



Observatorio de la Democracia
Misión de Observación Electoral Internacional
Referéndum y Consulta Popular – 2024



**INFORME PRELIMINAR DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL DEL
PARLAMENTO DEL MERCOSUR EN EL REFERÉNDUM Y CONSULTA POPULAR – 2024 DE LA
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

QUITO
22 de abril de 2024

La Misión de Observación Electoral Internacional del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR) felicita al pueblo ecuatoriano por el Referéndum y Consulta Popular – 2024

1. En conformidad con la Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional, el Reglamento del Observatorio de la Democracia del Parlamento del MERCOSUR (ODPM), la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, la Misión de Observación Electoral Internacional del PARLASUR concluye su labor y presenta su **Informe Preliminar** del Referéndum y Consulta Popular – 2024, que tuvo lugar el 21 de abril de 2024.
2. El Jefe de Misión, Parlamentario Mario Horacio Nallar, lideró un equipo compuesto por cinco (5) observadores de tres (3) países miembros del MERCOSUR¹ y el Estado Plurinacional de Bolivia².
3. El principal objetivo de la Misión fue supervisar el cumplimiento de las leyes electorales, interactuando con autoridades, partidos políticos, organizaciones civiles acreditadas en la fiscalización del proceso, instituciones académicas y medios de comunicación en el período previo al proceso electoral.
4. Durante su estadía en Ecuador, la Misión no sólo supervisó el cumplimiento de las leyes electorales, sino que también realizó un análisis de la situación política, con especial atención la problemática de la desinformación política. En el último proceso electoral observado — que incluyó las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas de 2023 y las Consultas Populares sobre Yasuní y Chocó Andino el 20 de agosto de 2023 y las Elecciones de Segunda Vuelta el 15 de octubre de 2023 — la desinformación política se destacó como uno de los principales temas de análisis. Por ello, se decidió realizar un esfuerzo continuado para verificar y analizar este fenómeno en el contexto de este Referéndum y Consulta Popular. Este enfoque proporcionó una visión más clara de cómo la desinformación podría estar influenciando los procesos democráticos del país, también evaluando el papel de tecnologías emergentes, como la Inteligencia Artificial (IA), en la propagación o mitigación de esta problemática.
5. Adicionalmente, la Misión participó en capacitaciones con autoridades electorales del Consejo Nacional Electoral (CNE) y expertos, cómo los del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esto contribuyó a un análisis exhaustivo del proceso preelectoral, llevado a cabo durante los últimos sesenta días antes de los comicios, así como durante el día de la elección, y que continuará en la fase postelectoral para ser incluido en el Informe Final de la Misión.
6. El día de las elecciones, los observadores visitaron varios locales de votación en la ciudad de Quito, en la provincia de Pichincha. Desde las primeras horas, se observó todo el procedimiento electoral, comenzando con la constitución de las Juntas Receptoras de Votos (JRV) y continuando hasta el cierre programado para las 17:00 horas y el escrutinio final. Posteriormente, la Misión se trasladó al Centro de Mando y Difusión de Resultados para

¹ República Argentina, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay

² Estado en proceso de Adhesión

monitorear la llegada de los primeros resultados oficiales.

