

## De la agenda de campaña al gobierno: Los retos de las transiciones democráticas en pandemia

*From Campaign Agenda to Government:  
The Challenges of Democratic Transitions in Pandemic Age*

Recepción: 28/05/2022, revisión: 17/07/2022,  
aceptación: 16/08/2022, publicación: 01/2023

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/uru>

 Wendy Reyes Chiriboga  
George Washington University, Washington DC, EE. UU.  
[wendyreychiriboga@gmail.com](mailto:wendyreychiriboga@gmail.com)

<https://doi.org/10.32719/26312514.2023.7.7>

### Resumen

La pandemia aceleró cambios en las campañas y en los procesos electorales, a la par que la hegemonía del sistema digital hizo más evidente la necesidad de transformar las estrategias territoriales. Llevar a los electores desencantados un mensaje con nuevos valores y formas de vivir y entender lo público se convirtió en el principal reto, frente a la imperante necesidad de distanciamiento social. La prioridad de un cambio en la forma de hacer política, en la evaluación de los gobernantes y, sobre todo, en el manejo de lo público está presente, y por ello es necesario poner más atención a los procesos de transición y a los primeros cien días de gobierno. Es urgente un nuevo ejercicio de liderazgo que muestre políticas, acciones y gestión, que resuelva los principales problemas ciudadanos y logre transmitir la visión de cómo se puede transformar un país.

### Abstract

*The pandemic accelerated changes in campaigns and electoral processes, along with the predominance of the digital system which manifested the need to transform territorial strategies. Carrying the message together with new values and ways of living, in addition to understanding the public to disenfranchised voters, became the main challenge in front of the prevailing need for social distancing. Change is present as a priority in the way of doing politics, in the assessment of rulers and, above all, in the way of handling what is public service. This is why it is necessary to pay more attention to the transition processes and to the first 100 days of government administration. A new leadership exercise is urgently needed, one that will show policies, actions and management, one which may solve the main citizens' problems and which may convey the vision of how a country could be transformed.*

### Palabras clave · Keywords

Pandemia, campañas electorales, gobernanza, transición, sistema digital, agenda  
*Pandemic, electoral campaigns, governance, transition, digital system, agenda*

## Elecciones en pandemia

Los efectos de la pandemia del COVID-19 también impactaron en los procesos electorales a nivel mundial. Algunos de ellos siguieron su curso con retrasos y otros lograron mantener su programación, pero en todos los casos se replantearon valores y retos trascendentales para la vida democrática y la salud pública.

La toma de decisiones sobre posibles aplazamientos y la activación de protocolos de seguridad levantaron inquietudes sobre qué es más importante: ¿la salud de los votantes o de la democracia? Frente a esto, además del acuerdo de precautelar la salud ciudadana en todo momento, la Organización Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral estableció como objetivo primordial “velar por que los comicios sean seguros, técnicamente sólidos y poseedores de la legitimidad adecuada” (IDEA 2020, 3).

En general, las elecciones en el continente se enfocaron en establecer medidas y regulaciones para no propagar el virus, garantizar transparencia en los resultados y, sobre todo, brindar seguridad para que los ciudadanos acudieran a votar.

Durante el primer año de la pandemia, en América existieron elecciones presidenciales en Bolivia, EE. UU. y República Dominicana; el plebiscito nacional en Chile; y elecciones locales, regionales y legislativas en Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay, entre otras.

En 2021, el calendario electoral inició con procesos presidenciales en Ecuador y Perú, y aún quedan procesos electorales por ejecutarse en Argentina, Chile, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que deberán llevar los mismos cuidados mientras la pandemia siga vigente.



Figura 1. Calendario electoral para América Latina, 2021. Imagen de la organización Transparencia Electoral.

## Los principales cambios en las campañas electorales

La crisis sanitaria también provocó cambios en las campañas electorales, especialmente en la aplicación de estrategias para movilizar el voto, el contacto directo, el “puerta a puerta” y demás programas territoriales. Estos no pudieron ejecutarse normalmente, en pro de mantener el distanciamiento social y evitar los riesgos de salud. Pese a ello, hubo estrategias de tierra y cierres de campaña más reducidos, así como algunos que con ingenio lograron potenciar su caudal de votos.

Durante la última década, la comunicación política y las estrategias de campaña innovaron con el fin de posicionar el mensaje y llegar con mayor efectividad al votante objetivo. Es innegable la existencia de cambios no solo generacionales sino, además, culturales y de consumo de la información actual, por la influencia del sistema digital.

