

LA CAPA

La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia

DE RESI

FLAVIA FREIDENBERG

Coordinadora



FLAVIA FREIDENBERG

INVESTIGADORA TITULAR EN EL INSTITUTO DE Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt (nivel II); profesora en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e integrante del padrón de tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del IIJ-UNAM y la OEA. Coordinadora de @PolisParitaria desde 2021. Fundadora y coordinadora de la Red de Politólogas – #NoSinMujeres.

Ha trabajado en diversas asesorías y consultorías para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), PNUD, la Organización de los Estados Americanos (OEA), IDEA Internacional, IIDH-Capel, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Centro Carter, la Fundación Panamericana para el Desarrollo, INC., la Fundación Arias para la Paz y Asuntos del Sur, entre otras.

Sus líneas de investigación están centradas en las instituciones, los actores de la representación política y la democracia.

LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA DE LAS DEMOCRACIAS: ELECCIONES Y POLÍTICA EN CONTEXTO DE PANDEMIA

DIRECTORIO

Dra. Mónica González Contró
Directora

Dr. Mauricio Padrón Innamorato
Secretario Académico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Secretaria Técnica

CRÉDITOS EDITORIALES

Wendy Vanesa Rocha Cacho
Coordinación editorial

Margarita García Castillo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Edith Aguilar Gálvez
Diseño y elaboración de portada

Carlos Martín Aguilera Ortiz
Optimización de imágenes

LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA DE LAS DEMOCRACIAS: ELECCIONES Y POLÍTICA EN CONTEXTO DE PANDEMIA

FLAVIA FREIDENBERG

Coordinadora



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2024

Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Freidenberg, Flavia, editor.

Título: La capacidad de resiliencia de las democracias : elecciones y política en contexto de pandemia / Flavia Freidenberg, coordinadora.

Otros títulos: Elecciones y política en contexto de pandemia.

Descripción: Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2024. | Serie: Serie Doctrina jurídica ; núm. 1033.

Identificadores: LIBRUNAM 2247688 (impreso) | LIBRUNAM 2247706 (libro electrónico) | ISBN 9786073095921 (impreso) | ISBN 9786073096461 (libro electrónico).

Temas: Elecciones -- América Latina -- Historia -- Siglo XXI. | Democracia -- América Latina. | Resiliencia organizacional -- América Latina. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos políticos. | América Latina -- Política y gobierno -- Siglo XXI.

Clasificación: LCC JL968.C36 2024 (impreso) | LCC JL968 (libro electrónico) | DDC 324.98—dc23

La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia se editó por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, a través del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), Proyecto IN302122 “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, coordinado por Flavia Freidenberg.

La presente obra ha sido sometida a un proceso de dictaminación basado en el sistema de revisión por pares doble ciego, llevado a cabo por personas académicas independientes a la institución de afiliación de la persona autora, conforme a las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM y los Criterios Específicos de Evaluación del Conahcyt.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 25 de noviembre de 2024

DR © 2024. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

ISBN (libro impreso): 978-607-30-9592-1

ISBN (libro electrónico): 978-607-30-9646-1

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

¿Cómo resistieron a la pandemia las democracias en América Latina?: una introducción	1

Flavia FREIDENBERG
Karolina GILAS

PARTE I EL CONTEXTO

Elecciones demoradas por la pandemia de COVID-19 en América La- tina. Las rutas jurídicas que lo hicieron posible.	31

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

Pandemia, democracia y elecciones en América Latina: explorando los efectos del COVID-19 en la participación electoral en 18 paí- ses de la región	59

Camilo SAAVEDRA HERRERA

COVID-19 y las elecciones en América Latina: el impacto de los pro- cesos electorales en el número de casos registrados.	79

Cristhian JARAMILLO

PARTE II ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES: DILEMAS, APRENDIZAJES Y RETOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Organización electoral en tiempos de pandemia en América Latina .	101

Kevin CASAS ZAMORA
Miguel Ángel LARA OTAOLA

Las estrategias de capacitación electoral en América Latina durante la pandemia de COVID-19: una mirada comparada	127

Roberto Heycher CARDIEL SOTO

Digitalización y pandemia. Oportunidades y obstáculos en la incorporación de tecnologías en los procesos electorales.	169

Alejandro TULLIO

PARTE III

COMPETENCIA PARTIDISTA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Pandemia y adaptación en los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos latinoamericanos	203

Gerardo SCHERLIS

Danilo DEGIUSTTI

Las tendencias políticas en los comicios presidenciales del ciclo de la pandemia en América Latina	249

Salvador ROMERO BALLIVIAN

¿Malos perdedores? Configuraciones causales que explican la negación de la derrota electoral en las elecciones presidenciales en América Latina	285

Juan Pablo MILANESE

PARTE IV

CIUDADANÍA

La resiliencia en la Observación Electoral Internacional. Otro aprendizaje de la pandemia	319

Cecilia Aida HERNÁNDEZ CRUZ

Gabriela MONTELONGO REYES

David MARTÍNEZ ROLDÁN

Los protocolos para el voto trans en América Latina	357
Ericka LÓPEZ SÁNCHEZ	
Acciones y estrategias para la atención y prevención de la violencia política contra las mujeres en razón de género en espacios digitales. .	393
Georgina DE LA FUENTE	
Flexibilidad e innovación normativa, uso de tecnologías y estrategias de cooperación: las claves latinoamericanas para la resiliencia democrática	427
Karolina GILAS	
Autoras y autores.	443

¿CÓMO RESISTIERON A LA PANDEMIA LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA?: UNA INTRODUCCIÓN

Flavia FREIDENBERG
Karolina GILAS

SUMARIO: I. *Introducción: la democracia no se puede suspender.* II. *La capacidad de resiliencia como respuesta a la crisis sistémica.* III. *¿Qué hizo el mundo electoral en América Latina frente a la pandemia?* IV. *Las democracias que resisten.* V. *Hallazgos comparados.* VI. *Agendas pendientes.* VII. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN: LA DEMOCRACIA NO SE PUEDE SUSPENDER¹

Sin elecciones resulta mucho más probable que las democracias dejen de serlo y que las autocracias ocupen su lugar. De ahí que las democracias más fuertes sean aquellas que garantizan la realización de procesos electorales en condiciones de certeza, previsibilidad, libertad, competencia, competitividad, justicia e inclusión y que, además, puedan hacerlo de manera periódica y respetando el ejercicio de los derechos humanos con participación amplia de la ciudadanía. A pesar de lo extendida y consensuada que se encuentra esta idea en la política comparada y en la vida pública, la misma fue por momentos cuestionada por algunos gobernantes, actores políticos y sectores de la ciudadanía en el marco de la gestión de la pandemia infecciosa generada por el SARS-CoV-2 (COVID-19).

En momentos de alta incertidumbre sobre lo que debía hacerse para gestionar lo público, había cierta tensión sobre cómo garantizar el derecho

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

a la salud mientras se mantenía vigente el respeto a los derechos políticos de las personas. La reacción inicial fue de sorpresa, confusión e incluso extrañamiento respecto a qué hacer con las elecciones en un contexto pandémico. ¿Se debía permitir que las personas se movilizaran libremente buscando el voto, fueran a votar e incluso participaran en mítines masivos o caminatas puerta a puerta, aun cuando esto las expusiese a fuentes de contagio? ¿En qué medida la salud como derecho fundamental está por encima de otros derechos, como el de ser electos y electas, elegir o participar en la política? ¿Existe tensión entre estos derechos? La discusión no resulta sencilla y, durante algunos meses, se creyó en la existencia de un dilema entre el derecho a la salud y los derechos políticos. En la práctica, como señaló Joseph Thompson desde un inicio, este fue un “falso dilema”, dado que ambos derechos humanos son fundamentales y ninguno está por encima del otro.²

Cuando el mundo se enfrentó a la pandemia del SARS-CoV-2 en el primer semestre de 2020,³ los países debieron gestionar una de sus mayores crisis sanitarias del último siglo mientras había un fuerte debate global sobre la salud de las democracias (Monsiváis y López Leyva, 2024; Diamond, 2020; Freidenberg y Saavedra Herrera, 2020; Przeworski, 2019) y sobre el creciente retroceso de su dimensión liberal (Przeworski, 2022; Haggard y Kaufman, 2021; Waldner y Lust, 2018; Bermeo, 2016). Si bien no todas las democracias eran plenas al momento en que estalló la pandemia, es decir, que no todas tenían una larga historia de elecciones legítimas, de rotación del poder entre liderazgos electos y un fuerte régimen de protección de los derechos humanos que permite maximizar la participación ciudadana (Landman y Splendore, 2020); las últimas décadas habían supuesto avances importantes en la democratización global (Levitsky y Ziblatt, 2018).⁴

² Sobre el “falso dilema” entre el derecho a la salud y el derecho a elegir representantes, ver la participación de Joseph Thompson (2021) en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizado por la Línea de Investigación “Democracia, Instituciones y Representación” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. También ver sobre esta discusión Espinoza Silis (2021) y Cardiel Soto et al. (2023).

³ La declaración de la situación como “pandemia” fue realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020. El final de esta fue declarado por la misma organización en mayo de 2023. En América Latina, los primeros casos se presentaron en Brasil y México los últimos días de febrero y en Argentina y República Dominicana los primeros días de marzo (Saavedra Herrera, en este libro).

⁴ Las democracias que no son plenas son aquellas que aun cuando se realizan elecciones, existen deficiencias significativas respecto a las leyes de medios, la libertad de expresión y el uso arbitrario de la coerción y la represión para afectar los resultados electorales. Véase, por ejemplo, Diamond (2004), Zakaria (2007) o Landman y Splendore (2020).

La celebración de elecciones competitivas, libres y justas resultaba ser una necesidad tan importante para la convivencia democrática como proteger la salud de la ciudadanía. Si bien no todas las autoridades políticas, sanitarias o electorales tomaron las mismas medidas frente a la pandemia infecciosa ni tampoco lo hicieron al mismo tiempo (Corvetto Salinas, 2022; Pinillos et al., 2022; Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021; Birch et al., 2020; Landman y Splendore, 2020), hubo cierto consenso de acatar las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre la necesidad de impulsar políticas de confinamiento y distancia social para reducir el contacto físico y, con ello, las posibilidades de transmisión del virus, el número de contagios y la saturación de los sistemas de salud (Freidenberg y Saavedra Herrera, 2021).

El reto era inmenso. No sólo se trataba de hacer elecciones, sino de hacerlas garantizando las condiciones de integridad, transparencia y pluralismo que los procesos democráticos exigen (Landman y Splendore, 2020; Thompson, 2020; Birch et al., 2020). Los riesgos eran muchos y de ahí que las medidas también fueran extremas. Los países de América Latina —del mismo modo que en otros contextos— se enfrentaron al dilema de la colisión de derechos. Los desafíos eran múltiples. Por un lado, se trataba de evitar la amplificación de contagios, lo que implicaba revisar los procesos organizativos, decisionales y logísticos sobre cómo organizar elecciones, las fuentes de legitimidad, las cadenas de mando y las dinámicas institucionales (Vincenzi, 2022; Córdova Vianello, 2021; Corvetto Salinas, 2021). En la mayoría de los países, las autoridades electorales nacionales debieron coordinar esfuerzos con las autoridades sanitarias (nacionales e internacionales) y las autoridades subnacionales respecto a *qué* se podía hacer, *cómo* debía hacerse y bajo *qué parámetros* se podían gestionar las elecciones.