7. Dicho esto, la Misión señala que el proceso electoral se llevó a cabo una vez más en un contexto especialmente delicado, marcado por la violencia política³ y criminal⁴.
8. Es fundamental destacar que esta situación no solo ha sido evidente en la cobertura mediática y en las declaraciones oficiales, sino que también fue un tema recurrente en las conversaciones sostenidas por la Misión con varios actores clave del proceso electoral, incluidos periodistas, analistas políticos y figuras políticas.
9. Este proceso electoral tiene lugar en un momento en que sigue vigente el "conflicto armado interno", declarado mediante el Decreto Ejecutivo 218⁵ de 7 de abril de 2024 y extendido por el gobierno más allá del estado de excepción, que duró desde el 9 de enero hasta el 7 de abril pasado. Esta situación ha llevado a la clasificación de veintidós (22) bandas criminales, en su mayoría vinculadas al narcotráfico, como grupos terroristas y actores beligerantes no estatales.
10. Se resalta que, el último viernes (20), el gobierno declaró mediante el Decreto Ejecutivo 229 de 19 de abril de 2024, un nuevo estado de excepción a nivel nacional por un período de 60 días, en respuesta a la grave crisis energética que sufre el país. Esta situación ha provocado apagones que llegaron a durar hasta ocho horas, debido a la incapacidad de satisfacer la demanda nacional de electricidad. Mediante el decreto, se dispuso la *"movilización e intervención coordinada de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad de las instalaciones críticas de infraestructura energética y prevenir sabotajes, ataques terroristas u otras amenazas que puedan afectar su funcionamiento"*. Cabe destacar que, paralelamente, sigue vigente la declaración de 'conflicto armado interno'.
11. Ligado a eso, aunque la convocatoria de este proceso electoral se realizó conforme al marco legal y constitucional vigente, organizar los comicios en un breve lapso de tiempo, específicamente sesenta días, añadió una presión adicional al proceso. Además de los desafíos logísticos, múltiples actores políticos y ciudadanos coincidieron en que **el período de campaña electoral fue demasiado corto para permitir un debate pausado y reflexivo sobre las propuestas de las preguntas del referéndum y de la consulta popular**. Estas abordaron cuestiones de gran relevancia en temas como seguridad, justicia, inversiones y empleos.
12. También se reconoció el considerable esfuerzo que la autoridad electoral invirtió en la divulgación de este proceso, incluyendo estrategias para la publicidad y difusión.
13. Así, uno de los procesos ampliamente divulgados fue el 'Programa Voto en Casa', implementado a nivel nacional desde 2017, este programa permite que personas mayores de 50 años con discapacidad física igual o superior al 75% puedan votar desde sus hogares. En este proceso, se facilitó la votación de 609 electores distribuidos en 24 provincias, a través de 109 rutas con 178 JRV móviles. Este programa ha permitido que un grupo tradicionalmente marginado participe activamente en decisiones cruciales para la Nación. La presencia de miembros de la fuerza pública y observadores en cada etapa ha añadido una capa de transparencia y seguridad del proceso. Sin embargo, el programa "Voto en Casa" enfrenta desafíos significativos, principalmente relacionados con la logística de coordinar múltiples

³ <https://www.elcomercio.com/actualidad/atentado-alcalde-portovelo-maldonado-seguridad.html> – El Alcalde de Portovelo es la segunda autoridad local, asesinada en este abril de 2024

⁴ <https://www.infobae.com/america/america-latina/crece-la-violencia-en-ecuador-pese-al-estado-de-excepcion> – Crece la violencia en Ecuador: pese al estado de excepción, aumentaron los casos de secuestros y extorsiones

⁵ <https://asobanca.org.ec/Decreto-Ejecutivo-No.-218> – Se reconoce la persistencia de un conflicto armado interno a cargo de grupos armados organizados.

rutas y JRV móviles, lo que requiere un considerable esfuerzo en términos de recursos humanos y financieros.

