</sup>. *La República* fue el único medio digital nativo que publicó anuncios políticos<sup>38</sup>. Arauz recibió ligeramente mayor cobertura editorial y de opinión en los periódicos privados, aunque la mitad de ella con tono crítico, mientras que la cobertura de Lasso fue en gran parte positiva (ver gráfico 4 en el Anexo 1).

Para la segunda vuelta, ambos candidatos introdujeron importantes cambios en sus estrategias de campaña, con especial énfasis en el uso de las redes sociales. Ambos incorporaron a expertos en comunicación que habían trabajado en la exitosa campaña en redes sociales del excandidato presidencial Hervás. Facebook, TikTok, Twitter e Instagram fueron, en orden decreciente, las redes en las que los dos candidatos presidenciales tuvieron un mayor número de seguidores. Lasso tardó en crear una cuenta de TikTok, pero a pesar de ello acabó teniendo más seguidores que Arauz<sup>39</sup>. Cabe señalar que la edad mínima para votar en Ecuador es de 16 años y que TikTok es la red preferida por los usuarios más jóvenes.

El monitoreo de la MEE-UE de los anuncios de Facebook confirmó que Lasso contrató mayor número de publicidades en Facebook e Instagram, con un gasto total de USD 167.251, frente a los USD 147.928 de Arauz. La promoción publicitaria de Arauz en Facebook fue mucho más agresiva durante la última semana de la campaña, con un gasto de USD 87.951 frente a los USD 19.480 de Lasso. Sin embargo, la estrategia de Lasso en Facebook resultó ser más eficaz, aunque gastó menos en este período (véase el gráfico 6 del Anexo 1). La publicidad y el alcance orgánico de Lasso en Facebook se centró sobre todo en la producción de material audiovisual bajo la nueva etiqueta #Encontrémonos, que se utilizó para buscar la participación de mujeres, grupos ecologistas y jóvenes. Arauz también recurrió al contenido audiovisual, con mensajes de recuperación económica y mostrando su cercanía al electorado con la etiqueta #ContigoConTodosAhora.

En un esfuerzo por combatir el comportamiento sospechoso en sus plataformas, en marzo de 2021 Facebook eliminó 390 cuentas, seis páginas y 17 cuentas de Instagram. Facebook identificó perfiles falsos de usuarios que se hacían pasar por ciudadanos ecuatorianos que publicaban comentarios contra Arauz y redirigían a los usuarios a páginas web de noticias falsas. Estas cuentas recientemente creadas utilizaban fotos de perfil generadas probablemente con técnicas de aprendizaje automático<sup>40</sup>.

Ambos candidatos tuvieron un nivel similar de interacciones en Twitter, con un 50,6 por ciento para Arauz, y un 49,3 por ciento para Lasso (ver gráfico 5 del Anexo 1). El número de tuits con agresiones verbales fue menor que en la primera vuelta, ya que sólo el dos por ciento de los tuits que mencionaban a los candidatos contenían también agresiones verbales. De éstos, los tuits homófobos

---

<sup>35</sup> *Expreso* mostró 230 anuncios que promocionaban la campaña de Lasso, frente a los 185 de Arauz, mientras que en *El Universo* publicó 140 anuncios del de Lasso, frente a los 145 de Arauz.

<sup>36</sup> Ver capturas de pantalla [aquí](#).

<sup>37</sup> La estrategia de Arauz durante la última semana de campaña se centró en aumentar los anuncios políticos en las versiones digitales de los medios tradicionales (*Expreso*: 65 Arauz, 50 Lasso; *El Universo*: 65 Arauz, 40 Lasso).

<sup>38</sup> Al menos 501 anuncios de la campaña de Lasso, contra los 117 de Arauz.

<sup>39</sup> Lasso creó la cuenta de TikTok el 25 de febrero y a 15 de abril tenía 593.900 seguidores, mientras que Arauz la creó el 14 de diciembre de 2020 y con fecha de 15 de abril tenía 231.300 seguidores

<sup>40</sup> [Informe](#) mensual de Facebook sobre comportamiento sospechoso coordinado, marzo 2021, pág. 13.

representaron el 62 por ciento de las agresiones verbales, los sexistas, el 20 por ciento y los racistas, el 18 por ciento<sup>41</sup>.

### **9.7 Monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil – segunda vuelta, 11 de abril**

El monitoreo de medios de Participación Ciudadana identificó 400 spots televisivos de Lasso y 276 de Arauz. En cuanto a la cobertura en televisión, ambos candidatos presidenciales recibieron un tratamiento similar: 148 minutos para Lasso y 145 minutos para Arauz. Los spots en televisión se concentraron en la última semana de la campaña<sup>42</sup>.

La desinformación concebida para desacreditar a ambos candidatos presidenciales se multiplicó a medida que se acercaba el final de la campaña. Ecuador Verifica identificó una treintena de noticias falsas que circulaban principalmente en Facebook, Twitter y WhatsApp. Lasso fue el protagonista de casi el 53 por ciento de las narrativas falsas, que principalmente se centraron en vincular al candidato con la imagen de banquero de corazón duro, participe de actividades corruptas relacionadas con las vacunas COVID-19 y el lavado de dinero. Un video viral retrató a Lasso empujando la silla de ruedas de Lenin Moreno, estableciendo un vínculo con el presidente con la etiqueta #ElLassoQueLosUne (El lazo que los une). Mientras tanto, la campaña de Arauz fue golpeada con el 30 por ciento de las narrativas falsas, que giraron en torno a la supuesta conexión de Arauz con Venezuela, la desdolarización y su paso por el Banco Central de Ecuador.

La desinformación circuló ampliamente durante la jornada electoral a través de WhatsApp y de las redes sociales más populares, especialmente Facebook. Entre las informaciones falsas que fueron diseminadas figuran, entre otras, el hallazgo de explosivos en un recinto electoral de Guayaquil, un post en Facebook que aseguraba que el presidente Moreno se comprometía a exiliarse si Arauz ganaba y una falsa encuesta a boca de urna de Eureknow, quien posteriormente desmintió que fuera suya. Ante la multiplicación de noticias falsas sobre resultados de encuestas a boca de urna, tanto Eureknow como Cedatos negaron públicamente haber compartido información con los medios de comunicación o las organizaciones políticas.

## **10. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES**

---

**Se han producido importantes avances legislativos para promover la paridad de género en los cargos electos, sin embargo, la violencia política sigue siendo el principal obstáculo para la participación política de las mujeres.**

Ecuador ha ratificado todos los tratados internacionales pertinentes que protegen los derechos de las mujeres<sup>43</sup>. La Constitución de 2008 garantiza la protección de los derechos políticos de las mujeres, estableciendo la paridad y la alternancia de género en las listas de candidatos, así como la equidad de género en la administración del Estado. La reforma electoral de 2020 incluyó avances importantes para mejorar la representación de las mujeres en los cargos electos al introducir medidas graduales de acción afirmativa<sup>44</sup>, tipificar la violencia política contra las mujeres como una infracción electoral

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, a Arauz se le llamó 'mariposa del sur', 'perra' y 'zorra sumisa' de Correa. Hubo agresiones verbales de carácter racista contra la excandidata presidencial Ximena Peña, a la que se calificó de 'india cojuda', y contra el excandidato presidencial Pérez, al que se le tildó de 'indio de mierda'.

<sup>42</sup> [Informe](#) de Participación Ciudadana.

<sup>43</sup> Ecuador ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.

<sup>44</sup> Para las elecciones de 2021, las mujeres debían encabezar el 15 por ciento de las listas de candidatos a la Asamblea Nacional. Para 2025, la mitad de las candidaturas a la Asamblea Nacional deben estar encabezadas por una mujer, y el binomio presidencial debe reflejar la paridad de género.

y establecer sanciones severas por incumplimiento<sup>45</sup>. Sin embargo, las organizaciones que trabajan con temas de la mujer indicaron que se había hecho poco por la aplicación efectiva de las reformas legales.

La introducción de nuevas cuotas en las listas de candidatos, de listas cerradas y la aplicación del método Webster para la asignación de escaños debería haber favorecido la representación de las mujeres. A pesar de las reformas al sistema electoral y la introducción de nuevas cuotas de mujeres en las listas de candidatos a la Asamblea Nacional, solo hubo 52 mujeres electas (38 por ciento) de los 137 escaños. Esto supuso una ligera disminución en la representación con respecto a 2017, cuando se eligieron a 56 mujeres asambleístas (41 por ciento). Las organizaciones que trabajan con mujeres en la política informaron que algunas mujeres electas, particularmente a nivel local, recibieron presiones por parte de su suplente masculino para que renunciasen y así ocupar su puesto.

*Recomendación: Reforzar el requisito de paridad de género reformando la Ley Electoral para especificar que los candidatos suplentes deben ser del mismo sexo que el candidato titular y desarrollar campañas de sensibilización sobre la paridad de género.*

Según un estudio realizado por ONU Mujeres, la violencia política sigue siendo el principal obstáculo para la participación política de las mujeres<sup>46</sup>. El Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer realizó un análisis de las agresiones y el acoso contra lideresas en las redes sociales aportando ejemplos<sup>47</sup>. El TCE informó que, desde que se aprobaron las reformas, sólo habían recibido cuatro denuncias de violencia política. La publicación de los casos detectados por el CNE podría haber proporcionado indicativos sobre el impacto de la normativa contra la violencia política. ONU Mujeres tiene previsto realizar un seguimiento de la violencia política.

Durante el periodo de campaña, las candidatas fueron objeto de mayor violencia que los candidatos. Por ejemplo, las conclusiones de Participación Ciudadana sobre su monitoreo de Twitter señalaron que la violencia política era una de las razones principales que desalientan la participación política de las mujeres<sup>48</sup>. Las organizaciones que trabajan con mujeres también indicaron que hubo muchos casos de candidatas que se enfrentaron a la discriminación dentro su propio partido, y a menudo no recibieron apoyo financiero para realizar su campaña. En general, las candidatas dispusieron de menos materiales de promoción electoral, menor acceso a los medios de comunicación y menor participación en las actividades de campaña. De forma positiva tanto el CNE, como ONU Mujeres, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), CARE, World Vision, el Instituto de la Democracia y Ayuda en Acción, trabajaron en iniciativas de capacitación para candidatas y mujeres con cargos electos.

*Recomendación: Garantizar la adecuada aplicación de las disposiciones del Código de la Democracia contra la violencia política de género.*

La ley sobre el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) estableció la paridad de género para los órganos colegiados. Las reformas de 2020 introdujeron en el Código de la Democracia la paridad de género como requisito en la conformación del CNE y del TCE. Las mujeres están adecuadamente representadas en la administración electoral: dos de los cinco vocales del CNE son mujeres. La paridad de género también se ha observado en los niveles inferiores de la administración electoral. Sin embargo, sólo hay una mujer entre los cinco magistrados del TCE.

