

RECOMENDACIONES INFORMES DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO A ELECCIONES 2021

1. Antecedentes

El Consejo Nacional Electoral con fecha 7 de mayo de 2020 remite un oficio en el que solicita se analice las distintas modalidades y escenarios en que podrían realizarse las elecciones 2021 y adjunta los siguientes documentos:

- Consideraciones para el Establecimiento de un Protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).
- Informe de análisis de Voto Telemático de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, Cooperación y Observación Electoral.
- Informe del Proceso Electoral 2020 de República Dominicana. Dirección Nacional de Relaciones Internacionales.
- Estudio de Política Pública. Investigación de Prospectiva: Escenarios de la Pandemia COVID 19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador. Instituto de la Democracia.
- Informe sobre elecciones pospuestas por COVID. Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, Cooperación y Observación Electoral.
- Cambios en la Organización Electoral debido a la pandemia COVID-19. Luis Verdesoto Custode, Consejero CNE.
- Propuesta de votación segmentada para las elecciones 2021. Diana Atamaint, Presidenta CNE. Ing. José Cabrera Zurita, Consejero.
- Propuestas alternativas para las elecciones generales 2021 en territorio nacional frente a la pandemia Covid-19. Coordinación Nacional de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales.
- Voto Telemático. Proyecto 2020. Vicepresidencia CNE.

2. Síntesis de los documentos

2.1 Consideraciones para el Establecimiento de un Protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Este documento es elaborado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en su condición de Secretaría Ejecutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur.

En este documento se realizan una serie de recomendaciones a considerar, para realizar elecciones en tiempo de crisis sanitaria, con el objetivo de precautelar la salud de la ciudadanía y a la vez garantizar los derechos políticos.

El documento cuenta con varios ítems como:

- Procesos Electorales en tiempos de crisis Sanitarias.
- Acatamientos de las Medidas Sanitarias
- Campañas Electorales
- Capacitación Ciudadana.
- Selección y Capacitación a miembros de las Mesas Electorales o Juntas Receptoras de Votos.
- Preparación y Distribución de Material Electoral.
- Materiales Adicionales en el Kit Electoral.
- Acondicionamiento del Centro de Votación.
- Los Funcionarios y Funcionarias Electorales.
- Jornada Electoral.
- Escrutinio y Transmisión de Resultados.

Si bien las recomendaciones de este texto son importantes, no cuentan con un enfoque de género y el tema de la inclusión y la igualdad se aborda de manera general, sin considerar especificidades.

2.2 Informe de análisis de Voto Telemático de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, Cooperación y Observación Electoral.

En este documento se realiza la síntesis y análisis de procesos de voto telemático realizado en varios países. En este recuento identifica los pros y contras de cada proceso con los respectivos costos políticos que este tipo de proceso electoral puede generar.

2.3 Informe del Proceso Electoral 2020 de República Dominicana. Dirección nacional de Relaciones Internacionales.

Estas elecciones fueron suspendidas por un fallo en el voto automatizado, existieron una serie de errores que constituyen lecciones por aprender cuando este tipo de proceso se implementa. Generó pérdidas económicas y una crisis institucional.

2.4 Estudio de Política Pública. Investigación de Prospectiva: Escenarios de la Pandemia COVID 19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador. Instituto de la Democracia.

Este texto realiza un análisis de los escenarios y las posibles alternativas para realizar el proceso electoral, considera el aplazamiento de las elecciones y establece cronogramas alternativos.

Realiza un análisis comparativo de lo sucedido en varios países, y en cuanto al contexto nacional realiza un análisis político de la reacción de las distintas tendencias del país.

Plantea los procesos que requerirían una reingeniería, los puntos críticos, y las posibles alternativas con sus riesgos.

2.5 Informe sobre elecciones pospuestas por COVID. Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, Cooperación y Observación Electoral.



Este documento describe los procesos realizados en varios países que pospusieron sus elecciones, las fechas elegidas, la normativa aplicada y los motivos por los que se pospusieron. Este documento es un insumo que permite dar cuenta del contexto mundial, para la toma de decisiones.