14. A pesar de estos retos, el "Voto en Casa" ha demostrado ser una parte valiosa del sistema electoral ecuatoriano, proporcionando una solución práctica y considerada para aquellos que de otra manera estarían excluidos del proceso democrático debido a sus limitaciones físicas.
15. Otro proceso que se destacó por su amplia divulgación fue el voto en el exterior, el cual permite a los ciudadanos ecuatorianos residentes en el extranjero participar en los procesos electorales del país. Para el Referéndum y Consulta Popular – 2024 se habilitaron para votar 429.165 ecuatorianos en el extranjero. La distribución de electores por circunscripción incluyó: Europa, Oceanía y Asia con 261.718 electores en 363 juntas; Canadá y Estados Unidos con 136.637 electores en 186 juntas; y Latinoamérica, el Caribe y África con 30.810 electores en 51 juntas, haciendo un total de 656 JRV. La votación se llevó a cabo de manera exclusivamente presencial en cuarenta (40) países, donde el CNE y la Cancillería verificaron que existían las condiciones adecuadas para que los migrantes ecuatorianos ejercieran su derecho al voto. Para este proceso, se efectuaron 4.339 cambios de domicilio en el extranjero.
16. A diferencia de los residentes en el territorio nacional, donde el voto es obligatorio y la abstención se sanciona con una multa, para los ecuatorianos en el extranjero el voto no es obligatorio.
17. Visto esto, la Misión reconoce el trabajo del CNE en el desarrollo de este proceso bajo condiciones tan desafiantes y destaca especialmente el comportamiento cívico de los ciudadanos ecuatorianos, quienes, con gran responsabilidad, acudieron temprano a las urnas a pesar del clima de tensión generado por episodios de violencia en el país y la reciente crisis energética.
18. Alrededor de las 07:00, los observadores notaron que las autoridades de las JRV realizaron una verificación exhaustiva en los locales de votación visitados de forma a asegurarse de que los materiales entregados estuvieran completos. Además fue asegurada a la Misión, que habían materiales de reposición caso necesario. En todos los locales de votación por la Misión visitados no hubo quejas por la falta o deterioro de los materiales.
19. Durante su labor de observación, la Misión registró ciertas demoras en la apertura de las JRV en los locales de votación que visitó. El CNE confirmó que a las 10:30, el 100% de las JRV estaban operativas en todo el país, la máxima autoridad también destacó la presencia del 51,26% de representantes de las organizaciones políticas presentes en las JRV en este momento⁶. Con corte a las 10:00, la participación ciudadana había alcanzado el 8%. Posteriormente, a las 15:00, la participación se incrementó al 60%⁷, y para las 17:00, había llegado al 72%⁸.
20. La Misión destaca la actuación ejemplar de los coordinadores de los locales de votación, así como de los voluntarios y funcionarios de la autoridad electoral, quienes estuvieron debidamente identificados y demostraron una notable eficiencia y cordialidad en la organización de los recintos electorales. Estos individuos gestionaron de manera ágil el flujo de votantes, asegurando que el proceso se llevará a cabo de forma fluida y ordenada, lo cual contribuyó significativamente a la tranquilidad y eficacia del día electoral.

⁶ <https://twitter.com/cnegobec/status/17820867877278142/photo/2> – Avance de la jornada electoral – 10:30 a 15:00 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

⁷ <https://x.com/cnegobec/status/1782155095699870043> – Avance de la jornada electoral – 15:00 a 17:00 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

