

Elecciones Generales Ecuador 2021: reformas, fragmentación política y pendiente pandemia COVID-19

KAREN ANDREA GARZÓN-SHERDEK

<karen.garzon@uisek.edu.ec>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina

Universidad Internacional SEK

Red de Politólogas

Ecuador

ORCID: 0000-0002-7723-787X

[Resumen] El 7 de febrero de 2021 se llevaron a cabo las elecciones para elegir las dignidades de Presidencia, Vicepresidencia, Asamblea Nacional y Parlamento Andino. Estos comicios se realizaron en medio de una situación atípica no solo por la pandemia de la COVID-19, sino también por diferentes factores legales e institucionales que marcaron las fases preelectoral, electoral y poselectoral. De acuerdo a los resultados oficiales del Consejo Nacional Electoral (CNE), la segunda vuelta del 11 de abril enfrentó a los candidatos Andrés Arauz (representante del correísmo) y Guillermo Lasso (de derecha). Esta elección se caracterizó por la alta oferta partidista, el hecho de que se evaluaba la implementación de una serie de reformas electorales realizadas en febrero de 2020 y por los resultados estrechos entre los contendientes presidenciales por el segundo lugar, lo que supuso incertidumbre, serios conflictos y movilizaciones sociales durante los días posteriores a la elección.

[Palabras clave] Ecuador, elecciones, reformas electorales, primera vuelta.

[Title] 2021 Ecuador General Elections: reforms, political fragmentation, and COVID-19 pandemic

[Abstract] On February 7, 2021, elections took place to elect the authorities of the Presidency, Vice-Presidency, National Assembly and the Andean Parliament. These elections were carried out in the midst of an atypical situation not only due to the COVID-19 pandemic, but also due to different legal and institutional factors that had an impact in the pre-electoral, electoral, and post electoral stages. According to the official results of the National Electoral Council (CNE), the second round took place on April 11 between the candidates Andrés Arauz (representative of Correísmo) and Guillermo Lasso (of the Right). This election was characterized by a high number of parties, the fact that it evaluated the implementation of a series of electoral reforms carried out in February of 2020 and the narrow results between the presidential competitors for the second place, which meant uncertainty, serious conflicts and social mobilizations during the days following the election.

[Keyword] Ecuador, elections, electoral reform, first round.

[Recibido] 15/03/21 y [Aceptado] 30/04/21

GARZÓN-SHERDEK, Karen. 2021. "Elecciones Generales Ecuador 2021: reformas, fragmentación política y pendiente pandemia COVID-19". *Elecciones* (enero-julio), 20 (21): 273-286. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.12

1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones para elegir a las dignidades que ocuparán la Presidencia, la Vicepresidencia, la Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, provinciales y del exterior) y el Parlamento Andino se llevaron a cabo el domingo 7 de febrero de 2021. El padrón electoral estuvo conformado por 13.099.150 personas, de las cuales el 80,1% ejercieron su derecho al voto (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020A). Por su parte, el presupuesto asignado para estos comicios fue de USD 87.439.214 (MINISTERIO DE FINANZAS 2020). A esto se suma la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, llevada a cabo el mismo día, con un padrón electoral de 435.963 personas y un presupuesto de USD 137.411 (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020B), que busca prohibir la explotación minera metálica a gran escala en fuentes hídricas.

En Ecuador, el sufragio es obligatorio, con altas sanciones por incumplimiento y dura tres días. Las personas privadas de la libertad (PPL) sin sentencia condenatoria ejecutoriada votaron el 4 de febrero; las personas con una discapacidad física superior al 75% que se acogen al programa de “Voto en casa” ejercieron su derecho el 5 de febrero y el resto de personas a nivel nacional y en el exterior votaron el 7 de febrero. De acuerdo a los resultados oficiales del Consejo Nacional Electoral (CNE), la segunda vuelta del 11 de abril enfrentó a los candidatos Andrés Arauz y Guillermo Lasso.

2. ANTECEDENTES

Uno de los aspectos esenciales a destacar de estas elecciones son las reformas al *Código de la Democracia* promulgadas en febrero de 2020. Para Pachano (2000, 87), “Ecuador ha vivido un proceso permanente de reformas políticas que han revisado reiteradamente las leyes que rigen a las elecciones y a los partidos políticos (...)”. En esta elección se evaluó, por tanto, una serie de reformas claves como las siguientes:

- *Método de adjudicación de escaños*: en el Art. 164 y 165 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) se establece que, en las elecciones pluripersonales para la adjudicación de escaños, “la votación total de cada lista se determinará por los votos obtenidos por votación de lista” y que “la votación total de cada lista se dividirá para la serie de números

1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como número de escaños a asignarse”. Es decir, se pasó del método D’Hondt al de Webster.