2.6 Cambios en la Organización Electoral debido a la pandemia COVID-19. Luis Verdesoto Custode, Consejero CNE.

En este documento se realiza un análisis de las opciones por las que se puede optar en el contexto de emergencia para realizar las elecciones, sus ventajas y debilidades.

Respecto a la posibilidad de realizar una votación híbrida es decir combinar distintas formas de votación: presencial, postal y telemática (computadora o teléfono inteligente)”, considera que su principal debilidad es el costo, por lo que apunta a impulsar la votación telemática, sin embargo da cuenta de las brechas sociales a las que se enfrenta este tipo de votación.

2.7 Propuesta de votación segmentada para las elecciones 2021. Diana Atamaint, Presidenta CNE. Ing. José Cabrera Zurita, Consejero.

En esta propuesta se establecen criterios de segmentación de la población con la finalidad de que puedan votar físicamente, previniendo aglomeraciones que generarían mayores riesgos para la salud. Esta es una propuesta inclusiva porque pretende solventar la exclusión que podría generarse con el voto telemático, por las brechas digitales que existen en el país. Plantea que las elecciones se realicen en varios días y se establezcan protocolos que permitan implementar las medidas requeridas para la prevención del contagio.

Esta propuesta aunque efectiva para garantizar la democracia en igualdad, presenta sus riesgos y requiere de la gestión de varias instituciones y el cambio cultural del país que permita la prevención de estos riesgos.

2.8 Propuestas alternativas para las elecciones generales 2021 en territorio nacional frente a la pandemia Covid-19. Coordinación Nacional de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales.

Este documento presenta las opciones de votación, los costos, desafíos que implican y el tiempo de implementación.

- Votación electrónica (urna electrónica, máquina de votación con papeleta inteligente)
- Voto telemático.

En cuanto a prevención del riesgo de contagio lo más acertado de estas dos opciones es el voto telemático, sin embargo se evidencia las brechas digitales y desafíos que este tipo de votación implica.

2.9 Voto Telemático. Proyecto 2020. Vicepresidencia CNE.

Este proyecto se centra específicamente en la opción de voto telemático y su proceso de implementación. Resulta complejo que para plantear esta propuesta no se consideren las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos, sino que se utilizan otras fuentes que dan cuenta de menores porcentajes de brechas estadísticas en cuanto a acceso a internet, uso de telefonía celular, entre otros.

3. Análisis General de los Documentos

Después del análisis de los documentos se concuerda en que es necesario que la decisión que se tome sea considerando las proyecciones de la pandemia que realicen las instancias pertinentes. La decisión debe realizarse en base a la situación que atraviese el país, por la pandemia. Consecuentemente debe contar con el respaldo del Ministerio de Salud y el COE Nacional.

Hasta el momento se han planteado varias alternativas: Votación electrónica, Votación Telemática, Votación segmentada, Votación mixta o “híbrida” que combina distintas formas de votación.

Votación electrónica: De acuerdo al documento Propuestas alternativas para las elecciones generales 2021 en territorio nacional frente a la pandemia Covid-19, la votación electrónica podría realizarse de dos maneras:

- Votación electrónica

Que permite la elección a través de un computador en un espacio designado para el efecto, por lo que requiere la presencia física de las personas votantes.

Se considera que este tipo de votación no disminuye en gran medida los riesgos de contagio en sí, pues implica que se mantenga la necesidad de asistir a los espacios respectivos a votar. La diferencia es que no se utilizarían medios convencionales (la papeleta es impresa, no se utilizarían esferográficos).

En esta opción que tiene a su vez dos alternativas: máquina de votación con papeleta inteligente y urna electrónica, los costos son menores (USD. 55.976.300 y USD. 121.533.100, respectivamente); sin embargo, en ellos no se incluye la inversión que causa el implementar las medidas de prevención (dotar de implementos de bioseguridad al personal, a la ciudadanía, desinfectar los espacios constantemente, requerir del respaldo de instituciones que aporte a mantener el orden y evitar aglomeraciones, entre otros).