⁸ <https://x.com/cnegobec/status/1782185038634746204> – Avance de la jornada electoral – 17:00 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

21. Además, la Misión notó la ausencia de organizaciones civiles acreditadas en la fiscalización del proceso en los locales de votación que visitó durante la jornada. Esta observación es significativa, ya que la presencia de estas organizaciones es esencial para garantizar la transparencia y la equidad del proceso electoral. Aunque la autoridad electoral reportó una participación aproximada del 51.26% – a las 10:30 – **la escasa presencia de representantes de las organizaciones políticas podría señalar áreas de mejora en términos de movilización y participación de estos grupos en futuros procesos electorales.**
22. Esta situación, junto con la eficiente gestión observada por parte de los coordinadores de los locales de votación, sugiere tanto fortalezas como posibles mejoras en la estructura electoral. Resalta la importancia de continuar promoviendo una participación amplia y efectiva de todos los actores involucrados en el proceso electoral.
23. En todos los centros de votación que visitó la Misión, se observó una notable presencia de fuerzas policiales y militares. Es fundamental destacar el valioso y esforzado trabajo realizado por las fuerzas de seguridad durante este proceso electoral, el cual facilitó que la ciudadanía pudiera acudir a las urnas en un ambiente de tranquilidad. La Misión expresa su reconocimiento por la labor desempeñada por estos cuerpos de seguridad.
24. A las 15:00, el General Wilson Pabón, Delegado Electoral de la Policía Nacional, informó que en el avance de la jornada electoral, se realizaron trescientos sesenta y ocho (368) citaciones por infracciones menores por violar la ley seca⁹.
25. Al llegar a las 17:00, la hora oficial de cierre, la Misión observó que el proceso de escrutinio, distinto a los anteriores procesos electorales observados en el país, se llevó a cabo conforme a las directrices establecidas en los manuales de las JRV. Además, a diferencia de otros procesos observados, los coordinadores de los locales de votación donde la Misión estuvo presente durante el cierre y escrutinio estuvieron de acuerdo en permitir que los observadores internacionales documentaran el proceso. Esto subraya el rol crucial que desempeñó la autoridad electoral en la capacitación de los miembros de las JRV, un aspecto que merece ser destacado y reconocido.
26. También es importante destacar la participación de los votantes, que alcanzó aproximadamente el 72% según los datos recogidos hasta las 17:00 de la jornada electoral. En comparación, durante el Referéndum Constitucional del 5 de febrero de 2023, la participación final fue del 80.74%. Este descenso en los números de participación es un aspecto crucial que merece ser analizado para entender las razones detrás de la disminución y buscar estrategias para fomentar una mayor involucración del electorado en futuros procesos electorales.
27. Según lo informado por el CNE, el tiempo promedio que tomó cada votante para emitir su voto fue de aproximadamente dos (2) minutos, lo cual concuerda con las observaciones realizadas por la Misión en todas las JRV que recorrió¹⁰.
28. Es relevante señalar que, al momento del cierre de las elecciones a las 17:00, diversas plataformas de redes sociales ya difundían resultados de encuestas a boca de urna, o *'exit poll'* de las empresas autorizadas para realizar estas aproximaciones. Sin embargo, estos datos no representaban resultados oficiales. La Misión pudo verificar que alrededor de las