Por otro lado, en el afán de garantizar las condiciones sanitarias, se debía intentar afectar lo menos posible la integridad de las elecciones y la vigencia de los derechos democráticos. La tarea era difícil porque las nuevas condiciones se daban en los marcos de una profunda incertidumbre (y de cambios imprevistos) en las reglas de juego (leyes, reglamentos y protocolos); por el uso de medidas que limitaban los derechos o alteraban las reglas de juego (como los Decretos de Emergencia),⁵ por la reducción de oportunidades para ejercer el pluralismo; por los ataques a la autoridad, la desinfor-

⁵ En distintos países de América Latina, a raíz de la pandemia, se emplearon Decretos de Emergencia con la intención de proteger a la población. Como evidencia Salmorán Villar (en este libro), que este tipo de declaratorias suelen alterar el funcionamiento de las democracias constitucionales, al limitar y restringir derechos individuales y fortalecer las capacidades del Poder Ejecutivo. Para revisar las Declaraciones de Emergencia durante la pandemia de

mación o *fake news* que se dieron de manera paralela; por las restricciones a la libertad de reunión, de movilidad o de expresión; por las diferencias de acceso digital (Internet, aplicaciones, entre otros) que requirieran los procesos electorales; por el hecho de que se beneficiara a quienes quieren retener el poder —los *incumbents*— en condiciones de “cancha despareja” al controlar estos los recursos estatales o se transformaran (o limitaran) las formas y rituales que la ciudadanía tiene aprendidas sobre lo que significa participar en democracia.⁶

La crisis sanitaria desnudó además una serie de problemas estructurales y políticos que enfrentaban los sistemas políticos latinoamericanos de manera previa a que se declarara la pandemia (Saba, 2020) y que los gobiernos electos democráticamente habían sido incapaces de resolver hasta ese momento (Monsiváis y López Leyva, 2024; Freidenberg, 2023). Una serie de problemas crónicos cruzan a las democracias latinoamericanas, como la debilidad estatal para garantizar el control de la violencia legítima en todo el territorio; las desigualdades socioeconómicas, étnicas o de género; las dificultades de las instituciones para proveer bienes públicos de manera universal, para ejercer control político o para rendir cuenta; la corrupción, el crimen organizado y un cada vez mayor control del narco sobre las ciudades, entre otras. En ese escenario, además, el respeto al Estado de derecho estaba ya teniendo importantes dificultades para ejercerse en América Latina (Salmorán Villar y Salazar Ugarte, 2022; Fuchs, 2020); había “emergencias humanitarias” —como se evidenció en Venezuela (Human Rights Watch, 2019)— y crisis respecto a la implementación de “políticas de mano dura” que cuestionaban el modo en que se respetaban los derechos humanos —como en El Salvador— (Acevedo Medrano, 2022).

Si bien la democracia procedimental funcionaba relativamente bien en la mayoría de los países de la región (Monsiváis y López Leyva, 2024; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2023; Levitsky y Way, 2015); la restricción de derechos, la cancelación o reprogramación sistemática de los procesos electorales, la restricción de recursos para las autoridades electorales o el cierre de las instituciones —como el Congreso o el Poder Judicial— no eran opciones deseables en un contexto democrático. Los desafíos pandémicos dieron cuenta de que las democracias no estaban tan maltrechas y que todas nue-

COVID-19, ver la sistematización del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1rL3w7QSh5qJzks06Q2s8PwPGGiseYlsy/view>.

⁶ Por ejemplo, como señalan Casas Zamora y Lara Otaola (en este libro), la votación con frecuencia en una fiesta cívica y hasta culinaria. En Bolivia, a la salida de las mesas de sufragio, se ofrecían “salteñas”.

vas decisiones y procedimientos supusieron también áreas de oportunidad para pensar que tras esta crisis debía trabajarse en el funcionamiento de los sistemas democráticos y no sólo quedarse estancados en la adopción de un “mínimo indispensable de democracia” (Munck, 2010: 151).

La pandemia llevó a las instituciones y a los actores políticos a diseñar e implementar medidas que previnieran los peligros que las elecciones podrían enfrentar durante la crisis sanitaria (Landman y Splendore, 2020; Jaramillo, en este libro), teniendo en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia respecto a las restricciones a los derechos políticos (Fernández, 2021). Esto no es una cuestión menor. Al contrario, esto significó que bajo ningún supuesto la democracia podía suspenderse. Y eso fue lo que ocurrió.

II. LA CAPACIDAD DE RESILIENCIA COMO RESPUESTA A LA CRISIS SISTÉMICA

La idea de que los sistemas políticos deben ser capaces de enfrentar *shocks* —externos e internos— no es novedosa. La teoría sistémica —que nos enseñaron Talcott Parsons y David Easton desde mediados del siglo XX— describió la necesidad de observar el modo en que las instituciones, los actores y la ciudadanía interactúan y reproducen condiciones de equilibrio y estabilidad frente a los desafíos y cómo desarrollan la propiedad autopoietica de mantenerse en equilibrio. Esta idea también ha sido desarrollada por otras investigaciones más recientes, como la de Laurence Whitehead (2011). Pensar a la democracia como un ser vivo es una perspectiva que contribuye ampliamente a la comprensión de las dinámicas políticas y sociales. La manera en que las instituciones y los actores han enfrentado la crisis externa que supuso la pandemia es una oportunidad teórica y empírica para conocer más sobre el modo en que funcionan los sistemas políticos y para trabajar en aquellos aspectos que deberían fortalecerse de cara a futuros eventos críticos que pudieran enfrentar los sistemas políticos.

En ese sentido, una serie de preguntas deben ser atendidas respecto a cómo reaccionaron las instituciones electorales, los partidos políticos y la ciudadanía ante la crisis sanitaria. ¿De qué manera se adaptaron, innovaron y respondieron a los retos que suponía asegurar el derecho a elegir y organizar elecciones libres, justas y competitivas en tiempos de pandemia? ¿Cuál era la autoridad competente: la sanitaria o la electoral? En ese sentido, ¿cuáles han sido las principales diferencias en la gestión de la crisis de las autoridades electorales, de los partidos y de la ciudadanía que se encuentran

entre los países? Si las diferencias son sustantivas, ¿qué factores explican las diferencias de capacidades y qué aprendizajes surgen frente al reto de celebrar elecciones buscando garantizar el derecho a elegir mientras se protegía la salud de las personas? Y, de esos aprendizajes, ¿cuáles suponen áreas de oportunidad para encauzar la nueva generación de propuestas de reformas políticas y electorales que podrían ser útiles para fortalecer a las democracias latinoamericanas?

En un contexto donde diversas voces críticas han cuestionado el modo en que las democracias venían dando respuestas a las demandas ciudadanas y a los problemas de gobernabilidad, eficiencia e inclusión que exige un sistema político democrático, la experiencia reciente de los últimos tres años enseña sobre algunos retos y aprendizajes respecto al funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos que no deberían ser ignorados. La respuesta a estas interrogantes puede contribuir a resolver asuntos claves sobre cómo funcionan las democracias, cómo enfrentan crisis sistémicas (de todo tipo y naturaleza) y cómo puede evitarse la erosión de los valores y las prácticas democráticas en la región. De ahí que estas respuestas pueden aportar en la discusión sobre el fortalecimiento del Estado y la ampliación y profundización de la democratización en América Latina.

Si bien la crisis sanitaria golpeó duro a los sistemas políticos debido a la preexistencia de esas condiciones estructurales que los limitan; los actores políticos, la ciudadanía y las instituciones en la mayoría de los países la evidenciaron capacidad para cumplir con sus metas y adaptarse a los desafíos que una situación dramática —como la crisis sanitaria— le suponía. Esto es lo que se ha denominado resiliencia, es decir, la capacidad de superar adaptativamente situaciones adversas. El concepto, originado en los campos de la ecología y la biología, da cuenta de la capacidad de los sistemas para volver a un equilibrio *ex ante*, para absorber y adaptarse fácilmente a cambios dramáticos, sin perder sus condiciones democráticas.

Nuestra idea es que la democracia, como sistema, también tiene capacidad de desarrollar esta propiedad. De ahí que definamos a la resiliencia democrática como la capacidad de los regímenes democráticos de celebrar elecciones democráticas y mantenerse en esas condiciones cumpliendo con los estándares establecidos internacionalmente para poder ser considerados como tales. Como ya se ha considerado en otras investigaciones, la resiliencia democrática supone la suficiencia del sistema de resistir y mantener su capacidad de realizar las funciones básicas del sistema democrático (Lieberman, Mettler y Roberts, 2022: 7, traducción libre); la habilidad para prevenir o reaccionar a desafíos internos o externos, sin perder sus características democráticas (Merkel y Lühmann, 2021: 872, traducción libre) y así evitar

una regresión sustancial en la calidad de las instituciones y de las prácticas democráticas (Boese et al., 2021).

Esas transformaciones pueden generar reajustes al interior del propio sistema político. Cuando una parte del sistema falla, las otras pueden usarse como herramientas para repararlo o fortalecerlo. Esta condición autopoiética emula a la descrita por Maturana y Varela (1984) respecto a todos los seres vivos y permite ser identificada en los sistemas sociales al contar estos con la capacidad de regenerar al propio sistema. Esta capacidad única e inherente de autocorrección es lo que hace que la democracia pueda sobrevivir a largo plazo porque ella misma va consiguiendo enmendar sus errores y reproducir respuestas que hagan superar los obstáculos, alcanzar otros estados y enfrentar nuevos desafíos (Freidenberg, 2023).

Observar la resiliencia supone evaluar la manera en que el sistema (reglas, actores, grupos, instituciones) resultan capaces de superar, transformar o adaptarse a las crisis (y contar con flexibilidad para enfrentarlas sin romperse); de continuar cumpliendo con los requisitos que el sistema exige y de tener herramientas para responder a los problemas coyunturales y sistémicos y de cambio que enfrentan a largo plazo. Este concepto permite por tanto evaluar los procesos de cambio que se dan dentro de los sistemas políticos, así como también cómo hacen para mantener su estabilidad.

Este ejercicio resulta fundamental para identificar tanto los patrones de resiliencia como también de los retrocesos que experimentan los sistemas políticos. Es cierto que las capacidades varían entre los componentes del sistema y entre sistemas. Siendo conscientes de esas diferencias de naturaleza y de niveles, en esta investigación se evalúa el modo en que los sistemas políticos (actores, autoridades y ciudadanía) son capaces de adaptarse a las crisis (en este caso shocks externos) y buscar nuevas maneras de seguir operando institucionalmente en las condiciones de constante riesgo (en este caso de naturaleza sanitaria).

III. ¿QUÉ HIZO EL MUNDO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA FRENTE A LA PANDEMIA?

Las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía tuvieron que enfrentar el desafío de hacer, participar y legitimar elecciones de integridad, condicionados por la pandemia, en medio de profundas desigualdades sistémicas, alta incertidumbre, polarización perniciosa y niveles heterogéneos de participación electoral. La necesidad de generar condiciones de certidumbre a los procesos se dio por medio de la definición (y redefinición) de los

procedimientos, de los marcos existentes y de la aprobación de nuevas reglas para garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones seguras y confiables (Fernández, 2021), tomando en cuenta las medidas de protección sanitaria aceptadas a nivel internacional (Landman y Splendore, 2020).

Mientras algunos países mantuvieron la fecha de celebración de las elecciones que estaba prevista originalmente antes de la pandemia; otros las reprogramaron; algunos suspendieron derechos de manera temporal (como el de movilidad o el derecho de reunión) o cerraron instituciones claves de la democracia (como los congresos). La pandemia supuso la aprobación de protocolos y nuevas medidas administrativas para organizar elecciones, incluyendo medidas sanitarias (#ObservatorioReformas, 1978-2023), que de algún modo redibujó el mapa decisonal de los procesos y la manera cómo se ejercía el derecho a votar, en donde además hubo que enseñar estos cambios a las y los electores en contextos de alta incertidumbre.⁷ La responsabilidad que asumieron los órganos electorales les obligó a redefinir los procedimientos —que en algunos casos ya estaban aprobados con antelación— y elaborar nuevos protocolos de actuación a partir de los cuales se desarrollaría la elección (Zavala, 2021; Corvetto Salinas, 2021).

La tarea fue ardua dado que hubo que garantizar entornos seguros para que la ciudadanía pudiera ejercer la votación minimizando los riesgos de contagio, así como también cuidando la salud de quienes iban a recibir los votos y contarlos (Vincenzi, 2022). También debían asegurarse los niveles de participación de la ciudadanía para no poner en cuestionamiento la legitimidad de las autoridades electorales y de las elecciones (Vincenzi, 2022; Corvetto Salinas, 2022). Otra cuestión era que todas estas transformaciones debían hacerse informando de manera pedagógica a la ciudadanía. De ahí que, como señaló Córdova Vianello (2021), los organismos electorales debieron generar acciones de cultura cívica, alfabetización digital y gestionar la confianza, frente a los cambios que debían impulsar en la gobernanza electoral.

