



ECUADOR

INFORME FINAL

**Elecciones Presidenciales y para
la Asamblea Nacional**

26 de abril de 2009

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
UNIÓN EUROPEA

Junio 2009

Este informe ha sido elaborado por la Misión de Observación Electoral de La Unión Europea en Ecuador 2009 y presenta conclusiones sobre las elecciones generales de 26 de abril de 2009. Las opiniones en él vertidas no han sido adoptadas, ni aprobadas por la Comisión Europea y no deben ser tomadas como una declaración de la Comisión Europea. La Comisión Europea no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe, ni acepta responsabilidad de cualquier uso que se haga del mismo. Este informe está disponible en inglés y en español.

RESUMEN	1
I. INTRODUCCIÓN	6
II. ANTECEDENTES POLÍTICOS	6
A. Contexto Político 2006 - 2008	6
B. Período de Transición 2008-2009	7
C. Partidos Políticos y Movimientos	8
III. ASPECTOS LEGALES	8
A. Marco Legal para las Elecciones Generales de 2009.....	8
B. Estándares Universales y Regionales.....	8
C. La Constitución de 2008 y otra legislación aplicable	9
D. El Sistema Electoral	11
E. Delineación de Límites de las Circunscripciones.....	12
IV. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	13
A. Estructura y Composición de la Administración Electoral	13
B. Administración de las Elecciones	13
V. REGISTRO ELECTORAL.....	15
A. Derecho al Voto	15
B. Proceso de Registro.....	15
VI. EDUCACIÓN CIVICA Y DEL VOTANTE.....	16
VII. INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS Y CANDIDATOS.....	17
A. Inscripción de Partidos Políticos y Movimientos.....	17
B. Inscripción de los Candidatos	17
VIII. CAMPAÑA ELECTORAL Y AMBIENTE PRE-ELECTORAL	18
A. Descripción general de la Campaña Electoral.....	18
B. Uso de Recursos Estatales.....	20
C. Financiamiento de los Partidos Políticos.....	20

D. Financiamiento de Campaña	22
IX. LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES	23
A. Panorama y Marco Legal de los Medios de Comunicación.....	23
B. Condiciones para los periodistas	24
C. Monitoreo de la Cobertura de los Medios de las Elecciones.....	24
X. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.....	29
XI. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS INDIGENAS Y AFROECUATORIANOS	31
XII. OBSERVADORES INTERNACIONALES Y LOCALES	33
XIII. IMPUGNACIONES, APELACIONES Y QUEJAS.....	33
A. Impugnaciones, Apelaciones y Quejas	33
B. Acciones que buscan reparación por posibles violaciones de derechos garantizados constitucionalmente	35
C. Infracciones Electorales	36
D. Impugnaciones relativas a resultados electorales.....	37
XIV. JORNADA ELECTORAL.....	37
XV. RESULTADOS.....	39
A. Tabulación de los resultados	39
B. Recuento en las Juntas Provinciales Electorales	40
C. Proclamación y Análisis Político de los Resultados de las Elecciones	41
XVI. RECOMENDACIONES.....	46

RESUMEN

Las elecciones presidenciales y para la Asamblea Nacional se realizaron en Ecuador el 26 de abril de 2009. Bajo invitación y de conformidad con los memorandos de entendimiento firmados con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno de Ecuador, se desplegó una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE). Bajo la dirección del Jefe de observadores, señor José Ribeiro e Castro, miembro del Parlamento Europeo, se observó y evaluó el desarrollo de las elecciones en conformidad con los estándares internacionales para unas elecciones democráticas y se ha adherido a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones” que se celebró en las Naciones Unidas en Octubre de 2005. La MOE UE desplegó en todo el país 117 observadores procedentes de los estados miembros de la Unión Europea y de Noruega.

Las elecciones de 26 de abril de 2009 han marcado una nueva era en la historia constitucional de Ecuador y también significan el fin de una intensa sucesión de elecciones y referendos desde finales de 2006. Estas elecciones han sido organizadas en un corto plazo de tiempo y en circunstancias desafiantes: cinco elecciones diferentes, nuevas categorías de electores y una recién constituida administración electoral. Las elecciones se llevaron cabo de manera pacífica, aunque con algunas excepciones a nivel local. Las libertades de expresión y asamblea fueron generalmente respetadas. Sin embargo, la presencia dominante en los medios del presidente y candidato a la re-elección Rafael Correa durante el periodo de campaña electoral no benefició la equidad. Una situación similar ocurrió, en cierta medida, en las campañas de algunos prefectos y alcaldes, candidatos a la re-elección. Tras el día de la elección, incidentes entre candidatos seccionales, quienes rechazaban los resultados, aumentaron las tensiones políticas imperantes en el país.

En términos generales, el marco legal contribuyó para un proceso electoral democrático. La Constitución de 2008 estableció la separación entre las ramas administrativas y judiciales de la función electoral y la ampliación del derecho al voto a los miembros de las fuerzas de seguridad y a los detenidos sin sentencia condenatoria ejecutoriada, ciertas categorías de extranjeros y ciudadanos mayores de 16 años. Algunas de estas innovaciones, están en conformidad con recomendaciones de anteriores Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea¹. El marco legal estuvo altamente fragmentado debido a que la nueva ley de elecciones de 2009 no fue aplicable para este proceso, en consecuencia, deficiencias identificadas por MOE UE anteriores se mantuvieron. Se incluyen, entre otras, la falta de proporcionalidad en las sanciones por violaciones de campaña y de procedimientos adecuados para la suspensión de derechos políticos. Un aspecto positivo fue el que la nueva Ley de Elecciones de 2009 corrige varias de estas deficiencias.

En líneas generales, el CNE y sus organismos descentralizados han operado independiente y transparentemente. Los preparativos logísticos y operacionales previos a la jornada electoral se realizaron generalmente de manera eficiente. Sin embargo, algunas deficiencias en la capacitación de los miembros del personal electoral tuvo efectos negativos durante los procesos de conteo y tabulación de resultados. La transparencia se incrementó con una informativa página web y, con el monitoreo del proceso por parte de un gran número de observadores nacionales e

¹ Los informes de las MOE UE de 2007 y 2008 están disponibles al público en: www.euomecuador.org

internacionales. El CNE intensificó esfuerzos para aumentar la transparencia y confianza mediante una estrategia de comunicación abierta en los medios e invitando a participar a partidos y movimientos en la Comisión de Vigilancia del Proceso Electoral. Sin embargo, el CNE no pareció capaz de explicar claramente los procesos de tabulación a la ciudadanía en general y a los actores políticos, lo que le posicionó en una situación vulnerable ante las críticas. De hecho persistió, en cierto modo, la atmósfera de desconfianza hacia las autoridades electorales, observada en elecciones anteriores.

El registro electoral fue considerado como incluyente y gozó de la confianza tanto de partidos políticos como movimientos. Ecuador cuenta con un registro electoral pasivo con datos provenientes del Registro Civil. Un total de 10.529.765 electores figuraron en el padrón electoral, lo que significa un aumento de más del 10 por ciento comparado con las elecciones del referéndum constitucional de 2008, debido a la inclusión de nuevas categorías de electores. Sin embargo, algunas deficiencias identificadas en previas elecciones se repitieron, como por ejemplo el sub-registro de cierto sector del electorado. La existencia de requisitos no restrictivos para la inscripción de candidatos permitió un gran número de candidaturas. Desafortunadamente, el marco legal no permitió la inscripción de candidatos independientes para las candidaturas a la Asamblea Nacional.

El CNE e instituciones de la sociedad civil llevaron a cabo la difusión de campañas educativas al votante, principalmente dirigidas a las nuevas categorías de votantes, haciendo énfasis en el nuevo grupo de electores de entre 16 y 18 años. Sin embargo, se identificaron algunas deficiencias en la implementación uniforme de esta campaña, falta de iniciativas adecuadas para la educación al votante dirigidas al electorado rural y de minorías, así como una deficiencia generalizada de instrucciones acerca del proceso de votación en la jornada electoral. Adicionalmente, se debió haber implementado una campaña enfocada en las complejidades del sistema electoral. Los medios desempeñaron un papel clave en la educación al votante, siendo su principal fuente de información, y proporcionando a los candidatos oportunidades para presentar sus propuestas y organizando debates informativos a nivel local.

En términos generales, la campaña electoral fue pacífica a pesar de algunos incidentes aislados incluyendo ataques contra algunos candidatos. La campaña electoral para la presidencia tuvo un perfil bajo y estuvo caracterizada por la ausencia de una contienda dinámica y de un discurso político elocuente. Aunque, la campaña del presidente y candidato a la re-elección, Rafael Correa, fue manifiesta en todas las provincias, la campaña de sus contendores fue menos evidente. Los otros candidatos, en su mayoría, se quejaron de no tener los mismos medios para hacer campaña a nivel nacional. Algunos carecían, además, de una suficiente infraestructura nacional de campaña. En lo referente a la campaña de otras dignidades, los candidatos pudieron llevarla a cabo libremente, no obstante la atmósfera estuvo altamente polarizada y en un tono mayormente negativo. Asimismo, se prestó poca atención a los programas políticos.

El CNE hizo algunos esfuerzos innovadores y plausibles para aplicar las normas de campaña electoral y se esforzó en adoptar y ejecutar nuevas sanciones. Así, se tomaron algunas medidas de suspensión de publicidad o retiro de material de campaña, como vallas publicitarias, que infringían la ley. A pesar de ello, el sistema, globalmente, no fue capaz de controlar el uso de recursos del Estado en campaña, tal como lo requiere la Constitución de 2008. En líneas generales se respetó la prohibición de campaña en días previos a la jornada electoral, aunque en

algunos casos, el silencio electoral no fue respetado debido a la difusión de anuncios gubernamentales, noticieros y programas.

El sistema de promoción electoral en los medios, por el cual todos los candidatos tuvieron igualdad de oportunidades para presentar sus mensajes a los votantes, mejoró con la inclusión de tres emisiones de televisión destinadas a propuestas programáticas de los candidatos presidenciales. Sin embargo, esta iniciativa positiva no logró completamente su objetivo, ya que el tiempo destinado fue insuficiente. Los anuncios de promoción electoral se distribuyeron equitativamente entre todos los candidatos, pero la saturación de sus emisiones los hizo ineficaces. Los medios audiovisuales no lograron organizar debates entre los candidatos presidenciales, lo que disminuyó las oportunidades de los candidatos de confrontar sus mensajes delante del electorado.

La cobertura tanto del periodo pre-electoral como de la campaña se realizó principalmente con programas de información y noticias tanto en medios audiovisuales como de prensa. En líneas generales, se respetó la libertad de expresión y las condiciones de trabajo para los periodistas estuvieron en conformidad con los estándares internacionales. Sin embargo, Ecuador carece aún de una ley que regule y garantice la independencia de los periodistas y el pluralismo en los medios del Estado. Además, la polarización política afecta de manera paulatina a los medios, lo que daña la equidad y la existencia de un debate democrático y abierto. La cobertura predominante al presidente en los medios audiovisuales, especialmente en los del Estado, y a través de los programas gubernamentales, alentó protestas continuas por parte de otros candidatos. El presidente recibió asimismo el porcentaje más alto de cobertura en los programas informativos, aunque en los medios privados fue principalmente en un tono crítico.

La gestión del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) referente a las infracciones, apelaciones y quejas relativas a violaciones de la normativa de campaña no pudo considerarse eficaz. Plazos inadecuados, su excesivo enfoque en asuntos de procedimiento, los vacíos jurídicos y las divergentes interpretaciones con el CNE han minado la aplicación puntual de la normativa y la confianza de los actores políticos en una respuesta oportuna. Sin embargo, la gestión de las impugnaciones sobre la inscripción de candidatos se llevó a cabo correctamente. Por otro lado, el TCE realizó importantes esfuerzos administrativos para establecerse como institución en un periodo transitorio complejo. Ejemplos de estos esfuerzos son el establecimiento de jurisprudencia, la publicación de casos en una detallada página web y la apertura de un canal de información durante la jornada electoral mediante una línea telefónica abierta a la ciudadanía.

La participación de organizaciones de la sociedad civil realzó la transparencia del proceso electoral incentivando la participación de los votantes y monitoreando el desempeño de la administración electoral. Todo esto tuvo un impacto positivo sobre la educación cívica y al votante. *Participación Ciudadana*, una reconocida organización ecuatoriana de la sociedad civil llevó a cabo una amplia observación del proceso y desplegó unos 8.000 observadores para la jornada electoral. Otras organizaciones locales también desplegaron observadores aunque en un número menor. La Misión de Observación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y 51 grupos de observación latinoamericanos, principalmente de organismos de administración electoral de otros países, también supervisaron el proceso.

La participación de las mujeres fue prominente en estas elecciones generales. La Constitución de 2008 dispone la alternabilidad de género en la lista de candidatos. Así, resultó en una mayor representación de mujeres en la Asamblea Nacional, en comparación con la representación en la Comisión Legislativa. Sin embargo, sólo 3 mujeres encabezaron listas de las 18 que concurrieron en la circunscripción nacional para la Asamblea. En todos los niveles de la administración electoral, la participación de las mujeres en el personal representó un 50 por ciento. Debido a que el porcentaje de mujeres es ligeramente más alto que el de los hombres, se reflejó una situación similar en cuanto al porcentaje de mujeres inscritas para estas elecciones, y en su participación como votantes. Lamentablemente, el CNE no destinó programas de educación al voto con un enfoque de género, como lo prescribe la Ley de Elecciones, lo cual repercutió en la falta de educación a sectores vulnerables de mujeres (particularmente a mujeres en zonas rurales y/o analfabetas) en los procesos de votación.

A pesar de que la Constitución de 2008 reconoce los derechos de los indígenas y afro-ecuatorianos, la falta de educación al voto, educación cívica y una limitada actividad de campaña en lenguas indígenas, al parecer, afectaron su participación informada en los procesos políticos, especialmente en zonas rurales o remotas. Los indígenas y afro-ecuatorianos no fueron adecuadamente representados en la administración electoral, y sus derechos no fueron suficientemente considerados en las campañas electorales.

La jornada electoral transcurrió en líneas generales de manera organizada y el ambiente fue en gran medida tranquilo, ordenado y entusiasta. Los observadores en su mayoría evaluaron el proceso de apertura y votación como positivo. Se constataron problemas de procedimiento, como la ausencia de garantía del secreto del voto en el 16 por ciento de las juntas visitadas. Mientras que el presidente y candidato Rafael Correa sentó un precedente positivo absteniéndose de asistir y de pronunciar un discurso en la ceremonia inaugural de las elecciones, otros candidatos presidenciales fueron vistos haciendo proselitismo dentro de los recintos electorales. La mayoría de los principales problemas y complicaciones relativas a la jornada electoral se derivaron del hecho de haber celebrado cinco elecciones en el mismo día, con seis papeletas diferentes y, además, por un sistema de votación y tabulación bastante complejo en las dos elecciones pluripersonales. Estas circunstancias introdujeron una enorme presión y un estrés excesivo en un sistema con recursos limitados, que en varias ocasiones se vio saturado.

El conteo fue evaluado negativamente en comparación con la votación ya que en muchos casos se constataron algunas deficiencias de procedimiento. Debido a la existencia de plazos no realistas en las diferentes fases del proceso y a la aparición de un número inesperado de dificultades, el anuncio de los resultados preliminares se retrasó con respecto a lo previsto. Además, se produjeron algunos incidentes de violencia electoral que resultaron en la suspensión de la votación en algunos cantones de la provincia de Manabí, Guayas, Loja y Zamora Chinchipe.

El CNE implementó Juntas Intermedias de Escrutinio (JIE) en todo el país con la finalidad de proveer a la población de resultados preliminares en el menor tiempo posible. Se realizaron recuentos en todas las provincias debido a que un gran número de actas mostraron inconsistencias numéricas. En zonas donde los recuentos fueron observados por la MOE UE se procedió de manera abierta pero desorganizada, ya que la disposición de las instalaciones no permitió que el proceso se diera con transparencia. La MOE UE consideró que las discrepancias

encontradas fueron el resultado de errores humanos involuntarios, probablemente, como consecuencia de largas horas de trabajo durante la jornada electoral, y la limitada comprensión de los procesos de escrutinio, más no se evidenció ningún patrón que pueda levantar sospechas de fraude. En algunas provincias los recuentos fueron llevados a cabo en una atmósfera tensa.

La tabulación y publicación de los resultados por el CNE fue llevada a cabo de acuerdo a disposiciones legales, pero no cumplió con la programación establecida debido a la existencia de procedimientos de tabulación poco realistas, errores en la transmisión de resultados y un gran número de actas con inconsistencias numéricas. Además el CNE no fue capaz de explicar de manera clara y eficaz los resultados de la tabulación al público en general, lo que generó críticas de los candidatos cuando éstos requirieron los resultados.

Los resultados oficiales de las elecciones presidenciales fueron anunciados el 30 de Mayo y proclamaron al presidente y candidato Rafael Correa como ganador con el 51,99 por ciento de los votos válidos, seguido de Lucio Gutiérrez con el 28,24 por ciento. Por lo tanto, el presidente Correa fue re-elegido sin necesidad de una segunda vuelta. No hubo impugnaciones a los resultados presidenciales. Con referencia a las elecciones a la Asamblea Nacional, al momento de concluir el presente informe, no existen resultados oficiales. Los resultados de la elección a la Asamblea Nacional publicados en la página web del CNE, señalan que *MPaís* y otros grupos de izquierda, obtendrían un total de 73 escaños (*MPaís*, 57 escaños; *Pachakutik*, 4; *MPD*, 3; el movimiento indígena *Amauta Yuyay* 1 escaño; y varias alianzas de izquierda, 8 escaños²), de un total de 124 que constituyen la Asamblea Nacional. El *PSP* obtendría 18 escaños y más 1 en alianza, el grupo *PSC/Madera de Guerrero* 11 escaños, y *PRIAN* 5 escaños más 1 en alianza. A su vez, *Movimiento Municipalista* recibiría 2 escaños y más 3 en alianzas, el *PRE* 3 escaños y *ID* 1 escaño. Otros seis distintos movimientos obtendrían un total de 6 escaños³. El TCE recibió sólo una impugnación de resultados a asambleístas provinciales, la cual no fue admitida.

² Alianzas izquierdistas: en Cañar, *MPD* con movimientos locales; en Pastaza, *Pachakutik* con *MPD*; en Azuay, *MPaís* con el movimiento local *MED* y en Tungurahua, *MPaís* junto con *Izquierda Democrática* y el *Partido Socialista*.

³ *MIOSA*, *Movimiento Conservador*, *ARE/APLA*, *MIUP*, *CND* y *CC*.

I. INTRODUCCIÓN

El 26 de abril de 2009 se realizaron las elecciones presidenciales y parlamentarias. Bajo invitación y de conformidad con los memorandos de entendimiento firmados por la Comisión Europea con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno de Ecuador, se desplegó una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), dirigida por el Jefe de Observadores, señor José Ribeiro e Castro, miembro del Parlamento Europeo. La MOE UE ha evaluado el desarrollo de las elecciones en conformidad con los estándares internacionales para unas elecciones democráticas y se ha adherido a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”. La MOE UE desplegó en todo el país 117 observadores procedentes de los estados miembros de la Unión Europea y de Noruega, a la cual se unió una delegación compuesta por cinco miembros del Parlamento Europeo, liderada por la señora Renate Weber. En la jornada electoral, miembros de la MOE UE visitaron 1.049 juntas receptoras del voto para observar la votación y el conteo. La MOE UE es independiente en sus observaciones y conclusiones de los estados miembros de la UE, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

II. ANTECEDENTES POLÍTICOS

A. Contexto Político 2006 - 2008

Rafael Correa, respaldado por su recientemente formado movimiento *Alianza País*, fue elegido en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en noviembre de 2006, con el 57 por ciento de los votos. *Alianza País* no participó con candidatos en la simultánea elección para un nuevo Congreso, puesto que Correa consideraba que el Congreso era una fuente de corrupción y no representaba legítimamente la voluntad del pueblo. Como resultado, el panorama político fue empañado por una relación tensa entre el Congreso y el Presidente.

Desde el inicio del mandato del Presidente Correa, la promoción de reformas a las leyes económicas, sociales, políticas e institucionales fueron prioritarias en su agenda. Estas reformas fueron el centro de la llamada “*Revolución Ciudadana*” y “*Socialismo del Siglo XXI*” y tuvo como principal mecanismo una reforma constitucional mediante una Asamblea Constituyente. Después de semanas de agitación política, el referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente se celebró el 15 de abril de 2007. Un total del 82 por ciento del electorado votó a favor.

El 4 de mayo de 2007, el extinto Tribunal Supremo Electoral (TSE) llamó a elecciones de Asambleístas Constituyentes a celebrarse el 30 de septiembre de ese año. Los ecuatorianos eligieron un total de 130 representantes y *Movimiento País (MPaís)*⁴ y sus aliados confirmaron su posición como el mayor movimiento en el Ecuador, obteniendo un total de 80 escaños (61,6 por ciento de la composición de la Asamblea Constituyente). La Asamblea Constituyente tomó posesión el 29 de noviembre de 2007, y se centró en la entrega de una nueva Constitución en un plazo de 240 días.