⁹ <https://x.com/cnegobec/status/1782155095699870043> – Avance de la jornada electoral – 15:00 a 17:00 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

¹⁰ <https://twitter.com/cnegobec/status/1782086787877278142/photo/2> – Avance de la jornada electoral – 10:30 a 15:00 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

18:30, los resultados comenzaron a ser publicados en el sitio *web* de divulgación del CNE (<http://consulta2024.cne.gob.ec>) y también en la aplicación móvil CNE *App*.

29. La Misión comprobó que la publicación de estos resultados en el sitio web del CNE y en la aplicación móvil CNE *App* se actualizaba de forma periódica desde este momento, facilitando a los ciudadanos consultar la información de manera ininterrumpida y ágil.
30. A las 22:00, y transcurridas 5h desde el cierre de las urnas, se había procesado poco más de ocho mil (8.000) actas de cuarenta y un mil trescientos trece (41.313), por preguntas: Referéndum – Pregunta A: Actas procesadas: 7.700; Actas con novedad: 483; Actas pendientes: 33.130; Referéndum – Pregunta 1 (B): Actas procesadas: 7.721; Actas con novedad: 465; Actas pendientes: 33.127; Referéndum – Pregunta 2 (C): Actas procesadas: 7.639; Actas con novedad: 470; Actas pendientes: 33,204; Referéndum – Pregunta 3 (D): Actas procesadas: 7.592; Actas con novedad: 493; Actas pendientes: 33.228; Referéndum – Pregunta 4 (E): Actas procesadas: 7.577; Actas con novedad: 443; Actas pendientes: 33.293; Consulta Popular – Pregunta 1 (F): Actas procesadas: 7,672; Actas con novedad: 435; Actas pendientes: 33.206; Consulta Popular – Pregunta 2 (G): Actas procesadas: 7.681; Actas con novedad: 425; Actas pendientes: 33.207; Consulta Popular – Pregunta 3 (H): Actas procesadas: 7.643; Actas con novedad: 436; Actas pendientes: 33,234; Consulta Popular – Pregunta 4 (I): Actas procesadas: 7.637; Actas con novedad: 412; Actas pendientes: 33.264; Consulta Popular – Pregunta 5 (J): Actas procesadas: 7.577; Actas con novedad: 418; Actas pendientes: 33.318; Consulta Popular – Pregunta 6 (K): Actas procesadas: 7.624; Actas con novedad: 452; Actas pendientes: 33.237¹¹.
31. A las 08:00 del día 22 de abril, transcurridas 15h desde el cierre de las urnas, se había procesado un promedio de veinte y siete mil (27.000) actas de cuarenta y un mil trescientos trece (41.313): Referéndum – Pregunta A: Actas procesadas: 26.737; Actas con novedad: 1.425; Actas pendientes: 13,151; Referéndum – Pregunta 1 (B): Actas procesadas: 26,866; Actas con novedad: 1.293; Actas pendientes: 13.154; Referéndum – Pregunta 2 (C): Actas procesadas: 26.868; Actas con novedad: 1.298; Actas pendientes: 13.147; Referéndum – Pregunta 3 (D): Actas procesadas: 26.780; Actas con novedad: 1.376; Actas pendientes: 13.157; Referéndum – Pregunta 4 (E): Actas procesadas: 26.856; Actas con novedad: 1.262; Actas pendientes: 13.195; Consulta Popular – Pregunta 1 (F): Actas procesadas: 26.932; Actas con novedad: 1.224; Actas pendientes: 13.157; Consulta Popular – Pregunta 2 (G): Actas procesadas: 26.926; Actas con novedad: 1.191; Actas pendientes: 13.196; Consulta Popular – Pregunta 3 (H): Actas procesadas: 26.937; Actas con novedad: 1.198; Actas pendientes: 13.178; Consulta Popular – Pregunta 4 (I): Actas procesadas: 26,909; Actas con novedad: 1.206; Actas pendientes: 13.198; Consulta Popular – Pregunta 5 (J): Actas procesadas: 26.849; Actas con novedad: 1.239; Actas pendientes: 13.225; Consulta Popular – Pregunta 6 (K): Actas procesadas: 26.834; Actas con novedad: 1.228; Actas pendientes: 13.251¹².
32. A partir de esto, emergen algunas consideraciones importantes. La Misión ha valorado positivamente los esfuerzos del CNE para combatir la desinformación política, principalmente en las redes sociales, en respuesta a su potencial impacto sobre la integridad del proceso electoral. Se ha informado que el CNE ha iniciado colaboraciones estratégicas con plataformas digitales para mejorar la transparencia y establecer responsabilidades claras. Estas acciones promueven una cooperación efectiva en la lucha contra la desinformación.
33. Estas alianzas facilitan el intercambio de información crucial que permite identificar y