El presidente y el vicepresidente electos son hombres. Sólo hubo una mujer candidata a la presidencia, Ximena Peña (Alianza PAÍS), y siete candidatas a la vicepresidencia. En el gabinete del presidente saliente, sólo 4 de los 17 ministros eran mujeres. Queda por ver si el compromiso de Lasso con los derechos de las mujeres se reflejará en la composición de su gabinete. A pesar de que la legislación

---

<sup>45</sup> Las sanciones incluyen multas severas, la pérdida del cargo y/o la suspensión de los derechos políticos por un periodo de hasta cuatro años.

<sup>46</sup> [Estudio Violencia Política Contra Las Mujeres en el Ecuador](#) (2019).

<sup>47</sup> Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer (2021). Disponible en este [enlace](#).

<sup>48</sup> Enlace al informe [aquí](#).

establece que las organizaciones políticas deben garantizar la paridad de género en sus órganos directivos, estas disposiciones se han con cierta discrecionalidad. En consecuencia, salvo casos excepcionales como el de Izquierda Democrática, los órganos directivos de las organizaciones políticas siguen estando ocupados por hombres. ONU Mujeres indicó en su informe que el CNE daba por cumplido el requisito de paridad cuando este se daba al menos en estructuras inferiores a los órganos directivos. Así, inscribió organizaciones políticas que no cumplían con los requisitos de paridad de género a nivel directivo, entre ellas, Unidad Popular y Partido Socialista.

## 11. PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES

---

**Aunque se han introducido reformas legislativas para promover la participación política de las minorías nacionales, es necesario hacer un mayor esfuerzo para su inclusión en los organismos estatales. Durante la primera vuelta, se obviaron en gran medida cuestiones que afectan a las minorías nacionales.**

Ecuador ha ratificado los tratados internacionales pertinentes contra la discriminación<sup>49</sup>. La Constitución contiene varias disposiciones dedicadas a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio. La reforma del Código de la Democracia en 2020 dispone que el Estado debe adoptar acciones afirmativas para promover la participación en la democracia comunitaria de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubio, y que el CNE establecerá mediante un reglamento los mecanismos que la hagan operativa en los procesos de democracia interna y en la inscripción de candidatos<sup>50</sup>.

Aunque CREO-PSC, UNES e Izquierda Democrática incluyeron a indígenas y afroecuatorianos en sus listas de candidatos, la representación indígena en los cargos electos se atribuye principalmente a Pachakutik, que obtuvo un resultado sin precedentes en las elecciones a la Asamblea Nacional. Según la CONAIE, nueve asambleístas electos y uno al Parlamento Andino se autoidentifican como indígenas. Por el contrario, no existen organizaciones políticas afroecuatorianas o montubias ni asambleístas que se autoidentifiquen con estos pueblos.

Durante la campaña de la primera vuelta, los candidatos apenas tocaron temas relacionados con las minorías nacionales. Durante la segunda vuelta presidencial, y tras el llamamiento de Pachakutik a sus simpatizantes a anular su papeleta, ambos candidatos hicieron campaña en las comunidades indígenas. Días antes de la segunda vuelta presidencial, la dirigencia del pueblo Sarayaku en Pastaza (1.200 votantes) declaró que no iba a permitir que el CNE organizara elecciones en su territorio en protesta por el supuesto fraude electoral cometido contra Pachakutik. El CNE aceptó esta decisión y, por razones de seguridad, trasladó las mesas electorales a una comunidad cercana. Según el CNE, 400 electores votaron en estas mesas electorales.

La ley del CPCCS establece la inclusión de al menos un representante de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano o montubio en los cuerpos colegiados. Dos vocales del CNE, incluida la presidenta, son mujeres indígenas. Las organizaciones indígenas consideraron esta normativa como un paso importante hacia la inclusión en los puestos de decisión. Por el contrario, la Confederación Nacional Afroecuatoriana y el Pueblo Montubio del Ecuador afirmaron que no había habido avances con respecto a su participación en los distintos niveles de la administración electoral.

Las organizaciones indígenas se quejaron de que no se publicasen materiales de educación al votante en sus lenguas. Según el CNE, esto se debió a las limitaciones presupuestarias derivadas de la pandemia. En su informe de 2019, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las

---

<sup>49</sup> Entre otras, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1966 y la Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989.

<sup>50</sup> El censo de 2010 indica que la población que se autoidentificó como indígena representa el 7 por ciento, los afroecuatorianos el 7,2 por ciento y los montubios el 7,5 por ciento.

Naciones Unidas recomendó el uso de todas las lenguas indígenas en el espacio público. A nivel provincial, se observaron algunos esfuerzos. Por ejemplo, en Pastaza la delegación provincial del CNE contrató personal temporal con conocimientos de lenguas indígenas, con el fin de ayudar a la autoridad electoral a relacionarse con siete comunidades.

*Recomendación: Empezar mayores esfuerzos para incluir a los afroecuatorianos y montubios en la administración electoral y para publicar materiales y actividades de educación al votante en lenguas indígenas.*

## 12. PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

**El CNE organizó varios procedimientos para posibilitar el derecho de voto a las personas con discapacidad, como el programa de *Voto en casa*. Aunque esta es una iniciativa positiva, se requieren mayores esfuerzos para promover la participación efectiva e independiente de las personas con discapacidad en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que les afectan directamente.**

Ecuador es Estado Parte de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). La Constitución y el Código de la Democracia prevén medidas de acción afirmativa para garantizar la integración efectiva de las personas con discapacidad en la vida política y electoral. Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS), hay 426.738 personas con discapacidad certificadas en Ecuador<sup>51</sup>. El Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad concluyó que Ecuador no califica la discapacidad de acuerdo a los principios de la Convención. Por tanto, las cifras reales de personas con discapacidad podrían estar subestimadas.

En 2019, el Comité de las Naciones Unidas recomendó a Ecuador que se emprendan acciones para que las personas con discapacidad accedan a cargos de elección popular, incrementando y fortaleciendo su participación efectiva e independiente a través de las organizaciones que las representan en todos los procesos políticos del país. Sin embargo, las organizaciones nacionales que representan a las personas con discapacidad sostienen que el Estado ha hecho poco para promover la participación efectiva e independiente de estas personas en los procesos de toma de decisiones que les afectan directamente. Por ejemplo, el Colectivo Discapacidad y Derechos denunció que no se había consultado a las organizaciones que representan sus intereses sobre las tres últimas reformas de la Ley de Discapacidad. Con respecto a la campaña electoral, las organizaciones políticas no visibilizaron a este colectivo. Durante la campaña, algunos candidatos se refirieron a este colectivo, pero de forma superficial y sin concretar propuestas de política pública.

Aunque el voto es obligatorio en Ecuador, es optativo para las personas con discapacidad. El Colectivo Discapacidad y Derechos estima una tasa de participación electoral del 75 por ciento. En los últimos años se han registrado avances para garantizar que estos electores puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones. El CNE, en colaboración con el CONADIS y la Federación Nacional de Taxis, lanzó la campaña *Tienen derecho a votar*, que ofrecía un servicio de transporte gratuito para este colectivo. Además, se instalaron mesas electorales de atención preferente para las personas con discapacidad en los recintos electores, se les dio prioridad en las filas de votantes, y, si lo deseaban, podían contar con la ayuda de una persona de su confianza para marcar las papeletas. Para las personas ciegas alfabetizadas, existía la posibilidad de votar utilizando plantillas con sistema Braille.

El CNE organizó el programa de *Voto en casa* para posibilitar el derecho de voto a las personas que, de otro modo, no lo hubieran podido ejercitar. Aunque esta es una iniciativa positiva, recibió algunas críticas por parte de algunas organizaciones de personas con discapacidad ya que el programa incluía

---

<sup>51</sup> Consulte las estadísticas oficiales [aquí](#).

sólo a personas mayores de 50 años con una discapacidad superior al 75 por ciento. Estas organizaciones también cuestionaron la forma en que se había organizado, puesto que implicaba el acceso de un grupo número de funcionarios a los domicilios y esto se percibía como una invasión a su privacidad. En las elecciones generales de 2021, sólo 653 electores se inscribieron para participar en este programa. Esta baja participación pudo estar motivada por la pandemia. Antes de la segunda vuelta, las federaciones nacionales de personas con discapacidad auditiva y visual pidieron mayor inclusión de intérpretes de señas o de subtítulos tanto en los enlaces oficiales del CNE como en la propaganda electoral, así como más información sobre el acceso a las papeletas de votación en sistema Braille y otros protocolos de votación.

*Recomendación: Invertir mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de voto de las personas con discapacidad, y hacer a las organizaciones de discapacitados partícipes del proceso de toma de decisiones.*

### 13. PARTICIPACIÓN DEL COLECTIVO LGBTI

---

**La reforma de la Ley del Registro Civil permitió cambiar el género en el documento nacional de identidad. La MEE-UE observó pocas acciones para abordar los comentarios homófobos de los candidatos durante la campaña.**

El marco jurídico parece adecuado para proteger la participación política de la comunidad LGBTI. La Constitución de 2008 establece que nadie podrá ser discriminado por razones de orientación sexual o identidad de género, y que el Estado adoptará acciones afirmativas para promover la igualdad real de derechos. El Código de la Democracia prohíbe la discriminación y promueve la igualdad, pero no hace mención específica a la comunidad LGBTI. En su informe de 2019, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas expresó su preocupación por la persistencia de discriminación sistémica y por manifestaciones violentas contra la comunidad LGBTI.

Se introdujeron algunas iniciativas progresistas para promover la igualdad, la inclusión y la participación política del colectivo LGBTI. La reforma de la Ley de Registro Civil de 2016 permitió que una persona cambiara de género en el registro civil y que su nueva identidad quedase reflejada en el documento de identidad. Esta reforma, impulsada por activistas transgénero, garantizaba que a su vez la información de la identidad de género auto percibida estuviera reflejada en el registro electoral. La medida fue muy bien acogida, especialmente porque durante la jornada electoral los hombres y las mujeres votan en juntas receptoras del voto distintas.

Hubo también otros avances de carácter progresista, como el reconocimiento al derecho de las personas del mismo sexo a contraer matrimonio en 2018. Sin embargo, la discriminación y la intolerancia hacia las personas LGBTI prevalece. El Código de la Democracia prohíbe expresamente los mensajes de campaña que promuevan la discriminación y la intolerancia. La MEE-UE estima que el CNE debería haber dado una respuesta clara e inequívoca al discurso de odio. Por ejemplo, el candidato presidencial Gerson Almeida (Ecuatorianos Unidos) hizo comentarios discriminatorios contra el colectivo LGBTI durante una entrevista con los medios de comunicación y en una rueda de prensa<sup>52</sup>. Dos personas presentaron una denuncia ante el TCE que fue desestimada.