⁴ Tras la consolidación de la Asamblea Constituyente, *Alianza País* comenzó a utilizar su nombre oficial: *Movimiento País*.

El proceso de la elaboración de la Constitución fue participativo; la Asamblea exhortó a todos los movimientos sociales, asociaciones, universidades, facultades, expertos nacionales e internacionales, gobiernos locales, etc., a debatir y a aportar en diversos temas relacionados con la nueva Constitución. Esto llevó a un debate interno entre los diferentes sectores de la sociedad, lo cual dio lugar a numerosas propuestas presentadas. Sin embargo, algunos partidos políticos se quejaron de que la Constitución reflejaba principalmente los puntos de vista políticos de *MPaís* ya que tenía la mayoría en la Asamblea Constituyente y no se hicieron suficientes esfuerzos para lograr consensos. Adicionalmente, algunos partidos de oposición y movimientos políticos expresaron su preocupación por un posible control de las instituciones de transición por parte de *MPaís*, ya que la Asamblea Constituyente designó al Contralor General del Estado, al Fiscal General, al Defensor del Pueblo, así como a los Superintendentes de Bancos y Seguros, de Telecomunicaciones, y de Compañías.

El borrador final del texto principal de la Constitución fue aprobado el 24 de julio de 2008⁵. El referéndum constitucional, que fue observado por una MOE UE, se celebró el 28 de septiembre de 2008, y el borrador de la Constitución fue aprobado con un cómodo 63,9 por ciento de los votos válidos a favor, 28,10 por ciento en contra, 7,23 por ciento de votos nulos y 0,75 por ciento de votos en blanco, lo que significaba un nuevo y cómodo triunfo para el Presidente Correa y su movimiento (*MPaís*). La opción por el "No" ganó en la provincia de Napo y en Guayaquil, Guayas⁶ - donde la oposición estuvo encabezada por el alcalde Jaime Nebot quien sigue siendo, con su anterior aliado el Partido Social Cristiano (*PSC*), uno de los mayores opositores de Correa.

B. Período de Transición 2008-2009

La Constitución de 2008 estableció las normas que regulan el período transitorio a partir de la entrada en vigencia de la Constitución hasta la creación de las nuevas instituciones elegidas. Este período fue regulado por 30 artículos específicos contenidos en el llamado *Régimen de Transición*, así como 30 *Disposiciones Transitorias*, lo cual resultó ser muy complejo y dispuso la creación de una serie de leyes y estructuras en muy poco tiempo. Además, el régimen transitorio estableció las normas que regularon las primeras elecciones generales dentro del marco del nuevo régimen constitucional. Esto abrió la puerta para que la oposición cuestionara la legalidad (y la constitucionalidad) de algunas de las leyes que aprobó la Comisión Legislativa.

Tras la aprobación de la Constitución, la Asamblea Constituyente nombró, en su última sesión, a los nuevos miembros de la Función Electoral - Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal Contencioso Electoral (TCE) - así como una Comisión Legislativa y de Fiscalización (comúnmente conocida como *Congresillo*). La Comisión Legislativa y de Fiscalización se compone de 76 miembros de la Asamblea Constituyente y mantuvo la proporcionalidad política de esta institución. La Comisión Legislativa transitoria tuvo un amplio mandato constitucional para aprobar el proyecto de normas jurídicas básicas, incluida una nueva ley electoral⁷, y tuvo un

⁵ El "Preámbulo" y el "Régimen de Transición" se aprobaron por separado el 23 y 24 de julio. El proceso de aprobación final del borrador de la Constitución fue cuestionado por algunos miembros de la oposición.

⁶ Aunque con un estrecho margen en Guayaquil (46,97 por ciento frente a 45,68 por ciento por el "Sí").

⁷ Aprobado el 9 de abril de 2009. No se aplicó para estas elecciones.

papel importante para facilitar los cambios de las estructuras del Estado, durante el período interino tal como se define en la Constitución. El mandato de la Comisión Legislativa se mantendrá hasta que la nueva Asamblea Nacional se instale.

C. Partidos Políticos y Movimientos

El panorama político de Ecuador se caracteriza por un gran número de partidos y movimientos políticos tradicionales. Adicionalmente, en los últimos meses, se crearon nuevos movimientos políticos que participaron en elecciones seccionales. Estos iban desde el *Movimiento Municipalista (MMIN)*, que incluyó a aproximadamente 120 alcaldes en funciones con el principal objetivo de lograr una administración local democrática y descentralizada, hasta Jaime Nebot, Alcalde titular de Guayaquil, quien estableció su propio movimiento, *Movimiento Madera de Guerrero*, que participó en alianza con el PSC, con el objeto de ampliar su fuerza política en toda la provincia del Guayas.

El siguiente es un resumen de los partidos y movimientos más importantes que presentaron candidaturas para las elecciones generales de 2009:

Partido Sociedad Patriótica (PSP), Unión Demócrata Cristiana (UDC), Partido Social Cristiano (PSC), Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Partido Izquierda Democrática (ID), Partido Movimiento de Acuerdo Nacional (MANA), Partido Movimiento Popular Democrático (MPD), Partido Socialista – Frente Amplio (PS-FA), Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País (MUPP), Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN), Movimiento Red Ética y Democracia (RED), Movimiento Patria Altiva i Soberana (MPaís), Movimiento Concertación Nacional Democrática (MCND).

III. ASPECTOS LEGALES

A. Marco Legal para las Elecciones Generales de 2009

Las elecciones generales de 2009 se rigieron por un amplio rango de legislación que, en términos generales, está en conformidad con los estándares internacionales. Este marco consistió en: la Constitución de 2008, incluyendo las “Disposiciones Transitorias” y el “Régimen de Transición”; leyes pre constitucionales - principalmente la Ley Orgánica de Elecciones de 2000, la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2000 y la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de 2000 - que permanecieron aplicables en áreas no reguladas por la Constitución de 2008 y por las regulaciones y normas expedidas por el CNE y el TCE, en concordancia con la competencia conferida a dichas instituciones por el artículo 15 del Régimen de Transición.

B. Estándares Universales y Regionales

Ecuador ha ratificado todos los tratados de derechos humanos que contienen estándares internacionales para elecciones: el “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*” de 1966 (CCPR) (y su Protocolo Facultativo), la “*Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*” de 1979 (CEDAW), la “*Convención Internacional*

sobre la *Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial*” de 1966 (CERD), la “*Convención Americana Sobre Derechos Humanos*” de 1969 (ACHR) y el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo de 1989 (Convenio OIT-169). Estos instrumentos de derechos humanos garantizan la igualdad de derechos de todos los ciudadanos a la participación política⁸. Además, éstos estipulan otras pre-condiciones esenciales para el ejercicio de los derechos políticos, tales como el derecho a la libertad de expresión, de reunión y de asociación. De acuerdo a la Constitución de 2008, los tratados internacionales ratificados por el Ecuador son parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano y tienen una jerarquía mayor que las demás leyes, con excepción de la Constitución. La mayoría de compromisos sobre derechos humanos aceptados por el Ecuador son consideradas “auto ejecutables” y son de aplicación directa.

C. *La Constitución de 2008 y otra legislación aplicable*

La Constitución de 2008 establece que el Ecuador se organiza en forma de república presidencialista, con un Presidente como titular de la Función Ejecutiva (Jefe de Estado y de Gobierno) y como máxima autoridad de las fuerzas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Nacional). La Función Legislativa reside en la Asamblea Nacional unicameral. La Función Judicial se organiza en una estructura de dos instancias y casación, con la Corte Nacional de Justicia como su máxima autoridad. La Corte Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución. Administrativamente, el Ecuador está dividido en 24 provincias. A nivel provincial, hay un total de 221 cantones, que a su vez se dividen en 1.204 parroquias.

La Constitución ecuatoriana provee los principios básicos para “elecciones auténticas” y democráticas, estableciendo el principio de elecciones universales, iguales, directas y secretas. Adicionalmente, la Constitución contiene garantías de los derechos constitucionales que son pre-condiciones necesarias para el ejercicio del derecho a la participación política: el derecho a la libertad de comunicación e intercambio de información y las libertades de expresión, reunión y asociación. La Constitución establece el CNE y el TCE como órganos supremos de la Función Electoral, regulando la composición y competencias de cada uno.

La Constitución de 2008 contiene varias mejoras que coinciden con algunas de las recomendaciones hechas por las MOE UE de 2007 y 2008, tales como la separación entre las actividades administrativa y judicial de la Función Electoral, y la extensión del derecho al voto de los miembros de las fuerzas de seguridad y detenidos sin sentencia⁹. Otro avance fue la obligación de la presentación alternada y secuencial entre hombres y mujeres en las listas de candidatos¹⁰. Lamentablemente, algunas debilidades se mantuvieron en la Constitución de 2008, como la difusa delimitación de competencias entre el CNE y el TCE¹¹.

⁸ Las provisiones esenciales que garantizan la participación política son: el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el Artículo 25 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁹ Asimismo, se permitió votar a los adolescentes de 16 a 18 años y extranjeros que han residido en Ecuador al menos 5 años.

¹⁰ Para las elecciones de 2007, se estableció la obligación de presentación alternada y secuencial entre hombres y mujeres en un Estatuto *ad-hoc* aprobado para esas elecciones.

¹¹ Aunque esto causó problemas durante estas elecciones, las competencias de cada institución están más clarificadas en la nueva ley electoral, que fue adoptada el 9 de abril de 2009.

Una nueva ley electoral fue adoptada el 9 de abril por la Comisión Legislativa y de Fiscalización. Esta ley regula de manera comprensiva todos los aspectos del proceso electoral que previamente estuvieron regulados en diferentes leyes. También contiene varias provisiones concordantes con las recomendaciones de la MOE UE. Sin embargo, esta nueva ley no fue aplicable para estas elecciones y, de esta manera, las leyes pre constitucionales que regulan el proceso electoral permanecieron en vigencia en áreas no cubiertas por la Constitución de 2008. En consecuencia, muchos de los aspectos problemáticos que fueron identificados por las MOE UE de 2007 y 2008 persistieron durante estas elecciones. Los siguientes dos asuntos fueron de particular preocupación:

En primer lugar, el sistema de sanciones, especialmente con respecto a violaciones a las regulaciones de campaña fue particularmente problemático. Las sanciones establecidas por la ley carecieron de una gradación apropiada de acciones disciplinarias y fueron, en muchos casos, inadecuadas, ya que demostraron ser desproporcionadas en comparación con la gravedad de la violación. El CNE hizo un esfuerzo para introducir un nivel de proporcionalidad con respecto a las violaciones de regulaciones de campaña¹². Sin embargo, este esfuerzo fue limitado por la fuerte oposición del TCE a reconocer la competencia del CNE para adoptar tales medidas. De manera positiva, la Ley Electoral de 2009, que será aplicable en futuras elecciones, provee cierta gradación de sanciones y establece la competencia del TCE para imponer multas en caso de violaciones a regulaciones de campaña, entre otros.

En segundo lugar, las amplias competencias del TCE, especialmente con respecto a la posible destitución del cargo y suspensión de derechos políticos de las autoridades y funcionarios públicos que interfieren con el funcionamiento de las instituciones electorales, fueron especialmente críticas, especialmente dadas las limitadas garantías procesales¹³ establecidas en el marco regulatorio en casos de infracciones. De hecho, el 17 de marzo de 2009, el TCE destituyó a un juez que había admitido una acción constitucional contra una decisión de la Junta Provincial Electoral (JPE) de Los Ríos y ordenó la inscripción de la candidatura solicitada. De acuerdo con la Ley Electoral, el TCE tiene competencia para salvaguardar la integridad del proceso electoral frente a interferencias ajenas; sin embargo, la destitución de un juez por otro poder interfiere en la necesaria independencia de la Función Judicial¹⁴. La nueva Ley Electoral, aunque mantiene competencias de destitución de cargos y suspensión de derechos políticos (derechos de participación), al menos establece garantías de debido proceso.

En ausencia de una ley electoral general y consolidada, el marco jurídico para esta elección estuvo fuertemente fragmentado y disperso. Por otro lado, aunque la Constitución de 2008

¹² El artículo 132 de las Normas Generales para las Elecciones dispuestas en el Régimen de Transición de la Constitución de la República (en adelante, Normas Generales) dispone la deducción de uno por mil de la cantidad total del fondo de promoción electoral asignado a la candidatura.

¹³ Los procedimientos aprobados no detallan normas sobre el derecho a la defensa, solo el derecho a apelar al interior de la misma institución (Artículo 93 del Reglamento de Trámites en el Tribunal Contencioso Electoral, en adelante Reglamento del TCE).

¹⁴ Ver “Principios Básicos de Independencia de la Judicatura”, aprobada por las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 40/32 del 29 de Noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de Diciembre de 1985. Estos principios establecen, entre otros, que los jueces deben estar sujetos a suspensión o destitución solo por razones de incapacidad o por comportamientos que no permitan el cumplimiento de sus deberes; y que todos los procedimientos para su suspensión o destitución estén sujetos a una revisión independiente.

establece cierta jerarquía de normas mediante la priorización del “Régimen de Transición”, el carácter disperso de la legislación electoral propició una falta de claridad. En un intento de armonizar la Constitución con la legislación anterior, el CNE adoptó la “Codificación de las Normas Generales para las Elecciones dispuestas en el Régimen de Transición” (en adelante, las Normas Generales). Aunque esta regulación aclaró y detalló muchos aspectos del marco jurídico aplicable, también contenía algunas divergencias con regulaciones del TCE¹⁵.

Todo esto trajo como consecuencia interpretaciones diferentes sobre su aplicación tanto por parte de las autoridades, como por los partidos y movimientos. Por ejemplo, la diferencia de criterio entre el CNE y el TCE sobre la competencia del primero para adoptar medidas en casos de violaciones a las normas de la campaña electoral. Asimismo, mientras ciertas JPEs directamente reaccionaron en casos de violaciones de campaña y ordenaron, por ejemplo, la suspensión de emisiones ilegales de radio y televisión (Pastaza), otras JPEs (Napo, Los Ríos) se limitaron a remitir los expedientes al CNE o al TCE sin tomar acciones posteriores. Por otro lado, la nueva ley electoral regula detalladamente todos los aspectos del proceso electoral incluyendo, entre otras, regulaciones sobre partidos políticos y gasto de campaña.

D. El Sistema Electoral

El Presidente y los miembros de la Asamblea Nacional fueron elegidos por voto popular para un mandato de cuatro años. Para ser elegido, un candidato presidencial necesita la mayoría absoluta de votos válidos o al menos el 40 por ciento, y obtener una diferencia de al menos el 10 por ciento frente al segundo candidato más votado. Caso contrario, se debía realizar una segunda vuelta electoral, el 14 de junio, entre los dos candidatos más votados.

La Asamblea Nacional es unicameral y cuenta con 124 miembros elegidos para un período de cuatro años, con la posibilidad de una re-elección de sus miembros¹⁶. La Constitución de 2008 establece tres diferentes tipos de circunscripciones: una de nivel nacional, 24 de nivel provincial y tres circunscripciones especiales del exterior. Asimismo, determina la fórmula para calcular el número de asambleístas para cada circunscripción provincial. Para las elecciones de 2009, 15 asambleístas fueron elegidos en la circunscripción nacional, 103 en las 24 provinciales y seis asambleístas en las circunscripciones especiales del exterior. El número de asambleístas provincial varió entre 17 en Guayas y dos en las circunscripciones del exterior y en las provincias menos pobladas.

La Constitución estableció la inclusión como un principio central del sistema electoral para la Asamblea Nacional y determinó que su integración debe ser proporcional, equitativa y con integración de listas alternadas entre hombres y mujeres. Los candidatos en las papeletas electorales fueron ordenados por listas de partidos políticos, movimientos o coaliciones. Aunque estas listas estuvieron claramente identificadas en la papeleta electoral mediante los logotipos, no hubo posibilidad de votar en una casilla por la lista, ya que la Constitución establece que los electores deben indicar su preferencia por candidatos, sea de una misma lista o de diferentes

¹⁵ Las “Normas Indispensables para viabilizar el ejercicio de las competencias del Tribunal Contencioso Electoral, conforme a la Constitución” y el “Reglamento de trámites en el Tribunal Contencioso Electoral”.

¹⁶ “Las autoridades de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo”. Artículo 114 de la Constitución de 2008.

listas, hasta el número de escaños establecidos para cada circunscripción electoral. El sistema electoral usado para la Asamblea Nacional fue de lista abierta con representación proporcional y “*panachage*”.

Aunque este sistema ofreció a los electores una amplia gama de elección, fue un sistema complejo y difícil de entender por el electorado. Esta complejidad fue causada por el hecho de que la fuerza del voto variaba dependiendo de si se realizaba por un solo candidato, por varios candidatos o por todos los candidatos de una lista. En tal sentido, algunos partidos y movimientos reclamaron que muchos de los electores no estaban conscientes del peso real de su voto individual. El CNE no realizó ninguna campaña de información al elector en esta materia.

Dos métodos fueron empleados para la asignación de escaños: en primer lugar, la fórmula proporcional *Sainte Lagüe* en las circunscripciones en las que se elegían tres o más asambleístas. Los escaños obtenidos por cada lista se distribuían a los candidatos con mayor número de votos dentro de la lista. En segundo lugar, en las circunscripciones donde se elegían dos asambleístas, el primer escaño corresponde a la lista con el mayor número de votos totales, una vez que los votos de los candidatos fueron sumados. El segundo escaño corresponde a la segunda lista más votada, siempre que hubiere obtenido al menos el 35 por ciento de los votos de la primera lista, caso contrario, ambos escaños corresponden a la lista más votada.

E. Delineación de Límites de las Circunscripciones

La Constitución de 2008, incluyendo el “Régimen de Transición”, estableció el mecanismo básico para establecer los límites de las circunscripciones provinciales y la distribución de escaños, conforme a criterios de población y representación territorial. El criterio de representación territorial garantiza un mínimo de dos escaños para cada una de las 24 provincias, mientras que el criterio de población otorga un escaño adicional por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000, conforme al censo nacional de 2001. El uso de este censo causó inequidades en algunas circunscripciones territoriales, como la provincia de Imbabura, que con 303.413 electores registrados¹⁷, elige tres asambleístas, mientras a la provincia de Cotopaxi, con 301.827 electores registrados, le fueron asignados cuatro escaños. Esto puede ser explicado por el uso de un censo de población desactualizado, en comparación con la base de datos de ciudadanos cedulados en el Registro Civil. La asignación de dos escaños para cada una de las tres circunscripciones especiales del exterior fue establecida en el “Régimen de Transición”.

El criterio de representación territorial de al menos dos escaños por circunscripción resultó en que provincias con alta densidad poblacional, como Guayas, Pichincha o Manabí, estuvieran sub-representadas en términos de escaños, especialmente en comparación con las circunscripciones especiales del exterior. Así, en Guayas, esta proporción fue de 147.612 electores por cada escaño; y fue aún mayor en Pichincha con 154.165 electores por escaño¹⁸. En contraste, Galápagos tuvo una relación de 7.863 electores por escaño y en las provincias orientales también hubo proporciones muy bajas: Pastaza: 26.616; Napo: 30.909 y Orellana: 36.936 electores por escaño. La proporción promedio en las circunscripciones provinciales fue

¹⁷ Ecuador aplica un sistema de registro pasivo de electores, con datos obtenidos del Registro Civil.

¹⁸ La proporción elector/escaño se obtiene al dividir el número de electores para el número de escaños a ser elegidos en una circunscripción dada.

de 96.603 electores por escaño. En la circunscripción especial del exterior de América Latina, el Caribe y África, fue de 6.907 electores por escaño y en la circunscripción de América del Norte, fue de 16.791 electores por escaño.

IV. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

A. *Estructura y Composición de la Administración Electoral*

La Constitución de 2008 estableció a la Función Electoral como uno de los poderes del Estado y creó dos organismos encargados de la administración electoral: El CNE, facultado para la organización de las elecciones, y el TCE, responsable de manejar las impugnaciones, quejas y apelaciones. Con el fin de fortalecer su independencia, la Constitución estipuló un nombramiento no partidista de sus miembros y delineó el funcionamiento de ambas instituciones. Sus miembros fueron designados por la Asamblea Constituyente de acuerdo a un concurso público en octubre de 2008. El proceso de selección se llevó a cabo de acuerdo a los criterios establecidos¹⁹; sin embargo, ciertos partidos políticos alegaron que algunos de los miembros designados podrían tener vínculos con el gobierno. Esto tuvo un efecto adverso en la confianza de los partidos de oposición sobre la gestión imparcial de las elecciones. Los actuales miembros terminarán sus funciones una vez que las nuevas instituciones electas sean establecidas.