En el contexto de la pandemia, el principal desafío de las elecciones, aparte del distanciamiento social, fue llevar el mensaje a una audiencia desencantada de la política, con nuevos valores y formas de vivir y entender lo público.

Los retos ciudadanos se ven reflejados en la forma de evaluar incluso el sistema democrático. Según la última medición del Latinobarómetro, la satisfacción con la democracia se encuentra en el punto más bajo desde 1995 (24 %) y la insatisfacción, en su punto más alto (71 %). Es decir, apenas dos de cada diez latinoamericanos están satisfechos con la democracia ([Corporación Latinobarómetro 2021](#)).

Esto se manifestó en 2019 con movilizaciones ciudadanas en Colombia, Chile y Ecuador, que hicieron eco de varios descontentos, y en 2020 con aquellas que visibilizaron causas como la de “*Black Lives Matter*” (“Las vidas negras importan”), encendida a partir del asesinato de George Floyd en Mineápolis en mayo de ese año, y que se replicó por EE. UU. y el mundo.

Quienes promueven estas demandas son conocidos como los “nuevos electores”, ciudadanos mediáticos que están más informados gracias a la potencia del sistema digital, pero que también deciden en mayor proporción alejarse del sistema político o incluso abstenerse de ejercer su derecho al voto.

Según datos de We Are Social y Hootsuite ([2021](#)), la edad promedio del ecuatoriano es de 28 años. Se trata de *millennials* con su propia visión del mundo, más urbanos y mediáticos, que ven con otros ojos la política y que tienen valores distintos a los de generaciones anteriores.

En estas pocas décadas cambió todo y se transformaron principalmente los valores. Caducaron aquellos que dieron calor a la infancia y a la adolescencia de la generación que dirige el continente y aparecieron otros. No es verdad que no existan valores, que los antiguos representen un mundo ideal y que estamos llegando al juicio final. Tal vez lo que se acabó fue la civilización falocrática occidental. En esta civilización feminizada se ha avanzado mucho. Los derechos civiles ya no se discuten. El racismo está fuera de moda. El respeto a las diversidades es parte de la cultura occidental. El tema de las drogas se aborda con menos misterios y menos represiones. Muchos son conscientes de su peligrosidad, otros las usan con algún control o sin él. ([Durán Barba y Nieto 2006](#), 272)

Gracias al sistema digital —cuya hegemonía se ha hecho más evidente a partir de la pandemia—, estas voces ciudadanas crecen y se repotencian a través de las redes sociales. De los 7830 millones de personas en el mundo, 5200 millones poseen un celular, 4700 millones se conectan internet y 4200 millones usan redes sociales (We Are Social y Hootsuite 2021).



Figura 2. Penetración digital mundial. Fuente: We Are Social y Hootsuite (2021).

— 121 —

El mismo estudio muestra que, en Ecuador, de los 17,8 millones de habitantes, 13,8 millones se conectan en su celular, 10,17 millones son usuarios de internet y 14 millones son usuarios activos de redes sociales.



Figura 3. Penetración digital en Ecuador. Fuente: We Are Social y Hootsuite (2021).

Las redes sociales, en la actualidad, se convierten en el canal estratégico para comunicar. Gracias a ellas se logra magnificar voces y causas, así como posicionar demandas ciudadanas, nuevos valores y la forma en que ven el mundo las viejas y, sobre todo, las nuevas generaciones. Estas razones, sumadas a las dificultades del distanciamiento social, hicieron que fueran el canal más usado por equipos de campaña, candidatos y partidos de los procesos electorales de 2020 y 2021.

## De la agenda de campaña al gobierno

Una vez terminado el proceso electoral y declarado el triunfo, se requiere dar un giro importante: pasar de la agenda de campaña a la agenda de gobierno. Este cambio, que parece natural y es parte del objetivo de haber entrado en la disputa electoral, resulta complicado para muchos partidos, candidatos y equipos, especialmente al ser nuevos en la arena política y cuando este proceso se vive en medio de una pandemia.

En el caso de Ecuador, este paso importante para el Gobierno de Guillermo Lasso implicó dar respuesta a tres crisis existentes, que fueron parte de sus promesas de campaña:

1. Crisis económica. La oferta de campaña fue subir el salario básico a USD 500 y reactivar la economía.
2. Crisis sanitaria. Se prometió vacunar a nueve millones de personas en los primeros cien días de gobierno.
3. Crisis de gobernanza. La idea era crear un proceso de transición ordenada de gobierno, mantener el liderazgo y fortalecer la institucionalidad.