- Voto telemático.

Es una votación que se realiza por internet, no se requiere la presencia física de las personas votantes.

La opción de votación telemática permitiría que el momento mismo de las elecciones se realice sin necesidad de la presencia física, y el costo alcanzaría USD. 20.300.000 (sin considerar los pasos previos para un proceso de elección)

Existen otros documentos que abordan este tipo de votación considerando todos las etapas y acciones previas requeridas para la misma, en especial el Voto Telemático. Proyecto 2020 de la Vicepresidencia CNE.

La principal debilidad del planteamiento de este documento, es que no utiliza los datos del INEC, por lo que las brechas digitales que se muestran son menores (lo que genera desconfianza). Por otro lado, las soluciones que se plantean para sobrellevar la exclusión que estas brechas representan, cuando implementa una votación telemática, pueden no ser efectivas al 100%. Lo que implica que se podrían profundizar los niveles de exclusión.

La experiencia de Estonia que es catalogada como “Experiencia exitosa, quizá el mejor referente en este tema” da cuenta de la efectividad que puede brindar este método, sin embargo, es necesario tomar en cuenta que es una realidad distinta a la que se vive en nuestro país.

Respecto a los pasos previos al día de las votaciones, en el documento Propuestas alternativas para las elecciones generales 2021 en territorio nacional frente a la pandemia Covid-19 no se los incluye, pues se centran en el momento de la votación. En otros documentos analizados, especialmente Estudio de Política Pública. Investigación de Prospectiva: Escenarios de la Pandemia COVID 19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador se plantean varias opciones para realizar estos pasos, que pueden ser presenciales o no. La decisión respecto a qué opción tomar en estos casos dependería del momento de la pandemia que atravesase el país y requerirá la evaluación de los riesgos y costos.

La votación segmentada por su parte, se respalda en la propuesta de la Presidenta del CNE Diana Atamaint y el Consejero José Cabrera Zurita, y plantea que las elecciones se realicen en tres días:

Viernes 5 de febrero de 2021: votación de ciudadanos con voto facultativo.

Sábado 6 de febrero de 2021: votación femenina.

Domingo 7 de febrero de 2021: votación masculina.

En este periodo se implementarían estrategias de prevención de contagio. La propuesta no detalla los costos que este método implicaría.

Si bien este tipo de votación permite garantizar de mejor manera la participación democrática podría, por el comportamiento de la ciudadanía y si no se cuenta con el respaldo de las instituciones del Estado llamadas a apoyar las estrategias de prevención de contagio, generar riesgos para la población. De igual manera depende del momento de la pandemia que se encuentre atravesando el país, pues no considera cambios en el cronograma electoral.

En cuanto a la votación híbrida, en el documento Cambios en la Organización Electoral debido a la pandemia COVID-19 del Consejero Luis Verdesoto Custode se expresa que la mayor desventaja son los costos.

Por otra parte en el documento Informe de análisis de Voto Telemático de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales, Cooperación y Observación Electoral se menciona el ejemplo de Perú que optó por el Voto electrónico, determinado como presencial y no presencial. Este tipo de método a pesar de necesitar de espacios para la votación, esta también se puede realizar a través del internet. Este caso es catalogado como exitoso, aunque cuenta con sus cuestionamientos.

En lo que corresponde al cronograma electoral en algunos documentos se plantean los tiempos de implementación, específicamente en el Estudio de Política Pública. Investigación de Prospectiva: Escenarios de la Pandemia COVID 19 frente al proceso electoral 2021 en el Ecuador, en donde se describe un cronograma alternativo y los costos políticos que esta decisión podría generar. En el documento Propuestas alternativas para las elecciones generales 2021 en territorio nacional frente a la pandemia Covid-19 se da cuenta de los meses de implementación que cada método de votación implicaría, todos los descritos en el documento dan cuenta de un aplazamiento en el cronograma electoral (alrededor de dos o tres meses de lo previsto).