La Constitución y las Normas Generales brindaron al CNE amplias facultades para la designación de los miembros de los niveles inferiores de la administración electoral, pero no detallaron los criterios de selección. El CNE operó a lo largo del país a través de organismos permanentes y temporales. La administración electoral descentralizada estuvo compuesta de 24 Juntas Provinciales Electorales (JPE), 24 Delegaciones Provinciales Electorales (DPE) y 45,256 Juntas Receptoras del Voto (JRV). La designación de la administración electoral en los niveles inferiores también fue cuestionada por algunos sujetos políticos.

El funcionamiento de las JPE y de las DPE, como estructuras provinciales paralelas, dependió mayormente de la cooperación entre ambas instituciones, como consecuencia de las discrepancias en las regulaciones del CNE en relación a sus competencias. Esta situación derivó en algunos conflictos de competencias entre ambos organismos sobre temas operacionales. Las amplias pero imprecisas facultades otorgadas a las DPE concernientes a la contratación del personal electoral esencial, causó preocupación entre los actores políticos, quienes se quejaron que los procesos de selección en algunas provincias no siguieran completamente los procedimientos de selección del servicio público.

B. *Administración de las Elecciones*

Ecuador se enfrentó a un proceso complejo con cinco diferentes elecciones, nuevas categorías de votantes y el establecimiento de una nueva administración electoral, lo que representó un gigantesco reto para las dos nuevas ramas de la Función Electoral. Previo a la jornada electoral, los preparativos logísticos y técnicos se llevaron a cabo de una manera efectiva y de acuerdo al calendario. El CNE dispuso de un presupuesto de alrededor de 93 millones de dólares, excluyendo el esquema de financiamiento público de la campaña electoral.

¹⁹ Ver “Informe de designación de autoridades electorales de transición”, Centro Carter.

Durante el período pre-electoral, el CNE operó generalmente de manera colegiada y transparente. Las sesiones fueron públicas; sin embargo, no fueron anunciadas con la suficiente antelación y la agenda fue a menudo distribuida poco antes del inicio de las sesiones, lo que complicó la presencia del público, partidos, prensa y observadores. La página web del CNE proporcionó al público información útil y actualizada de sus decisiones, así como de la legislación electoral. Los niveles inferiores de la administración electoral también mostraron apertura a los actores políticos y observadores.

El CNE publicó numerosos reglamentos y resoluciones con el objetivo de facilitar el proceso electoral y hacerlo compatible con el marco legal vigente de manera previa a la Constitución de 2008, incluyendo el establecimiento y puesta en funcionamiento de los niveles inferiores de la administración electoral. El CNE asumió diferentes iniciativas destinadas a acelerar el proceso de conteo, hizo esfuerzos considerables para actualizar el padrón electoral y condujo un amplio programa de divulgación para votantes. Sin embargo, varias decisiones operacionales y procedimentales relacionadas con el conteo y tabulación ocasionaron grandes inconvenientes durante el período post-electoral (Ver *Tabulación de Resultados*).

El CNE organizó sesiones de capacitación para el personal de la administración electoral, para delegados de partidos y movimientos, así como para miembros de la Policía y las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la capacitación para miembros de las JRV sólo alcanzó al 59 por ciento de más de 311.000 miembros²⁰. Aunque los observadores de la MOE UE calificaron la calidad de la capacitación como adecuada, el relativamente bajo porcentaje de miembros capacitados tuvo una consecuencia relevante durante el conteo de las papeletas en las JRV, en relación al gran número de actas que mostraron evidentes inconsistencias y/o falta de firmas.

Previo a la jornada electoral, el CNE intensificó sus esfuerzos para aumentar la transparencia y confianza a través de una estrategia de comunicación abierta en los medios, e invitando a participar a partidos y movimientos en la Comisión de Vigilancia del Proceso Electoral (CVPE). La mayoría de los partidos y movimientos participó en esta comisión que es un mecanismo de control sobre el proceso electoral. No obstante, ha persistido en cierto modo, la atmósfera de desconfianza hacia las autoridades electorales, observada en elecciones anteriores, como lo demuestran las continuas quejas de los partidos de oposición sobre posibles irregularidades y sesgo político. Esta atmósfera de desconfianza entre los actores políticos aumentó tras las elecciones.

A pesar de que el CNE tomó algunas iniciativas plausibles e innovadoras para aplicar las normas de campaña electoral y se esforzó en adoptar y ejecutar nuevas sanciones, el sistema, globalmente, no fue capaz de controlar el uso de recursos del Estado en campaña, principalmente a nivel nacional. El CNE realizó un monitoreo de la publicidad electoral. A la fecha, el CNE decidió sobre un total de 47 casos que incluyen la suspensión de publicidad electoral de varios candidatos presidenciales y para la Asamblea Nacional²¹, y de publicidad gubernamental²², por

²⁰ Alrededor de 37.000 miembros de las juntas tenían entre 16 y 18 años.

²¹ El 31 de marzo el CNE resolvió en contra del Presidente Rafael Correa por hacer campaña a favor de Movimiento País durante el “informe semanal sabatino” de 28 de marzo, y virulentamente atacó a sus opositores Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa, hecho prohibido de acuerdo a la actual legislación. El CNE también le envió una advertencia en la

diferentes violaciones a las regulaciones de campaña²³. No obstante, el CNE, al igual que la administración electoral a nivel provincial, erró al no aplicar en muchos casos sanciones administrativas consistentes y eficientes. Esto fue ampliamente considerado como uno de los factores para la frecuente violación de normas electorales por parte de sujetos políticos.

Las decisiones del CNE probaron ser más efectivas cuando prohibieron o suspendieron transmisiones que contravenían la normativa electoral. En términos generales, estas decisiones fueron observadas y respetadas. El CNE también tomó iniciativas destinadas a fortalecer el período de silencio electoral desde el cierre de campaña hasta el día de la elección, incluyendo la prohibición del Informe Sabatino de 25 de abril. Ambos aspectos significaron una mejora en comparación con las elecciones previamente observadas y el referéndum.

V. REGISTRO ELECTORAL

A. *Derecho al Voto*

La Constitución de 2008 extendió el derecho al voto a ciudadanos de 16 a 18 años, miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía, extranjeros con más de 5 años de residencia legal en el país y prisioneros sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Algunas de estas novedades estuvieron de acuerdo con recomendaciones previas y la MOE UE se congratula por ello. El voto es obligatorio para los ciudadanos ecuatorianos entre 18 y 65 años de edad que vivan en el país, incluyendo a los presos sin sentencia condenatoria ejecutoriada. El voto es facultativo para el resto de las categorías mencionadas *a priori*, personas analfabetas, discapacitados así como para los ecuatorianos registrados para votar en la circunscripción del exterior²⁴.

B. *Proceso de Registro*

El registro electoral fue considerado como incluyente y gozó de la confianza tanto de partidos políticos como movimientos. Ecuador cuenta con un registro electoral pasivo con datos provenientes del Registro Civil. Un total de 10.529.765 electores figuraron en el padrón electoral, lo que significa un aumento de más del 10 por ciento comparado con las elecciones del referéndum constitucional de 2008.

Previas MOE UE identificaron deficiencias que no han sido tratadas para estas elecciones. Más importante aún, se estima que 500.000 potenciales votantes aún no han sido registrados por el Registro Civil. Adicionalmente, no se han puesto en práctica procedimientos adecuados para la

que establecía que de cometer la misma infracción, su informe semanal a la nación sería suspendido. Una publicidad de Melba Jácome, candidata presidencial por el movimiento *Tierra Fértil*, no fue permitida por el CNE debido a la aparición de niños.

²² Un anuncio del Ministerio de Educación fue suspendido por incluir al vicepresidente y candidato a la re-elección, Lenin Moreno.

²³ Estos casos se refieren a la inclusión del prefecto en funciones de Guayas, Jaime Nogales (PSC) en un anuncio de televisión patrocinado por el Gobierno provincial. La administración electoral de Pichincha retiró vallas que habían sido colocadas sin autorización.

²⁴ La Constitución del 2008 garantiza a los ecuatorianos que viven en el extranjero el derecho de elegir presidente y vicepresidente, al igual que sus representantes a la Asamblea Nacional. Estos electores pueden ser elegidos para cualquier cargo.

publicación del registro electoral. A pesar de los Centros de Información Electoral y líneas telefónicas instaladas después de la fecha de corte del 5 de febrero para dar información sobre el registro electoral, el electorado no pudo realizar cambios al registro.

El registro de los nuevos votantes también fue pasivo y se insertaron en el padrón electoral normal con excepción de los presos sin sentencia condenatoria ejecutoriada. Los padrones electorales fueron desagregados por género²⁵ sin mayores consideraciones. Un registro electoral más detallado hubiese facilitado la inclusión de información relacionada a la participación de las nuevas categorías y a la identificación de posibles inconvenientes que podrían enfrentarse en futuras elecciones. Además, hubo algunos inconvenientes que se reflejaron en la imposibilidad del ejercicio del derecho al voto por parte de muchos de los miembros de las Fuerzas Armadas²⁶. Esto sucedió porque no fueron incluidos en su respectivo padrón electoral debido a la falta de información precisa sobre su ubicación durante la jornada electoral. Otro problema fue que según datos del Registro Civil, aproximadamente 160.000 ciudadanos entre 16 y 18 años, y detenidos sin sentencia condenatoria, no poseían el documento de identificación necesario²⁷. No obstante, el Registro Civil hizo un decidido esfuerzo para lanzar campañas en varias provincias para motivar a potenciales votantes de estas categorías, a conseguir la cédula²⁸.

VI. EDUCACIÓN CIVICA Y DEL VOTANTE

El marco legal para la educación cívica y electoral en las Elecciones Generales de 2009 está establecido por la Constitución de 2008 y otras leyes electorales. De acuerdo con la Constitución, el CNE es responsable de la organización de un “Instituto a cargo de investigación capacitación y promoción” así como de la descentralización de centros de información²⁹.

La Dirección de Comunicación del CNE implementó, de manera exitosa, una campaña nacional para incentivar al votante a través de una licitación pública ganada por la agencia de publicidad *Mediterraneo*. Los mensajes clave en los principales medios nacionales y provinciales no apuntaron al público en general, sino que solo informaron al nuevo electorado acerca de su derecho a votar. Una campaña similar, establecida en cooperación con las Embajadas ecuatorianas y Consulados, fue dirigida al electorado ubicado fuera del país, aunque con un presupuesto limitado. Además, el CNE lanzó una campaña en diversos medios instando al electorado a consultar el sitio web del CNE, centros de atención telefónica, y centros de información electoral con el objetivo de ubicar su lugar de votación. A través de alianzas innovadoras con supermercados, bancos y operadoras de telefonía móvil, el CNE llegó al electorado urbano. La efectividad de la campaña informativa se evidenció con el hecho de que los centros de atención de llamadas recibieron aproximadamente 12 millones de consultas. El CNE ha promovido exitosamente el voto opcional del electorado entre 16 y 18 años a través de una red de instituciones y colaboraciones cívicas. Además, la ONG *Participación Ciudadana* desplegó una campaña paralela acerca de “*Como votar de manera responsable*”. Como

²⁵ Hombres y mujeres sufragar en distintas JRV.

²⁶ A la presentación de este informe no hubo información exacta en el tema.

²⁷ La Cédula y el Pasaporte fueron los únicos documentos que permitieron a los electores probar su identidad en las JRV.

²⁸ Se realizaron campañas en los centros de detención más grandes en Guayas y Pichincha. Una campaña similar fue realizada y focalizada en jóvenes entre 16 y 18 años, cedulando a casi 7.000 ciudadanos.

²⁹ Artículo 219 de la Constitución.

resultado, la educación del electorado joven puede ser considerada un importante logro en este proceso electoral.

Sin embargo, la campaña de educación al votante fue una de las más grandes preocupaciones en varias provincias. Aunque el CNE descentralizó la campaña de educación al votante a través de sus delegaciones provinciales, la MOE UE observó una deficiencia en la implementación uniforme de la misma, falta de iniciativas adecuadas para la educación al votante dirigidas al electorado rural y de minorías, así como una deficiencia generalizada de instrucciones acerca del proceso de votación en la jornada electoral. Una campaña más descentralizada, adaptada a especificaciones socio-económicas, educativas y demográficas habría sido más relevante. La MOE UE consideró también que la falta de información acerca del complejo proceso de distribución del voto y asignación de escaños no permitió al electorado votar con completo entendimiento.

Los medios jugaron un papel trascendental en la educación al votante, siendo la principal fuente de información, dando oportunidades a los candidatos a presentar sus plataformas u organizando debates, principalmente a nivel local. Mientras que el proyecto de solidaridad civil *Taxi Solidario*, que ofrecía transporte a votantes discapacitados hacia sus respectivas JRVs, fue ejemplar; la iniciativa no fue suficientemente difundida y se mantuvo desconocida en varias provincias. Esto pudo ser debido a la falta de suficiente asistencia por parte del CNE.

VII. INSCRIPCIÓN DE PARTIDOS, MOVIMIENTOS Y CANDIDATOS

A. Inscripción de Partidos Políticos y Movimientos

La Constitución de 2008 garantizó pluralismo político y libertad de asociación. También se refirió a la participación de partidos políticos y movimientos y encargó al CNE su inscripción. Los partidos políticos deben tener bases nacionales y mantener un registro de afiliados. Al contrario, los movimientos políticos pueden ser regionales, provinciales o tener bases locales y no necesitaron llevar registros de sus afiliados. Los partidos políticos y movimientos que participaron en las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2007, pudieron participar en las elecciones de 2009 sin requerimientos adicionales. Para aquellos que no participaron en las elecciones de 2007, los requerimientos fueron simples y no onerosos, ya que sólo se les requirió que presenten las firmas equivalentes al uno por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción.

B. Inscripción de los Candidatos

La existencia de requisitos no restrictivos para la inscripción de candidatos permitió un gran número de candidaturas. Para postularse a la Presidencia, los candidatos debieron ser ciudadanos ecuatorianos mayores de 35 años de edad y estar en goce de sus derechos políticos. Similares requisitos fueron impuestos a los candidatos para la Asamblea Nacional, sin embargo, la edad mínima fue de 18 años. Miembros de la Función Judicial y de la Función Electoral, Fuerzas de Seguridad y prisioneros con sentencia no pudieron postularse. Bajo el actual marco electoral, los ciudadanos no podrían candidatizarse independientemente para la Asamblea Nacional o la Presidencia.

El CNE fue responsable de la inscripción de los candidatos para la Presidencia y Asamblea Nacional en la circunscripción nacional. Los candidatos que se postularon para la Asamblea Nacional en circunscripciones provinciales pudieron inscribirse en la respectiva JPE. Las listas de candidatos para la Asamblea Nacional debieron incluir tantos nombres como número de escaños en la correspondiente circunscripción electoral con alternabilidad de género. Tras la presentación de los candidatos, el CNE o la JPE, respectivamente, publicó una lista provisional para que los candidatos tuvieran la oportunidad de apelar las decisiones. Hubo pocas quejas sobre el proceso de inscripción. El TCE aceptó las impugnaciones en sólo 13 casos -16,2 por ciento-. Ya que en la mayoría de los casos las listas no cumplieron con los requisitos legales para su inscripción, siendo estos relativos a la falta del número de firmas exigidas por la Ley³⁰. (Ver la Sección de *Impugnaciones, Apelaciones y Quejas*)

De acuerdo al CNE, un total de 13 partidos políticos, 37 movimientos nacionales y 180 movimientos locales y provinciales fueron inscritos para las elecciones generales. Ocho partidos políticos y movimientos nominaron binomios para la elección presidencial³¹, (en papeletas de Presidente y Vicepresidente). El CNE rechazó la inscripción de dos candidatos presidenciales ya que no cumplieron con el número requerido de firmas. Hubo dos candidatas presidenciales y una candidata para vicepresidente. Para las elecciones parlamentarias, un total de 269 listas y 1.598 candidatos se inscribieron para la contienda por la Asamblea Nacional, con alternación de género. Sólo una de 19 listas presentadas para la elección de Asamblea Nacional no había presentado la documentación necesaria y los candidatos incluidos en esta lista no calificaron.

VIII. CAMPAÑA ELECTORAL Y AMBIENTE PRE-ELECTORAL

A. Descripción general de la Campaña Electoral

De acuerdo a las “Normas Generales”, la campaña comenzó oficialmente el 10 de marzo y finalizó a la medianoche del 23 de abril. Un período de silencio electoral de 48 horas previo a las elecciones fue establecido. La atmosfera de la campaña fue pacífica. Las libertades de reunión y de asamblea fueron respetadas en su generalidad. Los partidos políticos, no reportaron restricciones evidentes a su capacidad para hacer campaña, sin embargo, algunos incidentes violentos fueron reportados; el 7 de abril, las estaciones de radio *Telecosta* y *Radio Gaviota* en Esmeraldas fueron atacadas³². Adicionalmente, el 5 de abril, miembros de *MPaís* informaron a la MOE UE, que sus partidarios habrían sufrido supuestas agresiones severas por parte de agentes de la Policía Metropolitana y miembros del movimiento del alcalde de Guayaquil *Madera de Guerrero*. En Ambato, cuatro activistas de *MPaís* fueron arrestados el 14 de abril tras ser acusados de destruir material de campaña de otros movimientos.

La campaña electoral para la presidencia tuvo un perfil bajo debido, aparentemente, a la percepción de una falta de competencia real. Las principales formas de campaña consistieron en

³⁰ Esto implicó la inscripción de candidaturas en diez casos, y el rechazo en otros tres.

³¹ *Partido Sociedad Patriótica* (PSP), *Partido Renovador Institucional Acción Nacional* (PRIAN), *Red Ética y Democracia* (RED), *Movimiento Patria Altiva i Soberana* (MPaís), *Movimiento Tierra Fértil* (MTF), *Movimiento Independiente, Justo y Solidario* (MIJS), *Movimiento de Integración y Transformación Social* (MITS) y *Movimiento Triunfo Mil* (MTM).

³² Los dueños de la estación acusaron a los seguidores del MPD de este ataque. El MPD es el partido principal en la provincia.

eventos de pequeña escala y visitas puerta a puerta. Vallas y gigantografías se usaron ampliamente para desplegar material electoral. Los observadores reportaron la existencia de un gran número de violaciones a las normas de la campaña electoral en el material de vallas publicitarias a lo largo del país³³. El actual presidente Correa viajó extensivamente por el país, asegurando así una fuerte atención por parte de los medios. Los observadores señalaron que hubo dificultad en distinguir entre su rol como Presidente y como candidato en campaña, aunque en muchos casos, los eventos como Presidente y como candidato estuvieron formalmente separados, lo que la MOE UE consideró un avance comparado con elecciones anteriores. Los otros candidatos presidenciales, a excepción de Lucio Gutiérrez, atrajeron poco interés mientras la campaña progresaba.

En términos generales la campaña nacional se reflejó a nivel provincial y para las elecciones locales, con discursos enfocados en desarrollo, salud, educación y economía. Los temas correspondientes a las mujeres generalmente no fueron tomados en cuenta. En tres provincias, Santo Domingo, Esmeraldas y Morona-Santiago hubo alegaciones de que la campaña tomó un tono racista.³⁴ Finalmente hubo también reportes confirmados de ciertos candidatos que usaron escuelas para hacer campaña en Napo, Manabí, Santo Domingo y Los Ríos.

Debido al hecho de que algunos candidatos a prefectos y alcaldes realizaron campaña por su reelección y las elecciones fueron más cerradas que a nivel nacional, algunos candidatos instigaron campañas de difamación contra sus oponentes. Además, el nivel de amenazas de violencia y rumores de posibles hostilidades entre candidatos locales, y en algunas instancias de supuesta compra de votos, alcanzó su punto máximo hacia el final de la campaña y fue confirmada por los acontecimientos de violencia electoral presenciados en los recintos electorales durante la jornada electoral.

El período de silencio de 48 horas previo a la jornada electoral, previsto por la “Normas Generales” fue mayormente respetado. Sin embargo, hubo algunos incumplimientos por parte de los medios con la difusión de publicidad gubernamental y noticias que hicieron referencia a actores políticos, durante el silencio electoral³⁵. Otro caso fue el del programa transmitido por *Gama TV* el 24 de abril contra la administración del alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot. En este último caso, el CNE reaccionó rápidamente ordenando el retiro inmediato del programa y la apertura de una investigación. Sin embargo, hubo casos en los cuales la administración electoral no reaccionó adecuadamente ante diversas violaciones. A nivel local, se presentaron algunos incidentes aislados en los que varios candidatos continuaron difundiendo mensajes a través de varios medios. Además, mensajes cortos en apoyo a distintos candidatos fueron enviados a los teléfonos celulares de ciudadanos, durante el período de silencio y durante la misma jornada electoral.

³³ Los observadores de la MOE UE reportaron que algunas vallas estuvieron ubicados en lugares no autorizados y sin el logotipo del CNE.

³⁴ Dos de estas alegaciones fueron en contra de *MPaís* (Manabí y Esmeraldas) y la tercera alegación se refirió al prefecto en funciones de Santo Domingo quien supuestamente ofendió a un candidato a prefecto de la lista 62.