Las diferencias del calendario sobre cuándo debía hacerse la elección en relación con la fase en que se encontraba la pandemia permitió que se diera un efecto difusión de ideas y de aprendizajes sistémicos, que viajó rápidamente de un país a otro e incluso dentro de un mismo país, cuando estos tuvieron dos procesos, dado que las primeras experiencias sirvieron para cambiar o ajustar decisiones en las segundas elecciones (o, en aquellos

⁷ Para revisar los protocolos y las medidas sanitarias aprobadas durante la pandemia de COVID-19, ver la sistematización del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1qIe79jQZbDFX4RzklLu7UnYzRObkue_f/view [consulta realizada el 28 de octubre de 2023, 9:22 pm].

con dos vueltas, de una a la otra). Esos aprendizajes se dieron gracias a las nuevas tecnologías, al intercambio de experiencias entre colegas de diferentes organismos electorales nacionales y al papel de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que acompañaron a las autoridades electorales a delinear estrategias de actuación frente a estos desafíos.⁸

La pandemia llevó a tomar decisiones difíciles, generó reagrupamientos sociales y nuevas coaliciones políticas y políticas que luego impactaron de manera desigual sobre las instituciones y las personas (Arreaza et al., 2021; Martí i Puig y Alcántara Sáez, 2021; Brown Araúz, 2020), incluso en algunos países que experimentaban fuertes contextos de convulsión social y política como en Brasil (Fernández y Dantas, 2021) o de control totalitario como en Venezuela (López Maya, 2020). Es más, en algunos países, la gestión incluso dio excusas al poder para expandir el control del Estado sobre los individuos, los procesos políticos y las instituciones autónomas (Fuch y Querido, 2021; Fuch, 2020; Maerz et al., 2020; Martín Álvarez, 2020).⁹

Las diferencias en los resultados de la gestión están también relacionadas con las capacidades estatales previas (por ejemplo, en términos de autonomía y profesionalización de los organismos electorales); el calendario (el momento en que se llevó la elección en relación con la fase pandémica) y el tipo de elección (nacional o subnacional; concurrentes o no); la obligatoriedad (o no) del voto y las dinámicas políticas y sociales propias de cada país (Pinillos et al. 2022; Martí i Puig y Alcántara Sáez 2021; Saavedra Herrera, en este libro).¹⁰

Los partidos políticos tampoco enfrentaron del mismo modo el desafío de hacer campañas electorales: mientras la mayoría usó estrategias tradicionales —a pesar de las restricciones—, unos pocos impulsaron nuevas formas

⁸ Diversas organizaciones internacionales (IIDH-CAPEL, la Organización de Estados Americanos, IRI o IDEA Internacional) generaron actividades de acompañamiento e incidencia sobre los organismos electorales, así como también impulsaron reflexiones y escribieron manuales de apoyo respecto a las consideraciones logísticas, políticas y económicas que debían tenerse en cuenta para organizar elecciones con integridad electoral en el marco de emergencias sanitarias. Véase IIDH-CAPEL (2020), IDEA International (2020), OEA (2020) o IRI (2020).

⁹ En algunos casos, se dieron prácticas gubernamentales cuestionables como el monitoreo de datos personales; la opacidad en el manejo de la información; la ausencia de negociación con la oposición de las decisiones ejecutivas relacionadas con la gestión de la pandemia, así como también la pretensión de limitar derechos y las garantías constitucionales, entre otros.

¹⁰ La “polarización perniciosa” (Somer et al., 2021: 929) es la que supone la división de la sociedad en campos mutuamente desconfiados de “nosotros contra ellos”, en los que la identidad política se convierte en una identidad social y fomenta la autocratización al incentivar a la ciudadanía y los actores políticos por igual a respaldar acciones no democráticas.

de selección de candidaturas (Scherlis y Degiustti, en este libro) y de esquemas alternativos de movilización del voto (más personalizadas y por medio de redes sociales). En algunos casos, los partidos emplearon la tecnología digital y las redes sociales de manera innovadora para compensar la ausencia de contacto físico y generar nuevas vías para relacionarse con el electorado. Esta transformación también supuso una mayor personalización de los contenidos y del modo en que se hacía la movilización del voto.

IV. LAS DEMOCRACIAS QUE RESISTEN

Si bien la pandemia parecía haber puesto en jaque a las democracias, en la práctica, ellas resistieron. Esta obra explora la capacidad de las instituciones, los actores y la ciudadanía para enfrentar las consecuencias políticas de la crisis sanitaria. Se trata de describir, comparar y explicar el modo en que los actores y las instituciones enfrentaron la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). La evaluación se centra en el ciclo electoral que se desarrolló entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, en el que se realizaron 20 elecciones generales o subnacionales en 13 países.¹¹ Desde el enfoque neoinstitucionalista, 18 investigadores/as residentes en siete países (Argentina, Bolivia, Colombia, Estados Unidos, México, Reino Unido y Suecia) estudian los procesos electorales en perspectiva comparada, para mirar en profundidad los patrones compartidos en las estrategias de adaptación —o no— de las instituciones, partidos, candidaturas, actores políticos y la ciudadanía en una serie de dimensiones, así como conocer cuáles han sido las vulnerabilidades de los casos analizados y las estrategias exitosas en términos de fortalecimiento de la resiliencia democrática.

La estrategia de investigación observa tres dimensiones articuladas en una serie de indicadores para cada una de esas elecciones: a) las decisiones y la capacidad de respuesta de las autoridades electorales para organizar las elecciones (gobernanza electoral); b) el modo en que los partidos se organizaron y adaptaron para competir en las campañas electorales y ganar elecciones en un contexto nuevo en el que se restringieron al menos formalmente varias de sus acciones (competencia política) y c) el grado de involucramiento de la ciudadanía en los procesos electorales (participación política), respecto a los niveles de legitimidad democrática.

¹¹ Cada una de las 20 elecciones celebradas en los 13 países de América Latina entre 2020 y 2021 son las unidades de observación de esta investigación. Estas son: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La obra está dividida en tres partes. La primera reflexiona sobre el contexto general de la pandemia y su impacto en la política y en las sociedades latinoamericanas. Los capítulos aquí reunidos analizan cómo los países de la región desarrollaron diversas estrategias para enfrentar los desafíos políticos de la pandemia, planteados desde la disyuntiva entre la protección de la salud de las personas y la necesidad de mantener vigente la institucionalidad democrática por medio de la celebración de las elecciones, y evidenciando la ausencia de los mecanismos o rutas decisionales para reaccionar ante la emergencia.

En su texto “Elecciones demoradas por la pandemia de COVID-19 en América Latina. Las rutas jurídicas que lo hicieron posible”, Guadalupe Salmorán Villar analiza las decisiones de posponer la celebración de las elecciones en la región, cuestionando la legitimidad y constitucionalidad de la suspensión o postergación de los procesos electorales, inclusive frente a una emergencia sanitaria. Si bien la preocupación por la salud pública es un argumento válido, Salmorán Villar sostiene que la ausencia de las reglas de actuación frente a las crisis y la necesidad de tomar decisiones *ad hoc* puede resultar peligrosa para las democracias, pues en los regímenes democráticos en ninguna circunstancia se puede permitir suspender la renovación de los poderes públicos. Esta reflexión alerta sobre una buena práctica que debería incorporarse en los sistemas normativos de la región, que tiene que ver con la inclusión de reglas de juego que permitan enfrentar shocks en el futuro.

Camilo Saavedra Herrera, en tanto, en su capítulo “Pandemia, respuestas gubernamentales y elecciones en América Latina” explora el efecto de la pandemia sobre la participación ciudadana. ¿En qué medida el miedo ante el contagio pudo desincentivar el voto en la región? ¿De qué manera las medidas adoptadas por las autoridades para restringir el movimiento y para cuidar de la salud de las personas votantes impactaron sobre la disposición de la ciudadanía a salir a votar? El análisis apunta a relaciones complejas y heterogéneas entre estos procesos y evidencian que, en general, la participación electoral disminuyó, pero de una manera limitada y que no evidencia una tendencia alarmante que pudiera cuestionar la legitimidad de los procesos electorales realizados en esos tres años.

Una preocupación similar guía el trabajo de Crithian Jaramillo. En su capítulo sobre “COVID-19 y las elecciones en América Latina: el impacto de los procesos electorales en el número de casos registrados”, reflexiona sobre las justificaciones empleadas para suspender o postergar las elecciones: ¿realmente las jornadas electorales expusieron a la ciudadanía ante el riesgo de los contagios? En su investigación estudia si la celebración de las elecciones incrementó el número de personas contagiadas. Su análisis de

las tendencias previas y posteriores a las jornadas electorales apunta a conclusiones contraintuitivas, pero que cuestionan la necesidad e idoneidad de la postergación de los comicios, lo que ponen en cuestionamiento las justificaciones empleadas para la suspensión o postergación de los comicios. Estos datos además refuerzan los argumentos sostenidos por Salmorán Villar (en este libro) respecto de la necesidad de contar con la normativa adecuada, que permita a las democracias hacer frente a las crisis sin debilitar su calidad cuando se enfrenten a este tipo de situaciones dramáticas, previendo de ese modo procesos y reglas de juegos ciertos, que inoculen el interés —de algunos— de implosionar el sistema político.

La segunda parte del libro está dedicada al análisis de los desafíos que enfrentaron las autoridades encargadas de la organización electoral. La pandemia generada por el SARS-CoV-2 ha creado una serie de retos políticos, sociales y económicos únicos que los gobiernos del mundo han tenido que enfrentar. El ámbito electoral no se ha visto exento de las consecuencias de la crisis sanitaria. La organización y ejecución de procesos electorales es una tarea compleja que supone la mayor movilización humana en tiempos de paz. Ante una crisis como la emergencia sanitaria esta complejidad crece aún más, al requerir de la creación de protocolos y medidas diseñadas por diferentes instituciones con el objetivo de mitigar y prevenir el contagio durante la votación de la ciudadanía, así como también de las personas que organizan la elección y las que están en las mesas recibiendo los votos de sus vecinos.

Kevin Casas Zamora y Miguel Ángel Lara Otaola analizan en su capítulo sobre “La organización electoral en tiempos de pandemia en América Latina” las condiciones necesarias para organizar elecciones con integridad en medio de una pandemia, apuntando a la gran capacidad adaptativa y de innovación de las democracias de la región. Los autores analizan el modo en que los organismos electorales diseñaron medidas de control sanitario, materiales especializados y adecuaciones logísticas que consiguieron reducir concentraciones, ampliar la distancia física y evitar contactos, permitiendo asegurar y mantener la integridad de las elecciones. A pesar de esta capacidad de innovar para hacer frente a la pandemia, el capítulo deja patente el rezago de la región en materia de procedimientos especiales para la emisión del sufragio (como el voto anticipado o el voto en casa) y la necesidad de emprender nuevas reformas electorales que mejoren la capacidad de los sistemas políticos latinoamericanos para enfrentar futuras emergencias.

Un elemento fundamental para la organización electoral es la preparación de las personas involucradas en el desarrollo de las actividades necesarias para la celebración de la jornada electoral, en particular de la ciu-

dadanía encargada de instalar los centros de votación y de recibir y contar los votos. Esta tarea es de considerable complejidad en tiempos ordinarios y, frente al escenario de la pandemia, exigió un importante esfuerzo y creatividad por parte de las autoridades. Roberto Cardiel Soto, alerta en su capítulo sobre “Las estrategias de capacitación electoral en América Latina durante la pandemia de COVID-19: una mirada comparada”, sobre las medidas implementadas para la capacitación electoral en tiempos de pandemia, evidenciando la necesidad de continuar trabajando en fortalecer la capacidad de adaptación y resiliencia de las democracias de la región.