El reto para afrontar la crisis económica empieza por comprender y superar los índices de pobreza y pobreza extrema, que llegaron a casi el 50 % y 30 %, respectivamente, en diciembre de 2020 (EC INEC 2020).

Todavía no se observan las medidas económicas del nuevo Gobierno ecuatoriano para superar esta crisis. Sin embargo, al observar su tendencia se podría intuir que vendrán reformas laborales, nuevas medidas para fijar el precio del combustible y demás remedios recomendados por el Fondo Monetario Internacional.

Según el Ejecutivo, el reto del Plan de Vacunación 9/100 se cumplió tomando en cuenta la primera dosis de la vacuna. Según datos oficiales del 31 de julio de 2021, la primera dosis superaba los 9 millones de vacunados, que representaba el 51 % de la población y el 73 % de la población mayor a 16 años (EC MSP 2021).

Su mensaje de cumplimiento de esta promesa mantuvo al Gobierno, en sus primeros meses, con buena imagen. No obstante, el desgaste natural de la gestión, la falta de una estrategia de comunicación y varios errores fueron disminuyendo su aceptación ciudadana.

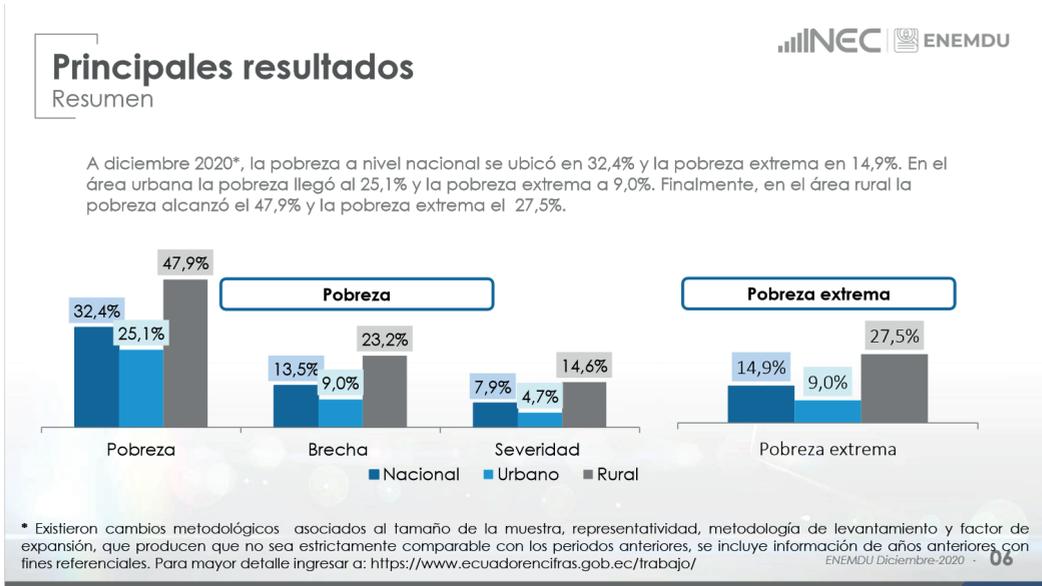


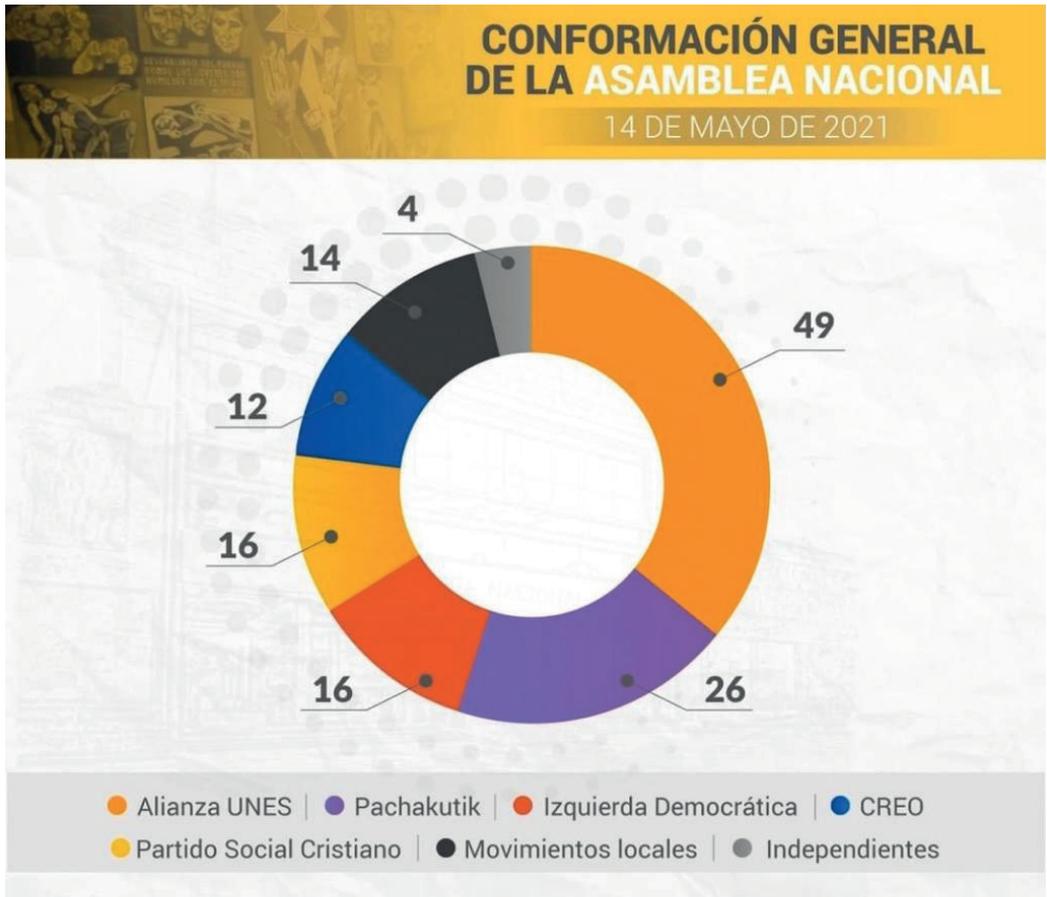
Figura 4. Índices de pobreza y extrema pobreza en Ecuador, 2020. Fuente: EC INEC (2020).

Finalmente, el reto de fortalecer la gobernanza enfrenta más complicaciones a mediano y largo plazo. El partido gobernante tiene apenas doce asambleístas de 137, lo que significa que las alianzas estratégicas serán importantes para mantener la gobernabilidad. Por ahora existen cinco bloques: UNES (correísta), Pachakutik, Izquierda