³⁵ Por ejemplo los días 23 y 24 de abril, una noticia publicada en el diario *Hoy*, un reportaje de *Teleamazonas*, respectivamente, atacaron al Presidente por utilizar el avión presidencial durante el período de campaña. Esto puede ser interpretado como una forma de campaña ilegal por parte de un sujeto político durante el período de silencio electoral.

B. Uso de Recursos Estatales.

La prohibición del uso de recursos estatales para la campaña estuvo estipulada en la Constitución de 2008, así como en su “Régimen de Transición” y en las Normas Generales³⁶. Sin embargo, durante la campaña, se reportó evidencia del uso de recursos del Estado, principalmente a través de los medios de comunicación³⁷. Además, la MOE UE recibió reportes de algunos casos de compra de votos. El uso de los medios de transporte del Estado por parte del Presidente durante sus extensivos viajes por el país levantó algunas quejas. También las apariciones frecuentes de Correa en los programas de televisión del gobierno (ver la sección *Los Medios y las Elecciones*) aumentaron las discusiones acerca del uso de los recursos estatales con fines de campaña. La oposición reclamó que estos eventos disminuyeron su capacidad para participar en condiciones justas, por cuanto ellos no gozaron de acceso a los mismos recursos. Esto no promovió la igualdad entre los candidatos.

La equidad también se vio afectada en cierta medida con la campaña de algunos alcaldes y prefectos que corrían por la re-elección. Existieron algunos casos alrededor del país en donde las autoridades usaron vallas para promover su campaña³⁸; esto fue particularmente evidente en la región Costa y Oriente del país. Las vallas y gigantografías, no siempre cumplieron con la legislación; en varias ocasiones fueron ubicadas en edificios y locales públicos. Además, en provincias como en Napo, Los Ríos, Guayas, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas se observaron candidatos entregando dinero y otros regalos prohibidos³⁹ para influenciar a los votantes, y en algunos casos utilizaron las inauguraciones oficiales⁴⁰ para promover sus respectivas candidaturas.

C. Financiamiento de los Partidos Políticos

El marco legal que reguló el financiamiento de los partidos políticos y movimientos fue inclusivo y detallado. La Constitución de 2008 previó la igualdad de derechos de los partidos políticos con respecto a sus actividades y su propio financiamiento. En particular, la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2000 proveía las normas del financiamiento público y privado de los partidos y movimientos políticos.

El sistema de financiamiento público ecuatoriano tiene una doble estructura: un fondo permanente, para financiar actividades permanentes y un específico fondo electoral para el año

³⁶ El Artículo 115 de la Constitución, el 14 del Régimen de Transición y el artículo 134 de la Codificación de las Normas Generales, prohíben el uso de los recursos públicos y publicidad gubernamental con fines de campaña.

³⁷ La MOE UE presentó para análisis del CNE una serie de casos distintos que podrían representar violaciones de las normativas de campaña, tanto a nivel nacional como a nivel provincial y local. El CNE respondió el 28 de mayo a los varios oficios enviados por la MOE UE antes del 26 de abril. Las respuestas del CNE son más satisfactorias para los casos presentados a nivel local y provincial. Sin embargo, para los casos a nivel nacional sería necesario, al parecer de la MOE UE, un criterio más estricto y riguroso a fin de asegurar la equidad de las candidaturas a lo largo de la campaña electoral.

³⁸ El Artículo 21 de la *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y Propaganda Electoral* de 2000, prohíbe la promoción de los nombres de los funcionarios y servidores públicos en las obras a su cargo.

³⁹ Las Normas Generales prohíben las donaciones y regalos por un valor superior a dos dólares como un medio para obtener votos.

⁴⁰ El artículo 132 de las Normas Generales prohíbe a los candidatos que promuevan su candidatura durante la inauguración de obras públicas.

electoral, para financiar gastos de campaña (Ver *Financiamiento de Campaña*). El financiamiento público sólo se proporciona a los partidos y movimientos que hayan recibido más del 4 por ciento de los votos válidos en las últimas elecciones pluripersonales (así, en este caso, las elecciones para la Asamblea Constituyente de 2007). Los únicos partidos y movimientos que alcanzaron este umbral fueron *MPaís*, *PSP*, *PRIAN* y *PSC*⁴¹. Además, los partidos políticos se beneficiaron de financiación pública indirecta a través de exenciones en impuestos inmobiliarios y de ingresos debido a actividades financieras.

Según la información facilitada a la MOE UE por el CNE, no hay mayores quejas de los partidos políticos en lo que se refiere al umbral del 4 por ciento; supuestamente debido al hecho de que el reglamento es muy claro y no da lugar a interpretación potencialmente confusa. Sin embargo, el MPD y el Partido Socialista plantearon una mejor repartición de los fondos para futuras elecciones a través de una disminución del umbral. Por otra parte, ya que un sistema público de financiamiento para publicidad, campaña propagandística y propuestas programáticas fue aplicado, los partidos pequeños también tuvieron la posibilidad de hacer campaña. Esto fue confirmado a la MOE UE y por los representantes de los partidos políticos con menores posibilidades de acceso al Fondo Permanente y al Fondo Electoral⁴².

Las disposiciones del financiamiento público de actividades permanentes fueron diseñadas para proteger el desarrollo de los pequeños partidos políticos mediante la distribución de 60 por ciento del financiamiento público en igualdad de condiciones⁴³. El restante 40 por ciento se distribuye conforme a la fuerza de un partido o movimiento sobre la base de la proporción de votos obtenidos en las últimas elecciones pluri-personales. Para el 2009, según la información proporcionada por el CNE, la cantidad de los fondos permanentes no se ha determinado aun, y no fue asignada, debido a un déficit de presupuesto.

Además, la Ley de Partidos Políticos regula las fuentes privadas para el financiamiento de los partidos y movimientos políticos, que limitan las fuentes de financiamiento a las contribuciones de sus seguidores, los subsidios estatales y los ingresos procedentes de sus inversiones y donaciones de sus simpatizantes. La ley estableció también que los miembros de los partidos y movimientos deben pagar una contribución periódica. Sin embargo, la ley no establece ningún límite a la cantidad de estas contribuciones. La ley prohíbe la contribución de personas y empresas contratadas por el Estado, sus empresas o instituciones, así como de fuente extranjera.

La Ley de Partidos Políticos exige que cada partido político mantenga registros del origen y la cantidad de las contribuciones, por lo menos durante 5 años. El financiamiento estatal/subvenciones tienen que ser registrados por separado y presentados en un informe anual al CNE⁴⁴. En general, las disposiciones legales relativas al financiamiento de los partidos

⁴¹ *MPaís* con el 75,88 por ciento, *PSP* con 9,63 por ciento, *PRIAN* con el 8,34 por ciento y el *PSC* con 6,15 por ciento.

⁴² *MPD*, *Pachakutik*, *ID*, *Partido Socialista*, *Red-Polo Democrático*.

⁴³ Originalmente, el fondo permanente era destinado solo para los partidos y los movimientos estaban excluidos. Sin embargo, en julio de 2008, el TSE amplió el Fondo Permanente también para los movimientos tras una consulta con el Procurador General del Estado.

⁴⁴ El CNE tiene la autoridad para hacer cumplir las normas de financiamiento. En caso de cometerse infracciones, el CNE tiene la potestad de reducir o retirar el total de los fondos públicos y el TCE puede imponer sanciones que incluyen multas y hasta la suspensión de los derechos políticos.

políticos son detalladas, sin embargo, hay poca tradición de hacer cumplir la ley relacionada con el financiamiento de los partidos, ya que la Ley de Partidos Políticos no establecía sanciones para el incumplimiento de este mandato, y los partidos políticos no entregaban los reportes financieros anuales al anterior TSE.

D. Financiamiento de Campaña

El marco legal que regula el financiamiento de los partidos políticos y de sus campañas es detallado. La Constitución de 2008 garantiza de forma igualitaria el financiamiento por parte del Estado. Asimismo, prohíbe el uso de los recursos del Estado para los propósitos de la campaña.

En un año de elecciones, los partidos políticos y movimientos reciben un fondo electoral, una cantidad variable de acuerdo con el presupuesto anual del Estado. Estos fondos son asignados entre los sujetos políticos en función del porcentaje de votos recibidos. Para las elecciones de 2009, el CNE distribuyó la cantidad de 3.633.750 dólares⁴⁵ para *MPaís*, *PSP* y *PSC*; *PRIAN* también debía haber recibido su cuota. Sin embargo, en enero de 2009, el CNE suspendió la asignación de dinero hasta que el *PRIAN* pague la multa impuesta por el anterior TSE por exceder el límite máximo de gastos en la primera vuelta de las Elecciones Generales de 2006. El *PRIAN* apeló contra esta decisión ante la Corte Provincial de Pichincha. Al momento de redactar este informe el caso seguía pendiente.

Además, el Régimen de Transición estableció un sistema de financiamiento público para todas las campañas electorales, con excepción de las Juntas Parroquiales. Este sistema se realiza a través de los medios de comunicación, así como en vallas publicitarias. La publicidad privada y propaganda en prensa escrita, radio, televisión y carteles estaba prohibida.

La ley limita los gastos de la campaña a una cantidad variable por partido y candidato a todos los diferentes niveles de la elección⁴⁶. Las contribuciones individuales y empresariales al financiamiento de la campaña también se limitaron a un máximo del 10 por ciento de los gastos de campaña para cada candidato.

Las contribuciones de más de 1.500 dólares se tendrían que hacer ya sea por cheque o transferencia bancaria lo cual facilitaría una mayor transparencia y control. Las contribuciones anónimas estaban prohibidas.

El CNE fue el responsable del control de los gastos para propaganda electoral, así como la revisión de las cuentas presentadas por los sujetos políticos. El TCE fue el encargado de sancionar el incumplimiento de las normas relativas al financiamiento, la propaganda y los

⁴⁵ *MPaís* 2.757.289,50 USD, *PSP* 349.930,12 USD and *PSC* 223.475,62 USD. *PRIAN* debió haber recibido 303.054,75 USD.

⁴⁶ Para las Elecciones Generales de 2009, el gasto máximo de campaña de la primera vuelta electoral presidencial, así como para la candidatura de las listas nacionales para la Asamblea Nacional fue de 1.555.427,40 USD. El gasto máximo de campaña para las listas del exterior fue 37.184,70 USD para la circunscripción de Europa, Oceanía y Asia; 6.492,30 USD para Canadá y los EE.UU., y 3.396,90 USD para América Latina, el Caribe y África. En cuanto a las listas provinciales para las elecciones a la Asamblea Nacional, la máxima cantidad permitida estuvo en la provincia de Guayas, con un límite máximo de 370.754,10 USD. El límite mínimo de 15.000 USD se aplicó en 5 provincias, a saber: Orellana, Galápagos, Zamora Chinchipe, Pastaza y Napo.

gastos de campaña. Los partidos y movimientos políticos tienen que presentar al CNE, o las respectivas JPE, sus cuentas de campaña dentro de los 120 días posteriores a la jornada electoral. Las cuentas son revisadas por el CNE. En el caso de infracciones, el CNE presentaría el caso al TCE para la posible aplicación de la respectiva sanción. Los partidos políticos que no presenten sus cuentas no podrán participar en las siguientes elecciones, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales. Los tesoreros que no presenten las cuentas pueden ser sancionados con la pérdida de los derechos políticos por dos años. El exceso de gastos de campaña será multado con el doble del monto excedido.

Al momento de redactar este informe, se presentaron ante el TCE, un total de 26 casos relacionados con la no presentación de cuentas o exceso de los gastos de campaña para el referéndum de 2008. El TCE ha resuelto 18 de estos casos, resultando sólo 3 de ellos en una suspensión de los derechos políticos de los tesoreros. Los otros 15 casos fueron desestimados por infundados. Dos decisiones administrativas del CNE referentes al reglamento de financiamiento de gastos de campaña fueron apeladas ante el TCE. Ambas apelaciones fueron rechazadas por razones de procedimiento.

IX. LOS MEDIOS Y LAS ELECCIONES

A. Panorama y Marco Legal de los Medios de Comunicación.

Ecuador se caracteriza por una diversidad de medios, integrado por alrededor de 400 estaciones de televisión, 1.200 estaciones de radio y 34 periódicos. El panorama de los medios esta mayormente dominado por operadores privados. Después de las elecciones de 2007 un importante cambio complementó el amplio rango de medios de comunicación privados, ya que desde ese entonces el Gobierno es dueño y opera medios estatales⁴⁷. El CONARTEL (Consejo Nacional de Radio y Televisión) es la autoridad estatal a cargo del control del contenido ético de la publicidad durante el período electoral.

El marco legal que rigió la campaña en los medios estuvo contenido en la Constitución de 2008 en su mayoría, incluyendo el “Régimen de Transición”. Estas normas estuvieron complementadas por la *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral*, la *Ley de Radiodifusión y Televisión*, y por las *Normas Generales* adoptadas por el CNE.

La Constitución de 2008 (“Régimen de Transición”) estableció un sistema equitativo de financiamiento público para la campaña en todos los niveles de elección a excepción de las Juntas Parroquiales. Este esquema equitativo se condujo a través del CNE en TV, radio y prensa, así como en vallas y gigantografías. La publicidad privada relacionada con las elecciones en los medios, estuvo prohibida. Además, la Constitución prohibió también el uso de los recursos y de la infraestructura estatal para propaganda electoral en todos los niveles de Gobierno. La única excepción a esta prohibición, según las Normas Generales del CNE, era para la publicidad

⁴⁷ Ecuador TV, Radio Pública de Ecuador y el periódico de distribución diaria *El Telégrafo*. En 2007 Gama TV y TC TV fueron incautados por el Estado, debido a un conflicto legal financiero entre el Estado y sus respectivos dueños.

gubernamental necesaria para la ejecución de planes y de programas del Gobierno⁴⁸. La *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral* prohibió la publicidad de candidatos, partidos y movimientos en obras o proyectos conducidos por instituciones públicas.

B. Condiciones para los periodistas

La libertad de expresión fue ampliamente respetada y, en general, las condiciones de trabajo para los periodistas se mantuvieron dentro de los estándares internacionales. Sin embargo, no existió ninguna ley que regule y garantice la independencia de los periodistas y el pluralismo en los medios estatales.

Desde el 2007, el Presidente Rafael Correa fijó un tono hostil hacia la prensa, criticando a algunos medios y definiendo con frecuencia a ciertos interlocutores como “*corruptos y mediocres*”. Los medios respondieron a menudo en un tono negativo similar y la polarización política pareció afectar a los medios, reduciendo la posibilidad de un debate democrático, abierto y en igualdad de condiciones.

La ONG *Reporteros sin Fronteras* definió a la libertad de prensa en Ecuador como “*envidiable*” comparada con sus vecinos de Colombia y Perú (Reporte de 2008). La *Asociación de Editores de Periódicos del Ecuador* (AEDEP) considera al Ecuador como un país con una buena tradición de libertad de expresión. Por el contrario, más recientemente la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) criticó fuertemente los ataques del gobierno contra los medios de comunicación y contra los periodistas en el país. La ONG *Fundamedios* reportó sobre el deterioro de las condiciones de trabajo de los periodistas.

C. Monitoreo de la Cobertura de los Medios de las Elecciones

La MOE UE condujo un análisis cualitativo y cuantitativo de seis horas diarias de las difusiones en horario estelar, en cinco estaciones de TV⁴⁹, cinco estaciones de radio⁵⁰ y cinco periódicos⁵¹ a partir del 25 de marzo hasta el final de la campaña. Se midió el tiempo de los programas con la finalidad de evaluar la representatividad de los partidos y candidatos, y el tono usado por los medios. El tono de la cobertura fue determinado en una escala de negativo, neutral y positivo.

Un sistema más equitativo para los candidatos fue introducido mediante un sistema de financiamiento público, tanto para la campaña propagandística (promoción electoral) como para la difusión de las propuestas programáticas (franjales electorales). Según la norma referida, las franjas electorales fueron espacios contratados diseñados para promover la difusión y el debate de las ofertas programáticas de los candidatos. La promoción electoral, por otra parte, se refirió a la campaña propagandística en los medios, para todos los candidatos a excepción de las Juntas Parroquiales. Dentro de este esquema positivo, los candidatos gozaron de igualdad de

⁴⁸ Los 45 días de campaña fueron del 10 de Marzo al 23 Abril del 2009; un período de silencio de 48 horas antes del día de elección fue previsto (Artículo 129).

⁴⁹ *Ecuavisa, Gama TV, TC TV, Teleamazonas* y el canal estatal *Ecuador TV*.

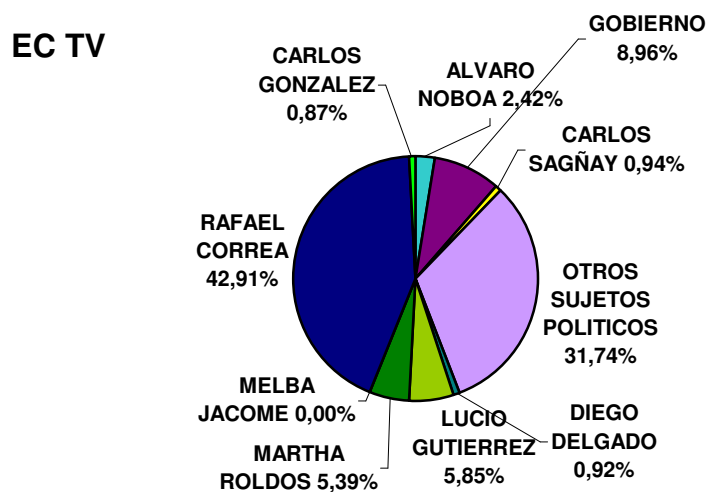
⁵⁰ *Radio Visión, Sonorama, Radio Caravana, CRE y Radio Pública de Ecuador* (RPE, de propiedad estatal).

⁵¹ *El Comercio, El Universo, Hoy, El Mercurio* (privados) y *El Telégrafo* (de propiedad estatal).

oportunidades para presentar sus mensajes, sin que se vean afectados por diferencias de recursos económicos.

Durante el período monitoreado, los canales de televisión intensificaron la cobertura política en las últimas dos semanas de campaña, dedicando un promedio de 45 minutos por día a las elecciones. La ausencia de debates de los candidatos presidenciales y de programas especiales dedicados a las elecciones, disminuyó la oportunidad de que los candidatos presenten sus mensajes ante el electorado. Por otra parte, según algunos interlocutores de los medios, la ausencia de programas especiales y la difusión excesiva de spots publicitarios crearon una saturación en todos los medios privados. Asimismo, el nuevo sistema de franjas introducido por el CNE fue criticado por algunos interlocutores, por cuanto el tiempo proporcionado a los candidatos fue considerado insuficiente. Las franjas fueron difundidas en tres días diferentes, durante el horario estelar, con una repetición el sábado a las 20:00. Cada candidato tuvo 3 minutos diarios para presentar su propuesta. El horario fue preparado por el CNE y el orden de aparición fue asignado a través de un sorteo realizado el 7 de abril. El 9 de abril, Martha Roldós y Álvaro Noboa no aparecieron en el programa, debido a eventos de campaña planificados previamente. Melba Jácome no participó en ninguno de los programas.

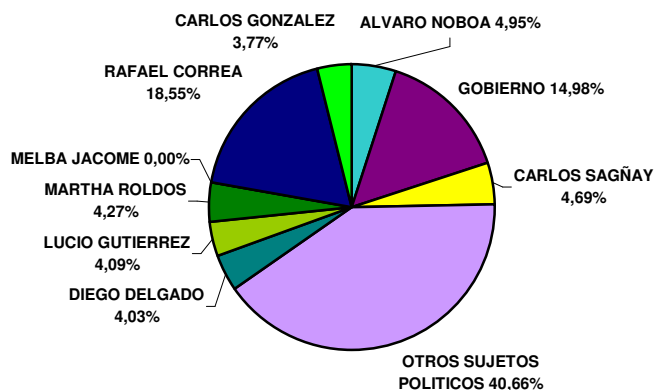
Los medios estatales *Ecuador TV* y *Radio Pública de Ecuador* se caracterizaron por una masiva difusión de publicidad institucional. Mientras que los candidatos prefirieron no colocar su promoción electoral en la televisión pública, debido a su baja audiencia.



Los medios estatales dieron una extensiva cobertura de las actividades y declaraciones del Presidente y sus Ministros a través de la difusión obligatoria de la *Cadena Nacional*⁵² y el informe a la nación conocido como *Informe Sabatino*⁵³. Estos programas constituyen un privilegio del Presidente y su gabinete para informar a los ciudadanos de las actividades gubernamentales. Los partidos y movimientos de oposición han protestado fuertemente, por cuanto consideraron que estos espacios fueron utilizados para realizar campaña electoral.