- *Cambio del sistema de listas y entre listas por el sistema de listas cerradas y bloqueadas*: el Art. 120 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) determina que “en las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, (...), el voto será en listas cerradas y bloqueadas. Los electores marcarán la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia”. Se cambió entonces el sistema de listas y entre listas, instaurado desde el referéndum de 1997, debido a que “el voto personalizado–múltiple, más las listas abiertas dejó consecuencias negativas, tanto para las organizaciones políticas, como para el conjunto del sistema electoral” (CAHUASQUÍ & GARZÓN-SHERDEK 2021, 24).
- *Encabezamiento de mujeres en las listas cerradas y bloqueadas (paridad transversal)*: la reforma busca establecer una paridad progresiva en el encabezamiento de listas. El Art. 99 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2009) enuncia que “(...) las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional (...)”.

Una vez aprobadas las reformas, el Pleno del Consejo Nacional Electoral declaró el inicio del proceso electoral para las Elecciones Generales 2021 el 12 de marzo de 2020. En este sentido, se evidencia el cumplimiento de todos los hitos preelectorales, de acuerdo al calendario electoral.

3. CANDIDATURAS, PARTIDOS POLÍTICOS Y COALICIONES

Uno de los aspectos más importantes de estas elecciones es que la papeleta presidencial estuvo conformada por 16 candidaturas, lo cual evidenció la crisis de partidos y movimientos políticos que para Freidenberg y Pachano (2016, 155) se explicaría, puesto que estas últimas “han funcionado únicamente como componentes electorales y no como factores de agregación en la representación política”. Para estas elecciones estaban registrados 8 partidos políticos, 16 movimientos nacionales, 72 movimientos provinciales, 166 movimientos cantonales

y 21 movimientos parroquiales, que ascienden a 283 partidos y movimientos políticos en el país (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2020A), aunque no todos compiten en los mismos distritos ni en los mismos niveles institucionales. La alta oferta partidista da cuenta del impacto que el caos de reformas electorales ha producido en el sistema político ecuatoriano.

En el nivel presidencial participaron 16 candidaturas, que representaban diversas opciones del amplio arco ideológico, social y territorial del país (Tabla 1).

TABLA 1
Binomios presidenciales

Binomio	Partido	Principales propuestas de campaña
Andrés Arauz/Carlos Rabascall	Unión por la Esperanza (UNES)	Revertir políticas neoliberales; reactivación económica e inversión social; fortalecer las relaciones internacionales regionales; otorgar USD 1.000 para un millón de personas; entre otros.
Guillermo Lasso/Alfredo Borrero	Movimiento Creando Oportunidades (CREO)/ Partido Social Cristiano (PSC)	Bajar impuestos; fortalecer las instituciones de seguridad pública; lograr el hambre cero; crear puestos de trabajo y construir un sistema de salud universal; salud gratuita; tributación ágil; conectividad y gobierno digital; entre otros.
Yaku Pérez/Virna Cedeño	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	Salud y la educación como base de la reorganización productiva; combatir el desempleo y la violencia de género; regulación de la minería; defensa del agua; política agraria integral; entre otros.
Xavier Hervas/María Sara Jijón	Izquierda Democrática	Combatir la violencia de género; reactivación económica integral; enfoque de Derechos Humanos; incentivar el desarrollo tecnológico; entre otros.
César Montúfar/Julio Villacreses	Alianza Concertación/ Partido Socialista Ecuatoriano	Lucha anticorrupción; autonomía del Banco Central; reforma al sistema de seguridad social; protección del ambiente; entre otros.
Ximena Peña/Patricio Barriga	Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva i Soberana	Fortalecer el Estado para la garantía de derechos; meritocracia e institucionalidad en el sector público; entre otros.
Lucio Gutiérrez/David Norero	Partido Sociedad Patriótica	Bajar el IVA del 12% al 10%; crear 300.000 empleos por año; autonomía del Banco Central; aprobar un nuevo Código Integral Penal; entre otros.