Democrática, Partido Social Cristiano y Bancada de Acuerdo Nacional, del cual forma parte el partido de Guillermo Lasso. Sin embargo, la coyuntura pondrá a prueba el alineamiento con el Gobierno con cada proyecto de ley o proceso de fiscalización que se emprenda.

La credibilidad de la anterior Asamblea cerró en 7,6 %, y en su punto más bajo llegó al 2 %, a raíz de los escándalos de corrupción por repartos de carnés de discapacidad e insumos en hospitales (Noboa 2021). El nuevo Poder Legislativo no empieza diferente, y en sus pocos meses de gestión ha enfrentado denuncias de corrupción y posibles procesos de destitución que llevarán al nuevo Gobierno a reevaluar sus alianzas.

## Transición de gobierno

La transición es un proceso técnico y político de traspaso de poder que pretende facilitar la salida y la entrada de dos equipos de gobierno, el de la administración saliente y el de la electa. Este proceso, idealmente, debe contar con el apoyo y la veeduría de organismos internacionales y sociales, para generar transparencia y legitimidad.



— 124 —



[www.observatoriolegislativo.ec](http://www.observatoriolegislativo.ec)

f OjoALaAsamblea | t @OjoALaAsamblea | @fcd\_ecuador

Figura 5. Configuración de la Asamblea Nacional. Fuente: Observatorio Legislativo.

La transición es necesaria porque fortalece los procesos democráticos y la gobernanza, al permitir: 1. la asunción del poder de una nueva administración, independientemente del partido o movimiento político al que se pertenezca; y 2. la continuidad de los servicios y las políticas públicas, en beneficio de toda la ciudadanía.