Adicionalmente a los programas mencionados, el canal estatal inició el 12 abril, un nuevo programa llamado “*El Ciudadano TV*” que fue difundido por 600 radios y 50 canales de televisión durante horario estelar. El programa inaugurado por el Presidente tuvo como objetivo proporcionar información acerca de la administración del gobierno. Cabe destacar que el 12 de abril, “*El Ciudadano TV*” fue anunciado en la prensa por *MPaís* usando para ello su presupuesto asignado por el CNE⁵⁴. El monitoreo de la MOE UE reveló que la televisión estatal dedicó el 43 por ciento de la cobertura de noticias a Rafael Correa, el 6 por ciento a Lucio Gutiérrez (principalmente en tono negativo) y el 3 por ciento a Álvaro Noboa. *TC TV* y *Gama TV* también dedicaron una porción significativa de su cobertura a las actividades del Presidente Rafael Correa (19 y 17 por ciento, respectivamente). En comparación, los otros siete candidatos recibieron poca cobertura. La cobertura fue exclusivamente en un tono positivo o neutral.

TC TV



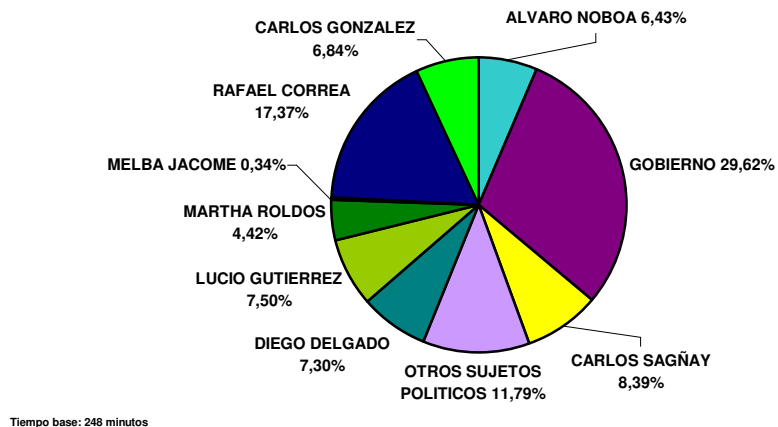
Tiempo base: 448 minutos

⁵² El artículo 59 de la Ley de Radiodifusión y Televisión establece que las radios y canales de televisión públicos y privados están obligados a transmitir la difusión simultánea (cadenas nacionales) del Presidente de la República, así como de ministros y otros funcionarios de alto rango. De acuerdo a lo que establece la ley, las cadenas nacionales sólo pueden ser usadas con fines informativos relacionados con las actividades realizadas por dichas autoridades. El tiempo límite para las cadenas nacionales se fijó en 10 minutos, con una frecuencia máxima de transmisión de una vez al mes. (Artículo 66 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Televisión), excepto para el Presidente, para quien no existen restricciones de tiempo ni frecuencia. La ley que rige las cadenas nacionales necesita una revisión de sentido democrático, ya que data todavía del período de dictadura militar (1975).

⁵³ No existe un requisito legal que obligue a los medios a transmitir el programa Informe Sabatino. Sin embargo, el canal público difundió el programa de dos horas cada sábado con su repetición el domingo.

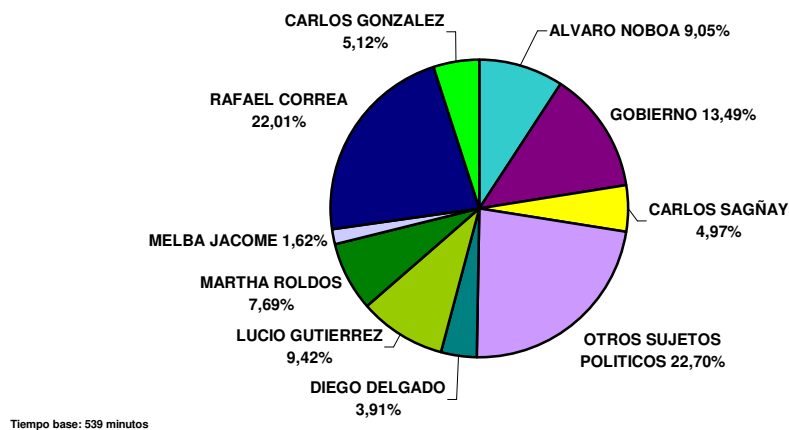
⁵⁴ La MOE UE planteó de inmediato por escrito este caso al CNE a fin de escuchar su análisis y su criterio. El CNE contestó el 28 de mayo, junto a otros casos variados presentados por la MOE UE. Con todo respeto, las respuestas del CNE tanto con respecto a la publicidad del programa, como al programa en sí mismo no son conducentes a garantizar la equidad de las candidaturas a lo largo de la campaña electoral.

GAMA TV

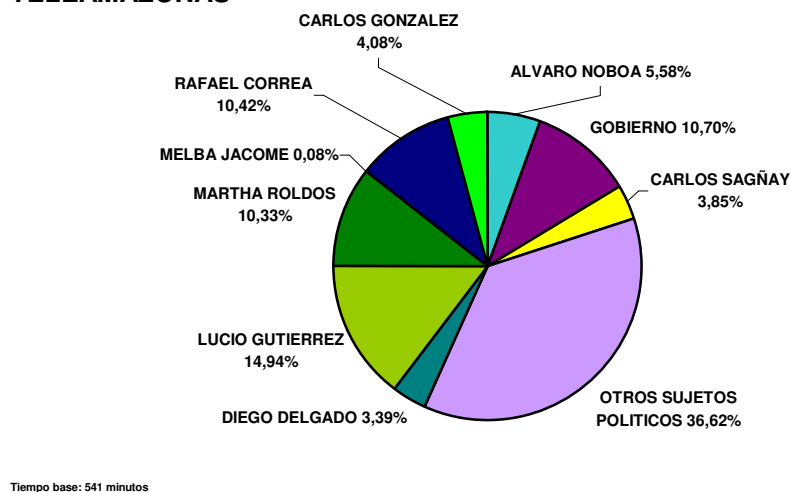


Los canales privados *Ecuavisa* y *Telamazonas* dedicaron una porción significativa de su cobertura informativa al Presidente Rafael Correa (22 y 10 por ciento, respectivamente). En las dos estaciones fue a menudo criticado, y *Teleamazonas*, particularmente, lo reportó en un tono negativo.

ECUAVISIA

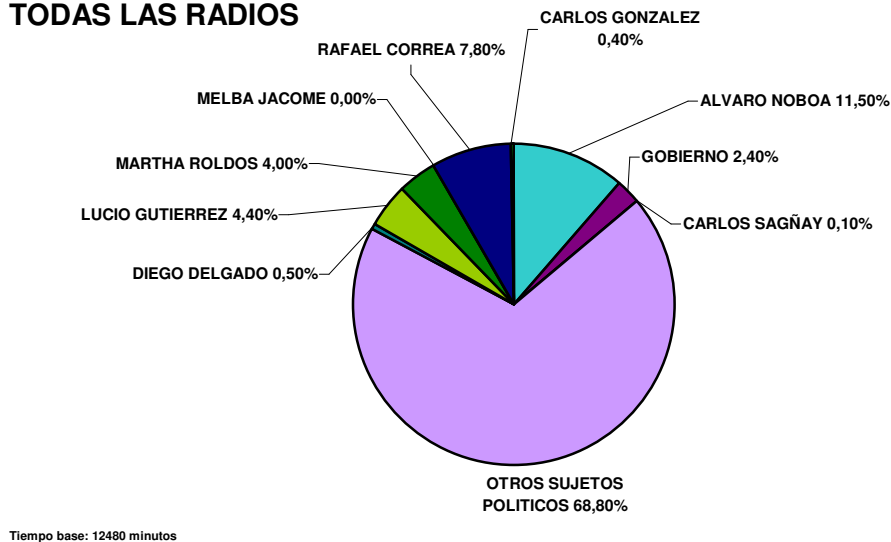


TELEAMAZONAS



Las radios privadas enfocaron sus noticias políticas y de elecciones reportando sobre las actividades y declaraciones de los candidatos locales. En el período monitoreado, pocos candidatos presidenciales fueron entrevistados⁵⁵ o participaron en programas especiales dedicados a las elecciones. Al igual que en la televisión privada, la cobertura recibida por el Presidente fue mayormente crítica y en un tono negativo.

TODAS LAS RADIOS

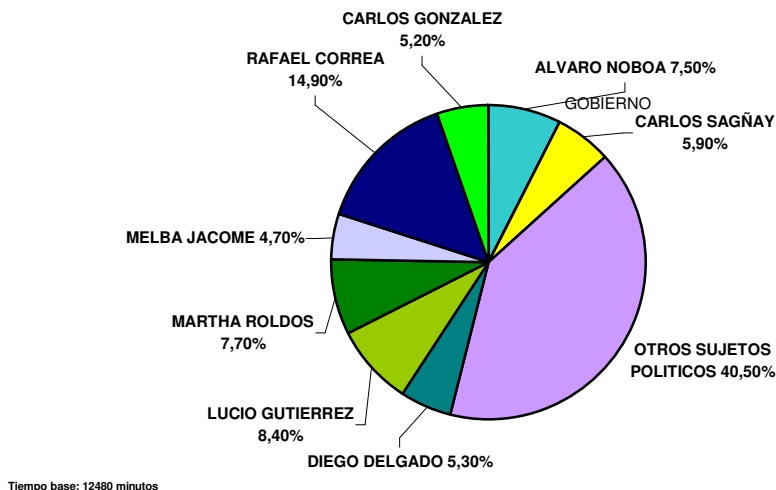


Los periódicos monitoreados proporcionaron diversos puntos de vista y cubrieron gran parte de los eventos organizados por los partidos, a pesar de que en su mayoría enfocaron su cobertura en el Presidente Rafael Correa. A través del presupuesto del CNE, una versión impresa de las

⁵⁵ Solo los candidatos presidenciales Carlos González y Álvaro Noboa tuvieron entrevistas en Radio Caravana y Radio CRE, respectivamente.

francas fue publicada en todos los medios monitoreados, durante la última semana de campaña. Mientras que, en general, el tono de la cobertura se mantuvo neutral, un periódico privado, *El Universo*, dedicó al Presidente Correa un tono más crítico.

TODOS LOS PERIODICOS



La ONG *Participación Ciudadana* condujo un monitoreo, cuyos resultados fueron publicados regularmente en su página web⁵⁶. El CNE también condujo un monitoreo cuantitativo y cualitativo de los medios⁵⁷ con el objetivo de detectar violaciones a las regulaciones de la campaña.

X. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

La realidad política y social en Ecuador ha estado históricamente caracterizada por la existencia de inequidades entre hombres y mujeres. Las mujeres, aún se encuentran en una desventaja estructural con indicadores socio-económicos más bajos, un nivel más elevado de analfabetismo⁵⁸ y un bajo nivel de representación, especialmente en procesos de toma de decisiones del Ejecutivo y del Órgano Judicial. Recientemente, las políticas gubernamentales han sido generalmente favorables a la inclusión de mujeres en la escena política⁵⁹, promocionar sus derechos y crear organizaciones de mujeres⁶⁰.

El Ecuador ratificó en 1979 el CEDAW y la Constitución de 2008 estableció una protección extensiva para los derechos políticos de las mujeres, estableciendo un equilibrio alternado y

⁵⁶ Participación Ciudadana alcanzó conclusiones similares a las del monitoreo de la MOE UE.

⁵⁷ El monitoreo de los medios del CNE, fue realizado por la agencia *Mercados y Proyectos*. Al momento de la redacción de este informe el CNE aun no había hecho públicas sus conclusiones.

⁵⁸ Reporte del Estado ecuatoriano, enviado a CEDAW en el 2007. Por ejemplo, el 58 por ciento de los analfabetos son mujeres.

⁵⁹ El gabinete del Presidente Correa incluía 13 mujeres entre los 34 cargos de nivel ministerial (38,2 por ciento).

⁶⁰ La *Coordinadora Política de las Mujeres Ecuatorianas* es una de las más importantes ONGs que ha logrado un importante reconocimiento de los derechos de las mujeres a nivel legal, especialmente en la Constitución de 2008.

secuencial de género para presentar las candidaturas en las listas pluri-nominales⁶¹ y la necesaria representación igualitaria entre hombres y mujeres en la administración del Estado, especialmente en las áreas de toma de decisiones. Esta obligación fue particularmente evidenciada con la composición del TCE y el CNE.⁶²

De acuerdo con los requisitos constitucionales, dos de los cinco miembros del CNE fueron mujeres; además, tres de los jueces del TCE también eran mujeres, incluyendo la Presidenta y la Vicepresidenta. Las regulaciones del CNE también establecieron la paridad de hombres y de mujeres en los niveles inferiores de la administración electoral. Aunque esta disposición fue generalmente respetada, sólo el 25 por ciento de los presidentes de las JPEs fueron mujeres. Debido al hecho de que las JRVs fueron divididas por género, más de la mitad de las Juntas observadas estuvieron presididas por mujeres.

La votación es obligatoria en Ecuador y el Registro Electoral se integra con datos provenientes del Registro Civil. Puesto que el porcentaje de mujeres dentro de la población es levemente más alto que el de hombres, esto fue reflejado en el porcentaje de las mujeres registradas⁶³ para estas elecciones y en su participación como votantes⁶⁴. No hay diferencia significativa en los votos blancos y nulos entre el electorado masculino y femenino.

Ecuador ha sido clasificado positivamente en términos de representación femenina por la clasificación de parlamentos⁶⁵ de la Unión Interparlamentaria, con 30,26 por ciento de mujeres representadas en la Comisión Legislativa y de Fiscalización. Esta tendencia alentadora también se vio reflejada en el número de candidatas presidenciales que se auto nominaron para la elección. Las dos candidatas terminaron en 4º y 6º lugar, sin embargo obtuvieron apenas el 4,33 por ciento y el 1,35 por ciento, respectivamente, del número total de votos. Con respecto a las listas abiertas, estas generalmente no favorecen a las mujeres; sin embargo, los resultados provisionales indicaron que el 33,87 por ciento de candidatas han sido electas para la Asamblea Nacional. Esto representa una mejora, si lo comparamos con la representación femenina de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y la Asamblea Constituyente⁶⁶. Este resultado positivo se dio en primer lugar, debido a la mencionada alternabilidad de género en la lista de candidatos, y en segundo lugar, por el hecho de que el 45 por ciento del electorado votó en la papeleta para la Asamblea Nacional por todos los candidatos de una lista.

Sin embargo, los resultados de las elecciones a nivel local no fueron tan positivos. Las elecciones a nivel de prefecturas resultaron en una disminución del número de mujeres elegidas, con dos

⁶¹ Artículo 4 del Régimen de Transición: “las listas se conformaran paritariamente con secuencia de mujer, hombre, u hombre, mujer hasta completar el total de candidaturas”.

⁶² Ver también el artículo 108 de la Constitución, que estipula que las mujeres deben estar representadas igualitariamente en las instancias de toma de decisión de los partidos políticos y movimientos.

⁶³ 5.275.287 mujeres (50,09 por ciento) y 5.256.947 hombres (49,91 por ciento). Fuente: CNE.

⁶⁴ 4.052.920 (51,11 por ciento) de mujeres y 3.876.685 (48,89 por ciento) de hombres votaron en las elecciones del 26 de abril de 2009.

⁶⁵ Ecuador está actualmente en el lugar 29 en la clasificación mundial por el número de mujeres en el Parlamento. Fuente: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

⁶⁶ Hay un 30,26 por ciento de representación femenina en la actual Comisión Legislativa y de Fiscalización. En la elección 2007, la Asamblea Constituyente tuvo un 33,84 por ciento de representación femenina.

mujeres prefectas de un total de 23 prefecturas⁶⁷. Aunque un abrumador número de candidatas para alcaldesas no resultaron electas, un total de 14 candidatas sí fueron elegidas de 142 candidatas a nivel nacional. Esto resultó en un incremento positivo de 6 candidatas electas comparadas con las elecciones anteriores.

La mayoría de los partidos y/o movimientos políticos (aparte de *MPaís*) informaron a la MOE UE que encontraron a menudo dificultades para hallar el 50 por ciento de candidatas. De hecho, solamente el 13,41 por ciento de las listas (provinciales y nacionales) presentadas para las elecciones de la Asamblea Nacional estuvieron encabezadas por mujeres. Tres mujeres (dos Afro-ecuatorianas y una indígena)⁶⁸ encabezaron tres de las 18 listas nacionales presentadas. La región amazónica tuvo el porcentaje más alto de mujeres como cabezas de lista, con 16,22 por ciento, seguida por la costa (13,68 por ciento) y la sierra (11,46 por ciento).

Mientras que algunas ONGs, como *Ágora Democrática*, realizaron capacitaciones a candidatas para mejorar sus capacidades políticas, generalmente se realizó poco esfuerzo para proveer a las candidatas de las habilidades necesarias para conducir una campaña efectiva. Asimismo, los derechos y temas relativos a las mujeres raramente fueron tomados en cuenta en la campaña. El monitoreo de la MOE UE reveló que solo el 0,13 por ciento de los temas de los candidatos en la campaña se enfocaron en los temas de género.

XI. PARTICIPACIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS Y AFROECUATORIANOS

Hay 14 nacionalidades indígenas reconocidas oficialmente en el Ecuador. Según el censo de 2001, el 6,8 y el 5 por ciento de la población se identificaron como indígenas y afro-ecuatorianos, respectivamente. Sin embargo, la población indígena representa más del 30 por ciento de la población total, según diversas estimaciones. Tradicionalmente, estos pueblos han sufrido de marginación, bajos indicadores socio-económicos, así como de un bajo nivel de participación en la vida política.

Es positivo que la Constitución de 2008⁶⁹ reconozca los derechos de los indígenas y pueblos afro-ecuatorianos estipulando, entre otros, el derecho a crear y mantener sus propias organizaciones, al igual que la posibilidad de establecer entidades autónomas en ámbitos en los que indígenas o afro-ecuatorianos fueran mayoría. Además, la Constitución estableció el compromiso del Estado ecuatoriano de adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de sectores discriminados de la población.

Bajo el contexto geográfico del Ecuador y con algunas deficiencias en la comunicación, fueron reportados casos de sub-registro en zonas mayoritariamente pobladas por indígenas, en particular en la región oriental (es decir, la región Amazónica) y en el norte de la provincia de Esmeraldas. Mientras que el Registro Civil utilizó equipos móviles con el propósito de registrar estas

⁶⁷ En el anterior período hubo cuatro prefectas de un total de 24. El Artículo 258 de la Constitución de 2008 establece un régimen especial para la provincia de Galápagos, donde no habrá prefecto.

⁶⁸ Las listas encabezadas por mujeres fueron presentadas por *MANA*, *RED-Polo Democrático* y *MCND*.

⁶⁹ El Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la Eliminación de la Discriminación Racial de 1966, así como el Convenio N° 169 de la OIT de 1989, con este último, promueve la libre participación de los pueblos indígenas en las instituciones elegidas de sus países.

comunidades, la tarea enfrentó limitaciones estructurales, logísticas y financieras. Uno de los principales problemas encontrados por la población indígena rural es la falta general de educación cívica y electoral en sus lenguas nativas. Aunque algunas actividades de educación cívica y electoral fueron realizadas por las radios locales, estas resultaron ser insuficientes. El mayor número de votos en blanco y nulo en estas zonas es un indicador de la necesidad de una educación electoral mayor y mejor orientada⁷⁰.

Además de la tradicional representación de *Pachakutik* por los intereses de los indígenas, se observó una diversificación de esta representación, ya que los intereses indígenas también fueron tomados en cuenta por otros partidos, tales como *MPaís* o, más concretamente, *ALICAM* en la provincia de Orellana. Candidatos indígenas estuvieron presentes en otras listas, como la lista nacional de *RED*, con una mujer indígena encabezando la lista nacional de asambleístas, y *MANÁ* y *MCND* donde dos mujeres afro-ecuatorianas encabezaban la lista de candidatos. Las lenguas indígenas fueron muy poco utilizadas para las actividades de la campaña. Los asuntos referentes a los indígenas y afro-ecuatorianos y sus derechos fueron apenas planteados en la campaña realizada en los medios de comunicación nacionales.

Mientras que un indígena y una mujer afro-ecuatoriana fueron miembros del CNE, su nivel de participación en otros niveles de la administración electoral fue bajo, incluso en zonas con mayoría de población indígena. En las DPE/JPE de las provincias con población indígena como Orellana y Sucumbíos, sólo una mujer indígena desempeñó labores en un cargo de alta importancia. En Chimborazo solamente una miembro del personal se consideró a sí misma como indígena. El CNE no aplicó criterios sistemáticos en cuanto a la inclusión de las comunidades indígenas y pueblos afro-ecuatorianos en las JRVs. Además, existió material educativo y material de capacitación para el personal de las JRV en kichwa, aunque estas actividades y materiales no llegaron a todas las comunidades. Asimismo, en algunas zonas, los materiales se distribuyeron en un idioma incorrecto (es decir, materiales en Kichwa en las zonas de habla Shuar o *viceversa*).