4. Recomendaciones CNIG

Cada una de las opciones presentadas tiene sus respectivos desafíos, sin embargo, para el Consejo Nacional para la Igualdad de Género al ser la institución responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y personas LGBTI, lo primordial es garantizar la participación en este proceso electoral en condiciones de igualdad y sin que represente riesgos en la salud de la ciudadanía. Por lo que se considera necesario implementar procesos que garanticen tanto la transparencia como la garantía de derechos.

A las recomendaciones realizadas por CAPEL en el documento Consideraciones para el Establecimiento de un Protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria del Centro de Asesoría y Promoción Electoral se considera agregar:

Respecto a los canales de difusión

Los canales para la difusión de campañas electorales, campañas de promoción de participación electoral, capacitación etc., deben considerar como elemento fundamental para su accionar el apoyo de la comunicación alternativa y popular.

En el país ya existen proyectos como el de la teleducación que pueden proveer información respecto a la efectividad de este tipo de procesos y dar cuenta de los niveles de exclusión que pueden generar, por lo que se considera necesario dar cuenta de medios alternativos que permitan que toda la población conozca del proceso electoral y esto les permita tomar decisiones conscientes con base en la información recibida. De igual manera se propone que los gobiernos autónomos descentralizados pueden ser instancias

que aporten a la difusión de información, a través del involucramiento de medios de comunicación locales.

A pesar de la gran acogida que tienen los medios digitales, es necesario ubicarse en la realidad ecuatoriana y buscar alternativas para superar las brechas digitales que existen en el país y que afectan a la población en situaciones de mayor vulnerabilidad, ampliando los medios de difusión masiva, a los alternativos, comunitarios y locales.

En este sentido si bien en los documentos se incorporan datos y brechas digitales no dan cuenta de la desagregación por sexo o por condiciones de vulnerabilidad. (se adjunta un apartado con esta información)

De igual manera una opción clave es articularse con organizaciones de sociedad civil, con el fin de establecer estrategias para la difusión de información.

El cambio de fechas del calendario electoral, los pasos previos y la modalidad de votación a desarrollar, debe contar con la más amplia difusión nacional y local, porque implican asumir varios retos frente a los cuales no está preparada la población.

Personas que integrarían las Juntas

Respecto a las personas que integran las Juntas Electorales se menciona en el documento de CAPEL que se propondría a que sean personas jóvenes, que pueden tener mejores condiciones de salud y menos condiciones de vulnerabilidad. De igual manera es necesario considerar que existen personas, en su mayoría mujeres que son responsables del cuidado, o mujeres jefas de hogar que se les dificultaría realizar este rol, más aún cuando no se garantizan las necesidades de cuidado de personas dependientes.

Los horarios y espacios de capacitación deben permitir que todas las personas elegidas como representantes ejerzan su rol por lo que debe considerarse la implementación de distintas formas de capacitación, (no necesariamente presencial) sin que signifique una sobrecarga extenuante de labores.

De igual manera se debe considerar que la sobrecarga de trabajo global en las mujeres puede limitar su participación en las elecciones, tanto como electoras, como representantes de las Juntas Electorales, por lo que, en las campañas, la información y los procesos de capacitación, deberían incorporar la importancia de la corresponsabilidad en los cuidados, de manera que las elecciones se realicen en condiciones de igualdad.

Protocolos que permitan la participación en igualdad

Es imprescindible la elaboración de lineamientos o protocolos que permitan la participación en condiciones de igualdad para todos los y las titulares de derechos, la elaboración de estos documentos debería contar con la asistencia técnica de los Consejos Nacionales para la Igualdad con la finalidad de garantizar la transversalización del principio de Igualdad y No Discriminación.

Evaluación y veedurías



Cualquier cambio en el proceso de elecciones debe contar con un periodo de prueba y evaluación de los riesgos que estos cambios implican, de esta forma se puede garantizar la corrección de errores, la transparencia y pensar al mismo tiempo en las estrategias para la inclusión social que se requieran.

De igual manera este proceso debe acompañarse con la respectiva difusión de información por todos los medios posibles, que permita a la población adaptarse y comprender los cambios.