También hubo ejemplos de discursos de odio por parte de algunos candidatos que circularon por las redes sociales. Por ejemplo, durante la campaña electoral la candidata a la Asamblea Nacional Universi Mejía (*Honestidad*) publicó en Facebook comentarios despectivos dirigidos a la comunidad LGBTI. La *Asociación Silueta X* reaccionó presentando una denuncia ante el TCE, que también fue desestimada por cuestiones de procedimiento y falta de fundamentación. Cabe destacar que la normativa legal sobre violencia política sólo se refiere a las mujeres, por lo que no se aplica a las

---

<sup>52</sup> En una entrevista con el medio digital La Posta, emitida el 22 de diciembre de 2020, el candidato aseguró que tanto los homosexuales como los ladrones eran pecadores y que deben "arrepentirse para ir al cielo."

personas transgénero que no han cambiado su género en el documento de identidad. El 6 de febrero se hizo viral en las redes sociales un vídeo en el que el candidato a la vicepresidencia Alfredo Borrero (CREO-PSC) defendía las terapias de conversión de orientación sexual e identidad de género.

Se ha producido un retroceso en cuanto a la representación de las personas LGBTI en los cargos de elección popular. Según los interlocutores, en las elecciones de 2017, hubo 23 candidatos abiertamente LGBTI, en cambio en las elecciones de 2021 hubo muchos menos. La candidata abiertamente LGBTI más visible fue Pamela Troya, promotora del matrimonio igualitario en Ecuador, que se presentó a la Asamblea Nacional con Unidad Popular. Según la Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBTI, otros tres candidatos abiertamente LGBTI se presentaron con UNES, el PSC y Pachakutik. Al momento de redactar este informe, ningún candidato abiertamente LGBTI había obtenido un escaño en la Asamblea Nacional.

#### **14. ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y OBSERVACIÓN INTERNACIONAL**

---

**La fuerte participación de observadores nacionales e internacionales constituyó una medida de transparencia positiva. Las organizaciones de la sociedad civil se implicaron activamente y emitieron numerosos informes cualitativos a lo largo del proceso electoral y en las jornadas electorales.**

El CNE adoptó una política transparente y adecuada hacia la observación. El CNE organizó una observación nacional que durante las jornadas electorales desplegó alrededor de 2.000 observadores provenientes en su mayoría de organismos del estado, pero también de universidades y de la sociedad civil. La Unión Europea apoyó esta observación con fondos para la capacitación y para la adquisición de los kits de bioseguridad. A lo largo de la campaña, Participación Ciudadana publicó numerosos informes sobre su monitoreo de la violencia política contra candidatas en Twitter y el uso del Fondo de Promoción Electoral. La Fundación Ciudadanía y Desarrollo (socia de Transparencia Internacional) publicó un análisis detallado de la financiación de las campañas de los candidatos presidenciales. Fundamedios monitoreó los ataques a la libertad de prensa, la libertad de expresión y el acceso a la información en el contexto de la campaña electoral, y el Grupo Faro implementó la iniciativa *Ecuador Decide*, que promovía el voto informado mediante la información a los ciudadanos sobre los programas de gobierno y otros temas electorales.

Participación Ciudadana, que desplegó alrededor de 500 observadores, informó que las elecciones del 7 de febrero fueron tranquilas, aunque hubo aglomeraciones fuera de los recintos electorales y por tanto no se respetó el distanciamiento social. Tras el anuncio del CNE de los resultados del conteo rápido, Participación Ciudadana pidió a los actores involucrados en el proceso electoral que mantuvieran la calma hasta el anuncio de los resultados oficiales. Durante la segunda vuelta presidencial, Participación Ciudadana destacó que se habían respetado las medidas de bioseguridad, el escrutinio estuvo bien organizado y la transmisión de resultados del CNE fue rápida y eficiente.

Junto con los tres integrantes de la MEE-UE, había varias organizaciones internacionales de observación electoral: la Organización de los Estados Americanos (OEA), encabezada por la exvicepresidenta panameña Isabel de Saint Malo García, el Parlamento del MERCOSUR, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), la Asociación de Organismos Electorales del Mundo (A-WEB), la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL), el Parlamento Andino y el Acuerdo de Lima. Varias misiones diplomáticas, incluida la de la Unión Europea, observaron las elecciones. Las mismas organizaciones nacionales e internacionales observaron la segunda vuelta presidencial, y a ellas se sumó la Iniciativa Democrática de España y las Américas (IDEA-Democrática), encabezada por el expresidente colombiano Andrés Pastrana.

Los informes de los observadores internacionales sobre las jornadas electorales fueron en su mayoría positivos. La OEA señaló que Ecuador dio un salto cualitativo en la calidad de sus procesos electorales, y felicitó al CNE por la organización de las elecciones dados los desafíos que planteaba la pandemia. El informe destacó que los resultados de la segunda vuelta presidencial se publicaron en tiempo real. El Parlamento del MERCOSUR elogió el desempeño general del CNE y evaluó positivamente la decisión de la autoridad electoral de no realizar un conteo rápido en la segunda vuelta presidencial. La COPPPAL destacó el éxito del CNE en la organización de las elecciones a pesar de las dificultades de la pandemia. El informe también calificó positivamente las mesas electorales especiales para personas con discapacidad.

## 15. VOTACIÓN, ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

---

### 15.1 Elecciones generales, 7 de febrero

**La jornada electoral se caracterizó por desarrollarse de forma tranquila y organizada, gozó de una alta participación, pero registró largas filas de votantes y algunos miembros de las juntas receptoras del voto no se mostraron suficientemente capacitados. Tras conocerse el resultado del conteo rápido que mostraba de un empate técnico en el segundo puesto entre Pérez y Lasso, se instaló un clima de desconfianza en la ciudadanía. A ello se sumaron las alegaciones de fraude por parte de Pérez, quien solicitó un recuento masivo de votos. Los resultados finales confirmaron una segunda vuelta entre Arauz y Lasso.**

#### *Votación*

En las elecciones generales de 2021 había un total de 13.099.150 ecuatorianos registrados para votar. Esta cifra incluye a 410.239 ecuatorianos residentes en el exterior que se registraron para votar en los 40 países que cuentan con infraestructura para organizar el voto en el exterior. En Nicaragua no se votó debido a la ruptura de relaciones diplomáticas.

Según los informes de los observadores, la votación se desarrolló sin problemas y tan solo se registraron incidentes menores. El CNE se mostró bien preparado para organizar la jornada electoral y distribuyó a tiempo el material electoral a las 38.979 juntas receptoras del voto (JRV) del país. El CNE logró entregar las papeletas para el Parlamento Andino a todas las juntas receptoras del voto del país. Sin embargo, estas no llegaron a las juntas del exterior de Bolivia, Brasil, Colombia y Cuba, ni a los países que formaban parte de la circunscripción exterior de Europa, Asia y Oceanía.

El CNE confirmó la apertura de todas las JRV. Participación Ciudadana indicó que el 91 por ciento de las JRV abrieron dentro de la hora prevista. Algunos miembros de JRV no se presentaron y prefirieron pagar la multa estipulada. Esto originó un retraso en la apertura de algunas juntas al tener que incorporarse a ellas miembros capacitados que estaban asignados a otras juntas, así como votantes que esperaban en la fila.

Las medidas de bioseguridad fueron generalmente satisfactorias, sin embargo, las restricciones de acceso redujeron el flujo de electores a los recintos electorales, lo que provocó largas filas durante la mañana. Algunos interlocutores expresaron su preocupación por el hecho de que en algunos lugares no se respetaran las medidas de distanciamiento social. Al mismo tiempo, las filas dentro de los recintos electorales eran relativamente cortas. A media mañana, el CNE solicitó a las fuerzas de seguridad que suavizaran las restricciones de entrada para garantizar que todos los electores pudieran votar antes del cierre de las urnas. Esta medida tuvo un efecto positivo, al facilitar el acceso de los votantes a las JRV.

Los miembros de las JRV demostraron mayoritariamente un buen conocimiento de los procedimientos de votación y los representantes del CNE estuvieron disponibles para asesorar cuando surgieron dudas. Se observaron algunas diferencias en la aplicación de los procedimientos

establecidos entre las JRV. Por ejemplo, en algunos lugares no se pidió que los votantes se quitaran la mascarilla para proceder a su identificación.

Los observadores identificaron una escasa presencia de delegados políticos durante la votación. Cuando sí estuvieron presentes, estos eran en su mayoría de UNES y de CREO-PSC. En muchos lugares no se permitió el acceso de los delegados políticos a las JRV. Solo fueron autorizados a permanecer en la entrada de la JRV y observar los procedimientos de voto desde una distancia considerable. Aunque la justificación de esta medida fue la obligatoriedad de distanciamiento social, las aulas eran lo suficientemente amplias para albergar a delegados políticos y observadores, y al mismo tiempo garantizar las medidas de seguridad y el voto secreto. Una mejor configuración de las JRV habría permitido aumentar las posibilidades de que los delegados políticos estuvieran presentes.

Las personas con discapacidades físicas, los adultos mayores y las mujeres embarazadas tuvieron prioridad en el acceso a los recintos electorales. Sin embargo, las JRV no fueron generalmente accesibles para las personas con movilidad reducida debido a los tramos de escaleras. Para solventar este problema, las JRV dispusieron de mesas de atención especial para los votantes con necesidades especiales. El procedimiento de voto para estas personas consistió en acercarles el material electoral, incluida la urna. Las personas con discapacidades pudieron ser asistidas por una persona de su confianza.

### ***Escrutinio***

Contrariamente a las buenas prácticas internacionales, no se permitió votar a los electores que seguían haciendo fila al cierre de la votación. Algunos candidatos, entre ellos Arauz y Hervás, pidieron al CNE una ampliación del horario de las JRV para no privar de sus derechos a estos votantes. Sin embargo, las JRV del voto cerraron a las 17:00 horas como establece la ley.

El escrutinio en las JRV se realizó en presencia de los delegados políticos y observadores. A pesar del límite de 350 votantes por JRV y de la introducción de un sistema de listas cerradas para la Asamblea Nacional, cada elector tuvo que marcar cuatro papeletas y el escrutinio se prolongó durante varias horas. Los miembros de las JRV tuvieron dificultades para rellenar las actas de resultados, debido a una capacitación insuficiente y al cansancio (muchos estuvieron trabajando durante 16 horas). También se percibió un menor compromiso, que podría estar ligado a la importante reducción de su remuneración. Los coordinadores de recinto estuvieron disponibles para asistir a los miembros de las JRV, pero esta asistencia se vio obstaculizada por el retraso en sus contrataciones y por una capacitación inadecuada. La MEE-UE observó que la mayor parte de las papeletas presidenciales anuladas fueron invalidadas de manera intencional.

### ***Transmisión de resultados y conteo rápido***

El Sistema Electoral de Transmisión y Publicación de Actas y Resultados (SETPAR) funcionó bien y los resultados se publicaron la noche de las elecciones por provincia y circunscripción electoral. Los resultados por JRV y las imágenes escaneadas de las actas de resultados estuvieron disponibles para los contendientes en el transcurso de la noche de las elecciones y una semana después para la ciudadanía. Los resultados se compartieron en una página web específica y en una aplicación para teléfonos móviles, y al mismo tiempo fueron transmitidos en directo en Facebook y YouTube. Para evitar interrupciones en la publicación de los resultados, se establecieron dos centros de bases de datos distintos, uno en Quito y otro en Guayaquil. A las 23:50 horas de la noche electoral se había procesado el 60 por ciento de las actas de resultados.