Cabe mencionar, que el ausentismo en algunas zonas indígenas alcanzó casi el 40 por ciento de los electores, en comparación con el 25 por ciento a nivel nacional⁷¹. A pesar de que el CNE aumentó el número de JRVs, algunas de estas estaban situadas lejos de las comunidades, lo que requería largos y costosos viajes para los indígenas. Esto podría explicar este gran ausentismo junto con el alto nivel de emigración en dichas zonas. Además, los observadores de la MOE UE informaron que la poca representación indígena en las diferentes JRVs resultó en la incapacidad de explicar a los indígenas el proceso de votación en su propio lenguaje. Como una nota positiva, sólo hubo casos aislados de discriminación contra los votantes en las JRVs según fueron reportados por los observadores de la MOE UE.

⁷⁰ En Cañar, el porcentaje de votos en blanco alcanzó el 18,6 por ciento, los votos nulos alcanzaron el 10 por ciento de la lista nacional de asambleístas, en Chimborazo los votos en blanco alcanzaron el 10,1 por ciento, los votos nulos 7,65 por ciento. Fuente: CNE.

⁷¹ En Cañar el 49 por ciento de los hombres y el 35 por ciento de las mujeres no votaron para las elecciones presidenciales, mientras que en Morona Santiago el ausentismo fue del 36,5 por ciento de los hombres y el 28 por ciento de las mujeres. Fuente: CNE.

XII. OBSERVADORES INTERNACIONALES Y LOCALES

El marco jurídico nacional e internacional de observación en general está en consonancia con las normas internacionales. El registro de los observadores fue incluyente. Más de 40 organizaciones de observación nacionales y 51 grupos de gestión electoral de América Latina, y organizaciones de la sociedad civil fueron acreditados por el CNE. Participación Ciudadana (PC), una respetada organización de la sociedad civil ecuatoriana, llevó a cabo una observación detallada del proceso a largo plazo, desplegó alrededor de 8.000 observadores para la jornada electoral y llevó a cabo un *conteo rápido* de votos. Estas actividades representaron la más grande observación nacional de las elecciones de 2009. Además, los partidos y movimientos ubicaron representantes autorizados, quienes estuvieron presentes en el 15 por ciento de las JRVs visitadas el día de las elecciones. El proceso de elecciones también fue observado por algunas organizaciones internacionales, incluida la Organización de Estados Americanos (OEA), que desplegó unos 80 observadores para la jornada electoral y para el período post-electoral. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) monitoreó la elección celebrada fuera del país.

XIII. IMPUGNACIONES, APELACIONES Y QUEJAS

A. Impugnaciones, Apelaciones y Quejas

El marco legal referente a impugnaciones, apelaciones y quejas es, en términos generales, adecuado y cumple con los estándares internacionales. La Constitución de 2008 confirió competencia al TCE para resolver impugnaciones, quejas y apelaciones contra las decisiones tomadas por el CNE y sus órganos electorales desconcentrados. Además, el TCE fue competente para sancionar violaciones de regulaciones electorales, especialmente las que se refieren al uso de recursos públicos, de los gastos electorales y de propaganda, así como las relativas a infracciones electorales y la resolución de disputas internas de partidos políticos (por ejemplo, las relacionadas con elecciones primarias).

La creación del TCE fue una contribución positiva al proceso electoral, que pudo haber aportado una mayor independencia a la resolución de disputas electorales si hubiese sido adecuadamente implementada. Una muestra del aporte del TCE al proceso electoral ha sido la efectiva y oportuna resolución de 80 impugnaciones relacionadas con la inscripción de candidaturas⁷². El Tribunal hizo considerables esfuerzos organizacionales y administrativos para establecerse como una institución nueva, ante un complejo escenario de transición. Por ejemplo, mediante una útil página web, el establecimiento de líneas de jurisprudencia, la publicación de tablas de casos y la apertura de un canal de información durante la jornada electoral a través de una línea telefónica.

En relación a casos electorales más sensibles políticamente, tales como la resolución de infracciones, quejas y apelaciones relacionadas con violaciones a la normativa de la campaña electoral, las decisiones del TCE han sido problemáticas. En primer lugar, los procedimientos del TCE y sus plazos no resultaron ser efectivos⁷³ y han impedido una resolución rápida de las

⁷² Este número incluye únicamente las impugnaciones contra la inscripción de candidatos para las elecciones del 26 de abril.

⁷³ Este procedimiento tiene una duración nominal de treinta días y contempla tres días más para notificación y un período de prueba de siete días. (Artículos 87 a 89 del Reglamento del TCE).

violaciones a la normativa de campaña, que debieron haber sido resueltas antes de la jornada electoral. En segundo lugar, los jueces del TCE parecían más enfocados en temas procedimentales, en lugar de tratar los temas sustantivos de los casos. El TCE agotó sus plazos incluso en aquellos casos en que no parecía requerirse un largo tiempo de deliberación. Esta acción del TCE minó tanto el oportuno cumplimiento de las reglas electorales, como la confianza de los actores políticos en una respuesta oportuna. Finalmente, las objeciones del TCE a admitir que el CNE era competente para sancionar con multas las violaciones a la normativa electoral, terminó frustrando la posibilidad de tener respuestas apropiadas a tales violaciones. De su lado, el TCE, en ejercicio de las competencias conferidas por el “Régimen de Transición”⁷⁴, no adoptó las normas necesarias para aplicar plenamente el nuevo orden constitucional estableciendo un nuevo cuadro sancionador. Sin embargo, el Tribunal consideró que esto debería ser hecho solamente por ley y que, en su opinión, no tenía una atribución excepcional de transición para crear dicho nuevo marco sancionador de aplicación inmediata.

El ejemplo más indicativo de esto es la apelación interpuesta por *MPaís* el pasado 12 de marzo, en contra de la decisión del CNE relativa a un anuncio gubernamental, en el que aparecía un lema de ese movimiento político. El caso fue resuelto el 16 de abril. Aunque el TCE mantuvo la suspensión de la difusión de la cuña, dejó sin efecto la deducción dispuesta por el CNE de 650 USD del total del fondo de promoción electoral de *MPaís*, eliminando así la facultad sancionadora del CNE. La decisión del TCE también abordó otros asuntos importantes relacionados con esta decisión del CNE, tales como su publicidad, motivación y debido proceso. Aunque el TCE frustró las medidas sancionadoras aplicadas por el CNE, otras decisiones previas del CNE fueron confirmadas y ampliadas, tales como la suspensión o prohibición de la difusión de publicidad irregular.

En otros dos casos relacionados con violaciones a las regulaciones de campaña, el TCE demostró falta de voluntad para decidir de manera expedita, devolviendo expedientes al CNE basado en cuestiones procedimentales que no parecían ser relevantes para el manejo de los casos⁷⁵.

Un problema adicional es la difusa delimitación de competencias entre el TCE y el CNE en la Constitución de 2008, lo que resultó en continuas fricciones entre las dos instituciones⁷⁶. Esto, así como varias contradicciones entre las regulaciones del TCE y del CNE, llevó a una falta de claridad sobre las competencias de cada institución y pareció afectar la confianza de los actores políticos en una justicia electoral efectiva.

⁷⁴ Artículo 15 del Régimen de Transición.

⁷⁵ En el mismo caso de la transmisión de la publicidad gubernamental, el CNE no sólo realizó la deducción del monto de promoción electoral asignado a *MPaís*, sino también planteó una denuncia ante el TCE. Esta denuncia fue desechada debido a que el tema ya había sido tratado en la impugnación planteada por *MPaís* a la sanción del CNE. En otro caso, el alcalde de Palora, fue liberado de sanción debido a que la JPE de Zamora Chinchipe no presentó pruebas que sustenten su denuncia.

⁷⁶ La controversia entre el TCE y el CNE también puede ser ejemplificada con las siguientes decisiones del TCE: el 2 de mayo, el TCE resolvió una apelación de *MPaís* contra la decisión del CNE para repetir elecciones en Jipijapa (Manabí) el 3 de Mayo. Aunque el TCE rechazó la apelación y ratificó la decisión del CNE, el Tribunal criticó duramente al CNE por no haber cumplido con los cronogramas establecidos para la remisión del expediente a la institución jurisdiccional.

Adicionalmente, para el 12 de Junio, el TCE ha recibido un total de 37 quejas, de las cuales ha decidido en 25 casos. Quince de éstas fueron rechazadas por inadmisibles o sin fundamento⁷⁷. Doce quejas continúan pendientes⁷⁸.

Las Impugnaciones, apelaciones y quejas pueden ser presentadas únicamente por candidatos, partidos políticos y movimientos políticos. El marco legal electoral aplicable para las elecciones de 2009 no permite a los electores, observadores u otras organizaciones interesadas el presentar acciones electorales; únicamente establece la posibilidad de que los ciudadanos ecuatorianos denuncien casos específicos de infracciones a la Ley Electoral⁷⁹. Esto puede ser criticado desde el punto de vista de las buenas prácticas internacionales: las acciones electorales debieran ser permitidas para todos los interesados, incluso para todos los electores de la circunscripción, aunque sea con la exigencia de incluir un mínimo de firmas para que los electores impugnen el resultado de las elecciones⁸⁰.

B. Acciones que buscan reparación por posibles violaciones de derechos garantizados constitucionalmente

La competencia de los jueces para conocer decisiones de las autoridades electorales (CNE y TCE) en conformidad con los derechos garantizados constitucionalmente resultó polémica durante estas elecciones. Como se explica anteriormente, el TCE decidió destituir a un juez provincial que conoció una acción de protección⁸¹ que ordenó el registro de un candidato en contra de una decisión de la JPE. Aunque parece razonable salvaguardar el funcionamiento del poder electoral en defensa de injerencias exteriores, la destitución de un juez puede criticarse como una sanción desproporcionada.

Adicionalmente, surgieron cuestionamientos en relación a la competencia de la Corte Constitucional para conocer apelaciones sobre decisiones del TCE que violaren derechos constitucionales⁸²; el TCE se opuso enérgicamente a esta atribución. De hecho se plantearon varias acciones de inconstitucionalidad sobre decisiones del TCE ante la Corte Constitucional. Hasta el 12 de junio se decidieron tres casos de los cuales dos fueron declarados inadmisibles, tanto por no ser competentes como por referirse a asuntos electorales más que a violaciones de derechos constitucionales. El tercer caso fue rechazado por no encontrarse violación al debido proceso y a las garantías constitucionales. La Corte Constitucional por tanto, positivamente

⁷⁷ La mayoría de quejas alegaron incumplimiento de la ley en cuanto a la inscripción de candidaturas.

⁷⁸ De estas 12 quejas pendientes, tres han sido planteadas contra la JPE de Manabí, que fue parcialmente reorganizada el pasado 3 de junio; otra se relaciona con un supuesto proselitismo político realizado por la Cónsul de Ecuador en Nueva Jersey (EE.UU.); una fue planteada contra el Presidente del CNE por la participación del organismo en la elección interna de un organismo sindical y otra causa fue planteada contra todos los consejeros del CNE en rechazo por la forma de contabilizar y publicar votos, la aplicación de la fórmula de adjudicación de escaños y la reinstalación de la Audiencia Pública de Escrutinios. Las restantes seis quejas cuestionan actuaciones de las JPEs de Loja, Santa Elena y Santo Domingo. La JPE de Santo Domingo también fue reorganizada el 3 de junio.

⁷⁹ Ver la sección “infracciones electorales”.

⁸⁰ Ver: Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas Electorales, 2002, p. 31.

⁸¹ Artículo 88 de la Constitución de 2008. Esta acción de protección puede ser interpuesta en casos de supuestas violaciones de derechos establecidos en la Constitución por las autoridades públicas con la excepción de las autoridades judiciales.

⁸² Artículo 94 de la Constitución de 2008. El recurso extraordinario de protección puede ser conocido en casos de supuestas violaciones de derechos constitucionales en última instancia.

distinguió entre su rol de salvaguardar derechos fundamentales recogidos en la Constitución y la competencia de la función electoral (TCE)⁸³.

C. Infracciones Electorales

El TCE tiene la competencia de sancionar infracciones electorales establecidas en la Ley Electoral de 2000⁸⁴. Estas incluyen: injerencias en el funcionamiento de las instituciones electorales, ciertos actos fraudulentos relacionados con el proceso electoral (por ejemplo, falsificación de firmas en las actas), realización de proselitismo en la jornada electoral, publicación de sondeos de opinión 20 días antes de la jornada electoral y la venta y consumo de alcohol en el día de las elecciones, así como 36 horas antes y 12 horas después (ley seca). Las sanciones incluyen multas, suspensión de derechos políticos y prisión por hasta tres años. Cualquier ciudadano ecuatoriano puede denunciar la comisión de una infracción electoral ante el TCE⁸⁵.

En contraste con las elecciones anteriores, el TCE adoptó la decisión de que quienes cometieran infracciones menores durante la jornada electoral no sean detenidos, pero sí notificados por militares o policías y posiblemente sancionados por el TCE. Para el 12 de junio de 2009, un total de 299 infracciones fueron conocidas por el TCE; muchas de ellas relacionadas con violaciones a la “ley seca” y a la prohibición de realizar proselitismo durante la jornada electoral⁸⁶. Aunque el TCE está actualmente conociendo los casos más urgentes⁸⁷, otros casos no serán conocidos sino hasta agosto o septiembre de 2009. La decisión del TCE significó una saludable reducción del número de personas detenidas⁸⁸.

Además, el Código Penal ecuatoriano tipifica infracciones relacionadas con procedimientos electorales⁸⁹. Las sanciones respectivas son responsabilidad de los jueces de garantías penales. Las infracciones incluyen la falsificación y fraude por parte de los miembros de las JRVs, que se sanciona con prisión de hasta 5 años, y la falsificación de papeletas o la comisión de fraude por parte de electores, que se sanciona con hasta un año de prisión. Los actos vandálicos (quema de papeletas, etc.) que obligaron a repetir las elecciones el 3 de mayo en Manabí (Flavio Alfaro y Jipijapa), Loja (Zapotillo), Guayas (Balzar) y en Zamora Chinchipe (Palanda), para el 12 de junio estaban siendo investigadas por la Fiscalía General del Estado.

⁸³ Tanto la letra como el espíritu de la Constitución favorece esta interpretación.

⁸⁴ Artículos 133 a 140 y 153 a 163 de la Ley Orgánica de Elecciones.

⁸⁵ Artículo 141 de la Ley Orgánica de Elecciones. De hecho, en la línea telefónica establecida por el TCE en la jornada electoral para que la ciudadanía se informe y denuncie sobre infracciones electorales, el TCE recibió un total de 183 llamadas: de las cuales 51 se relacionaron con violación a la ley seca y realización de proselitismo en la jornada electoral; 55 se referían a abuso de autoridad por parte de los miembros de las JRV; 8 con tenencia de armas por parte de autoridades y 69 sobre otro tipo de problemas electorales.

⁸⁶ De acuerdo al TCE, el número de infracciones pudiera llegar a 500 una vez que todas las JPEs hayan remitido los casos correspondientes al TCE.

⁸⁷ Por ejemplo, quejas aisladas sobre la nulidad de elecciones, presuntamente por fraude electoral, presentada por un candidato del *PRIAN* en Guayas. Al 12 de junio 243 casos sobre infracciones están en trámite.

⁸⁸ 199 en comparación con los 830 detenidos en 2008, según anunció la Presidenta del TCE en una conferencia de prensa realizada el 27 de Abril.

⁸⁹ Artículos 167 a 172 del Código Penal.

D. Impugnaciones relativas a resultados electorales

Las impugnaciones relativas a los resultados electorales de las elecciones presidenciales y de la lista nacional para la elección a la Asamblea Nacional pueden ser interpuestas ante el CNE dentro de las 24 horas posteriores a la notificación de los resultados. Las JPEs son responsables de conocer las impugnaciones relativas a las listas provinciales.

Las apelaciones en contra de las decisiones del CNE y de las JPEs pueden ser interpuestas ante el TCE⁹⁰. Aunque las impugnaciones pueden ser interpuestas sólo tras la notificación oficial de los resultados, el candidato presidencial Lucio Gutiérrez, ya había denunciado fraude y formalmente objetó los resultados publicados en el sitio web del CNE⁹¹. Específicamente, alegó la manipulación del sistema informático del CNE (señaló que en cierto período el número de sus votos publicados en el sitio web del CNE disminuyó en 177.342) y la alteración ilegal de resultados en las actas de las JRVs. Gutiérrez comunicó estas irregularidades a la MOE UE. Sin embargo, la evidencia presentada a la MOE UE pareció estar basada en casos aislados (las irregularidades se referían a diez actas de resultados), más que en evidencias cuantitativamente representativas.

Al momento de redactar este informe, no hay datos sobre el número exacto de reclamos administrativos presentados ante el CNE sobre los resultados a la Asamblea Nacional. El TCE recibió sólo una impugnación de resultados de asambleístas provinciales. No hay una fecha definitiva para la finalización del proceso de impugnación de los resultados a la Asamblea Nacional, tanto provincial como nacional. Los resultados de la candidatura a la presidencia de la República fueron proclamados el 30 de mayo y no hubo impugnaciones a los mismos.

Se interpuso un número relativamente bajo de impugnaciones formales a los resultados, presentados hasta la fecha, si se compara con los numerosos reclamos informales comentados a la MOE UE. Entre otras razones dadas a la MOE UE por numerosos sujetos políticos, representantes de la sociedad civil y expertos nacionales, la falta de confianza en la disponibilidad de mecanismos legales a su disposición, así como en que las autoridades tratarán el caso de manera adecuada. Adicionalmente, muchas de las alegaciones carecían de argumentos legales y tenían evidencia infundada, de acuerdo a la evaluación hecha por la MOE UE. Otra razón podría ser la falta de conocimiento legal de algunos actores políticos sobre cómo presentar una impugnación.

XIV. JORNADA ELECTORAL

El día de las elecciones generales se desarrolló sin contratiempos y en una atmósfera de calma. En todo el país, los ciudadanos ecuatorianos en general, fueron a votar en grandes cantidades y en una atmósfera pacífica. En general, la votación se llevó a cabo en una manera ordenada en todas las 1.049 JRVs visitadas durante la jornada electoral. Observadores de la MOE UE evaluaron la apertura y los procesos de votación como positivos. Sin embargo, algunos incidentes esporádicos de violencia electoral se produjeron en algunas provincias. En la provincia de Manabí, se

⁹⁰ Las decisiones de las JPEs deben ser resueltas por el CNE en segunda instancia administrativa antes de que puedan ser apeladas ante el TCE.

⁹¹ Gutiérrez pidió una auditoría del sistema informático y una auditoría integral de las actas de resultados.

suspendió la votación en uno de los cantones y se reorganizó en otros luego de que 22 JRVs fueran atacadas y los materiales fueron incendiados, entre otros incidente. Otros hechos de violencia electoral se produjeron en varios cantones de la misma provincia y en las provincias de Los Ríos, Loja y Zamora Chinchipe. Las reelecciones se reorganizaron en las dos últimas provincias, así como en dos cantones de Manabí y Guayas.

El Presidente Correa decidió abstenerse de asistir a la ceremonia de inauguración de las elecciones realizada por el CNE y de pronunciar un discurso en dicha ceremonia. Su ausencia en este acto sentó un precedente positivo para el futuro y evitó posibles críticas por violar el período de silencio durante la jornada electoral. Por el contrario, otros candidatos presidenciales fueron observados haciendo proselitismo dentro de los recintos electorales mientras emitían sus votos y, en algunos casos, incluso mostrando sus papeletas, indicando por quien habían votado. Este fue el caso de Lucio Gutiérrez, Álvaro Noboa y Martha Roldós. Tal comportamiento podría ser interpretado como romper el período de silencio electoral y hacer campaña dentro de los recintos electorales violando las normas electorales.

En términos generales la votación inicio a tiempo, o dentro de los siguientes 30 minutos de la hora prevista. Sin embargo, en el 14 por ciento de los casos la votación comenzó con más de una hora de retraso. El material esencial, como papeletas de votación, listas de votantes, certificados de votación y urnas, se encontraban en su lugar en la mayoría de las JRVs.

A pesar de una valoración positiva de los procedimientos de votación en un 94 por ciento de las JRVs visitadas, los observadores de la MOE UE identificaron una serie de deficiencias. La preocupación más común, en el 16 por ciento de los casos, fue que el espacio correspondiente al biombo electoral no siempre aseguraba completamente el secreto del voto. En el 93 por ciento de las Juntas observadas, los votantes no pudieron acceder a la información acerca de cómo emitir su voto ya que no se disponía de indicaciones. Delegados de los partidos, principalmente en representación de *MPaís*, monitorearon el proceso en el 78 por ciento de las Juntas observadas por la MOE UE. Los observadores nacionales estuvieron presentes en el 15 por ciento de las Juntas visitadas.

Por primera vez, miembros de la Policía, Fuerzas Armadas y los prisioneros sin sentencia pudieron votar. Los Observadores de la MOE UE reportaron que miembros de las Fuerzas Armadas no pudieron votar en un número significativo de JRVs visitadas, ya que no estaban incluidos en el padrón electoral de las JRVs donde se suponía que debían votar. Empero, al parecer la Policía, fue efectivamente incluida en dicho padrón y, por lo tanto, pudieron votar en mayor número. La votación de los presos sin sentencia tuvo lugar el 24 de abril en las cárceles de manera ordenada y sin incidentes.