Además de la implementación de las medidas sanitarias —el uso de mascarillas o cubrebocas, uso de gel antibacterial, la señalética adecuada, el constante lavado correcto y frecuente de manos o el distanciamiento social— las autoridades electorales de la región buscaron también fortalecer el uso de las tecnologías de la información para hacer frente a los desafíos de la organización electoral. En su capítulo, “Digitalización y pandemia. Oportunidades y obstáculos en la incorporación de tecnologías en los procesos electorales”, Alejandro Tullio explora esas innovaciones implementadas por parte de las autoridades para realizar los trámites y su labor interna, y por los partidos políticos para llevar a cabo las campañas electorales en contextos de distanciamiento físico. La implementación de estos mecanismos ha resultado exitosa en la mayoría de los casos, aunque Tullio expresa preocupaciones por las cuestiones de ciberseguridad y por la permanencia de las innovaciones introducidas durante la pandemia. Aquí se encuentra otro aprendizaje para futuras reformas electorales que pudieran realizar los sistemas políticos de la región.

La tercera parte de este volumen está dedicada a la exploración de la competencia partidista en tiempos de pandemia. Las necesidades de cuidado de la salud y distanciamiento sociales impidieron durante un tiempo —y dificultaron después— a los partidos y a las candidaturas llevar a cabo las campañas electorales como estaban acostumbrados a hacerlas. Uno de los procesos que se vieron afectados fueron los de selección de candidaturas. Gerardo Scherlis y Danilo Degiusti en su capítulo “Pandemia y adaptación en los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos latinoamericanos”, revisaron lo ocurrido en nueve países que tuvieron elecciones generales para cargos nacionales en 2020 y 2021 (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y República Dominicana), cuestionando si los mecanismos participativos de selección de candidaturas fueron efectivamente implementados o si sufrieron modificaciones para lidiar con la situación pandémica. Su investigación evidencia que, en general, los procesos internos se desarrollaron satisfactoriamente y respetaron

los derechos de la militancia, aunque las pocas innovaciones resultaron ser experiencias decepcionantes.

Salvador Romero Ballivián, en su capítulo “Las tendencias políticas en los comicios presidenciales del ciclo de la pandemia en América Latina”, estudia los procesos electorales presidenciales celebrados durante la pandemia en República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Chile, Honduras y Colombia, explorando las dinámicas de la participación electoral, el perfil de las candidaturas y sus principales temáticas de campaña, así como los resultados, distinguiendo el desempeño del oficialismo, de la oposición y la eventual aparición de candidaturas fuera del sistema. A partir de este análisis identifica ocho tendencias políticas y electorales centrales de estos procesos realizados durante la pandemia: i) la disminución de la participación; ii) las dificultades del oficialismo para defender su balance ante el electorado; iii) la predominancia de la alternancia, sea hacia la izquierda o en favor en candidatos/as ajenos al sistema tradicional; iv) los altos niveles de indecisión del electorado; v) la consolidación de nuevas agendas en el campo político; vi) el agravamiento de la polarización; vii) la consolidación de las redes sociales como espacio de campaña y viii) un cuestionamiento de alcances inéditos a la institucionalidad electoral. Ante todo, ello, las elecciones “conservan su papel fundamental como ejes ordenadores de la vida democrática”, sostiene Romero Ballivián.

En otro trabajo dedicado al análisis de los resultados electorales de las elecciones realizadas en el contexto de crisis sanitarias, denominado “¿Malos perdedores? Configuraciones causales que explican la negación de la derrota electoral en las elecciones presidenciales en América Latina”, Juan Pablo Milanese identifica las condiciones necesarias y suficientes que explican la negación de los resultados en las elecciones presidenciales por parte de las candidaturas perdedoras. Sus hallazgos apuntan a que las fuerzas políticas aceptan los resultados cuando existe la alternancia y una importante diferencia entre los primeros dos lugares de la votación, inclusive ante altos niveles de polarización social o política. Estas evidencias son muy relevantes dada la tendencia en muchos países de la región de un alto nivel de competitividad en los resultados electorales y de que, en un número significativo de ellos, los que están en el poder pierden las elecciones (#ObservatorioReformas, 1978-2023).

La cuarta y última parte del libro explora el involucramiento y los mecanismos adaptativos de la ciudadanía latinoamericana a las elecciones en el contexto de la pandemia. En esta sección se abordan tanto las reacciones ciudadanas como los diversos mecanismos incorporados en la organización electoral para garantizar los derechos y permitir y fortalecer la participación ciudadana más allá del voto. El trabajo sobre “La Resiliencia en la

Observación Electoral Internacional: otro aprendizaje de la pandemia”, de Cecilia Hernández Cruz, Gabriela Montelongo Reyes y David Martínez Roldán explora cómo el contexto de la crisis sanitaria afectó los procesos de observación electoral. La observación —realizada por la ciudadanía o por las organizaciones internacionales— resulta una herramienta fundamental para la calidad y legitimidad de los procesos comiciales.

La presencia de personas observadoras permite evaluar, durante el desarrollo de los procesos electorales, el grado de cumplimiento de los estándares internacionales de integridad electoral. La observación tradicional se suele realizar de manera presencial, pero la necesidad de mantener el distanciamiento físico y las restricciones en los viajes dificultaron su desarrollo en el marco de la pandemia. El trabajo evidencia cómo, para mantener la capacidad de supervisión de los procesos electorales, fue necesario innovar respecto de las medidas de seguridad sanitaria y con la incorporación de las tecnologías de la información para que sustituyeran o complementaran las actividades de observación que tradicionalmente se realizaban. Esta área ha sido una de las que ha experimentado mayor capacidad de innovación en tiempos de pandemia.

En su capítulo, “Los protocolos para el voto trans en América Latina”, Ericka López Sánchez evalúa el modo en que —en medio de una pandemia— se ampliaron los derechos de personas que habían sido históricamente excluidas —material y simbólicamente— en las elecciones. Por medio del análisis de los procesos de aprobación de los protocolos para permitir o facilitar el voto de las personas trans, se evidencia el modo en que las colectivas, las organizaciones sociales y las autoridades consiguieron avanzar en cuatro países de la región —México, Chile, Colombia y Perú— para crear nueva normativa —mediante los protocolos— para garantizar el voto de las personas trans como medida de nivelación. Asimismo, el texto plantea la necesidad de continuar trabajando en estos mecanismos —dado que aún siguen siendo deficientes y, en su mayoría, articulados desde la perspectiva cisgénero— así como también alerta sobre la necesidad de que estas buenas prácticas se extiendan a otros países de la región.

La pandemia implicó trasladar una buena parte de las actividades políticas —incluyendo las campañas— al ámbito virtual, en particular a las redes sociales y otras herramientas digitales que se integraron a las estrategias de comunicación de candidaturas y partidos políticos. Este proceso, una respuesta natural a las necesidades de distanciamiento físico, resultó en un incremento de los ataques en el espacio digital en contra de funcionarias y candidatas. En su texto sobre “Estrategias para la atención y prevención de la violencia política contra las mujeres en el espacio digital en las elecciones

en pandemia en América Latina”, Georgina de la Fuente analiza este fenómeno, centrándose en categorizar las acciones y estrategias desarrolladas por los organismos electorales y las colectivas de mujeres, orientadas a la prevención y atención de la violencia política en razón de género en espacios digitales en las elecciones de 2020 y 2021 en América Latina.

Sus hallazgos apuntan a que la violencia en espacios digitales se dirige a silenciar a las mujeres y a inhibir su participación en la esfera pública, mientras que las legislaciones y medidas de atención existentes no han sido suficientes para erradicar ni atender este fenómeno. Los análisis relativos al ámbito ciudadano evidencian además que, si bien las democracias latinoamericanas han mostrado importante capacidad de resiliencia, este se centra en la actuación de las autoridades electorales que lograron, a pesar de la ausencia de los marcos normativos, adaptar sus procedimientos a las condiciones de la emergencia sanitaria. Las innovaciones han avanzado también en la esfera de los partidos políticos y en el ámbito ciudadano, aunque con distintos grados de profundidad y éxito.

El volumen cierra con las conclusiones comparadas a cargo de Karolina Gilas, donde bajo el título de “Flexibilidad e innovación normativa, uso de tecnologías y estrategias de cooperación: las claves latinoamericanas para la resiliencia democrática” pone en evidencia cómo —en este ciclo electoral pandémico, lleno de fuertes tensiones e incertidumbres democráticas, con las sociedades escépticas, preocupadas e inquietas por las condiciones de salud, de economía y de crecientes desigualdades— las democracias de América Latina mostraron capacidad de resiliencia. Las autoridades electorales, los actores políticos y la ciudadanía supieron innovar y encontrar las soluciones necesarias para hacer frente a la crisis sin renunciar al ejercicio de sus derechos políticos y a la necesidad de renovar las autoridades. Su creatividad, esfuerzos y dedicación permitieron a las democracias resistir.

V. HALLAZGOS COMPARADOS

La pandemia infecciosa generada por el COVID-19 puso a prueba a la democracia en América Latina y esta pudo evidenciar su capacidad de resiliencia. La política siguió siendo política a pesar de la pandemia. Aun cuando la crisis sanitaria ha sido una situación de alto estrés político global (Fukuyama, 2020), las democracias resistieron. Los organismos electorales, los partidos y la ciudadanía evidenciaron que estaban más fuertes de lo que se suponía. Después de comparar el modo en que se gestionó la pandemia en diferentes materias de la gobernanza electoral, de la competencia política y de la par-

ticipación ciudadana, en trece países de la región que tuvieron elecciones entre 2020 y 2021, en este libro se concluye que los sistemas democráticos han sido más resilientes —y a la vez más similares— de lo que nos habríamos imaginado.

La investigación ha conseguido identificar una serie de buenas prácticas respecto a la organización de elecciones que se generaron durante este periodo, manteniéndose algunas de ellas después de pasado este lapso de crisis pandémica. Entre esas buenas prácticas destacan el mayor uso de tecnologías de la información para la gobernanza electoral o para la difusión de información institucional sobre el proceso (por ejemplo, a través de portales, apps específicas o con el uso de la red social X para ir dando resultados o anunciando las ruedas de prensa); la ampliación del número de recintos de votación para ejercer el voto (como en Bolivia o Perú), su dispersión o desconcentración para evitar aglomeraciones (como en Perú); el desarrollo de estrategias institucionales para la verificación de la información frente a la desinformación (como en Perú, Bolivia, México o Panamá) o programas de voto informado (como en México); la creación de equipos de respuesta rápida frente a denuncias o frente a noticias falsas (como en Bolivia o México); en las formas de capacitación virtual (como en México o Perú) o las nuevas estrategias de observación híbrida (como en Bolivia, República Dominicana); la puesta en marcha de chat-bots para coordinadores o miembros de mesa (como en Bolivia); por la incorporación de formas de voto escalonado por horarios para diferentes franjas etarias (como en Perú o Bolivia) o el pago de estipendio para miembros de mesa (como en Bolivia, Perú, Argentina, entre otros); la aprobación de protocolos de votación para las personas Trans (como en México, Chile, Colombia y Perú) y el escrutinio de mesas abiertos a la ciudadanía (como en Bolivia), entre otros.

Los estudios incorporados en este volumen dan cuenta de una serie de hallazgos empíricos. Un primer hallazgo tiene que ver con las diferencias de capacidades estatales de los sistemas políticos. La investigación corroboró la hipótesis de que cuanto mayor autonomía, profesionalización y recursos tuvieron los organismos electorales, mejores fueron las condiciones y capacidades para la gobernanza electoral en tiempo de pandemia. Este aprendizaje da cuenta de una agenda pendiente que tiene que ver con el fortalecimiento de esas capacidades en relación con la dinámica institucional para que los sistemas puedan atender con éxito nuevas crisis externas o internas que pudieran ocurrir en el futuro (Casas Zamora y Lara Otaola, en este libro; Tulio, 2020).