El CNE realizó un conteo rápido con una muestra de 2.425 actas de resultados de JRV (el 6,25 por ciento de todas las JRV). El CNE dio a conocer los resultados del conteo rápido a las 21:00 horas, que confirmó la celebración de una segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 11 de abril. Con un margen de error del 1 por ciento, el conteo rápido atribuyó a Arauz el 31,50 por ciento de los votos, a Pérez, el 20,04 por ciento, a Lasso, el 19,97 por ciento y a Hervás, el 16,28 por ciento. Este escenario planteó un empate técnico en el segundo puesto entre Pérez y Lasso. Posteriormente, el

CNE hizo un segundo anuncio con toda la muestra donde el segundo puesto pasaba a Lasso con el 20.05 por ciento frente a Pérez con el 19.85 por ciento.

Las reacciones de los candidatos fueron diversas. Arauz reconoció la autenticidad del conteo rápido del CNE, pero sugirió que el CNE no había adoptado una postura responsable al publicar un conteo rápido en el que el resultado del segundo lugar no era claro. Pérez pidió a sus simpatizantes que estuvieran atentos en los próximos días para proteger su voto. Lasso insistió en que no reconocería los resultados preliminares hasta que se hubiesen computado todas las actas de resultados.

### ***Cómputo de resultados***

Las 24 Juntas Provinciales Electorales (JPE) y la Junta de Exteriores celebraron las sesiones permanentes para decidir sobre la validez de las actas de resultados. Este proceso de revisión contó con la presencia de delegados políticos y observadores. Se registró un elevado número de actas de resultados con novedad (13,69 por ciento, 5.466 actas). Guayas contabilizó el mayor número de actas de resultados que requerían una revisión (1.880). La JPE de Guayas sostuvo que esta provincia normalmente registra entre un 10 y un 12 por ciento de actas con novedad.

El CNE determinó que no hubo manipulación intencionada de los resultados y que las inconsistencias podrían explicarse por las ausencias de algunos miembros de las JRV debido al temor al contagio del COVID-19, lo que requirió la incorporación de miembros de JRV no capacitados. También se constató que, en general, los miembros de las JRV no habían recibido suficiente capacitación. Además, puso en evidencia que los coordinadores de los recintos de voto carecían de la suficiente capacitación para orientar a los miembros de las JRV. Debido a la gran cantidad de actas con novedad y recursos presentados por los delegados políticos, se procedió a la reapertura de un total de 5.282 urnas en los diferentes niveles de elección. Más de 1,4 millones de papeletas fueron recontadas, lo que no dio lugar a una modificación significativa de los resultados.

### ***Controversia en torno al recuento de votos***

Tras el anuncio de los resultados del conteo rápido del CNE el 7 de febrero, que daban a Pérez el segundo lugar y a Lasso el tercero, se generó un ambiente de incertidumbre en torno a los resultados. Conforme avanzaba el escrutinio en las provincias más pobladas, la tendencia reflejaba que Lasso acabaría desplazando a Pérez para hacerse con el segundo lugar.

Pérez reaccionó con declaraciones públicas en las que afirmó que se había puesto en marcha un plan de fraude para arrebatárle el segundo puesto. Convocó a movilizaciones nacionales y, finalmente, solicitó al CNE que realizara un nuevo recuento de las elecciones presidenciales focalizado en ciertas provincias del país. El CNE se reunió públicamente con Lasso y Pérez para discutir la posibilidad de un recuento. Sin embargo, las conversaciones no se basaron en criterios sustantivos y se deterioraron hasta convertirse en una negociación entre los dos candidatos. El pleno del CNE actuó casi como mero espectador, sin proceder a ninguna intervención para centrar la discusión en las posibilidades que brinda el Código de la Democracia para dar transparencia al proceso de resultados. Finalmente, el CNE llegó a un acuerdo con los dos candidatos para realizar un recuento de más de la mitad de las papeletas de la elección presidencial. Pocos días después, el CNE y Lasso se echaron atrás sobre lo acordado y exigieron a Pérez que realice las reclamaciones de conformidad con la ley.

Los recuentos indiscriminados, o sobre la base de acuerdos entre candidatos, no están recogidos en la normativa electoral<sup>53</sup>. Un recuento de esta envergadura habría requerido de ingentes recursos y numerosos delegados políticos y se hubiera prolongado a lo largo de varios días. La MEE-UE entiende que, cualquiera que hubiera sido el acuerdo, este debería haberse alcanzado dentro de los

---

<sup>53</sup> El Código de la Democracia prevé un recuento por parte de las JPE si las actas de resultados revelan inconsistencias numéricas, si faltan las firmas del presidente y del secretario, o cuando un delegado político presenta pruebas de que un acta de resultados ha sido manipulada.

límites de la ley. Es importante destacar que Pachakutik presentó pocas pruebas para fundamentar su petición.

Una vez descartada la idea de recuentos masivos por parte del CNE y de Lasso se siguió el anuncio de una marcha indígena pacífica convocada por ECUARUNARI (la principal organización de hablantes de quechua de la Sierra) y CONAICE (Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador) bajo el lema *Paz y Democracia*. La marcha pacífica arrancó en Loja, en el sur de Ecuador, y llegó a la sede central del CNE en Quito el 23 de febrero. Se solicitaba un recuento del 100 por ciento de las actas en Guayas y un recuento del 50 por ciento en 16 provincias. Varias organizaciones sindicales, entre ellas el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), se unieron a la marcha con destino final en la sede central del CNE.

### ***Intervenciones de la Contraloría y de la Fiscalía en el proceso electoral***

Tras el anuncio de los resultados, el contralor solicitó al CNE que adoptara una resolución ordenando una auditoría del sistema informático de resultados. Ese mismo día, la Fiscalía solicitó el registro y retención de información de la base de datos de resultados, especialmente la de Guayas, así como otras informaciones sobre usuarios y sobre los códigos de seguridad. Ambas solicitudes respondían a denuncias previas de Pérez en relación con supuestas anomalías en la base de datos de las actas de resultados.

Contraloría fundó la solicitud en su facultad de fiscalizar el gasto público y en su recomendación de 2020 de auditar los sistemas internos del CNE. Por otro lado, la Fiscalía determinó retener esta información para investigaciones futuras. El CNE decidió realizar una auditoría una vez concluido oficialmente el proceso electoral, ya que necesitaba más tiempo de preparación para cumplir con la solicitud del contralor. El CNE defendió que la solicitud de información de la Fiscalía no podía ser atendida hasta que dispusiera de los resultados definitivos tras el período de impugnaciones.

Arauz presentó una denuncia ante el TCE contra la solicitud de auditoría del contralor. Diferentes actores involucrados en el proceso electoral y los observadores internacionales manifestaron su preocupación por la posibilidad de que instituciones ajenas a la autoridad electoral estuvieran obstaculizando el buen desarrollo del proceso electoral. Estos actores destacaron que ambas solicitudes se abrieron para su investigación basándose en las pocas evidencias presentadas por Pachakutik en su denuncia por fraude. La MEE-UE entiende que estas solicitudes oficiales y públicas eran infundadas. Muchos interlocutores interpretaron estas peticiones como un intento directo de interferencia. Como indica más arriba este informe, la intervención de la Contraloría en el proceso electoral fue cuestionable, y el papel de la Fiscalía para dictaminar responsabilidades penales podría fortalecerse con una mayor cooperación con el TCE para proteger las pruebas que ulteriormente podrían utilizarse para posibles investigaciones penales.

### ***Resultados preliminares***

El CNE anunció los resultados preliminares de las elecciones presidenciales el 21 de febrero: Arauz obtuvo un 32,72 por ciento de los votos, Lasso, un 19,74 por ciento, Pérez, un 19,39 por ciento y Hervás, un 15,68 por ciento. La diferencia entre Lasso y Pérez fue tan sólo de 32.600 votos.

El anuncio de los resultados de las elecciones presidenciales se retrasó cuatro días porque 34 actas de resultados del voto en el exterior no habían llegado a Ecuador. Los resultados de la Asamblea Nacional y del Parlamento Andino se retrasaron tres días más porque no llegó un acta de resultados. La MEE-UE considera que estos retrasos en el anuncio de resultados fueron innecesarios, sobre todo teniendo en cuenta los ajustados plazos del calendario electoral y el hecho de que el CNE disponía de otros mecanismos, como, por ejemplo, las imágenes escaneadas de las actas, para agilizar la integración de estas actas de resultados en el cómputo.

### ***Impugnaciones a los resultados preliminares***

Pachakutik presentó al CNE impugnaciones relacionadas con un total de 27.767 actas de resultados de la votación presidencial. Solicitó que se analizaran 20.534 actas de resultados porque en una misma JRV los resultados electorales de los diferentes niveles de elección (presidenciales, a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino) variaban entre sí. También interpuso recursos sobre 7.233 actas de resultados por inconsistencias numéricas y falta de firmas. El CNE rechazó llevar a cabo un análisis sobre las variaciones de los resultados electorales, ya que esta no es una causal contemplada en la ley y además estas actas ya habían sido revisadas durante el escrutinio ante las JPE en presencia de los delegados políticos. Una vez revisadas las 7.233 actas presentadas por Pachakutik, el CNE confirmó que 1.453 estaban repetidas, 5.409 no presentaban inconsistencias y 340 ya habían recontadas anteriormente. Por ello, el CNE procedió al recuento de 31 actas de resultados que contenían inconsistencias numéricas o carecían de firmas.

Pachakutik recurrió la decisión del CNE ante el TCE sobre la base de los mismos argumentos y aduciendo además un fraude electoral. El 19 de marzo el TCE desestimó el recurso de Pachakutik por falta de fundamentación jurídica al no haber encontrado un nexo causal entre lo jurídicamente invocado y las actas que presentaron como supuesta evidencia de las inconsistencias. Además, la alegación de fraude fue desestimada por cuanto esto no corresponde en jurisdicción al TCE. El fallo del TCE confirmó el anuncio de resultados del CNE del 21 de febrero. La sentencia del pleno del TCE era final y se adoptó por unanimidad. La sentencia se hizo pública tres días después de la fecha de inicio prevista para el período de campaña para la segunda vuelta. El TCE argumentó que Pachakutik no había indicado los criterios jurídicos para el recurso, ni la naturaleza de las inconsistencias o las razones para no aceptar las decisiones del CNE al respecto. De este modo, el TCE confirmó que las resoluciones del CNE eran válidas mientras no se demostrase lo contrario. Pachakutik continuó denunciando fraude electoral, aunque sus protestas públicas fueron disminuyendo paulatinamente.

Desde el acuerdo entre Lasso y Pérez, y antes del anuncio de los resultados, el CNE ya había comenzado a tramitar recursos sobre los resultados de manera incoherente y antes del plazo legalmente establecido para este fin. Este tratamiento incoherente de los recursos, combinado con las declaraciones contradictorias sobre el proceso de impugnación realizadas a los medios de comunicación de forma unilateral por parte de algunos vocales del CNE, creó confusión entre los actores involucrados en el proceso electoral sobre la base legal, los criterios, la autoridad competente y los plazos para las apelaciones. Esta confusión también se reflejó claramente en las sesiones plenarias del CNE, en las que se trataron repetidamente los mismos recursos. Por todo ello, la confianza de los diferentes actores involucrados en el proceso electoral sobre la seguridad jurídica de las decisiones del CNE disminuyó sustancialmente.