El conteo fue evaluado como negativo en el 45 por ciento de las JRVs observadas. En el 69 por ciento de los casos, los miembros de la JRV no siguieron el orden de conteo establecido, lo que condujo a retrasos en la entrega de las actas de escrutinio a las Juntas Intermedias de Escrutinio (JIE). La determinación de la validez de las papeletas se llevó a cabo de manera coherente en la mayoría de las JRVs observadas; aún así, los observadores notaron que, debido a la complejidad del recuento de los resultados, se cometieron errores involuntarios, principalmente en las elecciones pluripersonales. Los delegados de los partidos estuvieron presentes durante el conteo en el 99 por ciento de las JRVs observadas.

Los principales problemas y deficiencias en relación a la jornada electoral derivaron del hecho de que se celebraran 5 elecciones en el mismo día, con seis diferentes papeletas y, principalmente, por un complejo sistema de votación y tabulación para las dos elecciones pluri-personales. Esto incrementó la presión en un sistema con recursos limitados, que demostró ser abrumador en las diferentes etapas del proceso.

XV. RESULTADOS

A. Tabulación de los resultados

El CNE implementó 60 Juntas Intermedias de Escrutinio (JIE) alrededor del país con la finalidad de proveer a la población de rápidos resultados preliminares de 44.781 JRVs en el país. Estas juntas fueron centros de cómputo que declaraban la validez de las actas y las procesaban. Los resultados dados en las JIE pudieron ser considerados como resultados oficiales, ya que se sustentaron en las actas. El acceso a las JIE fue garantizado a los delegados de los sujetos políticos y observadores. Debido a que el CNE aprobó la instalación de las JIE con sólo un mes de anticipación a la jornada electoral, varios sujetos políticos y candidatos de oposición creyeron que estas juntas, al ser una novedad en estas elecciones, no aportaban transparencia al proceso.

Las JIE iniciaron sus funciones a las 18:00 de la jornada electoral. El CNE implementó procedimientos claros para procesar los datos. Las actas fueron primero escaneadas y luego examinadas con la finalidad de identificar discrepancias o falta de firmas⁹², una vez cumplido este procedimiento, y si las actas no mostraban ninguna discrepancia ni falta de firmas, eran procesadas y sus resultados eran publicados tanto en la JIE como en el sitio web del CNE. En los casos en que las actas mostraron inconsistencias numéricas, los resultados no eran incorporados a la base de datos. El correcto funcionamiento de las JIE dependió de tres premisas: primera, un ordenado y expedito arribo de las actas de las JRVs; segundo, que las actas presidenciales sean tabuladas en primer lugar -ya que fueron las únicas que incluyeron el número de votantes de la respectiva JRV⁹³- y tercero, una rápida transmisión de los resultados tabulados al CNE.

La tabulación fue seguida en cerca de 50 JIEs por observadores de la MOE UE, quienes, en términos generales, calificaron al proceso como bueno. Aunque la mayoría de equipos de tabulación procuraron llevar su trabajo de una manera profesional, grandes inconvenientes afectaron su desempeño y entrega rápida de resultados electorales, como lo planeó el CNE⁹⁴. Primero, los miembros de las JRVs no siguieron el proceso de conteo establecido⁹⁵; como consecuencia de esto, las actas de resultados de dignidades diferentes a la presidencial llegaron a las JIEs pero no pudieron ser procesadas. Segundo, los procedimientos establecidos para la recolección y entrega de actas de las JRVs a las JIEs no demostraron ser oportunas ni efectivas. En tercer lugar, los resultados no pudieron ser ingresados completamente a la base de datos, ya

⁹² Las actas fueron consideradas válidas si tenían la firma del Presidente y del Secretario de la JRV.

⁹³ Estos datos eran esenciales para la determinación de inconsistencias entre el número de votos emitidos y el número de electores, en las actas de escrutinio de las demás elecciones.

⁹⁴ El Presidente del CNE indicó que los resultados preliminares para las elecciones presidenciales serían anunciados en la noche misma de las elecciones.

⁹⁵ Presidente, Asamblea Nacional, prefecto, alcalde y concejales.

que muchos tenían evidentes inconsistencias aritméticas. Estas inconsistencias se debieron a discrepancias en cuanto al número de votos, que en muchas ocasiones fue significativamente más alto al número de votantes (es decir, aquellos que firmaron el padrón electoral). Finalmente, el sistema de transmisión de datos de las JIEs hacia el CNE sufrió algunos desperfectos, así como de apagones durante la noche de la elección y en los siguientes días, lo cual influyó y retrasó la publicación de las actas y de los resultados electorales.

Sujetos políticos y candidatos, incluyendo a *MPaís*, criticaron severamente el funcionamiento de las JIEs y acusaron al CNE de improvisación. Las críticas también impulsaron las quejas sobre fraude de varios candidatos y sujetos políticos. El caso más llamativo fue el del candidato Lucio Gutiérrez, quien denunció irregularidades y discrepancias entre actas entregadas a delegados de su partido político en las JRVs y aquellas procesadas en las JIEs en Guayaquil.

La MOE UE considera que las deficiencias que afectaron al proceso de escrutinio no revelaron ningún comportamiento que pueda levantar sospechas de fraude y que probablemente fueron consecuencia de las largas horas de trabajo durante la jornada electoral y los días subsiguientes, procedimientos irreales establecidos por el CNE, presión de tiempo y, en algunos casos, el bajo nivel de capacitación de algunos de los miembros de las JRVs en áreas remotas. Todas estas circunstancias demoraron el conteo de actas, la publicación de los resultados electorales en el sitio web del CNE y la proclamación final de resultados.

B. Recuento en las Juntas Provinciales Electorales

Las 24 JPEs se instalaron en sesión permanente a partir de la noche de las elecciones para recibir las actas de resultados de las JIEs y para escrutar las actas que les fueron entregadas directamente. Las JPEs fueron las encargadas de revisar también las actas declaradas nulas o inconsistentes por los centros de tabulación y de dictaminar un recuento de papeletas.

Las Normas Generales proveen los mecanismos para el recuento de las papeletas por la JPE si las actas de resultados revelan inconsistencias numéricas. Aparte de las inconsistencias numéricas, la única causa para pedir la nulidad de los escrutinios es la falta de firmas de las autoridades de la JPE en las actas. Además, el 1 de mayo, el CNE emitió una resolución, que incluye los criterios que se aplicarán en caso de discrepancias del 2 por ciento o más entre los votos emitidos y el número de votantes. Los criterios especifican que estas inconsistencias no serían consideradas y, por lo tanto, no se realizaría un recuento en estos casos. Esta resolución se la tomó con el objetivo de reducir el número de recuentos que se llevarían a cabo.

El CNE estimó⁹⁶ que alrededor del 30 por ciento de las actas de resultados mostraron evidentes contradicciones en todos los niveles de elección, las cuales ameritarían un recuento⁹⁷. Observadores de la MOE UE informaron que este porcentaje fue aún mayor en provincias como

⁹⁶ El CNE y las JPEs no fueron capaces de proporcionar el número total de actas no válidas e inconsistentes, aunque las JIEs hayan presentado un acta de cierre de actividades a su respectiva JPE con todas las actas de resultados procesadas clasificadas entre válidas, inválidas e inconsistentes.

⁹⁷ Esta estimación es generalmente consistente con los reportes de los observadores de la MOE UE: en Morona Santiago, el 39 por ciento; y el 30 por ciento en Carchi e Imbabura. Similares porcentajes para las elecciones a la Asamblea Nacional se reportaron en las provincias de Santa Elena, Azuay y Cañar.

Tungurahua (53 por ciento) y Guayas (49 por ciento). El porcentaje de actas inconsistentes de las papeletas unipersonales fue menor que en los de la Asamblea Nacional y concejales, dado que el proceso de llenado de actas de resultados unipersonales fue significativamente más fácil.

En términos generales, el recuento siguió el mismo patrón de procedimiento en todas las provincias. Si bien el proceso fue abierto, su organización y el establecimiento de los locales, en algunos casos, no facilitó la transparencia del recuento, siendo muy difícil el seguimiento del proceso para los observadores y delegados de los sujetos políticos. Por ejemplo, no se mostró públicamente información acerca del origen de los votos mientras estos eran contados. Asimismo, los resultados de los recuentos no fueron anunciados públicamente por miembros de las JPEs y los delegados de los sujetos políticos tuvieron que comprobar los resultados en la página web de CNE. En algunas provincias como en Manabí, los procedimientos para tratar con el exceso de papeletas no siempre se siguieron adecuadamente. La presencia de candidatos en algunos recuentos problemáticos -como la llevada a cabo por la JPE de Esmeraldas- contribuyó al aumento de tensiones y una atmósfera más controvertida. Además, los observadores también notaron un mayor número de delegados de los sujetos políticos que los autorizados por las normas electorales.

En la provincia de Orellana, tras una sentencia del TCE, el escrutinio de las actas tuvo que ser repetido. La firma del Presidente de la JPE faltó en el acta de proclamación de resultados provinciales, lo que originó la impugnación del resultado provincial. El recuento fue realizado por el CNE y se confirmó la re-elección de la ex prefecta Guadalupe Llori, quien tenía una derrota fraudulenta.

Además, el CNE autorizó a las JPEs llevar a cabo el recuento con la asistencia de estudiantes de secundaria⁹⁸, un grupo vulnerable a la manipulación y presiones indebidas como se observó en Manabí.

La Policía y las Fuerzas Armadas cumplieron con sus funciones de manera profesional. Fueron capaces de mantener el orden en circunstancias muchas veces difíciles, y su participación fue necesaria solamente en situaciones de tensión que resultaron en incidentes entre partidarios de diferentes candidatos locales, como fue el caso en las provincias de Manabí y Los Ríos.

C. Proclamación y Análisis Político de los Resultados de las Elecciones

Los resultados oficiales de las elecciones presidenciales fueron anunciados el 30 de mayo. El CNE sólo podrá proclamar los resultados finales de todas las dignidades después de la resolución de todas las quejas e impugnaciones. Puesto que no hubo impugnaciones a los resultados presidenciales, Rafael Correa, de *MPaís*, aseguró su victoria en primera vuelta con un 51,99 por ciento de los votos válidos. Lucio Gutiérrez del *Partido Sociedad Patriótica (PSP)* obtuvo 28,24

⁹⁸ La MOE UE evalúa si la destinación de estudiantes de secundaria para recuentos y otras actividades electorales está en concordancia con las normas nacionales e internacionales de protección de los niños, niñas y adolescentes. Aunque no se ha arribado a una conclusión determinante, parece inapropiado el uso de menores de edad en procesos electorales., el uso de menores de edad en procesos electorales parece desafiar el Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador en cuanto a que no fueron contratados ni pagados y genera serias dudas sobre si esta práctica contribuye en algún modo a su formación integral.

por ciento, mientras que Álvaro Noboa, del *PRIAN* alcanzó un 11,41 por ciento y Martha Roldós de la alianza *RED-MIPD* un 4,33 por ciento. Los otros cuatro candidatos (Carlos Sagnay, *MTM*; Melba Jácome, *MTF*; Diego Delgado, *MITS*; y Carlos González *MIJS*) alcanzaron un total de 4,04 por ciento. Según el registro electoral, 10.532.234 electores estuvieron inscritos y 7.928.748 electores votaron el 26 de abril. El índice de ausentismo ascendió al 24,71 por ciento del total del electorado. 6,73 por ciento de votos en blanco (534.149) y 6,26 por ciento de votos nulos (496.687).

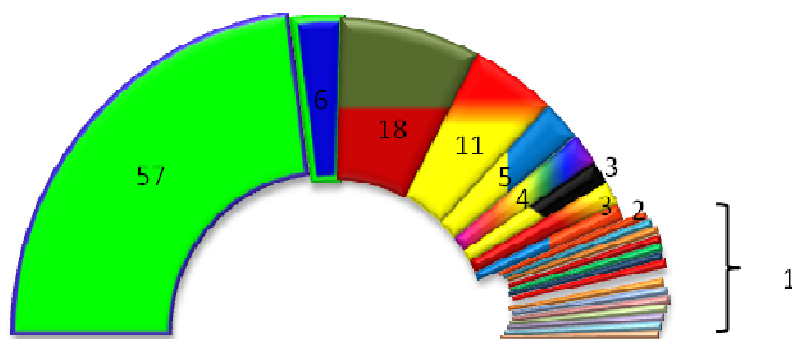
Hasta la realización de este informe, la página web del CNE mostraba el 100 por ciento de resultados numéricos para la Asamblea Nacional. Empero, no hubo ningún resultado oficial proclamado por el CNE, ya que aún estaban pendientes algunas impugnaciones de los resultados. Problemas reportados en el proceso de tabulación dieron lugar a retrasos significativos en la transmisión y publicación de los resultados de las elecciones, mucho más allá de los plazos previstos en las *Normas Generales*. Además, en la información puesta a disposición del público en la página web de CNE se muestra el número de actas procesadas, pero no hace distinción alguna entre aquellas procesadas y agregadas a la base de datos de resultados y aquellas no agregadas a la base de datos debido a que fueron declaradas nulas o inconsistentes. Subsecuentemente, fue difícil determinar a qué JRV pertenecían los resultados publicados en el sitio web del CNE. Esto creó confusión entre el público y los sujetos políticos.

De acuerdo a los datos publicados en la página web del CNE, el número total de partidos y movimientos políticos representados en la Asamblea Nacional (lista nacional de asambleístas), es de 1 movimiento de los 10 presentados y 5 partidos políticos de los 8 que participaron en estas elecciones: *MPaís* obtuvo 7 escaños, *PSP* 3, *PSC* 2 y *PRIAN*, *MPD* y *PRE*, obtuvieron un escaño cada uno.

Con referencia a los 103 escaños provinciales para la Asamblea Nacional, *MPaís* aseguró 45 escaños (43,69 por ciento), *PSP* 15 escaños (14,56 por ciento), *PSC* 9 escaños (8,74 por ciento), *PRIAN* 4 escaños (3,88 por ciento) y el resto de partidos y movimientos tienen un total de 30 escaños (29,12 por ciento), algunos de ellos en alianzas. Estas 30 plazas se dividen en: *MPD* 2 escaños, *Movimiento Municipalista (MMIN)* 2 escaños, *Pachakutik* 4 escaños, *PRE* 2 escaños, *Izquierda Democrática (ID)* 1 escaño, y alianzas locales de varios partidos y movimientos, así como los movimientos en algunas provincias, aseguraron los 19 escaños restantes. Los otros 6 escaños para las circunscripciones de fuera del país fueron asignados de la siguiente manera: *MPaís* 5 escaños y *PRIAN* 1 escaño.

El panorama político en la Asamblea Nacional estará dominado por *MPaís* y alianzas de partidos de izquierda, que obtuvieron un total de 73 escaños (*MPaís*, 57 escaños, *Pachakutik* 4, *MPD* 3, el movimiento indígena *Amauta Yuyay* 1 escaño y varias alianzas de izquierda, 8 escaños⁹⁹) de un total de 124 que constituyen la Asamblea Nacional.

⁹⁹ Alianzas izquierdistas: en Cañar, *MPD* con movimientos locales; en Pastaza, *Pachakutik* con *MPD*; en Azuay, *MPaís* con el movimiento local *MED* y en Tungurahua, *MPaís* junto con *Izquierda Democrática* y el *Partido Socialista*.



Posible composición de la Asamblea Nacional de Ecuador en 2009

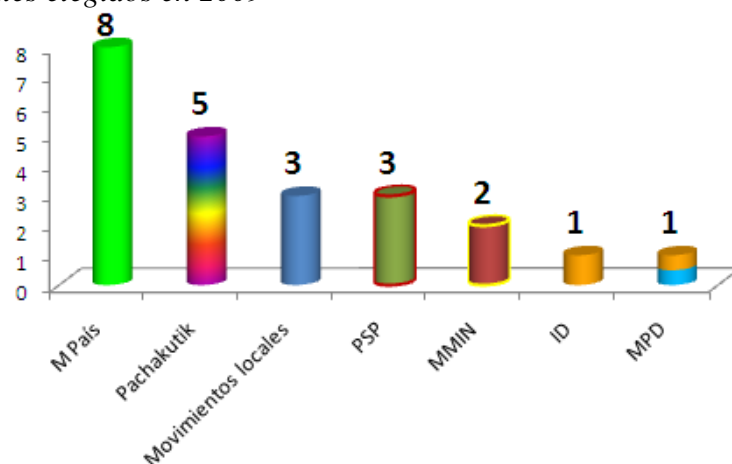
Partido/Movimiento	Escaños Nacionales	Escaños Provinciales	Escaños fuera del País	Total de escaños
MPaís	7	45	5	57
Alianzas lideradas por MPaís	-	6	-	6
PSP	3	15	-	18
PSC/M.Guerrero	2	9	-	11
PRIAN	1	4	-	5
Pachakutik	-	4	-	4
MPD	1	2	-	3
PRE	1	2	-	3
Mov. Municipalista	-	2	-	2
ID	-	1	-	1
MIOSA	-	1	-	1
Mov. Conservador	-	1	-	1
Amauta Yuyay	-	1	-	1
ARE/APLA	-	1	-	1
MIUP (Pastaza)	-	1	-	1
CND	-	1	-	1
CC	-	1	-	1
Municipalista/MGA	-	1	-	1
Municip./ID/MPD/FN	-	1	-	1
Municip./Manabí Pri.	-	1	-	1
Pachakutik/MPD	-	1	-	1
PSP/Mushuk Inti	-	1	-	1
PRIAN/MHE	-	-	1	1
MPD/MUC/MMCS	-	1	-	1
TOTAL	15	103	6	124

A nivel local, el panorama político no reflejó completamente los resultados a nivel nacional. El hecho de que muchos alcaldes y prefectos postularon para la re-elección, la campaña de difamación que imperó en muchas partes del país y la probabilidad de elecciones muy cerradas en todo el Ecuador, culminaron en un ambiente post electoral tenso y, a veces, violento. Debido a graves inconsistencias detectadas en las actas, los resultados se retrasaron en muchas provincias.

A la fecha de redacción de este informe, de los 186 candidatos a la re-elección (entre prefectos y alcaldes), sólo 72 ratificaron su mandato (39 por ciento). Sin embargo, hubo 18 casos a nivel de alcalde en los que el candidato a la re-elección perdió con un margen muy reducido.

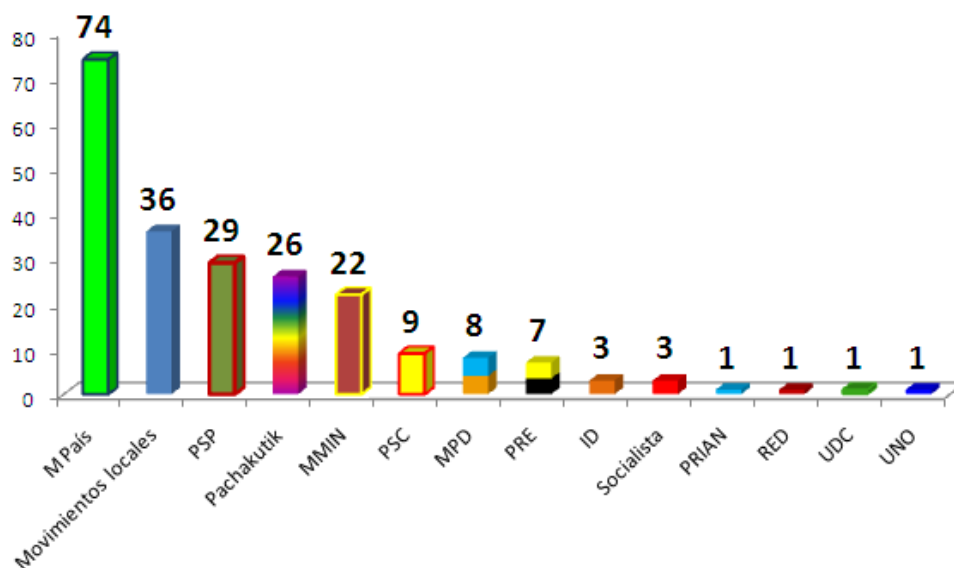
Las actas generaron gran desconfianza en los partidos políticos y movimientos, en particular a nivel local. Esta desconfianza fue exacerbada aún más debido al hecho de que 32 alcaldes ganaron con una diferencia inferior al 5 por ciento de los votos válidos (en algún caso sólo había una diferencia de 23 votos). En lo que corresponde a los dieciocho prefectos que se postularon para la re-elección, doce mantuvieron su cargo.