En este sentido, las principales diferencias en la gestión de la pandemia se dieron precisamente por los diversos niveles de institucionalización orga-

nizativa, de profesionalización y de capacidades que tenían los organismos electorales de manera previa a la pandemia. Invertir en fortalecer a las instituciones electorales (con recursos materiales, simbólicos y humanos), por tanto, parece ser una buena decisión. La situación evidenció la capacidad de los organismos electorales de proporcionar soluciones adecuadas, aprovechando los recursos disponibles en el proceso, innovando y creando nuevas narrativas públicas (Córdova Vianello, 2021; Tulio, 2020); reformando algunos aspectos de manera gradual, innovando institucionalmente en situaciones de alta incertidumbre, desinformación o información falsa; regenerando los procesos y adaptándose a los desafíos que surgían.

Dado que las elecciones no podían suspenderse, la pandemia exigió a los organismos electorales reinventarse en diversas arenas —y aprender de otros organismos— con la intención de evitar vacíos institucionales y respetando la ruta que los derechos marcaban (Corvetto Salinas, 2021; Zavala, 2021; Thompson, 2021) e incluso, en algunos casos, poniendo en práctica nuevas reglas de juego que se habían aprobado mediante reformas electorales en diferentes materias (como ocurrió en el caso peruano que nuevas autoridades elegidas meses antes de la pandemia debieron poner en funcionamiento reformas en materia de financiamiento, paridad o medios) (Corvetto Salinas, 2021).

La pandemia supuso nuevas formas de coordinación interinstitucional, de negociación entre actores diversos y de definición de estrategias de comunicación de lo que estaba pasando, con la intención de hacer pedagogía hacia la ciudadanía respecto a los cambios que se estaban impulsando y de construir confianza en medio de ataques a la autoridad y en medio también de la pandemia (Zavala, 2021; Córdova Vianello, 2021).¹² También implicó adecuar los materiales que se usaban para la gestión de las elecciones a la virtualidad (Corvetto Salinas, 2021) y enfrentar los dilemas de capacitar a miembros de mesas que se estrenaban en esas elecciones.

La experiencia dio cuenta de la capacidad de “gestionar la incertidumbre de la incertidumbre” (Vincenzi, 2022), de generar confianza institucional y enfrentar el miedo a lo que estaba ocurriendo (Córdova Vianello, 2021), manteniendo la institucionalidad democrática y el respeto a los derechos (Thompson, 2021). En este desafío, los organismos electorales de la región lo hicieron dando cuenta de su capacidad de resiliencia, adaptándose

¹² Como señaló Vincenzi (2022), la coordinación interinstitucional era también multi-nivel porque se daba entre organismos electorales (como órgano rector), las autoridades de salud (nacionales e internacionales), las autoridades de seguridad y autoridades locales (municipales).

a estas nuevas circunstancias y garantizando la realización de elecciones con integridad (Vincenzi, 2022; Romero Ballivián, en este libro).

Un segundo hallazgo evidencia que los países siguieron rutas jurídicas diversas para atender la gestión de la pandemia (Salmorán Villar, en este libro). La mayoría de los sistemas políticos no contemplaban en sus marcos legales la posibilidad de modificar las fechas de la jornada electoral en situaciones de emergencia sanitaria). La experiencia de América Latina evidencia que, frente a un mismo shock externo como la pandemia, los países emplearon caminos jurídicos diferentes, que han ido desde reformas legales, normas *ad hoc* o resoluciones administrativas de los organismos electorales y que estas diferencias están relacionadas con la fortaleza institucional del sistema político y el contexto de cada sitio.

Un tercer hallazgo sostiene que la pandemia afectó los niveles de participación electoral de la ciudadanía (Saavedra Herrera, en este libro). Los resultados revelan que la pandemia por COVID-19 disminuyó —aunque de manera leve— la participación electoral, lo que podría estar relacionado con el modo en que las autoridades organizaron las elecciones, generando confianza para que las personas votantes fueran a pesar del medio y el recelo a contagiarse. Que la ciudadanía acudiera a las urnas es lo que —precisamente— les dio legitimidad a las elecciones y esto es lo que ha otorgado densidad y sentido a la capacidad de resiliencia de las democracias.

Un cuarto hallazgo tiene que ver con las estrategias desarrolladas para la capacitación electoral de las personas que participaban en la logística de los procesos como de las y los votantes. Los procesos en Argentina, Bolivia, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela experimentaron un importante aprendizaje institucional. En materia de capacitación electoral se consiguió equilibrar la tensión entre el derecho a la salud y el derecho a la participación democrática, dado que los modelos de capacitación híbrida permitieron alcanzar sus objetivos sin exponer a la población (Cardiel Soto, en este libro).

Un quinto hallazgo se refiere a los partidos y el modo en que la pandemia afectó su vida interna. Los partidos desaprovecharon la oportunidad de generar transformaciones de manera innovadora en sus procesos de selección de candidaturas en medio del contexto de la pandemia (Scherlis y Degiusti, en este libro), aun cuando la ausencia de democracia interna sigue siendo una de las demandas y críticas más comunes en la región. Según la investigación realizada, los pocos intentos novedosos fueron decepcionantes y la existencia previa de regulaciones que imponen mecanismos inclusivos, con participación de las autoridades estatales, supuso una protección mayor

para su cumplimiento que en los casos donde los partidos tienen la potestad de definir los procedimientos a seguir.

Un sexto hallazgo tiene que ver con los derechos. De manera paradójica, en medio de la pandemia y frente a las decisiones de posponer o suspender los procesos electorales, se generó una coyuntura crítica que fue aprovechada por las organizaciones y colectivas que, mediante la presión y diálogos con las autoridades electorales, lograron la aprobación de más derechos para las personas que históricamente han estado excluidas. Un ejemplo en ese sentido fueron los protocolos que otorgaron una hoja de ruta a las personas trans para poder votar en mayores de condiciones de igualdad y dignidad (López Sánchez, en este libro). En esta línea, también hubo un escenario de oportunidad para regular los ataques contra las mujeres políticas, gracias a la aprobación de normativa que regula la violencia política contra las mujeres en política en espacios digitales.

Las autoridades electorales de la región también enfrentaron los desafíos que la mayor exposición de las mujeres en medios digitales supuso, tras las restricciones que generó la pandemia, y lo hicieron con estrategias similares, centradas en la cooperación con la sociedad civil y las empresas (De la Fuente, en este libro). Los esfuerzos realizados estuvieron orientados hacia la capacitación de candidatas, la comunicación y el análisis de contenido en redes sociales. De ahí que resulte necesario fortalecer la articulación de las normas y los mecanismos de atención a este fenómeno, así como reflexionar acerca de su impacto en la integridad de los procesos electorales y en la calidad general de las democracias.

Finalmente, un último hallazgo, está relacionado con la observación electoral, que ha sido una de las áreas que más ha podido demostrar que era posible cambiar y adaptarse a las nuevas exigencias. Como señalan Hernández et al. (en este libro), las experiencias comparadas dan cuenta de la capacidad de resiliencia frente a estos desafíos de organismos electorales, organismos internacionales y de comunidades de conocimiento, para mejorar las formas, los procesos y las estrategias de observación al pasar de lo presencial a lo digital. Esta dimensión da cuenta del modo en que los actores y las instituciones pudieron aprovechar los desafíos para hacer propuestas que perfeccionen el modo en que se realizan las tareas electorales.

VI. AGENDAS PENDIENTES

Las principales agendas pendientes que deja abiertas esta investigación tienen que ver con las consecuencias que las múltiples crisis originadas por la

pandemia tienen sobre las democracias, las capacidades estatales, los niveles de participación ciudadana y los modelos de capacitación electoral. Las agendas también apuntan a la necesidad de seguir avanzando en las innovaciones relativas a la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la incorporación de las tecnologías de la información y la alfabetización digital con la intención de hacer más eficientes los procesos de organización electoral, la vida interna de los partidos, los diferentes mecanismos para ejercer el voto y garantizar nuevas formas de participación ciudadana que ayuden a fortalecer la legitimidad de los comicios frente a la ciudadanía.

Este volumen es producto del esfuerzo sostenido, durante y después de la pandemia, no sólo de las y los 18 autores cuyas aportaciones reúne, sino por todo el equipo del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. El Observatorio, fruto de la cooperación interinstitucional entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, nuevamente ha logrado generar espacios de diálogo, intercambio y generación de conocimiento entre las y los investigadores de la región, para articular esta primera mirada a los contextos de la pandemia y la capacidad de resiliencia democrática.

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de la UNAM, por medio del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), a favor del Proyecto “La capacidad de resiliencia de la democracia: elecciones y política en contexto de pandemia” [Clave IN302122], vigente entre 2022-2023. Algunos de los textos incluidos en este volumen han sido discutidos previamente en dos mesas de trabajo en el Tercer Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de manera virtual, del 28 al 30 de septiembre de 2022. Algunos de los textos también fueron discutidos en las sesiones del Seminario Permanente de “Reformas Electorales y Democracia 2023”, celebradas entre el 13 de febrero y el 6 de noviembre de 2023 y organizadas también por el Observatorio.

Este tipo de esfuerzos —multidisciplinarios, multiactores y colaborativos— es lo que se necesita para comprender los procesos sociopolíticos contemporáneos. A pesar de la enorme diversidad de diseños institucionales de sus sistemas políticos y electorales, los países de América Latina comparten ciertas particularidades —históricas, lingüísticas, culturales y geopolíticas— que hacen tan importante un estudio comparado de la región. Esta necesidad se ha vuelto aún más patente ante las crisis originadas por la pandemia que, al generar enormes desafíos, obligó a las democracias de la región a

innovar y fortalecer las capacidades de sus instituciones. Lo han hecho con mayor o menor éxito, pero las decisiones que han tomado dejan aprendizajes fundamentales para su futuro.

Este volumen —así como otros productos elaborados por el Observatorio durante la pandemia— espera contribuir al conocimiento comparado, a la difusión de las buenas prácticas y a la generación de las sinergias entre la academia, la sociedad civil, las autoridades electorales y los actores políticos, tan necesarios para seguir fortaleciendo las capacidades de resiliencia de las democracias. El futuro tiene que ser democrático y no podemos permitir que la pandemia, las otras crisis o los embates autoritarios logren revertir los avances construidos a lo largo de décadas. Las sociedades latinoamericanas necesitan reiterar y fortalecer su compromiso democrático y seguir trabajando para mejorar nuestras democracias y sus capacidades de resolver nuestros problemas colectivos.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEVEDO MEDRANO, Nayda. 2022. “El Salvador: del régimen híbrido a autoritarismo competitivo”, *Agenda Pública, El País*, publicado el 4 de mayo. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17943/salvador-gimen-hibrido-autoritarismo-competitivo>.
- ARREAZA, Adriana, LÓPEZ, Oswaldo y TOLEDO, Manuel. 2021. “La pandemia del COVID-19 en América Latina: impactos y perspectivas”. Documento de políticas para el desarrollo No 1. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1788>.
- BIRCH, Sarah, BURIL, Fernanda, CHEESEMAM, Nic, CLARK, Alistair, DARNOLF, Staffan, DODSWORTH, Susan, GARBER, Larry, GUTIÉRREZ-ROMERO, Roxana, HOLLSTEIN, TANJA, James, TOBY S., MOHAN, Vasu, y SAWYER, Koffi. 2020. *How to hold elections safely and democratically during the COVID-19 pandemic*. Londres: The British Academy.
- BROWN ARAÚZ, Harry. 2020. “Panamá: enfrentando la COVID-19 de manera desigual”. En: MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons, 253-272.
- BOESE, Vanessa A., EDGELL, Amanda B., HELMEIER, Sebastian, MAERZ, Seraphine F. y LINDBERG, Staffan I. 2021. “How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process”, *Democratization*. DOI: 10.1080/13510347.2021.1891413

- CARDIEL SOTO, Roberto Heycher, MORALES NOBLE, Víctor y MORALES CAMARENA, Francisco Javier. 2023. "Democracia en emergencia. COVID-19 y elecciones locales en México durante 2020", en CASTAÑEDA SABIDO, Fernando y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (coords.), *Democracia mexicana: Retos de la participación y los derechos*. Ciudad de México: Cátedra Madero e Instituto Nacional Electoral, 187-205.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. 2021. Participación en la Mesa 1 "Adecuaciones normativas para la organización de elecciones en tiempos de pandemia", en el Ciclo de Diálogos "Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia", organizada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 26 de abril.
- CORVETTO SALINAS, Piero. 2022. "Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario". *Revista de Derecho Electoral* (Segundo Semestre) vol. 34.
- CORVETTO SALINAS, Piero. 2021. Participación en la Mesa 1 "Adecuaciones normativas para la organización de elecciones en tiempos de pandemia", en el Ciclo de Diálogos "Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia", organizada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 26 de abril.
- DIAMOND, Larry. 2020. "Breaking Out of the Democratic Slump", *Journal of Democracy*, 31(1): 36-50.
- DIAMOND, Larry. 2004. "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos". *Estudios Políticos*, 24: 117-134.
- ESPINOZA SILIS, Arturo. 2021. "Los derechos políticos electorales durante la pandemia", en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de derecho y Procesos Electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer-Transparencia Electoral.
- FERNÁNDEZ, Cristóbal. 2021. "Elecciones en pandemia". *Blog de la Revista Voz y Voto*. Disponible en: <https://www.vozyvoto.com.mx/Leer/178Elecciones-en-pandemia>.
- FERNÁNDEZ, Michelle y DANTAS, Humberto. 2020. "Brasil a la deriva: un país entre la pandemia de la COVID-19 y la convulsión política", en MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.), *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons, 61-76.
- FOA, Roberto Stefan, KLASSEN, Andrew James, SLADE, Mike, RAND, Alex y COLLINS, Rosie. 2020. *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Cambridge: Centre for the Future of Democracy.