Según Arturo Ruiz Giraldo, consultor de la firma Proyelítica, el esquema del proceso de transición tiene seis pasos, como se ve en la [Figura 6](#):

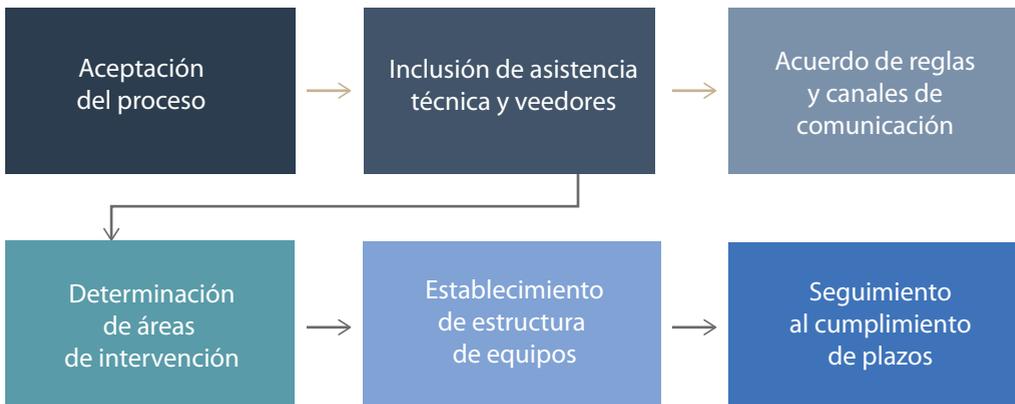


Figura 6. Esquema de transición de gobierno. Fuente: Arturo Ruiz Giraldo.

La transición trabaja, por lo menos, en las áreas administrativa, jurídica, política y de políticas públicas. Para llevar a cabo el proceso, son necesarios los equipos legal, administrativo, financiero, de planificación, sectorial y de comunicación.

Este proceso, que puede parecer un trámite burocrático más, resulta sumamente importante para prevenir crisis y para mostrar liderazgo y transparencia ante la opinión pública. Un ejemplo de ello son los protocolos y costumbres existentes en EE. UU., que se incumplieron durante la salida del expresidente Donald Trump y la posesión del presidente Biden. El fraccionamiento se hizo evidente cuando el mundo entero vio con desconcierto a Donald Trump abandonar la Casa Blanca en helicóptero, unas pocas horas antes de la posesión de Joe Biden. Se quebrantó así una tradición que lleva más de 150 años, según la cual el presidente saliente acompaña a su sucesor durante la ceremonia de investidura presidencial.

La ceremonia de posesión y transferencia del mando en EE. UU. es un evento que acostumbra a reunir más de 200 000 personas invitadas; en esta ocasión, fruto de la pandemia del COVID-19, se redujeron a tan solo mil. Las restantes fueron complementadas con 200 000 banderas que cubrieron de colores el espacio del National Mall, en Washington DC, una ciudad fuertemente militarizada a consecuencia de los ataques al Capitolio.

Otra vieja costumbre que ignoró el presidente Trump y que evidenció el malestar en el proceso de transición fue la que se realiza antes de la posesión, un rito en el cual el presidente saliente y su familia reciben a quienes serán los nuevos ocupantes de la Casa Blanca, para mostrarles lo que será su nuevo hogar durante los próximos cuatro años. Esto ocurrió en diciembre de 2008, cuando los Bush recibieron a los Obama, y luego a finales de 2016, cuando los Obama hicieron lo mismo con los Trump; sin embargo, estos últimos no extendieron esa cortesía a los Biden. La tradición que sí cumplió el expresidente Trump fue dejar una carta de bienvenida a su sucesor. Hasta el momento no se conoce su contenido, pero el nuevo presidente la calificó como “una carta muy generosa”.

Como dijo el expresidente Obama en un video junto a sus predecesores George W. Bush y Bill Clinton en el Cementerio de Arlington, “las inauguraciones marcan una tradición de la transición pacífica de poderes que tiene más de doscientos siglos de antigüedad” (Elfrink 2021). Este respaldo de los tres expresidentes, dos demócratas y un republicano —sumado a la presencia en el evento de posesión del vicepresidente saliente, Mike Pence—, recordaba la importancia de estas ceremonias, no solo como un rito de la nación, sino como eje central de la democracia.

En Ecuador, no ha habido contratiempos al respecto. La posesión presidencial se efectivizó el 24 de mayo, acompañada de las celebraciones protocolarias. El mismo mes comenzó asimismo el proceso de transición entre el Gobierno saliente de Lenín Moreno y el nuevo de Guillermo Lasso.

Precisamente estos procesos permiten que las transiciones democráticas se den, que los servicios públicos no se paralicen y que se resuelvan los problemas ciudadanos, más aún en situaciones críticas como una pandemia.