Giovanny Andrade/Katherine Mata	Unión Ecuatoriana	Dotar de insumos a la Policía; la minería será vital para la economía; eliminar la corrupción; transparencia; entre otros.
Carlos Sagnay de la Bastida/Narda Ortiz	Partido Fuerza Ecuador	Revisar tributos; permitir la competencia internacional; endurecer las penas para reducir la delincuencia; entre otros.
Paúl Carrasco/Frank Vargas Anda	Juntos Podemos	Combatir la delincuencia; libertad a los jueces; lograr condiciones de vida digna; entre otros.
Gerson Almeida/Martha Villafuerte	Ecuatoriano Unido	Derecho a la vida desde la concepción; ética y transparencia; ecosistemas saludables; entre otros.
Isidro Romero/Sofía Merino	Avanza	Cadena perpetua para los corruptos; pena de muerte para asesinos y violadores; entre otros.
Pedro Freile/Byron Solís	Amigo (Acción Movilizadora Independiente Generando Oportunidades)	Desarrollar petróleo, liquidez y agroindustria; salud como servicio 100% público; trabajo por horas; entre otros.
Gustavo Larrea/Alexandra Peralta	Democracia Sí	Eliminar ciertos impuestos; reformar la Constitución; constituir un Fondo de Reactivación Económica; entre otros.
Guillermo Celi/Verónica Sevilla	Movimiento Sociedad Unida Más Acción (SUMA)	Defender la vida desde la concepción; renegociar el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajar el IVA del 12% al 8%; entre otros.
Juan Fernando Velasco/Ana María Pesantes	Movimiento Construye	Impuestos progresivos, es decir que pague el que más tiene; crear una corte de jueces nacionales anticorrupción; entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Consejo Nacional Electoral (2021a).

La elección para la Asamblea Nacional contó con la participación de 17 listas que alcanzaron 2.146 candidaturas para las 137 curules. Asimismo, existieron 15 listas a parlamentarios andinos para los cinco puestos disponibles para esa dignidad; y 68 candidaturas para las tres zonas del exterior, donde se escoge a dos asambleístas por zona (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021A). En el caso de la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, provincia de Azuay, existieron cinco preguntas a favor o en contra de la prohibición de la explotación minera metálica a gran escala en la zona de recarga hídrica de cinco ríos del precitado cantón.

Cabe mencionar que todas las candidaturas aceptadas por el CNE cumplieron con los requisitos formales y legales para su inscripción, así como con el calendario electoral.

4. CAMPAÑA ELECTORAL

En virtud de la pandemia de la COVID-19, la campaña electoral que empezó el 31 de diciembre y terminó el 4 de febrero fue atípica y se caracterizó principalmente por utilizar los medios digitales. Esto no evitó las tradicionales caravanas, los mítines masivos (aunque no estaban permitidos por los protocolos de seguridad), los recorridos territoriales de las candidaturas y sus seguidores, propagandas en medios de comunicación y entrevistas en prensa escrita, radio y televisión.

El 16 y 17 de enero la ciudadanía tuvo la oportunidad de conocer las propuestas de las candidaturas presidenciales a través de un debate obligatorio organizado por el Consejo Nacional Electoral y transmitido por cadena nacional. Cabe mencionar que con la reforma al *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2020) se estableció en el artículo 202.2 la obligatoriedad de los debates entre los binomios presidenciales tres semanas antes de los comicios. Este debate contó con la participación de todas las candidaturas y se caracterizó por ser un espacio para conocer las propuestas en diferentes temáticas.

5. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

A nivel general, estos comicios transcurrieron con normalidad, a pesar de que se evidenciaron a nivel nacional retrasos en la apertura de las mesas debido a que varios Miembros de la Junta Receptora del Voto (MJRV) no llegaron a tiempo a su instalación. A esto se suman las aglomeraciones de personas, quienes prefirieron ejercer su voto en horas de la mañana por la pandemia, lo que generó largas filas en la entrada de los recintos.

A las 21 horas de la jornada electoral, el CNE difundió el conteo rápido preliminar que ubicaba al candidato Andrés Arauz del partido UNES con el 31,50%, a Yaku Pérez de Pachakutik con el 20,04% y a Guillermo Lasso de la alianza CREO-PSC con el 19,97% de los votos válidos (EL COMERCIO 2021). Minutos más tarde, el vicepresidente del organismo electoral, Enrique Pita, reveló una actualización del muestreo que ubicaba a Guillermo Lasso en

segundo lugar. Esto generó confusión en el electorado e inconformidad a las diferentes organizaciones políticas. Al tener una diferencia del 0,07% entre los candidatos que se disputaban el segundo lugar, porcentaje inferior al margen de error de la herramienta, el organismo electoral debió haber anunciado un empate técnico con relación al segundo lugar y debió haber esperado los resultados oficiales.