Prefectos provinciales elegidos en 2009



MMIN, que creía liderar la competencia para alcaldes, terminó manteniendo solamente el 32 por ciento de las alcaldías (18 cantones) y obtuvo cuatro nuevas alcaldías en las provincias de Manabí y Napo. Este resultado pudo haber sido causado por una campaña de bajo perfil llevada a cabo en la mayoría de las provincias, el hecho de que gran parte de las elecciones se haya basado en personalidades locales, que buena parte del electorado se haya cansado de los alcaldes titulares y de que otros partidos y movimientos hayan propuesto candidatos que ya eran conocidos en el ámbito político. A nivel de prefecto, *MMIN* mantuvo su cargo en la provincia de Manabí y obtuvo uno nuevo en Santa Elena.

Alcaldes electos en 2009



Con respecto al poder local en manos de *MPaís*, el panorama es un poco más consistente que el de *MMIN*, pero no refleja el éxito obtenido a nivel nacional. *MPaís* mantiene el 55 por ciento (20 sobre un máximo posible de 36) de sus cargos en alcaldías y obtuvo 54 nuevas municipalidades, dándoles un total de 33 por ciento del poder a nivel de alcaldías. A nivel de prefecto, de los 23 puestos, mantuvieron 3 y obtuvieron 8 nuevos (perdiendo sólo una prefectura en Santa Elena a favor de *MMIN*). A otros partidos o movimientos como *Pachakutik*, no les fue tan mal a nivel de prefectos: perdieron una prefectura pero obtuvieron una más en Morona Santiago. En cuanto a alcaldes, perdieron 8 alcaldías y mantuvieron 4, pero ganaron 22 municipalidades, principalmente en las áreas con mayor población indígena. *PSP* perdió 3 alcaldías, mantuvo 5 y obtuvo otras 24 alcaldías en 11 provincias. A nivel de prefecturas, obtuvo 3 en: Guayas, Napo y Sucumbíos, reflejando los resultados nacionales que ponen a Lucio Gutiérrez (*PSP*) a la cabeza en Napo y perdiendo sólo por un 3 por ciento en Sucumbíos. El *PSC* mantuvo 6 alcaldías, perdió 7 municipalidades y alcanzó otras 3 en Guayas y El Oro. No se adjudicó ninguna victoria a nivel de prefecturas.

La tasa de ausentismo y el número total de votos válidos, votos nulos y en blanco en las elecciones no sigue un patrón específico y difiere en las diferentes provincias y el tipo de elección. En algunas provincias, parece que algunos electores no votaron para alcaldes y prefectos. Sin embargo, en zonas con alto índice de población indígena como Cañar, Chimborazo, Imbabura, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, hubo más ausentismo para las elecciones presidenciales. El porcentaje de votos válidos difiere en las respectivas elecciones: hubo más votos válidos para la elección presidencial y menos para la lista nacional de la Asamblea Nacional. El número de votos en blanco tendió a ser mucho mayor para las elecciones de Asamblea Nacional, a menudo seguido por los blancos para las listas provinciales de asambleístas o prefectos, dependiendo de la provincia. Los votos nulos también figuran entre los más altos para la Asamblea Nacional en casi todas las provincias. El número de votos anulados fue especialmente elevado para la elección de asambleístas provinciales; en algunas provincias, los prefectos también obtuvieron un alto número de votos nulos, a pesar de la simplicidad de la papeleta de votación.

XVI. RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
MARCO LEGAL	Una ley sobre referendos o un capítulo sobre el tema deberían incluirse en la nueva ley electoral. Esto debe incluir especificidades acerca de los procesos de referenda.		Asamblea Nacional CNE	La nueva ley debería considerar: - Apoyo financiero y de difusión igualitaria para todos los partidos políticos. - El principio de igualdad de oportunidades debe ser garantizado. - Aclarar el papel del Estado con respecto a la educación al voto. - Que las autoridades proporcionen información objetiva. - Regulación sobre la pregunta de manera que se respete la unidad de forma de contenido y de nivel jerárquico.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente referéndum.
	La ley debería prever la posibilidad de inscripción de candidatos independientes		Asamblea Nacional	Enmiendas a la Ley Electoral.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
ADMINISTRACIÓN ELECTORAL	El CNE debería tener el poder de aplicar sanciones administrativas tales como multas y la suspensión de publicidad ilegal. Esto aumentaría considerablemente la eficiencia y la celeridad de los procesos.		Asamblea Nacional	Enmiendas a la Ley Electoral.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
	Se debería realizar procedimientos claros para la designación y el nombramiento de delegados electorales, los miembros de los consejos provinciales deberían ser nombrados en base a méritos y experiencia.		CNE	La creación de regulaciones a la Ley Electoral que establezcan calificaciones y procedimientos para designar los delegados y miembros de las Juntas Provinciales Electorales. Para el resto del personal se debe aplicar la Ley de Servicio Público.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Tras el nombramiento del nuevo CNE.
	Políticas transparentes y claras sobre la tabulación, inconsistencias y procesos de recuento de votos a nivel de CNE y JPE (website).	El CNE debería mejorar la comunicación con el público en general, los medios de comunicación y organizaciones políticas, a fin de evitar controversias y la entrega de información errónea; y fortalecer la confianza de los ciudadanos a largo plazo.	CNE	- El CNE podría contar con una sala de prensa especializada, así como con más personal a fin de realzar la transparencia a través de un diálogo más activo con actores electorales. - Una mayor sinergia entre los departamentos de Comunicación, Promoción Electoral y Capacitación Cívica y Electoral podría optimizar información estratégica.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.
PREPARACIÓN ELECTORAL		Los miembros de las Juntas Receptoras del Voto (JRV) deben ser escogidos un mes antes del día de elecciones. Implementación de procedimientos eficaces para la comunicación de los nombramientos de los miembros de las JRVs.	CNE		La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
	Capacitación adecuada a todo el personal electoral. La capacitación a los miembros de Juntas Receptoras del Voto (JRV) debería hacer hincapié en el llenado de las actas de resultados y en la determinación de la validez de las papeletas.		CNE	Establecimiento de una fuente permanente de capacitadores electorales.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.
	Se debería considerar el proporcionar capacitación específica a los Coordinadores de los Recintos Electorales para los procedimientos del día de las elecciones y la transmisión de resultados al siguiente nivel del proceso.		CNE	Mejorar la selección de los Coordinadores de los Recintos Electorales en función de su calificación.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.
	El número de miembros de la Asamblea Nacional por circunscripción debería ser determinado tomando en cuenta el número de votantes inscritos (la parte de la población que es electoralmente relevante) lo cual debería ser constantemente actualizado con el fin de brindar al elector un poder de voto equilibrado de acuerdo con estándares internacionales.		Asamblea Nacional CNE	Enmiendas en la Ley de Elecciones y en la Constitución de 2008. Actualizaciones regulares resueltas por el CNE desde 3 a 6 meses antes de la elección.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral. A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
REGISTRO ELECTORAL	Establecimiento de un calendario detallado para la verificación y actualización de la información del padrón electoral por los votantes, con suficiente antelación a la jornada electoral. Esto permitirá a los votantes hacer cambios posteriores tras la convocatoria oficial para las elecciones. Posterior al período de verificación el nuevo CNE debería realizar las correcciones necesarias y exhibir nuevamente los padrones a nivel cantonal y/o parroquial por lo menos 15 días antes del día de la elección.		Asamblea Nacional CNE	Enmiendas a la Ley de Elecciones.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	El Registro Civil debería ser mejorado con el fin de asegurar que todos los ciudadanos estén inscritos y provistos con sus credenciales de identificación.		Registro Civil Fuerzas Armadas	- Debería contarse con mas equipos móviles para realizar la inscripción de los ecuatorianos ubicados en áreas remotas o poco accesibles, especialmente en la Amazonía y la región norte de la provincia de Esmeraldas. Se debe proporcionar información más precisa con respecto a los recintos adjudicados a los miembros de las Fuerzas Armadas en el día de las elecciones.		A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
EDUCACIÓN CÍVICA Y DEL VOTANTE	Las campañas para la educación de los votantes deberían ser implementadas con más anticipación. Se debería incrementar la contratación externa o formación de redes con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil con el fin de mejorar el proceso.		CNE	De acuerdo a estándares internacionales las campañas de educación al voto son necesarias para asegurar un cumplimiento adecuado de una sociedad bien informada sobre su derecho a votar. La mejor práctica, considerada internacionalmente, es la de llevar a cabo campañas a nivel nacional de educación al voto con el apoyo del gobierno y de la sociedad civil.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asistencia en educación cívica y al votante si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas; o debería ser capaz de brindar apoyo a las ONG locales implicadas en estas actividades.	A tiempo para el siguiente período electoral.
		Las ONG e instituciones gubernamentales deberían incrementar los esfuerzos, durante todo el período de campaña, para promover la información al votante y la educación cívica. Tanto en el Ecuador como en países anfitriones. Con la diáspora ecuatoriana. Voto en el Exterior.	ONGs Instituciones Gubernamentales	Organizar un plan de acción incluyendo más a las ONG locales y asociaciones, adaptar planes de acción junto con las JPE de acuerdo con las necesidades locales, diversificar las herramientas de comunicación, utilizar idiomas nativos, optimizar el tiempo para las campañas de educación al voto para los ciudadanos entre 16 y 18 años. Votación fuera del país: prestar más atención al electorado fuera del país y sus requerimientos de información. Incentivar la participación informando que no sufrirán repercusiones en el país que los acoge (Confidencialidad).	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asistencia en educación cívica y al votante si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas; o debería ser capaz de brindar apoyo a las ONG locales implicadas en estas actividades.	A tiempo para el siguiente período electoral.
		La educación al votante debe incluir información acerca de la complejidad del proceso de elección y del peso de su voto en la asignación de escaños.	CNE		La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer información pública y asistencia en educación cívica si fuese requerido por las autoridades Ecuatorianas; o debería ser capaz de brindar apoyo a las ONG locales implicadas en estas actividades.	A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
CAMPAÑA Y FINANCIACIÓN DE CAMPAÑA	Las encuestas a boca de urna y los conteos rápidos deberían estar claramente regulados por la ley a fin de reforzar su base legal. De esta manera, medidas arbitrarias adoptadas al respecto por la administración electoral podrían evitarse.		Asamblea Nacional CNE	Enmiendas en la Ley Electoral.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	De acuerdo con la Constitución de 2008 (artículo 115) y la Ley Electoral de 2009 (artículo 207) que prohíben a las instituciones del Estado promocionar con fines electorales, sería conveniente que la Ley Electoral defina exactamente que se considera como campaña durante el período electoral.		Asamblea Nacional CNE TCE	Enmiendas en la Ley Electoral.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	Las leyes de campaña, especialmente aquellas que previenen el uso indebido del cargo, deben ser de estricta aplicación y las autoridades pertinentes deberían aplicar sanciones adecuadas a los infractores.		CNE TCE	Esto debería incluir el desarrollo y la implementación de medidas más efectivas de monitoreo y la manera de tratar casos de abuso de recursos públicos.		A tiempo para el siguiente período electoral.
	Debería establecerse una clara distinción entre el Estado y sus actividades, por un lado, y los candidatos a la elección y su campaña por el otro. Esta distinción debe ser observada diligentemente durante la campaña electoral con el fin de evitar la violación de la igualdad de oportunidades entre los participantes.		Candidatos a la re- elección			A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
		El vistoso logotipo de autorización del CNE monopolizaba la atención del espectador. El „CNE debe estar presente en promoción electoral, pero menos relevante, con el fin de canalizar la atención hacia el candidato o partido.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
	El CNE debería asegurar desde el inicio de las campañas el uso suficiente de tiempo al aire para todos los candidatos, con el fin de permitirles comunicar adecuadamente sus programas políticos. El uso de las franjas electorales debe incrementarse con el fin de cubrir todo el período de campaña.		CNE	Regulaciones del CNE.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.
PARTIDOS POLÍTICOS	La información proporcionada a la Administración Electoral por los sujetos políticos sobre los gastos de campaña debería hacerse pública.		CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
		Los partidos políticos deberían desarrollar sus estructuras y capacidades internas para mejorar el establecimiento de sus plataformas políticas.	Sujetos Políticos			A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
		Los miembros de partidos políticos y sus candidatos deberían recibir capacitación en aspectos legales claves de la elección, tales como la forma adecuada de presentar quejas.	Sujetos Políticos			A tiempo para el siguiente período electoral.
MUJERES		Se deberían llevar a cabo campañas de educación al votante, especialmente en zonas rurales y para las mujeres analfabetas.	CNE		La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer financiación a Organizaciones no Gubernamentales.	A tiempo para el siguiente período electoral.
		Se debería incrementar actividades de formación para el desarrollo las capacidades de las candidatas mujeres.	CNE		La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer financiación a Organizaciones no Gubernamentales.	A tiempo para el siguiente período electoral.
		Deberían hacerse más esfuerzos para incluir en campaña temas relacionados con los derechos de la mujer.	Sujetos Políticos			A tiempo para el siguiente período electoral.
		Deberían hacerse más esfuerzos para incrementar el número de mujeres en cargos menores de la administración electoral.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
INDÍGENAS Y AFRO-ECUATORIANOS		Deberían hacerse más esfuerzos para incluir en campaña temas relacionados con los derechos de los indígenas y afro-ecuatorianos.	Sujetos Políticos			A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
		Deberían hacerse más esfuerzos para incrementar el número de indígenas y afro-ecuatorianos en cargos de la administración electoral.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
	La campaña de educación hacia los votantes debería llevarse a cabo en lenguas indígenas, y adaptarse a las necesidades sectoriales a fin de llegar a la población rural y de minorías.		CNE	El incremento de la cooperación de instituciones como el CODENPE y diversas ONG sería recomendable para este fin.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer financiación a Organizaciones no Gubernamentales si fuese requerido por las autoridades Ecuatorianas.	A tiempo para el siguiente período electoral.
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	Los medios ecuatorianos deberían hacer mayor esfuerzo de imparcialidad en sus coberturas durante la campaña, respetando estándares de profesionalismo, evitando el sesgo en la información y garantizando debates abiertos y pluralistas.		Medios de Comunicación	Durante la campaña electoral, los medios de comunicación deberían tener una participación más activa en la organización de programas electorales especiales tales como debates cara a cara y paneles de discusión con los candidatos.		A tiempo para el siguiente período electoral.
	La Ley de Radio y Televisión debería enmendarse con el fin de reglamentar el uso de las "cadenas nacionales" esclareciendo sus objetivos y estableciendo límites de tiempo y frecuencia para todas las autoridades. Durante el período de elecciones deberían establecerse límites para evitar su uso para propaganda institucional.		Asamblea Nacional	Revisión de la Ley de Radio y Televisión y la revocatoria de las "cadenas nacionales" que data del período de dictadura militar (1975)..	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Sería conveniente hacerlo dentro de un año, en el marco legal de la implementación de la nueva Constitución de 2008

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
	Una nueva ley debe regular los nuevos medios de comunicación de propiedad estatal, a fin de garantizar una cobertura imparcial de la campaña electoral y la igualdad de acceso para todos los candidatos absteniéndose de proporcionar una ventaja injusta al mandatario en el cargo. Adicionalmente, otros instrumentos de comunicación deberían ser incluidos, estableciendo las responsabilidades de los medios de difusión masiva de propiedad del Estado, y su independencia de las autoridades.		Asamblea Nacional	Armonización de la nueva prohibición constitucional de financiamiento privado en la campaña electoral con respecto a la libertad de expresión.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Sería conveniente hacerlo dentro de un año, en el marco legal de la implementación de la nueva Constitución de 2008.
VOTACIÓN	Permitir que los miembros de la Juntas Receptoras del Voto y coordinadores electorales sufraguen en el recinto electoral en el que están desempeñando su cargo.		CNE	Regulaciones del CNE		A tiempo para el siguiente período electoral.
	Los resultados deben ser exhibidos en las afueras de los respectivos recintos electorales.		CNE	Enmiendas a la Ley de Elecciones.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	Ubicar Juntas Receptoras del Voto en locaciones remotas o aisladas.		CNE	El incremento de la cooperación de instituciones como el CODENPE y diversas ONG sería recomendable para este fin.		A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
	Facilitar el acceso a las personas con discapacidad hacia sus respectivas juntas electorales.		CNE	- El establecimiento de estaciones electorales sobre piso llano o en plantas bajas, donde fuese posible; y facilitar el transporte para las personas discapacitadas, los enfermos, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas. - El apoyo a las iniciativas de la sociedad civil como por ejemplo, <i>Taxi Solidario</i> con el fin de extenderlas a todas las provincias.		A tiempo para el siguiente período electoral.
		Los sujetos políticos deberían hacer gestión adicional en la designación de delegados para la supervisión del proceso electoral. Estos delegados deberían recibir capacitación adecuada con el fin de que comprendan su verdadero papel en el proceso.	Sujetos Políticos			A tiempo para el siguiente período electoral.
		El CNE debería desarrollar sistemas más adecuados para el pago a los miembros de las Juntas Receptoras del Voto.	CNE	Por ejemplo, hacer posible el pago el día de las elecciones. Si a los miembros de la JRV se les otorga un pago, a aquellos que tienen que viajar largas distancias o aquellos que tienen otras responsabilidades que cumplir, se les podría acreditar más grandes/mejores motivaciones para que asistan a las sesiones de capacitación y cumplan con su deber el día de las elecciones.		A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
	Menor número de Juntas Receptoras del Voto, a excepción de locaciones aisladas.		CNE	Con respecto a este tema, el número mínimo de electores por Junta Receptora debería incrementarse a 400, o si se considera viable, a 500.		A tiempo para el siguiente período electoral.
		La disposición y distribución de las JRV deberían asegurar el secreto del voto.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
		Se le debería permitir el voto a aquellos electores que aún se encontrasen en la fila después de la clausura del proceso de votación.	Asamblea Nacional CNE	Enmiendas a la Ley de Elecciones.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	En caso de no haber necesidad de sustituciones durante el proceso de votación, los miembros suplentes de las Juntas Receptoras del Voto no deberían ser liberados de sus obligaciones. Al contrario, podrían aportar en el proceso de escrutinio.		CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
CONTEO		Para optimizar de mejor manera la participación de los miembros de las JRV. Al menos 2 miembros deberían trabajar en el proceso de conteo de las papeletas, mientras que por lo menos 2 llenan cada una de las actas.	CNE	El nombramiento de personal de JRV dedicado exclusivamente al conteo y llenado de las actas de resultados podría ser una opción.		A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
		Proporcionar instrucciones claras y no contradictorias sobre lo que consiste un voto válido o nulo respectivamente.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
TABULACIÓN Y PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS	El CNE debería hacer hincapié en el incremento de la transparencia y accesibilidad al proceso de recuento y tabulación a través de un flujo de trabajo ordenado, transparente y fácil de observar para miembros de los partidos.		CNE	Cámaras web estandarizadas, salas de observación y pantallas de TV en red podrían ser útiles.		A tiempo para el siguiente período electoral.
		Evitar la utilización menores de edad u otros grupos vulnerable en procesos delicados como el de recuento de votos.	CNE			A tiempo para el siguiente período electoral.
	El marco legal debería establecer plazos específicos y reales para el anuncio de resultados preliminares y finales. Deberían ser aplicadas sanciones sobre el incumplimiento de estos plazos.		Asamblea Nacional CNE	Enmiendas a la Ley de Elecciones.	La Comisión Europea (CE) debería estar lista para ofrecer asesoramiento legal o electoral si fuese requerido por las autoridades ecuatorianas.	Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	Con carácter de urgente, el CNE debería tomar las medidas necesarias para reducir sustancialmente el número de actas con inconsistencias numéricas.		CNE	El CNE debería asegurar que todos los recursos técnicos (por ejemplo computadores) y humanos estén disponibles y en funcionamiento para cumplir con este objetivo.		A tiempo para el siguiente período electoral.

RECOMENDACIONES de la MOE UE	ESENCIALES	DESEABLES	DIRIGIDAS A	POSIBLES MEJORAS SUGERIDAS	APOYO/PROYECTOS UE	PLAZOS
IMPUGNACIONES APELACIONES Y QUEJAS	El concepto legal de personas interesadas debería ampliarse de manera que no sólo los partidos políticos, movimientos y candidatos; sino también los votantes y observadores nacionales puedan, bajo condiciones específicas, presentar quejas o apelaciones a los órganos competentes.		Asamblea Nacional CNE TCE	Se ha mejorado con la Ley Electoral de 2009, pero de alguna manera aun existen disposiciones ambiguas. (Art. 244; y Art. 269 <i>et al</i>) Enmiendas a la Ley de Elecciones.		Por lo menos 2 años antes del siguiente período electoral.
	Deberían establecerse procedimientos más adecuados con respecto a la resolución de infracciones electorales.		Asamblea Nacional	La Ley electoral de 2009 únicamente establece el plazo de 2 años para la prescripción de la acción y del proceso (Art. 304) lo cual es insuficiente.		A tiempo para el siguiente período electoral.
	La capacitación de importantes actores políticos sobre procedimientos de quejas y apelaciones relevantes debería ser tomada en cuenta y la información respectiva debería ser provista.		Autoridades electorales TCE			A tiempo para el siguiente período electoral.