### ***Resultados finales***

El CNE anunció los resultados definitivos de la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 20 de marzo. Los resultados confirmaron que se celebraría una segunda vuelta presidencial entre los dos candidatos más votados, Arauz que obtuvo 3.033.791 millones de votos (el 32,72 por ciento) y Lasso que obtuvo 1.830.172 de votos (el 19,74 por ciento). La participación en las elecciones presidenciales alcanzó el 80,99 por ciento, los votos en blanco sumaron un 3,10 por ciento y los nulos, el 9,55 por ciento. El número de votos en blanco fue parecido al registrado en 2017, mientras que el número de votos nulos fue ligeramente superior.

Al momento de redactar este informe había varios recursos pendientes ante el TCE referidos a inconsistencias numéricas de ciertas actas de resultados de la Asamblea Nacional en Manabí. Por lo tanto, hasta ese momento el CNE aún no había asignado nueve escaños de la circunscripción provincial en Manabí. Este retraso se produjo por la superposición de recursos presentados por varias organizaciones políticas ante la JPE, el CNE y el TCE, y por la recusación de los jueces. Estaba previsto que la entrega de las credenciales pendientes a los asambleístas electos se produjera en una

fecha cercana al momento de la toma de posesión. Los resultados preliminares para la Asamblea Nacional, que quedan sujetos a cambios debido a los recursos pendientes, fueron los siguientes (véase Anexo 2):

El reparto de escaños de los 137 miembros de la Asamblea Nacional revela cinco fuerzas principales: 49 de UNES, 27 de Pachakutik, 18 del PSC, 18 de Izquierda Democrática, 12 de CREO, y los 13 escaños restantes se repartieron entre otras diez organizaciones políticas. Sólo 13 miembros fueron reelegidos, por lo que la Asamblea Nacional está compuesta en su mayoría por nuevos asambleístas. Las mujeres representan el 38 por ciento de la Asamblea Nacional, con 52 escaños. El Parlamento Andino tiene dos representantes de UNES, uno de Pachakutik, uno de Izquierda Democrática y uno del PSC. En las elecciones a la Asamblea Nacional, los votos en blanco sumaron un 10,27 por ciento y los nulos, un 14,13 por ciento. Los observadores electorales subrayaron que la mayoría de los votos anulados en los niveles presidencial y para la Asamblea Nacional fueron anulados de manera intencionada.

Arauz ganó en ocho provincias, Pérez, en trece, Lasso, en dos y Hervás, en una. Arauz obtuvo la victoria en siete provincias de la Costa y sólo una en la Sierra. Lasso venció en Pichincha y las Galápagos. Pérez obtuvo la mayoría de los votos en siete provincias de la Sierra y en las seis de la Amazonía. El cuarto lugar en la votación presidencial fue para Xavier Hervás, que ganó en Carchi y obtuvo el segundo lugar en seis provincias (Santo Domingo de los Tsáchilas, El Oro, Pichincha, Tungurahua, Loja y Pastaza). En Pichincha, la votación estuvo más repartida entre los cuatro candidatos principales, ya que Arauz obtuvo el 22,53 por ciento, Lasso, el 25,86, Hervás, el 23,25 y Pérez, el 16,71.

La votación en el exterior comprende tres circunscripciones: 1) Europa, Asia y Oceanía, 2) Estados Unidos y Canadá, 3) América Latina, el Caribe y África. Arauz ganó en las dos primeras circunscripciones, y Lasso, en la tercera. UNES obtuvo el 47,97 por ciento de los votos en Europa, Pérez, el 18,32 por ciento y Lasso, el 12,06 por ciento. En Estados Unidos y Canadá, Arauz obtuvo el 36,09 por ciento, Lasso, el 27,23 por ciento y Pérez, el 24,05 por ciento. En América Latina, el Caribe y África, Lasso sumó el 36,18 por ciento de los votos, Arauz, el 35,41 por ciento y Pérez, el 10,03 por ciento. Como en anteriores elecciones, la participación del voto en el exterior fue menor y se situó entre el 33,65 por ciento y el 19,53 por ciento.

## **15.2 Segunda vuelta de las elecciones presidenciales, 11 de abril**

**La actualización de las medidas de bioseguridad por parte del CNE evitó las largas filas de la primera vuelta. Muy pocas actas de resultados presentaron novedades gracias al refuerzo de la capacitación y a la simplificación de los procedimientos de escrutinio. La transmisión de resultados funcionó de manera óptima, sin los apagones que afectaron al sistema en elecciones anteriores, y el 94 por ciento de los resultados estuvieron disponibles la noche de las elecciones. Los resultados dieron una cómoda victoria a Lasso y Arauz reconoció su derrota esa misma noche.**

### ***Votación***

La segunda vuelta de las elecciones presidenciales se disputó entre Andrés Arauz y Guillermo Lasso. La votación no tuvo lugar en Chile debido a las estrictas medidas de seguridad implantadas por la pandemia. Según informaron algunos interlocutores y medios de comunicación, la votación se desarrolló de forma tranquila y organizada. No se registró ningún incidente significativo. Algunos miembros de las JRV no estuvieron presentes en el momento de la apertura. Sin embargo, todas las JRV abrieron dentro de la hora de apertura oficial.

Los observadores evaluaron de forma mayoritariamente positiva la actualización de las medidas de bioseguridad por parte del CNE. La afluencia de electores a los recintos electorales mejoró con respecto a la primera vuelta, con filas más cortas. La presencia de largas filas en algunos lugares se debió al retraso en la conformación y apertura de algunas JRV. Al igual que en la primera vuelta, se

dispuso una mesa de atención especial para las personas con discapacidades, y se dio prioridad de acceso a las personas con discapacidad, los adultos mayores y las mujeres embarazadas.

Al tratarse de una segunda vuelta con una sola papeleta, la votación se desarrolló con fluidez y rapidez. Los miembros de las JRV demostraron en general un buen conocimiento de los procedimientos de votación, pero, al igual que en la primera vuelta, se registraron algunas diferencias entre los recintos electorales en la aplicación de los procedimientos establecidos. Participación Ciudadana, con 500 observadores en nueve provincias, informó que los delegados políticos de UNES estuvieron presentes en el 67 por ciento de las JRV, los de CREO, en el 66 por ciento, y los del PSC, en el 22 por ciento. Sin embargo, como en la primera vuelta, sólo se les permitió permanecer en la entrada de la JRV y observar el desarrollo de la votación desde una distancia considerable.

Ambos candidatos realizaron declaraciones a la prensa en recintos electorales. Arauz no votó por ser residente en México, pero sí compareció ante los medios de comunicación promocionando su candidatura. Su binomio, Carlos Rabascall, pidió a sus simpatizantes que protegieran las urnas ante posibles fraudes. Tras ejercer su derecho al voto, Lasso realizó declaraciones a la prensa y promocionó su tienda política.

A lo largo de la jornada electoral, en las redes sociales circularon vídeos y fotos publicadas por los candidatos y otros actores del proceso electoral. Ambos candidatos publicaron vídeos en las redes sociales, con mensajes que animaban a los ecuatorianos a votar y a proteger la integridad de las urnas. Durante la jornada electoral, Lasso promovió activamente una campaña que defendía una mayor inclusión de los grupos vulnerables. Siguiendo la consigna de voto nulo, Yaku Pérez y varias organizaciones indígenas publicaron fotos de papeletas anuladas que contenían escritos denunciando fraude o brindando apoyo a Pérez.

### ***Escrutinio***

La naturaleza de las elecciones permitió un escrutinio simplificado y mayor facilidad para rellenar las actas de resultados. El escrutinio se realizó en presencia de los delegados políticos y de los observadores, que pudieron esta vez observar en el interior de las JRV. Los observadores constataron que la mayoría de los votos nulos fueron anulados de forma intencionada. Horas antes del cierre de las urnas en Ecuador, los usuarios de las redes sociales publicaron las actas de resultados del voto en el exterior.

### ***Transmisión de resultados***

El sistema de transmisión de resultados funcionó de manera óptima durante la noche de las elecciones y permitió que se transmitiera casi el 100 por ciento de los resultados esa misma noche. A diferencia de elecciones anteriores, los apagones no afectaron al sistema, lo que propició que ambos candidatos hicieran declaraciones públicas antes de las 21:00 horas en la que Lasso declaró su victoria y Arauz aceptó su derrota. El CNE habilitó una página web para publicar los resultados de cada JRV y las respectivas imágenes escaneadas de las actas de resultados. Los resultados se compartieron asimismo a través de una aplicación para teléfonos móviles y de una transmisión en directo vía Facebook y YouTube desde el centro nacional de resultados. A las 22:00 horas se había procesado casi el 94 por ciento de las actas de resultados. El CNE no realizó un conteo rápido en la segunda vuelta.

### ***Cómputo y anuncio de resultados preliminares***

El proceso de tabulación de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales en las JPE fue mucho más fácil, ya que se registró un menor número de actas de resultados con novedad respecto a la primera vuelta (el 4 por ciento, es decir, 1.623 actas). El CNE anunció el 18 de abril los resultados preliminares de las elecciones presidenciales. Lasso ganó con el 52,36 por ciento de los votos, frente al 47,64 por ciento de Arauz. La diferencia entre los dos candidatos fue del 4,72 por ciento (419.911 votos). Esta diferencia fue suficiente para disipar posibles tensiones asociadas a un resultado ajustado. No obstante, UNES presentó un recurso ante el CNE por inconsistencias numéricas de unas 1.900

actas de resultados. El CNE validó 510 de ellas, otras 1.357 también se consideraron válidas por coincidir el número de votos emitidos con el número de votantes, y se recontaron 28 actas de resultados. Así, el recurso interpuesto por UNES fue rechazado en su mayor parte y esta alianza recurrió la decisión ante el TCE.

Los resultados preliminares indicaron que la participación en la segunda vuelta presidencial (82,62 por ciento) fue mayor que en la primera (80,99 por ciento). El porcentaje de votos en blanco fue del 1,61 por ciento, y los votos nulos ascendieron al 16,2 por ciento, lo que supuso un aumento significativo en comparación con la primera vuelta (9,52 por ciento). La suma de los votos en blanco y nulos fue del 17,81, frente al 12,65 por ciento de la primera vuelta.

Las provincias de población mayoritariamente indígena y las provincias donde Pérez obtuvo buenos resultados en la primera vuelta registraron una mayor incidencia de votos nulos. En cinco provincias (Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Azuay) el número de votos nulos superó al número de votos para Arauz. En las provincias de la Costa no se registró un número significativo de votos nulos.