Las veedurías y procesos de observancia ciudadana son otro punto importante pues permiten garantizar los procesos implementados.

Todas estas acciones deben incorporar el enfoque de género desde una perspectiva interseccional que permita dar cuenta de las necesidades específicas de la población.

Campañas electorales

Los cambios a los que nos enfrenta la situación de emergencia, también representan una oportunidad para expresar nuevas formas de hacer política que consideren la inclusión social y la creatividad.

El hecho de no poder realizar actos de aglomeración masiva y las posibles limitaciones económicas para realizar campañas electorales, puede permitir que se piense en las personas a quienes se quiere llegar y sus necesidades reales.

Interseccionalidad

En todo el proceso es necesario mantener la perspectiva interseccional que “se trata de una propuesta teórica que propone el análisis de la discriminación como un fenómeno complejo, que permite revelar la existencia de variadas identidades que, combinadas, generan diferentes tipos de discriminación. En definitiva, se trata de incorporar una mirada más compleja, rica e interseccional que muestre todas las formas de desigualdades que se dan dentro de la estructura social en contra de la mujer; enfatiza en la necesidad de descripciones y testimonios personales, así como información desagregada de acuerdo con la raza, sexo, etnia, edad, estatus ciudadano y otras formas de identidad.

El análisis interseccional plantea que no debemos entender la combinación de identidades como una suma que incrementa la propia carga, sino como una que produce experiencias sustantivamente diferentes. En otras palabras, el objetivo no es mostrar cómo un grupo está más victimizado o privilegiado que otro, sino descubrir diferencias y similitudes significativas para poder superar las discriminaciones y establecer las condiciones necesarias para que todo el mundo pueda disfrutar sus derechos humanos. (Tomado de la Guía Básica para la incorporación de la perspectiva de género e interseccionalidad en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Consejo Nacional para la Igualdad de Género –CNIG -CARE Ecuador Proyecto Mujeres con Voz - cofinanciado por la Unión Europea).



Cronograma

En este punto es necesario considerar que varios países en el presente contexto de emergencia no han aplazado los procesos de elecciones. Según lo observado, un motivo sería que este acto ya estaba a las puertas. En el caso del Ecuador el camino está en sus inicios y se cuenta con pasos que se tiene previsto realizarlos de manera presencial, el cambio hacia otras formas de implementación requiere de una reingeniería de cada parte del proceso, por lo que es necesario evaluar los costos sociales y políticos que implica un aplazamiento frente a la necesidad de implementar un proceso de elecciones democrático, transparente y en igualdad.

Las propuestas planteadas requieren de un arduo trabajo de la instancia a cargo del proceso electoral y el apoyo de la institucionalidad del estado.



ANEXO 1

Datos estadísticos

Tasa de analfabetismo

Es necesario considerar que la tasa de analfabetismo es de 5,9% en nivel nacional, en el área rural llega a ser del 14,6% y presenta una importante brecha de género con valores de analfabetismo en mujeres que están en más de 4 puntos superiores a los de los hombres.

La aún persistente tasa de analfabetismo sobre todo en mujeres de zonas rurales y principalmente en mujeres indígenas, incrementa su vulnerabilidad ante la crisis sanitaria, pues no reciben una adecuada información sobre la situación, tomando su limitación en cuanto a la lecto escritura que les impide conocer información oficial, llevar a cabo protocolos de seguridad, tener conocimiento de instancias donde deban acudir y sobre todo incrementa situaciones de tensión al tener que responder por miembros de la familia que están intentando llevar educación desde casa.

Equipamiento tecnológico de los hogares, uso de internet, tenencia de celular activado, analfabetismo digital

En cuanto al equipamiento tecnológico de los hogares, la Encuesta Multipropósito – TIC del INEC 2018, refiere que al 2018 el porcentaje de hogares con computadora de escritorio corresponde al 24,5% y con computadora portátil al 24,2%, un poco menos que años anteriores, de hecho, este indicador muestra una ligera tendencia de disminución desde el 2015. Sobre el acceso de los hogares al internet, apenas el 37,2% de los hogares tienen este recurso. Del total de hogares en el área urbana el 46,6% tiene internet mientras que del total de hogares del área rural solo el 16,1%. Esto representa una evidente limitación para sumarse a la modalidad de educación en línea que se ha implementado por el Ministerio de Educación, así como para acceder a información en general sobre la emergencia sanitaria.