- FREIDENBERG, Flavia. 2023. La resiliencia democrática: América Latina en perspectiva comparada. Documento de Trabajo en elaboración.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo. 2021. “La democracia en tiempos de pandemia en América Latina”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (ed.) *La democracia latinoamericana en una encrucijada: crisis y desafíos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 287-331.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo. 2020. “La democracia en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral*, Costa Rica 30(1): 1-42. https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_1.
- FUCHS, Marie-Christine. 2020. “El coronavirus en América Latina. ¿Oportunidad o amenaza al Estado de Derecho”, Documento de Trabajo KAS Bogotá? Disponible en: https://www.kas.de/documents/271408/4627511/2020_Covid+Lateinamerika_esp+%28final%29.pdf/bb492cee-d5b9-1f10-73d8-92abffa0ef7d?version=1.0&t=1588863456407.
- FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.). 2021. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer / Transparencia Electoral.
- FUKUYAMA, Francis. 2020. “The Pandemic and Political Order”. *Foreign Affairs*, julio/agosto. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>.
- GUERRERO AGUIRRE, Francisco. 2021. “Pandemia, elecciones y futuro”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de derecho y Procesos Electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer / Transparencia Electoral.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert. 2021. “The Anatomy of Democratic Backsliding”. *Journal of Democracy*, 32(4): 27-41.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2019. *Venezuela’s Humanitarian Emergency. Large Scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*. Disponible en: <https://bit.ly/2XV371W>.
- IDEA INTERNATIONAL. 2020. “Elecciones y COVID-19: lecciones de América Latina”, 18 de junio. Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-y-covid-19-lecciones-de-am%C3%A9rica-latina>.
- IIDH-CAPEL. 2020. *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- INSTITUTO REPUBLICANO INTERNACIONAL. 2020. “COVID-19 Crisis Threatens Democracy, Leading World Figures Warn”, 25 de junio. Dispo-

nible en: <https://www.iri.org/resource/covid-19-crisis-threatens-democracy-leading-world-figures-warn>.

LANDMAN, Todd y DI GENNARO SPLENDORE, Luca. 2020. "Pandemic democracy: elections and COVID-19", *Journal of Risk Research*, 23 (7-8): 1060-1066.

LEVITSKY, Steve y Ziblatt, Daniel. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Madrid: Editorial Ariel.

LEVITSKY, Steve y WAY, Lucan Way, 2015, "The Myth of Democratic Recession". *Journal of Democracy*, 26 (1): 45-58.

LIEBERMAN, Robert C., METTLER, Suzanne y ROBERTS, Kenneth M. (eds.). 2022. *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?* New York: Cambridge University Press, 10-14.

LÓPEZ MAYA, Margarita. 2020. "Venezuela: pandemia y control totalitario", en: MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons, 347-363.

MAERZ, Seraphine, LÜHRMANN, Anna, LACHAPPELLE, Jean y EDGELL, Amanda. 2020. *Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during COVID-19*. Working Paper Series 2020: 110. V-DEM Institute. University of Gothenburg.

MAINWARING, Scott y PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. 2023. "Why Latin America's Democracies Are Stuck". *Journal of Democracy*, 34(1):156-170.

MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. 2021. "América Latina y COVID-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia". *Revista Mexicana de Sociología*, 83: 11-37. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/iiis.01882503p.2021.0.60167>.

MARTÍN ÁLVAREZ, Alberto. 2020. "La crisis de la COVID-19 en El Salvador". En: MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Cátedra de Cultura Jurídica Marcial Pons, 167-182.

MATURANA, Humberto y VARELA, Fernando. 1984. *El árbol del conocimiento: las bases biológicas del entendimiento humano*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

MERKEL, Wolfgang y LÜHRMANN, Anna. 2021. "Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges". *Democratization*, 28(5): 869-884. DOI: 10.1080/13510347.2021.1928081

MONSIVÁIS, Alejandro y LÓPEZ LEYVA, Miguel. 2024. *¿Cómo se sostiene la democracia? La resiliencia democrática en México*. Ciudad de México:

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

MUNCK, Gerardo. 2010. “Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación”. *Revista de Ciencia Política*, 30 (3): 573 -597.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas). 1978-2023. Medidas Sanitarias para las Elecciones 2021 en América Latina. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempo de pandemia*. Washington, D.C.: Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

PRZEWORSKI, Adam. 2022. *La crisis de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

PRZEWORSKI, Adam. 2019. *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

PINILLOS, Cintia, IGLESIAS, Esteban, BAUTISTA LUCCA, Juan e IAZZETTA, Osvaldo (comps.). 2022. *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO / Rosario: UNR Editora.

SABA, Roberto. 2020. “Pandemia y desigualdad estructural”, conferencia vía YouTube, 18 de junio. Disponible en: <https://www.youtube.com/live/eMSSN0tk3CU?si=zY18dPUe3K15nw22>.

SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y SALAZAR UGARTE, Pedro. (coords.). 2022. *La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 267-294. Disponible en: https://decadacovid.humanidades.unam.mx/wp-content/uploads/DCM_tomo-4_estado_derecho.pdf.

SOMER, Murat, MCCOY, Jennifer y LUKE, Russell E. 2021. “Pernicious polarization, autocratization and opposition strategies”. *Democratization*, 28(5): 929-948. DOI: 10.1080/13510347.2020.1865316

THOMPSON, Joseph. 2021. “¿Cómo hacer Observación Electoral en época de pandemia?”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en

tiempos de pandemia”, Mesa 6, realizada el 20 de octubre. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://youtu.be/hodtIeY0ieM?si=qJfRl515zUz1Bmdd>.

THOMPSON, Joseph. 2020. *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. Fascículo 2, IIDH/CAPEL. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/en/component/content/article/fasciculo-2-dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia?catid=28:democracias-autenticas-funcionales-e-incluyentes&Itemid=101>.

TULIO, Alejandro. 2020. *Lecciones aprendidas en materia de organización de elecciones en contexto de pandemia y post-pandemia*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

VINCENZI, Sofia. 2022. “Decisiones y reformas normativas orientadas a la organización de los procesos electorales en América Latina en tiempos de pandemia”. Sesión IX del Seminario Permanente de Reformas Electorales y Democracia 2022”. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=9jmxYuTcOOE&ab_channel=Canal1ReformasPoliticasenAm%C3%A9ricaLatina.

WALDNER, David y LUST, Ellen. 2018. “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. *Annual Review of Political Science*, 21(1): 93-113.

WHITEHEAD, Laurence. 2011. “Un concepto de democratización reanimado: la metáfora biológica”. *Revista SAAP*, 9 (2): 401-419.

ZACARÍA, Fred. 1997. “The Rise of Illiberal Democracy”. *Foreign Affairs*, 76 (6): 22-43.

ZAVALA, Claudia. 2021. Participación en la Mesa 3 “¿Qué retos se enfrentan para organizar unas elecciones en tiempos de pandemia?”, en el Ciclo de Diálogos “Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia”, organizado por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 28 de junio.

PARTE I

EL CONTEXTO

ELECCIONES DEMORADAS POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN AMÉRICA LATINA. LAS RUTAS JURÍDICAS QUE LO HICIERON POSIBLE

Guadalupe SALMORÁN VILLAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ajustes al calendario electoral de América Latina por el COVID-19*. III. *Elecciones bajo emergencia: ¿derecho al voto vs. el derecho a la salud?* IV. *¿Es constitucional posponer una elección en situaciones de emergencia?* V. *Las experiencias nacionales: República Dominicana, Bolivia, Argentina y Chile*. VI. *Reflexiones finales sobre los patrones institucionales*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Desde el inicio de la pandemia, al igual que en otras partes del mundo, diversos países de América Latina optaron por emitir decretos de emergencia para frenar la propagación del coronavirus y contagio de la enfermedad. Este tipo de declaratorias buscan salvaguardar el orden público y proteger la vida de la población, pero mientras subsisten, alteran el funcionamiento de las democracias constitucionales, puesto que suponen, entre otras cosas, la ampliación de poderes a favor del órgano ejecutivo, restricciones considerables a los derechos y libertades fundamentales de las personas y, en algunos casos, el aplazamiento de las elecciones (Bulmer, 2018; Comisión de Venecia, 2020; Ginsburg y Versteeg, 2021).

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Agradezco la lectura y comentarios recibidos en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022.

La alteración del calendario electoral es uno de los efectos políticos más evidentes e inmediatos de la pandemia en las democracias de la región. Ante la gravedad de la crisis sanitaria impuesta por el coronavirus (COVID-19) algunos países, como Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana, decidieron reprogramar sus comicios en el ámbito nacional. Sin embargo, a medida que fueron conociéndose formas seguras para contener o evitar los contagios, los gobiernos empezaron a celebrar elecciones en contextos aún definidos por la emergencia.

Si bien por la contingencia sanitaria varios países de la región decidieron retrasar las fechas de los comicios, muy pocos cuentan con disposiciones legales que determinen con claridad en qué condiciones los comicios pueden diferirse. A pesar de ser su enorme trascendencia, muy poco se ha estudiado sobre las vías jurídicas para lograr tales cambios. Con este trabajo se busca generar conocimiento comparado sobre un par de cuestiones jurídicas alrededor de la decisión de reprogramar los comicios con motivo de la pandemia: ¿aplazar la jornada electoral durante la pandemia, en nombre de salvaguardar el derecho a la salud, significa sacrificar el derecho a votar de la ciudadanía?, ¿es constitucional retardar una elección en situaciones de emergencia?

El argumento de esta investigación es doble: por un lado, como se verá más adelante, la decisión de posponer o no los comicios con motivo de la emergencia sanitaria por COVID-19 no puede reducirse a un conflicto entre derechos. Por otro, las autoridades encargadas de la convocatoria electoral, además de valorar los factores propiamente políticos, sociales y sanitarios, deben estudiar las posibilidades que ofrece el marco jurídico vigente según cada caso. Como se verá enseguida, no existe una sola sino diversas vías jurídicas para aplazar una elección en caso de emergencia.

La estructura de este texto está integrada por diversas secciones. Primero, se examinan las elecciones nacionales reprogramadas en América Latina durante los años 2020-2022 debido a la crisis sanitaria por COVID-19.²

² Por lo que hace a los estudios de caso, en este trabajo se centra la atención en la suspensión o aplazamiento, con motivo de la pandemia, de las elecciones para renovar los órganos legislativos y ejecutivos a nivel nacional en Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana, en el periodo 2020-2022. Dada su envergadura y trascendencia política se incluyen también el plebiscito nacional del proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile, cuyas fechas de realización también fueron modificadas debido a la emergencia sanitaria por COVID-19 durante el periodo objeto de estudio. Se toma como fecha de inicio de esta investigación el 11 de marzo de 2020, cuando OMS declaró el brote del virus SARS-CoV-2 como una pandemia, y hasta el 31 de diciembre de 2022. Los datos de esta investigación provienen del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

Segundo, se reflexiona sobre las razones consideradas por las autoridades estatales para tomar la decisión y analizo las bases normativas (constitucionales y legales) que lo permitieron. Tercero, se finaliza con algunas consideraciones sobre las tendencias y particularidades detectadas en la regional.