El voto a favor de Lasso en la segunda vuelta presidencial aumentó en 32,62 puntos con respecto a la primera vuelta, mientras que Arauz aumentó su participación en 14,92 puntos. Lasso ganó en 17 de las 24 provincias, mientras que Arauz lo hizo en las siete restantes. Arauz ganó en seis provincias de la Costa y en una de la región amazónica. Arauz ganó con mayor ventaja en Manabí y Los Ríos. Lasso ganó en una provincia costera (Santo Domingo de los Tsáchilas), en Galápagos, en diez provincias de la Sierra y en cinco de las seis provincias amazónicas (todas menos Sucumbíos). En las provincias de la Sierra y la Amazonía, Lasso ganó con amplio margen. Lasso obtuvo el 65,59 por ciento de los votos en Quito, el 52,39 por ciento en Guayaquil y el 61,15 por ciento en Cuenca.

En cuanto al voto en el exterior, en la circunscripción de Europa, Asia y Oceanía, Arauz obtuvo el 63,59 por ciento de los votos y Lasso el 36,41 por ciento. En la circunscripción de Estados Unidos y Canadá, Lasso obtuvo el 53,27 por ciento, frente al 46,73 por ciento de Arauz. En la circunscripción de América Latina, el Caribe y África, Lasso obtuvo el 53,35 por ciento, frente al 46,65 por ciento de Arauz. La participación del voto en el exterior fue mucho menor (entre el 24,31 por ciento y el 37,71 por ciento).

### ***Entorno postelectoral***

Cuatro horas después del cierre de las urnas, Lasso declaró su victoria y, al mismo tiempo, Arauz reconoció su derrota, felicitando al ganador. Lasso pronunció un discurso conciliador en el que subrayó que su futura administración garantizaría los derechos de los grupos vulnerables. En su discurso, Arauz se mostró optimista y señaló su voluntad de cooperar con el próximo gobierno en beneficio de los ecuatorianos. Arauz hizo un llamamiento a la paz, a la reconciliación y al respeto absoluto de los derechos humanos. También publicó un tuit para pedir el fin de la persecución política.

En el transcurso de los días siguientes, Lasso aseguró que gobernaría para todos los ecuatorianos y que el país necesitaba un gobierno de unidad nacional. En particular, se refirió a la independencia de funciones, la persecución política, la libertad de prensa y su intención de derogar la Ley de Comunicación. Contestando a preguntas sobre la igualdad de género, Lasso respondió que los requisitos de elegibilidad para su gabinete ministerial se basarían en méritos y honestidad.

La Asamblea Nacional intentó introducir recientemente iniciativas legales infructuosas para enmendar la Constitución y, entre otros asuntos, eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Una de las promesas de campaña de Lasso fue suprimir esta institución mediante consulta popular, ya que lo consideraba como un instrumento del gobierno anterior. En las semanas posteriores a la celebración de elecciones, el presidente electo Lasso inició una serie de encuentros para planificar el traspaso de poder y la formación de su gabinete. También entabló contactos con gobiernos extranjeros para definir las futuras relaciones internacionales de Ecuador. La Asamblea Nacional continuó debatiendo la propuesta de Ley para la Defensa de la Dolarización. Arauz convocó

movilizaciones contra este proyecto de ley, al entender que esta ley transfiere al Banco Central de Ecuador competencias del presidente de la República. Los escándalos de corrupción culminaron con la detención del contralor. El entorno postelectoral estuvo marcado por el recrudecimiento de la pandemia y un nuevo decreto de estado de excepción.

## **16. APOYO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL PROCESO ELECTORAL**

---

La cooperación internacional ayudó al CNE a enfrentarse a ciertos desafíos de cara a la preparación de las elecciones. El CNE contó con la ayuda de la UE (400.000 euros), España (350.000 euros) y la asistencia técnica financiada por Suiza, e implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD brindó asistencia técnica al departamento de informática del CNE, y colaboró en tareas de planificación y evaluación, así como en la elaboración y difusión de mensajes electorales. La UE también ofreció su apoyo con una misión de expertos que trabajó de forma remota asesorando sobre mejores prácticas de observación electoral. El objetivo de esta formación fue capacitar en materia de observación electoral a ciudadanos independientes miembros de la sociedad civil ecuatoriana. Los participantes en esta capacitación fueron seleccionados entre candidatos propuestos por universidades, organizaciones de la sociedad civil y observadores acreditados por el Consejo Nacional Electoral (CNE). La UE también donó material de bioseguridad al CNE.

La Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) también prestaron asistencia técnica. El CNE firmó numerosos acuerdos con organizaciones nacionales<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Con universidades públicas para la formación de miembros de las juntas receptoras del voto (estudiantes universitarios), con la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión Núcleo Pichincha y con la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión para promover la formación de periodistas y comentaristas, entre otras organizaciones.