¹¹ <http://consulta2024.cne.gob.ec> – Corte de las 22:00 del 21 de abril de 2024 – Consejo Nacional Electoral (21 de abril de 2024)

¹² <http://consulta2024.cne.gob.ec> – Corte de las 08:00 del 22 de abril de 2024 – Consejo Nacional Electoral (22 de abril de 2024)

neutralizar rápidamente las campañas de desinformación. Ante estos avances, **la Misión sugiere la formalización y expansión de estos convenios para especificar mejor las responsabilidades y asegurar un seguimiento efectivo.**

34. Durante el período previo a las elecciones, la persistencia de noticias falsas, como las relacionadas con el voto de las Personas Privadas de Libertad (PPL)¹³, resalta la importancia de fortalecer las relaciones entre el CNE, los medios de comunicación y las plataformas digitales para asegurar la priorización de la información oficial.
35. Para enfrentar estos desafíos, **es crucial que los acuerdos con los medios de comunicación y las plataformas digitales incluyan protocolos claros para la verificación rápida de la información y mecanismos de respuesta ante la detección de contenido falso.**
36. **La educación de los usuarios sobre cómo identificar y reportar información engañosa también debe ser parte de estas estrategias y son cruciales para contrarrestar la desinformación. Este enfoque debe incluir programas de alfabetización digital que enseñan a verificar fuentes y entender contextos, adaptados a diferentes edades y niveles de habilidad digital.** Estas iniciativas deben ser continuas y actualizarse regularmente para abordar nuevas técnicas de combate a la desinformación, integrándose en la educación formal, programas comunitarios y campañas online para maximizar su impacto y sostenibilidad.
37. En el actual entorno tecnológico, la incorporación de innovaciones como la IA se ha vuelto esencial, suscitando la necesidad de un debate profundo y continuado. Es fundamental que la autoridad electoral no solo participe activamente en estas discusiones, sino que también lidere y promueva estos debates en el contexto de los procesos electorales. Dichas discusiones deberían enfocarse en la creación de un marco regulatorio que asegure un uso ético de la IA, evitando su uso como herramienta de desinformación.
38. Asimismo, la Misión valora el trabajo del CNE en su colaboración con expertos y representantes de organizaciones internacionales para investigar y aplicar metodologías que integren la IA en los procesos electorales. **Resulta fundamental que la sociedad y sus representantes participen en la discusión de un marco regulatorio para el uso ético de la IA en los procesos electorales en Ecuador.** Este esfuerzo colaborativo debería examinar cómo la IA puede potenciar la integridad del proceso electoral. Por ello, es vital que las autoridades electorales, en conjunto con expertos tecnológicos, legisladores, los medios y la sociedad civil, lideren un diálogo que desarrolle políticas que maximicen el potencial de la IA, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos y la privacidad de los ciudadanos.
39. En conjunto, estas medidas no solo mejoran la integridad de los procesos electorales, sino que también fomentan una ciudadanía más informada y comprometida, contribuyendo al fortalecimiento de la democracia en un entorno digital cada vez más complejo.
40. El día de la elección, se constató que algunos ciudadanos aún desconocía el contenido de las preguntas, lo que **resalta la necesidad urgente de revisar y mejorar los métodos de promoción y alfabetización política utilizados.**
41. Se percibió que la campaña estuvo marcada por una cobertura mediática intensa, que se centró principalmente en conflictos políticos, dejando en segundo plano la educación cívica sobre los temas a votar. Además, el clima se complicó debido a la violencia de grupos criminales y disputas políticas de alto perfil, lo que oscureció aún más la importancia de

¹³ <https://twitter.com/cnegobec/status/1781154304646136275?s=61&t=3-xLNUAH2jT1vngCWrgGA> – Respuesta a noticia falsa referente con el voto de las Personas Privadas de Libertad (PPL) – Consejo Nacional Electoral (18 de abril de 2024)

informar adecuadamente a los votantes sobre los detalles y la relevancia de las preguntas del referéndum y consulta popular.

42. En este contexto, es crucial reconocer el papel desempeñado por el CNE. Sin embargo, **se hace imperativo discutir y adoptar nuevas dinámicas que aseguren una mejor educación y comprensión electoral entre la ciudadanía.**
43. Otro aspecto crucial es la escasa participación de representantes de partidos y movimientos políticos, así como de organizaciones civiles acreditadas en la fiscalización del proceso. Esta situación **subraya una importante área de mejora en la movilización y participación de estos grupos en futuros procesos electorales.**
44. Por fin, la Misión destaca la participación pacífica y democrática del pueblo ecuatoriano durante la jornada electoral, pese al clima de violencia y tensión que prevaleció en las semanas previas.
45. La Misión continuará recopilando información y presentará un **Informe Final**, dónde se detallarán las observaciones, consideraciones y recomendaciones sobre todos los aspectos analizados.
46. Es importante destacar que la Misión del PARLASUR ha llevado a cabo sus funciones con total autonomía e independencia de las autoridades electorales y gubernamentales de Ecuador. Agradecemos la invitación del CNE para observar las elecciones y valoramos la cooperación brindada por todos sus funcionarios.
47. El proceso electoral se desarrolló de manera profesional, reconocemos el papel relevante desempeñado por el CNE y las autoridades electorales en garantizar comicios exitosos.
48. Por último, **la Misión del PARLASUR reconoce que los ciudadanos ecuatorianos ejercieron su derecho al voto de manera ordenada y pacífica en el Referéndum y Consulta Popular – 2024 del 21 de abril de 2024. Asimismo, extiende felicitaciones a todas las autoridades públicas involucradas en el éxito de este proceso electoral.**

Quito, 22 de abril de 2024

Mario Horacio Nallar
República Argentina
(Jefe de la Misión)

Rodrigo Gamarra
República del Paraguay

Daniel Adrian Peña Fernández
República Oriental del Uruguay

Jaime Rivas Monje
Estado Plurinacional de Bolivia

Gabriela Dichiaro
Secretaria de la Presidencia

Alexandre Andreatta
Director Ejecutivo

observatorio@parlamentomercosur.org