Sobre el uso del internet, los datos muestran que al 2018 el 55,9% de las personas utilizan internet; del total de mujeres el 54,9% y del total de hombres el 56,9%. El 64,4% de las personas que residen en el área urbana y 37,8% de las personas del área rural. Es importante destacar que el uso del internet mayoritariamente es en el hogar (66,2%) mientras que el restante 33,8% lo utiliza en lugares fuera del hogar como centros de acceso público (10,2%), institución educativa (7,2%), trabajo (11,6%) o la casa de otra persona (3,95%) u otros lugares (0,9%).

En relación con la tenencia de un celular activado¹, en 2018 a nivel nacional el 59% de personas tiene un teléfono celular activado. La diferencia por sexo es de apenas 2,8 puntos

¹ Según el INEC un teléfono celular activado “es un teléfono portátil abonado a un servicio público de telefonía móvil que utiliza tecnologías celulares y que permite el acceso a la RTPC (red telefónica pública conmutada). Comprende a los sistemas y tecnologías celulares analógicas y digitales, como las IMT-2000 (3G) y las IMT-Avanzadas. Quedan comprendidos tanto los abonados de pos pago como las cuentas de prepago.

porcentuales, es decir, del total de mujeres mayores de 5 años en el Ecuador el 57,6% tiene un celular activado, frente a 60,4% de hombres. Así también, el 65,2% del total de personas que residen en el área urbana y 46% de quienes residen en el área rural, cuentan con celular.

Para el 2018, el 10.7% de personas de 15 a 49 años son analfabetas digitales, pero solamente en la zona rural este analfabetismo corresponde al 19.0%. Así también, son las mujeres las que mayor porcentaje de analfabetismo digital presentan con un 11.7%, frente al 9.6% de hombres (INEC, 2018).

Existe un progreso reconocible en el acceso a internet y el conocimiento del uso de este en el país, según las últimas cifras. Sin embargo, son considerables las bajas tasas de acceso a internet y el conocimiento de nuevas tecnologías en zonas urbanas y hogares rurales, especialmente de mujeres. En la situación de crisis actual, esto tiene repercusiones importantes tanto por el retraso en procesos educativos de todas las personas que están cumpliendo el confinamiento desde sus hogares, así como el desarrollo de actividades de teletrabajo, el acceso oportuno a información sobre las medidas gubernamentales frente a la expansión del COVID-19, así como el conocimiento de la ayuda de emergencia. Pero, sobre todo las habilidades digitales bajas y la carencia de estos servicios afectan a mujeres que viven situaciones de violencia de género, al no tener los medios para solicitar auxilio, para conocer y adoptar formas de prevenir y denunciar.

Participación Política

Según el proceso electoral del 2017, la participación de las mujeres en la Asamblea alcanza el 46,5%, las elecciones seccionales de 2019 muestran que la participación de las mujeres en los gobiernos locales es baja en relación con otros espacios de elección en el ámbito nacional; solo el 27,2% está representado por mujeres: el 17,4% son Prefectas, el 8,1% Alcaldesas, el 31% Concejalas y el 27% mujeres representantes de las Juntas Parroquiales.

Según la ENEMDU-Junio 2017, las personas que participan activamente en organizaciones sociales corresponde a casi el 1%, del cual el 0,5 participa activamente en organizaciones de mujeres y, el 1,4% son miembros y no participan activamente.

A partir de la Encuesta sobre Condiciones de Vida de las Personas LGBTI, se conoce que el 36,1% de las personas entrevistadas, afirma participar de forma activa en un grupo, movimiento u organización social; la mayoría lo hace en colectivos o grupos de LGBTI (73,5%), y en grupos sociales y/o culturales (16,1%).

https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2018/201812_Boletin_Multiproposito_Tics.pdf