De igual manera, se conoció que existían 4.385 actas con novedades (inconsistencias numéricas, y falta de firmas de la presidencia y secretaría de los MJRV), por lo que el CNE tuvo que revisarlas en los días posteriores a la jornada electoral, lo que generó que la diferencia entre los candidatos Pérez y Lasso se empiece a acortar, de modo que el candidato Lasso se ubicó en segundo lugar. Esto provocó el reclamo y la solicitud del recuento de votos por parte del Movimiento Pachakutik, el cual indicó supuestas inconsistencias en las actas de escrutinio. El 12 de febrero, las dos candidaturas que se disputaban el segundo lugar (Lasso y Pérez) se reunieron en las instalaciones del CNE con presencia de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) para dialogar sobre una solicitud de recuento de votos de Pachakutik. Se acordó un recuento del 100% de las actas en la provincia del Guayas y del 50% de las actas en 16 provincias, cuyo argumento fue la transparencia del proceso y la aplicación del artículo 141 del *Código de la Democracia* (ASAMBLEA NACIONAL 2020), el cual establece que el organismo electoral “podrá disponer que se realicen las verificaciones o comprobaciones que estime necesarias”.

El acuerdo duró poco. Luego de que el candidato Pérez enviara al CNE el detalle de las Juntas de las 16 provincias donde quería que se realice el recuento de votos, el candidato Lasso reveló algunos reparos. El 16 de febrero, el Pleno del organismo electoral leyó la resolución del recuento de votos previamente acordada, pero aquella no fue aceptada, por lo que no se realizó y así el 21 de febrero el CNE proclamó los resultados oficiales que indicaban que habría una segunda vuelta entre Andrés Arauz con 3.033.753 votos y Guillermo Lasso con 1.830.045 votos (CONSEJO NACIONAL ELECTORAL 2021B). Frente a esto, el Movimiento Pachakutik denunció supuestas irregularidades del sistema informático electoral ante la Fiscalía General del Estado y solicitó a la Contraloría General del Estado una auditoría del sistema informático. En este sentido, la MOE/OEA anunció en su informe preliminar (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS 2021, 15) su preocupación de que

“instituciones ajenas a la Función electoral obstaculicen el correcto desarrollo del proceso electoral”.

En el plazo de 48 horas como lo manda la ley, Pérez presentó 27.767 actas con supuestas inconsistencias, las cuales fueron revisadas por el organismo electoral, el cual finalmente resolvió un recuento de 31 actas (10 con inconsistencias numéricas y 21 con falta de firmas) (EL UNIVERSO 2021). Frente a esto, Pachakutik propuso un recurso de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), el cual fue negado por esta institución que además ratificó la decisión del CNE. Con esta sentencia, la segunda vuelta se ratificaba entre las candidaturas de Arauz (32,72% votos válidos) y Lasso (19,74% votos válidos).

Por su parte, la elección a la Asamblea Nacional dio como resultado para 2021-2025 un legislativo fragmentado, conformado por 6 fuerzas políticas de diversas raíces ideológicas y regionales. Con estos datos, ningún partido cuenta con la mayoría en el legislativo, dado que, para ello, se requieren al menos 70 votos, por lo que habrá dos aspectos importantes que deberán primar para la gobernanza legislativa: alianzas y agendas mínimas que permitan articular mayorías.

TABLA 2
Integración de la Asamblea Nacional (2021-2025)

Partido	Curules
UNES	49
Pachakutik	27
Partido Social Cristiano	18
Izquierda Democrática	18
CREO	12
Concentración-Partido Socialista, Avanza, Construye, Partido Sociedad Patriótica, Movimientos locales, Ecuatoriano Unido, Unión Ecuatoriana.	13

Fuente: Elaboración propia a partir de información del CNE.

En lo concerniente al Parlamento Andino, los resultados oficiales dieron a UNES dos curules, a Pachakutik una curul, al Partido Social Cristiano una curul y a la Izquierda Democrática una curul. Finalmente, en lo relativo a la consulta popular por el agua en el cantón Cuenca, el 80,9% de los 435.963 electores habrían respaldado el fin de las actividades mineras en esta ciudad (PRIMICIAS 2021). Cabe mencionar que, al no tener efecto retroactivo, esta consulta no afectará a los proyectos mineros que se encuentren en desarrollo.