II. AJUSTES AL CALENDARIO ELECTORAL DE AMÉRICA LATINA POR EL COVID-19

Aunque no es el única, la renovación periódica de los cargos de representación popular mediante la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes es un elemento esencial de cualquier democracia moderna (González, 2007: 124). Esa fue precisamente una de las cuestiones que puso a prueba el COVID-19 en los regímenes democráticos de América Latina. Durante la pandemia la mayoría de los países de la región optaron por mantener la fecha original de los comicios y seguir adelante con los preparativos, aunque adoptando medidas especiales para adaptarse a la situación y minimizar los riesgos para la salud. Sin embargo, sobre todo en las etapas tempranas de la emergencia sanitaria, las agendas electorales de algunos países se vieron modificadas por el avance de la pandemia.

No fueron pocos los países que vieron modificados sus calendarios electorales por el COVID-19. Ante el riesgo de propagación y contagio de la enfermedad, en el periodo 2020-2022, al menos ocho países de la región tomaron la decisión insólita de reprogramar sus elecciones en diferentes ámbitos de gobierno; cuatro a nivel nacional (Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana) y cuatro a nivel subnacional (Brasil, México, Paraguay y Uruguay).

TABLA 1
 ELECCIONES POSTERGADAS POR LA PANDEMIA 2020-2022

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>
Argentina	Legislativas	14 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021
Bolivia	Legislativas y presidenciales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020
Brasil	Subnacionales	4 de octubre de 2020	15 de noviembre de 2020

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>
Chile 1	Plebiscito nacional proceso constituyente	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020
Chile 2	Elecciones convencionales constituyentes	25 de octubre de 2020	15 de mayo de 2021
México	Subnacionales (Coahuila e Hidalgo)	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020
Paraguay	Subnacionales	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021
República Dominicana	Legislativas y presidenciales	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020
Uruguay	Subnacionales	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020

FUENTE: elaboración propia en base a datos de IDEA Internacional.

En el ámbito nacional, destacan los comicios para renovar a los órganos legislativos y presidenciales en Bolivia (octubre de 2020) y República Dominicana (julio de 2020), y las elecciones legislativas de Argentina (noviembre de 2021). Junto al plebiscito nacional de proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile (octubre de 2020 y mayo de 2021 respectivamente). A nivel subnacional, además de las elecciones legislativas y municipales de dos entidades federativas (Coahuila³ e Hidalgo⁴) en México (octubre 2020), se encuentran las elecciones departamentales y municipales en Uruguay (julio de 2020)⁵ y los comicios municipales de Brasil (octubre de 2020)⁶ y Paraguay (octubre de 2021).⁷

Como podría esperarse, la mayoría decidió retardar sus comicios durante el primer semestre de 2020: Chile,⁸ Bolivia, Uruguay, República Dominicana y México. Seguidos de las experiencias de Brasil y Paraguay, que optaron por postergar sus elecciones a finales del 2020. De las experiencias

³ Los comicios para renovar a los integrantes del Congreso del estado de Coahuila, México.

⁴ La elección de encargos municipales del estado de Hidalgo, México.

⁵ La elección de los intendentes y demás cargos municipales (ediles, alcaldes y concejales) en Uruguay.

⁶ La renovación de los alcaldes, vicealcaldes y concejales de los municipios de Brasil.

⁷ Los comicios para renovar a los intendentes y miembros de juntas municipales de Paraguay.

⁸ Plebiscito Nacional del Proceso Constituyente de Chile.

identificadas, sólo en dos casos los comicios fueron aplazados durante el 2021: Argentina y Chile.⁹ Aunque a inicios de la pandemia diferir la fecha de las votaciones resultaba la acción más factible y responsable a fin de proteger la salud pública, nunca en la historia democrática de los países de la región se habían reportado tantos cambios a las agendas electorales en un idéntico periodo y con motivo de un mismo fenómeno sanitario con las características y magnitud de la pandemia de COVID-19.

Las constituciones y legislaciones nacionales de los países de la región suelen prever la realización de elecciones extraordinarias en ciertas hipótesis; entre las más comunes destacan la falta absoluta del cargo ejecutivo o representativo (en caso de muerte, incapacidad permanente, dimisión o renuncia, entre otras) y las pertinentes a la declaración de nulidad total o parcial de los comicios previamente celebrados. Además de otros supuestos singulares, como la existencia de una vacante con motivo de una revocación de mandato exitosa y la disolución anticipada del órgano legislativo, por ejemplo (Fernández Segado, 2007: 507-508). Algunos países, como Honduras¹⁰ y México,¹¹ contemplan la posibilidad de suspender la votación el día de la jornada electoral ante causas de fuerza mayor o casos fortuitos y, con ello, convocar a comicios extraordinarios. Pero no suelen prever la facultad de cancelar elecciones por completo frente al conocimiento anticipado de un evento que pueda comprometer la realización de los comicios, como sí sucedió con la pandemia de COVID-19.

Los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor parecen aplicables para otro tipo de emergencias, como los desastres naturales (terremotos, inundaciones, maremotos, erupciones volcánicas, entre otras) y no necesariamente para el tratamiento de una pandemia. Ésta se distingue de otras calamidades o catástrofes naturales, por su carácter persistente, cambiante y de alcance transnacional, que requiere de acciones continuas, flexibles y diversificadas por parte de los poderes públicos (Ginsburg y Versteeg, 2021: 1501). De modo que, la naturaleza de una emergencia o, mejor dicho, las características de los eventos que provocan una crisis (como su origen, rapidez, peligrosidad, etcétera) puede tener implicaciones en el tipo de medidas adoptadas por las instituciones públicas. En todo caso, la respuesta estatal debe tener una relación específica, necesaria y proporcional a los hechos que desencadenan una situación de crisis (Salmorán Villar, 2022: 438).

⁹ Las elecciones convencionales constituyentes de Chile.

¹⁰ Honduras: Ley Electoral de Honduras (2021), artículo 281.

¹¹ México: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014 (artículo 277, párrafo 2).

Postergar una elección en situaciones de emergencia es una decisión compleja y delicada; ésta debe estar motivada científicamente, es decir, deben tomarse en cuenta los estudios informes y recomendaciones de las autoridades sanitarias, contar con el apoyo de las autoridades electorales y gozar con un amplio (el mayor posible) consenso político (Zovatto, 2021; Bicu y Wolf, 2020). Además de estas consideraciones propiamente sanitarias y políticas, las autoridades involucradas en la decisión deben evaluar las posibilidades que ofrece el marco jurídico de cada país (OEA, 2020: 14).

Las elecciones suelen estar sujetas a un marco temporal prefijado por las leyes. En ese sentido, el retraso de los comicios con motivo de la pandemia, desde un punto de vista jurídico, plantea por menos dos preguntas fundamentales: ¿retardar la jornada electoral, en nombre de salvaguardar el derecho a la salud, implicó sacrificar el derecho a votar de la ciudadanía?, ¿es constitucional postergar una elección en situaciones de emergencia sanitaria? Por lo que hace a la primera pregunta, se puede anticipar que, si bien es cierto diferir la jornada electoral compromete, en cierto sentido, el ejercicio de derechos y libertades básicas de las personas parece errado, por insuficiente, reducir tal decisión a un conflicto entre derechos. Responder a lo segundo se vuelve más difícil porque, en realidad, muy pocos ordenamientos jurídicos cuentan con disposiciones que determinen con claridad en qué supuestos los comicios pueden diferirse legítimamente. Aun así, los países han encontrado diversas soluciones jurídicas al interior de sus marcos constitucionales y legales. Como veremos más adelante, modificar la fecha de las votaciones es un recurso extraordinario; sólo en condiciones extremas los Estados pueden posponer las elecciones.

III. ELECCIONES BAJO EMERGENCIA: ¿DERECHO AL VOTO VS. EL DERECHO A LA SALUD?

En un principio, la determinación de celebrar o postergar las elecciones parecía reducirse a un dilema entre derechos, específicamente entre el derecho a votar y el derecho a la salud (Espinosa Silis, 2021: 22). Sin embargo, pronto se entendería que la protección del primero no implicaba necesariamente la negación del segundo, y viceversa. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la determinación de diferir o no las elecciones no suponía una verdadera colisión de derechos, en tanto que no existe una incompatibilidad entre los derechos en juego. Se trataba, antes bien, de atender al principio de interdependencia de los derechos humanos, según el cual la protección de un derecho lleva necesariamente a garantizar la realización de otros.

En este caso específico, sólo protegiendo el derecho a la salud de las personas podía asegurarse el ejercicio de los derechos de participación política durante los comicios. A medida que avanzó la pandemia se comprendería que el desafío de las autoridades estatales era entonces el de garantizar y promover una amplia participación electoral y, al mismo tiempo, hacer cumplir con las medias sanitarias necesarias (uso de mascarillas, gel antibacterial, distanciamiento físico, desinfección de los recintos y materiales, entre otros) en aras de minimizar los riesgos de contagio y proteger la salud tanto de las personas involucradas en la organización y ejecución de los procesos electorales como de las personas participantes en ellos. Para decirlo rápido, quedó claro que podía garantizarse, simultáneamente, los derechos políticos y el derecho a la salud, sin tener que sacrificar unos por otro.

La participación política de la ciudadanía en democracia no se reduce simplemente al derecho de votar, ni siquiera durante los comicios. Además del derecho a acudir a las urnas y elegir a la candidatura u opción política de su preferencia (sufragio activo), las personas tienen el derecho a ser votadas (sufragio pasivo), esto es, a postularse como candidatas o candidatos para aspirar a algún cargo de elección popular. En democracia la participación política ciudadana supone, además, el ejercicio de otros derechos (como el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, acceder en igualdad condiciones a las funciones públicas del país, los derechos de asociación y reunión políticas, la libertad de expresión, entre otros) que hacen posible la preparación y el desarrollo de los procesos electorales, su monitoreo por parte de la sociedad civil. Además de sentar las bases para asegurar la fiscalización de los comicios y garantizar la transparencia de estos. En suma, la decisión de celebrar o retrasar elecciones es mucho más compleja que el de optar entre proteger el derecho a la salud o asegurar el derecho a votar.

A este punto debería ser claro que postergar una elección no supone simplemente un cambio de fecha del día de la jornada electoral, sino alteraciones a la programación de las distintas fases de preparación y desarrollo del proceso electoral, desde el registro de los votantes hasta la resolución de impugnaciones por la justicia electoral (Bicu y Wolf, 2020). Realizar ajustes al calendario electoral durante una emergencia sanitaria, como la provocada por el coronavirus, tiene una ventaja patente; evitar poner en riesgo la salud, integridad y vida de las personas. No obstante, también podría haber acarreado algunos riesgos para la democracia. Por ejemplo, podría haber incitado desconfianza entre la población sobre el buen desarrollo del proceso electoral y la legitimidad de los resultados, impactar negativamente en la participación del electorado, sobre todo en la población más vulnerable

(de mayor edad, con alguna discapacidad, enfermedad o en situación de riesgo) y ser aprovechada por los gobiernos en turno para permanecer en el cargo más allá de los límites constitucionales o legales (IDEA Internacional, 2020).

Las autoridades involucradas en la decisión están obligadas a garantizar el cumplimiento de la Constitución y de la legislación electoral vigente. En América Latina la materia electoral suele estar regulada desde la Constitución misma, incluyendo la duración de los mandatos de las autoridades electas y las fechas específicas para la celebración de los comicios. Esto quiere decir que, en caso de emergencia, las elecciones pueden postergarse sólo bajo ciertas circunstancias y hasta ciertos límites (Thompson, 2020: 6). A pesar de ser su enorme trascendencia para las democracias, muy poco se ha estudiado sobre las fórmulas jurídicas que permitieron cambiar las fechas de los comicios durante la pandemia. Al respecto conviene preguntarse, si los países suelen no contemplar normas que permitan posponer las elecciones en situaciones de emergencia ¿cómo fue ello posible?