## 17. RECOMENDACIONES (recomendaciones prioritarias en negrita)

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
<b>ADMINISTRACIÓN ELECTORAL</b>					
1	<p>“... la selección no se llevó a cabo conforme a los parámetros constitucionales establecidos y que careció de transparencia”.</p> <p>(Informe final, página 8)</p>	<p><b>Garantizar que los vocales del CNE sean seleccionados de forma transparente, y en conformidad con los criterios de oposición y méritos, tal y como establece la Constitución.</b></p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>Consejo de Transición Ciudadana y Control Social</p>	<p>El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>PIDCP, Art. 2(2): 1. "Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto, y que nos estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otra índole".</i></p> <p><i>PIDCP Art. 25: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades [...] votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas [...] que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores."</i></p>
2	<p>“... algunos vocales hicieron declaraciones públicas unilaterales que generaron confusión, en lugar de dar seguridad al proceso electoral”.</p> <p>(Informe final, página 8)</p>	<p><b>Desarrollar una estrategia de comunicación coherente y sólida para mejorar la capacidad del CNE de compartir sus decisiones colegiadas con una voz única y evitar así la desinformación y confusión. Esto podría lograrse mediante la incorporación de un equipo de comunicación.</b></p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p>	<p>Transparencia y acceso a la información.</p> <p><i>PIDCP Art.19 (2): "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole".</i></p> <p><i>CNUCC Art. 10: "Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte [...] adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<p><i>CDHNU OG 34 párr. 18: "El Artículo 19(2) del PIDCP enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos [...] junto con el Artículo 25, el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y el derecho del público en general a recibir información de los medios de comunicación".</i></p> <p><i>CDHNU OG 34 párr. 19: "Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, los Estados Parte deben poner en el dominio público la información gubernamental de interés público. Los Estados Parte deben hacer todo lo posible por garantizar un acceso fácil, rápido, eficaz y práctico a esa información".</i></p>
3	<p><i>"Las deficiencias en la capacitación de los coordinadores y de los miembros de las JRV dio lugar a un elevado número de actas de resultados con novedad en la primera vuelta. El CNE pudo haber subestimado el rol fundamental de los coordinadores ya que no estaban suficientemente preparados para orientar adecuadamente a los miembros de las JRV en la correcta cumplimentación de las actas de resultados".</i></p> <p><i>(Informe final, página 10)</i></p>	<p><b>Ampliar y reforzar el rol de los coordinadores, mediante una selección y capacitación temprana con el objetivo de que puedan estar mejor preparados para orientar adecuadamente a los miembros de JRV. Reforzar el rendimiento de los miembros de las JRV mediante una capacitación oportuna y mejorada, presencial y/o virtual, con un enfoque en la correcta cumplimentación de las actas de resultados, e introducir un sistema de controles para garantizar que la formación se lleva a cabo.</b></p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p>	<p>Elecciones auténticas que reflejen la voluntad de los electores.</p> <p><i>PIDCP Art. 25: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades [...] votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas [...] que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores."</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
<b>REGISTRO DE CANDIDATOS</b>					
4	<p>“... la ley no prevé un procedimiento para sustituir a los candidatos antes de la fase de inscripción definitiva”.</p> <p>(Informe final, página 13)</p>	<p>Establecer mecanismos jurídicos y plazos para sustituir a los precandidatos que renuncian antes de la fecha límite de inscripción final de las candidaturas.</p>	<p>Enmiendas a la Ley Electoral.</p> <p>En este ínterin, el CNE podría modificar el Reglamento para la inscripción de candidaturas de elección popular.</p>	<p>Asamblea Nacional</p> <p>CNE</p>	<p>Derecho y oportunidad de participar en los asuntos públicos y a ocupar cargos públicos.</p> <p><i>PIDCP Art. 25: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades [...] votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas [...] que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores."</i></p> <p><i>CDHNU OG. 25 para 16: "Las condiciones relativas a las fechas de presentación de candidaturas [...] deben ser razonables y no discriminatorias".</i></p>
5	<p>“... el sistema ofrece excesivas oportunidades recursivas que dilatan el proceso. Hay que resaltar que el principio de oportunidad es esencial en la resolución de los litigios electorales”.</p> <p>(Informe final, página 14)</p>	<p><b>Revisar el sistema de impugnaciones electorales para simplificar el proceso de recursos o ampliar el calendario electoral, de tal modo que todos los recursos puedan resolverse antes de abordar tareas clave como la impresión de papeletas.</b></p>	<p>Se requiere un cambio en las normas primarias.</p>	<p>Asamblea Nacional</p>	<p>El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>ICCPR Art.2(3): "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a a) Velar por que toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados disponga de un recurso efectivo [...]".</i></p> <p><i>CDHNU OG 25 párr 15: "Los Estados Parte deben garantizar que toda persona disponga también de recursos accesibles y eficaces".</i></p>
6	<p>“... la intervención de organismos estatales externos a la Función Electoral sólo sirvió para añadir confusión”.</p> <p>(Informe final, página 14)</p>	<p>Limitar las intervenciones de otros organismos estatales a las previstas en la ley. La intervención de la Contraloría General del Estado debe limitarse a una función técnica, y los jueces ordinarios deben limitar su función a decidir sobre los delitos electorales en el ámbito de su competencia.</p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>Contraloría General del Estado</p> <p>Poder judicial</p>	<p>El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>PIDCP, Art. 2(2): 1. "Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<p><i>PIDCP Art. 25: "Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades [...] votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas [...] que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores."</i></p> <p><i>CNUCC, Art. 5(1): "Cada Estado Parte [...] formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces [...] que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos públicos [...], la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas".</i></p> <p><i>Constitución, Art. 217: "La función electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral [...] Se regirán por principios de autonomía, independencia, [...].</i></p> <p><i>Código de la Democracia, Art. 16: "Ninguna autoridad extraña a la organización electoral podrá intervenir directa o indirectamente en el desarrollo de los procesos electorales ni en el funcionamiento de los órganos electorales".</i></p>
<b>ENTORNO DE CAMPAÑA</b>					
7	<p><i>"... los procedimientos burocráticos del CNE y los plazos ineficaces dieron lugar a dilatadas investigaciones que en algunos superaron los tiempos de prescripción para imponer sanciones".</i></p> <p><i>(Informe final, página 19)</i></p>	<p>Garantizar el cumplimiento adecuado de la presentación de informes sobre financiación de campañas y realizar las investigaciones oportunas, que deberían finalizarse preferentemente dentro del año fiscal.</p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p>	<p>Equidad en la campaña electoral; El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>CNUCC, Art. 5(1): "Cada Estado Parte [...] formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces [...] que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos públicos [...], la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<i>CNUCC Art.5(2): "Cada Estado Parte procurará establecer y promover prácticas eficaces encaminadas a la prevención de la corrupción".</i>
<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES</b>					
8	<p><i>"Diferentes iniciativas de monitoreo de medios revelaron la presencia de mensajes discriminatorios."</i> (Informe final, página 19)</p> <p><i>"...cuando se identificaron infracciones, la excesiva burocracia procedimental impidió una reacción adecuada y oportuna del CNE, que debía proceder a la presentación de un informe al TCE, la autoridad competente para pronunciarse sobre estas infracciones"</i> (Informe final, página 21)</p> <p><i>"... el CNE debe solicitar un informe de gastos a las cinco redes sociales más populares en el país. Los interlocutores consultados por la MEE-UE confirmaron que es poco probable que se facilite esta información, ya que las empresas tecnológicas no están obligadas legalmente a ello"</i> (Informe final, página 21)</p>	<p><b>Fortalecer los procesos y capacidades internas del CNE para garantizar la aplicación de la normativa de campaña electoral, incluyendo aspectos relacionados con los gastos de campaña y la lucha contra el discurso de odio y la desinformación, y permitir una respuesta jurídica adecuada y oportuna por parte del CNE en caso de infracción. Este objetivo podría lograrse estableciendo, por ejemplo, un monitoreo de medios de comunicación tradicionales y de redes sociales, acuerdos de colaboración entre el CNE y las plataformas de redes sociales (tal y como se ha hecho en otros países de la región), así como adoptando un Código de Conducta con las organizaciones políticas y/o los medios de comunicación tradicionales.</b></p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p> <p>Organizaciones políticas</p> <p>Plataformas de redes sociales</p> <p>Medios de comunicación</p>	<p>Equidad en la campaña electoral.</p> <p><i>CDHNU OG 25, párr. 20: "Debe establecerse una autoridad electoral independiente para supervisar el proceso electoral y velar por que se lleve a cabo de manera justa, imparcial y de conformidad con las leyes establecidas que sean compatibles con el Pacto".</i></p> <p>Libertad frente a la discriminación.</p> <p><i>PIDCP Art. 26 "[...] la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."</i></p> <p><i>PIDCP Art.9 (1): "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal"</i></p> <p><i>CDHNU OG 34 párr. 21: "[Sobre el Art 19(3)] el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas [...]."</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
<b>PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</b>					
9	<p><i>“Las organizaciones que trabajan con mujeres en la política informaron que algunas mujeres electas, particularmente a nivel local, recibieron presiones por parte de su suplente masculino para que renunciases y así ocupar su puesto”.</i></p> <p><i>(Informe final, página 26)</i></p>	<p>Reforzar el requisito de paridad de género reformando la Ley Electoral para especificar que los candidatos suplentes deben ser del mismo sexo que el candidato titular y desarrollar campañas de sensibilización sobre la paridad de género.</p>	<p>Enmiendas a la Ley Electoral.</p> <p>En este ínterin, el CNE podría modificar el Reglamento para la inscripción de candidaturas de elección popular.</p>	<p>Asamblea Nacional</p> <p>CNE</p> <p>Organizaciones Políticas</p>	<p>La participación de la mujer en los asuntos públicos / El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>CEFD M Art. 7: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...]".</i></p> <p><i>PIDCP Art.3: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto".</i></p> <p><i>PIDCP Art.2 (1): "Cada Estado Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".</i></p>
10	<p><i>“... la violencia política sigue siendo el principal obstáculo para la participación política de las mujeres”.</i></p> <p><i>(Informe final, página 26)</i></p>	<p>Garantizar la adecuada aplicación de las disposiciones del Código de la Democracia contra la violencia política de género.</p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p> <p>TCE</p> <p>Fiscalía General del Estado</p> <p>Organizaciones políticas</p>	<p>La participación de la mujer en los asuntos públicos; El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.</p> <p><i>CEFD M Art. 7: "Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...]".</i></p> <p><i>PIDCP Art.3: "Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<i>PIDCP Art.2 (1): "Cada Estado Parte se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".</i>
<b>PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES</b>					
11	<p><i>"... la Confederación Nacional Afroecuatoriana y el Pueblo Montubio del Ecuador afirmaron que no había habido avances con respecto a su participación en los distintos niveles de la administración electoral".</i> (Informe final, página 27)</p> <p><i>"Las organizaciones indígenas se quejaron de que no se publicasen materiales de educación al votante en sus lenguas".</i> (Informe final, página 27)</p>	Adoptar medidas concretas para involucrar a los afroecuatorianos y montubios en la administración electoral. Publicar materiales de educación al votante y realizar actividades electorales en lenguas indígenas.	No se requiere cambio normativo. Dar efecto a la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.	CNE Organizaciones políticas Organizaciones de la sociedad civil	<p>Libertad frente a la discriminación.</p> <p><i>PIDCP Art. 26 "[...] la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."</i></p> <p><i>PIDCP Art.9 (1): "Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal".</i></p> <p><i>CDHNU OG 34 párr. 21: "[Sobre el Art 19(3)] el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas [...]."</i></p> <p>Derecho y oportunidad de voto; Transparencia y acceso a la información.</p> <p><i>PIDCP Art. 19(2): "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<p><i>CDHNU OG. 25 párr. 11: "Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos [...] sobre una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación [...]".</i></p> <p><i>CDHNU OG 25 párr. 19 y 20: "Las personas con derecho a voto deben ser libres de votar por cualquier candidato [...] sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores"[...] los votantes deben estar protegidos contra toda forma de coacción para que revelen cómo van a votar o han votado, y de cualquier injerencia ilícita en el proceso de votación".</i></p> <p><i>CADH. 13 (1): "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole"</i></p> <p><i>El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2019) recomendó "asegurar la promoción del uso de todos los idiomas indígenas en el espacio público".</i></p>
<b>PARTICIPACIÓN DE GRUPOS VULNERABLES</b>					
12	<p><i>"... las organizaciones nacionales que representan a las personas con discapacidad sostienen que el Estado ha hecho poco para promover la participación efectiva e independiente de estas personas en los procesos de toma de decisiones que les afectan directamente".</i></p> <p><i>(Informe final, página 28)</i></p>	<p>Invertir mayores esfuerzos para mejorar las condiciones de voto de las personas con discapacidad, y hacer a las organizaciones de discapacitados partícipes del proceso de toma de decisiones.</p>	<p>No se requiere cambio normativo.</p>	<p>CNE</p>	<p>Libertad frente a la discriminación; El Estado debe tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos</p> <p><i>CDPD Art. 29(a)(i): "Los Estados Parte garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con los demás [...] a) [...] mediante i) la garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar".</i></p>

N.	CONTEXTO (Incluye la referencia a la página correspondiente del informe final)	RECOMENDACIÓN	MODIFICACIÓN SUGERIDA EN EL MARCO JURÍDICO	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	PRINCIPIO INTERNACIONAL/REGIONAL RELEVANTE PRINCIPIO/COMPROMISO/LEGISLACIÓN NACIONAL (Incluye el texto citado)
					<p><i>PIDCP Art.2 (1): "Cada Estado Parte se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".</i></p> <p><i>CDHNU OG 25, párr. 12: "Deberían adoptarse medidas positivas para superar las dificultades específicas [...] que impiden a las personas con derecho de voto a ejercer sus derechos de manera efectiva.</i></p>

Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEFDMD)

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)

## 18. ANEXO 1 – RESULTADO DEL MONITOREO DE LA MEE-UE DE MEDIOS TRADICIONALES Y REDES SOCIALES

---

La MEE-UE realizó un ejercicio de seguimiento cuantitativo y cualitativo de la campaña electoral en la prensa escrita.

La MEE-UE monitoreó tres periódicos privados con cobertura nacional durante los períodos comprendidos entre el 19 de enero al 26 de febrero, y entre el 16 de marzo al 8 de abril: *El Comercio* (Quito), *El Universo* y *Expreso* (ambos con sede en Guayaquil). El ejercicio de monitoreo consistió en realizar el seguimiento de la propaganda política y del contenido editorial –en centímetros cuadrados– asignado a los actores políticos, incluidos candidatos y organizaciones políticas, así como el tono del contenido editorial (positivo, neutro o negativo).

La MEE-UE monitoreó la propaganda política en las versiones digitales de estos periódicos durante los periodos comprendidos entre el 25 de enero y el 7 de febrero, y entre el 22 de marzo y el 11 de abril.

La MEE-UE monitoreó la propaganda política en dos medios nativos digitales, *Primicias* y *La República*, durante los períodos comprendidos entre el 25 de enero al 7 de febrero, y del 22 de marzo al 11 de abril.

Con el uso de herramienta de Facebook *CrowdTangle*, la MEE-UE rastreó el número de interacciones de las publicaciones de los candidatos al binomio presidencial en sus páginas de Facebook (‘me gusta’, ‘comentarios’ y ‘compartir’) durante los períodos comprendidos entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021, y entre el 16 de marzo y el 8 de abril.

La MEE-UE contabilizó los gastos de los candidatos en Facebook e Instagram utilizando la herramienta de Facebook *Ad Library* durante los períodos comprendidos entre el 31 de diciembre de 2020 y el 7 de febrero de 2021, y entre el 16 de marzo y el 11 de abril de 2021.

La MEE-UE analizó una muestra de 458.000 tweets y un millón de otras interacciones (‘me gusta’, ‘retuits’ y ‘menciones’) para identificar posibles agresiones verbales en Twitter durante el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021. La MEE UE analizó una muestra de 316.000 tuits y un millón de otras interacciones para identificar posibles agresiones verbales en Twitter durante el período comprendido entre el 16 de marzo y el 8 de abril de 2021. La muestra incluyó 81 cuentas de Twitter verificadas de candidatos a nivel presidencial y candidatos a asambleístas nacionales. Los datos fueron proporcionados por Twitter a través de su API - *Application Programming Interface* (Interfaz de Programación de Aplicaciones). Las interacciones en Twitter de las cuentas de los candidatos presidenciales y candidatos a asambleístas nacionales fueron igualmente proporcionadas por la herramienta API de Twitter.

La MEE-UE realizó un seguimiento de la plataforma verificadora de datos *Ecuador Verifica* para identificar narrativas falsas publicadas durante los períodos comprendidos entre el 5 de enero y el 7 de febrero, y entre el 16 de marzo y el 11 de abril.

La MEE-UE llevó a cabo un seguimiento de las cuentas de TikTok de los candidatos presidenciales y de los candidatos a asambleístas nacionales con el fin de analizar las estrategias de campaña en esta plataforma durante los períodos comprendidos entre el 19 de enero y el 9 de febrero, y entre el 16 de marzo y el 13 de abril.

Gráfico 1: Tono y espacio asignado al contenido editorial de los seis candidatos presidenciales más votados y sus organizaciones políticas. Primera vuelta: período de la campaña electoral comprendido entre el 19 de enero al 26 de febrero de 2021.