6. CONCLUSIONES

Los comicios del 7 de febrero dejan lecciones técnicas para la función electoral conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral a fin de mejorar aspectos de coordinación, funciones y competencias para la segunda vuelta electoral y futuros comicios. En este sentido, será de vital importancia revisar las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral a fin de implementarlas para organizar los procesos, ya que, por ejemplo, contar con una papeleta con dos candidaturas reduciría las actas con novedades. Asimismo, es imperativo mejorar la comunicación del CNE para establecer un único canal con el objetivo de informar adecuadamente a la ciudadanía y a los actores políticos, y evitar así las rectificaciones constantes.

Estas elecciones también evidencian elementos que deben considerarse para mejorar la gobernanza electoral, entre los que constan el fortalecimiento institucional y la independencia de la función electoral; una mejor comunicación de los resultados con relación a la herramienta del Conteo Rápido; y perfeccionar el monitoreo de las campañas electorales para poder visibilizar y erradicar la violencia política de género.

También hay lecciones políticas. De cara a la segunda vuelta electoral del 11 de abril, se avizora que las alianzas que generen las dos candidaturas (Arauz y Lasso) con el resto de partidos y movimientos políticos serán claves en la reconfiguración del mapa político nacional frente al clivaje correísmo-anticorreísmo (y también a la incapacidad de los partidos tradicionales para generar condiciones de gobernabilidad democrática y representativa, ya que brindarán respuestas a las demandas de bienestar de la población).

En materia de paridad de género para el encabezamiento de las listas, se puede hacer una evaluación parcial, puesto que las reformas buscan incrementar el encabezamiento hasta 2025. Al momento, se evidencia el mismo número de asambleístas mujeres electas en comparación con el periodo 2017-2021, es decir, no se ha logrado incrementar la representación, por lo que es vital que los partidos y movimientos políticos comprendan la esencia de la norma para que de esta forma promuevan cuadros políticos femeninos en el encabezamiento de las listas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- El Comercio. 2021. “Cuento rápido del CNE: Andrés Arauz pasa a segunda vuelta; ‘empate técnico’ entre Yaku Pérez y Guillermo Lasso”. Febrero 7. <https://www.elcomercio.com/actualidad/cne-cuento-rapido-elecciones-presidencia.html>
- El Universo. 2021. “Pleno del CNE acepta la revisión de 31 actas con novedades en ocho provincias”. Febrero 26. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/elecciones-cne-acepta-revision-31-actas-pachakutik-nota/>
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Garzón-Sherdek, Karen, y Santiago Cahuasquí. 2021. “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020”. *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, 1 (12), 17-36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208
- Organización de los Estados Americanos. 2021. “Informe preliminar”. Febrero 21. <http://www.oas.org/fpdb/press/InformePreliminar-Ecuador2021.pdf>
- Pachano, Simón. 2000. *El tejido de Penélope reforma política de Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Primicias. 2021. “En Cuenca, el 80,9% apoya cese de actividad minera, según el CNE”. Febrero 8. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/consulta-mineria-cuenca-ecuador-elecciones/>

NORMATIVA Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Asamblea Nacional. 2009. “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia”. Abril 27. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4417-registro-oficial-no-578>
- Asamblea Nacional. 2020. “Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia”. Febrero 3. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/12522-suplemento-al-registro-oficial-no-134>
- Consejo Nacional Electoral. 2020a. “Bases de datos electorales”. <http://portal.cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos>
- Consejo Nacional Electoral. 2020b. “Resolución PLE-CNE-1-9-12-2020”. Diciembre 9. http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_

FL/e2Nhc nBldGE6J2VzY3JpdG8nLCB1dWlkOidlYzJjOGM2OC02MGIyL-
TQxNzctYTEzZi02MTQ1MDhiZmJkZmUucGRmJ30=

Consejo Nacional Electoral. 2021a. “Conoce a tu candidato 2021”. <https://candidatos2021.cne.gob.ec/>

Consejo Nacional Electoral. 2021b. “CNE proclamó oficialmente resultados de las Elecciones Generales 2021”. Febrero 21. <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5523-cne-proclamo-oficialmente-resultados-de-las-elecciones-generales-2021>

Ministerio de Finanzas. 2020. Oficio Nro. MEF-VGF-2020-1207-O.

[Sobre la autora]

KAREN ANDREA GARZÓN-SHERDEK

Licenciada multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, y magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ha trabajado en el sector público y las ONG, en el área de relaciones internacionales y cooperación internacional. Desde 2019, es directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional SEK, también es investigadora del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y miembro de la Red de Politólogas.