## ¿Qué esperar de los primeros cien días de gobierno?

Los primeros cien días de gobierno significan un paso importante en las primeras acciones de una nueva administración. Implican un proceso de aprendizaje, evaluación y comprensión del mandato anterior; permiten diseñar las medidas, acciones, proyectos, leyes y políticas que se necesitarán en el nuevo ciclo.

En este período inicial se espera ejercer liderazgo, visión y gestión de gobierno. Las primeras medidas de transparencia y de comunicación y las acciones del nuevo equipo al frente resultan fundamentales, sobre todo dentro de un contexto de pandemia.

Se debe resaltar que las promesas de campaña marcan el punto de partida de todo Gobierno. ¿Qué se ofreció? Promesas exageradas o que no se ajusten a la demanda ciudadana pueden llevar al fracaso, mientras que aquellas que se cumplan en tiempo récord pueden elevar la credibilidad.

La gestión de una nueva administración debe tomar en cuenta la necesidad de actualizar sus expectativas frente a la coyuntura, en áreas que necesitan mayor atención para salir de la crisis: vacunas, medidas de reactivación económica y control de la seguridad, por ejemplo.

Después de un año y medio de incertidumbre a raíz de la pandemia, los ciudadanos esperan que la nueva administración les dé certezas y muestre el camino para salir adelante. Esto se consigue a través de un plan adecuado de gobernanza, con un previo estudio del sistema a gobernar y conocimiento del presupuesto con el que se cuenta, de los sistemas de contratación pública y de las leyes. Principalmente, se debe comprender el funcionamiento de lo público, de la burocracia, y cómo y quiénes la gestionan.

La comunicación gubernamental juega un rol primordial y va más allá del manejo eficaz de las redes sociales. Como se menciona en este texto, actualmente no es posible dejar de comunicar a través de redes; sin embargo, hacerlo únicamente a través de este canal es un gran error, pues se puede caer en la trampa de responder a una coyuntura momentánea, sin posicionar contenido y sin debate profundo sobre los verdaderos problemas ciudadanos.

La comunicación es parte de la profesionalización de la política, y “gobernar es comunicar”. Por lo tanto, gobernar con éxito exige una comunicación eficaz y permanente, altamente propositiva, que permita la escucha y participación ciudadanas. Requiere marcar agenda y posicionar el llamado “mito de gobierno”, lo que se consigue a través de la creación de un plan estratégico de comunicación y de prevención de crisis.

La pandemia transformó varios aspectos de la vida humana. Evidenció la necesidad de un cambio en la forma de hacer política, en la evaluación de los gobernantes y, sobre todo, en el manejo de lo público. De ahí que los momentos de transición en los primeros meses de gobierno, en la coyuntura actual, son trascendentales para la vida democrática: para ganar confianza a través del ejercicio del liderazgo; para mostrar políticas, acciones y gestión que resolverán los principales problemas ciudadanos; y para transmitir la visión de cómo se va a transformar el país.

## Referencias

— 127 —

- Corporación Latinobarómetro. 2021. *Informe 2021: Adiós a Macondo*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. <https://bit.ly/3MQaT4x>.
- Durán Barba, Jaime, y Santiago Nieto. 2006. *Mujer, sexualidad, internet y política: Los nuevos electores latinoamericanos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. <https://bit.ly/3VP523t>.
- EC INEC. 2020. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo-ENEMDU (Diciembre 2020)”. *Datos Abiertos*. <https://bit.ly/3VQ6R0c>.
- EC MSP. 2021. “Plan de Vacunación 9/100 alcanza más de 9 millones de primeras dosis aplicadas en el Ecuador”. *Ministerio de Salud Pública*. 31 de julio. <https://bit.ly/3z2oro1>.
- Elfrink, Tim. 2021. “Obama, Bush and Clinton release video praising peaceful transfers of power, as Trump skips inauguration”. *The Washington Post*. 21 de enero. <https://wapo.st/3TD5M9S>.
- IDEA. 2020. *La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19: Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones*. Estocolmo: IDEA. <https://bit.ly/3MZMj19>.
- Noboa, Adriana. 2021. “La Asamblea Nacional se despide con un 7,6 % de credibilidad”. *Primicias*. 12 de mayo. <https://bit.ly/3sklc7z>.
- We Are Social, y Hootsuite. 2021. “Digital 2021: Ecuador”. *Data Reportal*. 11 de febrero. <https://bit.ly/3CSce6s>.