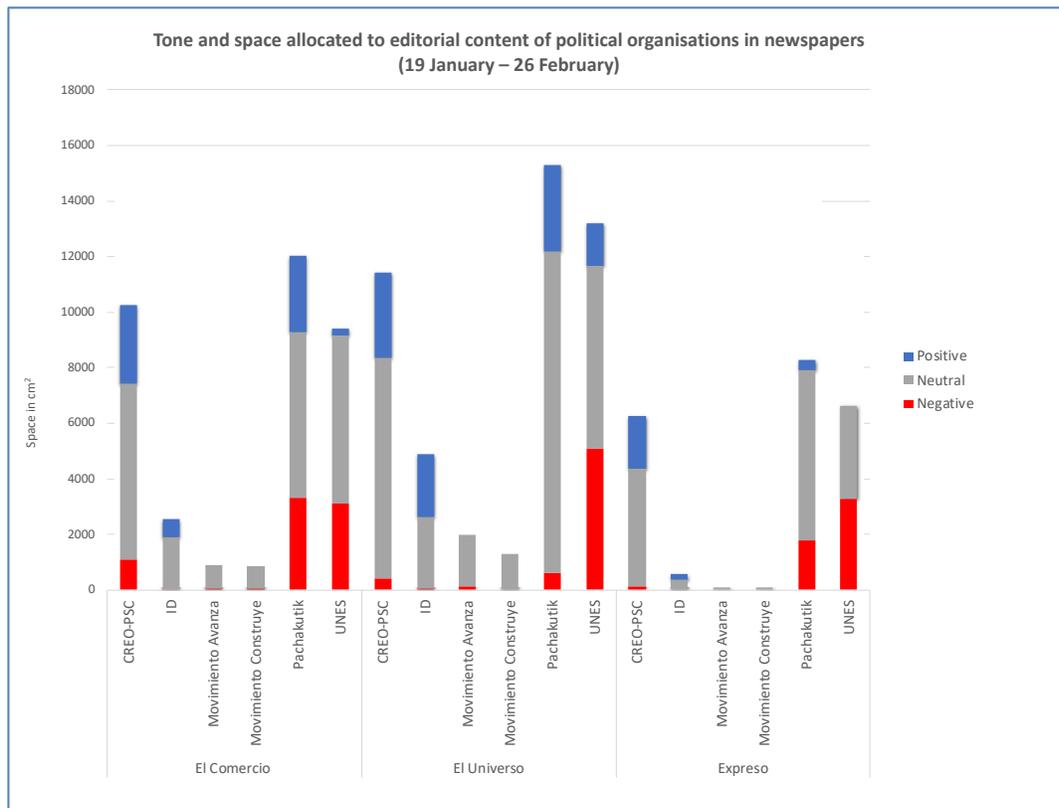


Gráfico 2: Interacciones de las cuentas de los candidatos presidenciales y candidatos a asambleístas nacionales en Twitter. Primera vuelta: período de la campaña electoral comprendido entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021.

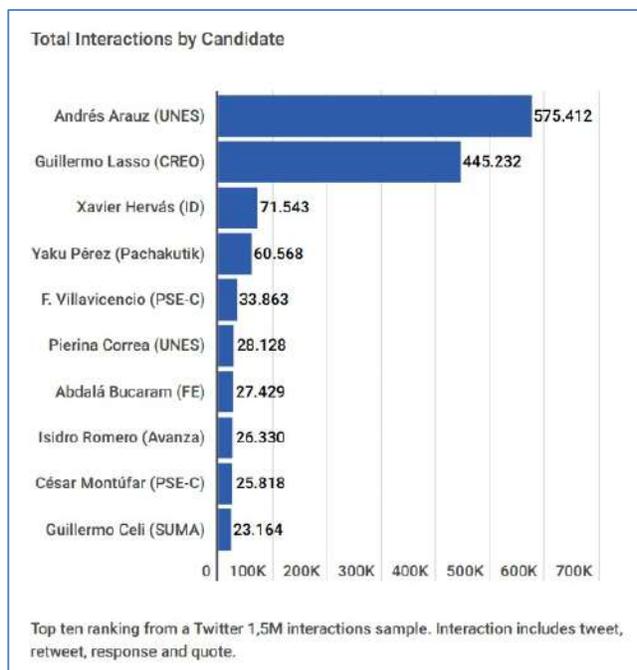


Tabla 3: Datos de CrowdTangle sobre las páginas de Facebook más dinámicas de los nueve candidatos presidenciales y vicepresidenciales. Primera vuelta: período de la campaña electoral comprendido entre el 31 de diciembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021.

Name	Total Interactions	Interaction Rate	Avg. Posts Per Day	Views on Owned Videos	Page Followers	Growth % and #
Average Total	1.03M	4.456%	6.22	7.83M	201,995.11	+134.29%
 <b>Andrés Arauz</b> ✓	3.16M	8.356%	8.31	17.11M	165,482	+75.64% +71,267
 <b>Guillermo Lasso</b> ✓	2.58M	0.636%	11.03	16.64M	1,054,084	+0.54% +5,681
 <b>Xavier Hervás</b> ✓	1.74M	10.613%	7.34	24.21M	115,110	+829.73% +102,729
 <b>Yaku Pérez Guartambel</b> ✓	1.33M	1.314%	7.8	10.51M	383,674	+6.70% +24,101
 <b>Carlos Rabascall</b> ✓	389,370	6.25%	3.51	1.24M	55,155	+19.58% +9,032
 <b>Virna Cedeño Escobar</b> ✓	57,051	3.887%	5.34	297,377	9,952	+73.35% +4,211
 <b>Alfredo Borrero</b>	33,816	5.423%	4.23	295,173	5,813	+124.01% +3,218
 <b>Gerson Almeida</b>	15,471	1.407%	1.2	185,314	26,504	+2.68% +693
 <b>María-Sara Jijón</b>	9,644	2.223%	7.23	15,415	2,182	+76.39% +945

Gráfico 4: Tono y espacio asignado al contenido editorial de los dos candidatos presidenciales y sus organizaciones políticas en la segunda vuelta - Período de campaña electoral comprendido entre el 16 de marzo y el 8 de abril de 2021.

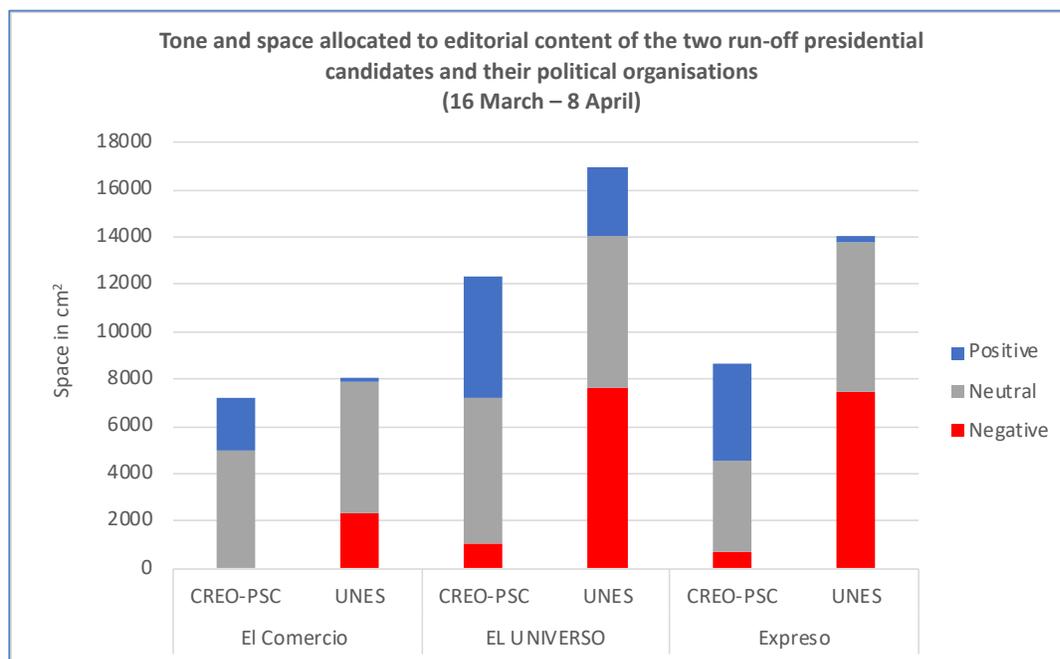


Gráfico 5: Interacciones en Twitter de las cuentas de los dos candidatos presidenciales. Segunda vuelta: período de la campaña electoral comprendido entre el 16 de marzo y el 8 de abril de 2021.

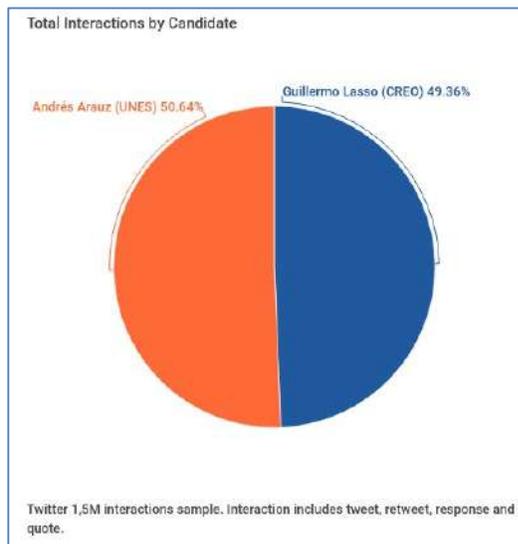


Tabla 6: Datos de CrowdTangle de las páginas de Facebook de los dos candidatos presidenciales. Segunda vuelta: período de la campaña electoral comprendido entre el 16 de marzo y el 8 de abril de 2021.

Page Name	Total Interactions	Interaction Rate	Avg. Posts Per Day	Views on Owned Videos	Page Followers	Growth % and #
Average Total	3.35M	3.426%	9.26	16.84M	706,091	+11.84%
1.  <b>Andrés Arauz</b> 	3.52M	5.321%	10.26	20.06M	306,942	+21.13% +53,537
2.  <b>Guillermo Lasso</b> 	3.18M	1.531%	8.26	13.62M	1,105,240	+2.54% +27,415

## 19. ANEXO 2 – RESULTADOS PRELIMINARES DE LA ASAMBLEA NACIONAL

---

<b>Organización política / Movimiento</b>	<b>Escaños nacionales</b>	<b>Escaños provinciales</b>	<b>Escaños en el exterior</b>	<b>Número total de escaños</b>
UNES	5	39	4	49
Pachakutik	3	23	1	27
ID	2	16	-	18
CREO	2	9	1	12
PSC	2	17	-	18
Alianza Honestidad	1	1	-	2
Avanza	-	2	-	2
Democracia Sí	-	1	-	1
Construye	-	1	-	1
Ecuatoriano Unido	-	2	-	2
PSP	-	1	-	1
Unión Ecuatoriana	-	1	-	1
Azuay Primero	-	1	-	1
MINGA	-	1	-	1
Acuerdo Ciudadano	-	1	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>	<b>116</b>	<b>6</b>	<b>137</b>