IV. ¿ES CONSTITUCIONAL POSPONER UNA ELECCIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA?

La declaratoria de un estado de emergencia puede traer consigo el aplazamiento de las elecciones, no obstante, no siempre lo primero implica lo segundo. En otras palabras, una situación de emergencia no comporta necesariamente la reprogramación de los comicios. Como ha señalado la Comisión de Venecia, en principio, no hay ninguna regla que impida a los Estados celebrar elecciones en tales circunstancias, aunque las restricciones a los derechos y libertades individuales podría comprometer el carácter democrático de los comicios (Comisión de Venecia, 2020: 30).

Por su propia naturaleza, los regímenes de emergencia consisten en planteamientos muy generales y, por lo mismo, no suelen regular los aspectos específicos de los ámbitos jurídicos que se ven alterados durante su vigencia, incluida la materia electoral (Concha Cantú, 2022: 226). En realidad, en el mundo muy pocas constituciones posibilitan, y mucho menos exigen, el retraso de los procesos electorales en caso de una declaratoria de emergencia. Una mirada a las legislaciones de los países de América Latina y las decisiones tomadas en la región durante la pandemia constatan dicha tendencia; los países no tienen disposiciones específicas sobre el aplazamiento de las elecciones en situaciones excepcionales de alcance nacional o global.

Aunque la literatura sobre el tema suele emplear ambos términos como nociones intercambiables (Ayala Corao, 2020: 5-7; Cavazos-Guajardo, 2022: 383), es oportuno advertir que suspender y posponer una elección no es exactamente lo mismo. En términos generales, podemos decir que suspender una elección supone la interrupción temporal de un proceso electoral ya en curso, con la promesa de reanudarlo más adelante y culminar con su celebración. Mientras que postergar una elección conlleva dejar de realizarla en la fecha inicialmente definida con el compromiso de celebrarla más adelante (Sánchez Navarro, 2020: 335; Concha Cantú, 2022: 233). Ambos términos refieren a un aplazamiento temporal de los comicios, sin embargo, cada uno apunta a momentos diferentes de la decisión; podemos decir que una elección se pospone cuando el proceso electoral aún no ha dado inicio formalmente, mientras que decimos que una elección es suspendida cuando se detiene (o se interrumpe) un proceso electoral ya en marcha (Sánchez Navarro, 2020: 335).

Si es inusual que los países incluyan cláusulas para posponer las elecciones en casos excepcionales, es aún más raro que prevean la suspensión de los comicios. Ni las constituciones ni la legislación electoral suelen contemplar la posibilidad de interrumpir procesos electorales ya iniciados, ante causas sobrevenidas que desaconsejen o simplemente impidan la celebración de elecciones con las debidas garantías. Como se ha dicho, las leyes electorales de muy pocos países, como México y Honduras, permiten suspensión el acto de votación “por causas de fuerza mayor” el día de la jornada electoral, pero no la interrupción completa de las elecciones. A la luz de lo anterior, podríamos decir que, en los ordenamientos constitucionales y democráticos de los países latinoamericanos, está excluida la posibilidad de detener procesos electorales enteros formalmente convocados.

Aun así, entre 2020-2022, durante la pandemia, hubo cambios significativos en las fechas programadas para la celebración de las elecciones que comportó tanto la suspensión de los procesos electorales ya iniciados como posponer el día de la votación (como en México y Paraguay). La falta de regulación expresa nos obliga a explorar con mayor detenimiento la manera en que los países han podido alterar los calendarios electorales para hacerle frente a la emergencia sanitaria por COVID-19. ¿Bajo qué circunstancias puede reprogramarse una elección?, ¿qué autoridades intervienen en la decisión?, ¿por cuánto tiempo la jornada electoral puede ser diferida?, ¿qué sucede cuando los tiempos de vigencia de los cargos públicos prescriben antes de que sea posible la realización de elecciones?

Una mirada rápida a lo que sucedió en el ámbito subnacional puede ofrecernos algunas pistas para responder a tales preguntas. Los países no

suelen contar con normas que expresamente determinen con claridad en qué hipótesis los comicios pueden ser diferidos. Los países han aplicado distintos marcos normativos y recurrido a diversas prácticas para decidir sobre el aplazamiento de las elecciones. En algunos casos tuvo que reformarse el marco legal para permitir modificaciones al calendario electoral, como sucedió en Brasil. En otros logró hacerse mediante interpretaciones a las normas vigentes como en Uruguay y México. Mientras que en otros casos fueron resultado de disposiciones normativas transitorias, tal y como ocurriría en Paraguay.

En algunos países la decisión ha recaído principalmente en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo o, bien, en una combinación de ambos. En Brasil, por ejemplo, el Congreso Nacional aprobó una enmienda constitucional para aplazar las elecciones municipales de octubre a noviembre de ese año, sentando con ello modificaciones a otras etapas del proceso electoral, como el registro de candidaturas y el inicio de la difusión de la propaganda electoral.¹² Con dicha modificación constitucional, el Tribunal Superior Electoral podría diferir aún más (y hasta antes del 27 de diciembre) las fechas de la jornada electoral en aquellas ciudades que no tuvieran las condiciones sanitarias para votar en noviembre, siempre y cuando así lo solicitara la autoridad sanitaria y lo aprobase el Congreso Nacional.¹³

Otro ejemplo lo encontramos en Uruguay donde la Asamblea General aprobó una ley interpretativa de la Constitución¹⁴ que facultaría a la Corte Electoral, por única ocasión, a prorrogar la fecha de los comicios departamentales y municipales. Bajo el amparo de esta ley, la Corte Electoral anunció el 27 de septiembre como nueva fecha para realizar las elecciones.¹⁵ Hay otros casos en los que la decisión sobre esta materia tocó directamente a los propios órganos electorales. México es un caso ejemplar de esta situación. En ese país la determinación de suspender y aplazar los procesos electorales en los estados de Coahuila e Hidalgo fue tomada por el Instituto Nacional Electoral (INE), mediante una interpretación al marco legal,¹⁶ en atención a los informes emitidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Secretaría de Salud de ese país (Salmorán Villar y Salgado, 2020). Un

¹² Las elecciones municipales de primera vuelta programadas inicialmente para el 4 de octubre quedaron fijadas para el 15 de noviembre. Mientras que las elecciones de segunda vuelta fueron movidas del 25 de octubre al 29 de noviembre de 2020.

¹³ Brasil: Enmienda constitucional 107/2020 (2 de julio de 2020).

¹⁴ Uruguay: Ley 19875 (8 de abril de 2020).

¹⁵ Uruguay: Corte Electoral, circular núm. 10.853 (17 de abril de 2020).

¹⁶ México: INE/CG82/2020 (27 de marzo de 2020).

poco más tarde, el INE reanudó los procesos electorales y los comicios en Coahuila e Hidalgo en octubre de 2020, es decir, tres meses después de la fecha original.¹⁷

Algo semejante ocurrió en Paraguay. Allí la determinación de modificar el cronograma electoral de los comicios municipales (intendencias e integrantes de las juntas) recayó inicialmente en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).¹⁸ El órgano electoral trasladó la fecha de la jornada electoral del 8 al 28 de noviembre de 2020, esto es, veinte días más a lo originalmente previsto. No obstante, la decisión definitiva sobre esta materia correspondió al Congreso Nacional,¹⁹ el cual pospuso por un año la celebración de los comicios, la fijó para el 10 de octubre de 2021.

Se puede notar que, los organismos electorales tienen un papel primordial en ese tipo de decisiones, al ser los responsables, entre otras cosas, de dar a conocer su diagnóstico acerca del contexto electoral y presentar propuestas de planes de acción a las diferentes fuerzas políticas, que puedan propiciar consensos respecto de la consecución las modificaciones normativas necesarias. Sin olvidar que son las propias autoridades electorales las encargadas de implementar los cambios acordados y realizar las elecciones en situaciones de emergencia, garantizando en todo momento el respeto a la voluntad de la ciudadanía en las urnas (Thompson, 2020: 13).

Las legislaciones nacionales tampoco dicen nada sobre el tiempo en que las elecciones pueden ser diferidas. Sin embargo, en contextos democráticos en ninguna circunstancia la postergación de las elecciones puede ser indefinida; ello permitiría alargar indebidamente el mandato de los cargos de elección popular, desvirtuando completamente el sentido de la renovación periódica de los poderes públicos en democracia y la anulación de facto del derecho de la ciudadanía a elegir a sus representantes (Concha Cantú, 2022: 233). Si se observa lo que sucedió con la emergencia sanitaria, nos daríamos cuenta de que los comicios para renovar al Congreso de la Nación Argentina fueron los que menos tiempo fueron postergadas (con apenas un mes de retraso) en contraste con lo que sucedió en Paraguay, donde las elecciones municipales fueron prorrogadas prácticamente por un año.

¹⁷ México: INE/CG170/2020 (30 de julio de 2020). Sobre este punto véase Martín Reyes, 2023.

¹⁸ Paraguay: TSJE, Resolución 13/2020 (11 de marzo de 2020).

¹⁹ Paraguay: Ley 6547/2020 (5 de junio de 2020).

TABLA 2
 TIEMPO EN QUE LAS ELECCIONES FUERON POSTERGADAS
 (DE MAYOR A MENOR)

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha de celebración</i>	<i>Núm. de días entre una fecha y otra</i>
Paraguay	Subnacionales	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021	336
Chile 1	Elecciones convencionales constituyentes	25 de octubre de 2020	15 de mayo de 2021	202
Chile 2	Plebiscito nacional proceso constituyente	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020	182
Bolivia	Legislativas y presidenciales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020	168
Uruguay	Subnacionales	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020	140
México	Subnacionales (Coahuila e Hidalgo)	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020	133
República Dominicana	Legislativas y presidenciales	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020	49
Brasil	Subnacionales	4 de octubre de 2020	15 de noviembre de 2020	42
Argentina	Legislativas	14 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021	31

FUENTE: elaboración propia.

No se observa una tendencia predominante respecto del número de días en que las elecciones fueron diferidas durante la pandemia. Con todo, si se quisiera organizar los casos de acuerdo con algún criterio numérico tendríamos lo siguiente. En primer lugar, destacarían los comicios de Chile (2021) y Paraguay (2020) al ser los que más tiempo fueron aplazados, con un intervalo que oscila entre los 200 y 350 días. En segundo lugar, se encontrarían los casos de Chile (2020), Bolivia (2020), México (2020) y Uruguay (2020),

cuyas elecciones fueron prorrogadas en un periodo que va de los 100 a los 200 días. En último lugar, se colocarían las experiencias de República Dominicana (2020), Brasil (2020) y Argentina (2021) donde los comicios fueron retrasados en un rango menor, de entre 30 y 50 días máximo.

En todo caso, las autoridades deben atender los lapsos constitucionales de entrada y salida del poder, esto es, al vencimiento de los mandatos de los cargos de representación popular y las fechas de toma de posesión. Pero, si el periodo de un cargo de elección popular concluye antes de que haya condiciones para celebrar una elección: ¿qué sucede? Aunque no es muy común, ante un escenario como ese, es posible que los países amplíen excepcionalmente la duración de los encargos que se encuentran comprometidos por la dilación de la jornada electoral. Así sucedió en Paraguay en 2020. En ese país la posposición de los comicios municipales implicó una modificación temporal y parcialmente de las reglas de renovación de los cargos municipales establecidas en el Código Electoral.

La razón es obvia, pero de enorme trascendencia: al diferir por un año las elecciones subnacionales, el Congreso Nacional prorrogó, por ese mismo periodo, los encargos de las intendencias y concejalías municipales. A fin de evitar una acefalía de poder, los funcionarios municipales permanecieron en sus cargos hasta la elección de las nuevas autoridades a finales del 2021. Se trata de una anomalía, pues dicha decisión benefició directamente a las personas que en ese entonces ocupaban dichos puestos, permitiéndoles permanecer en el poder más allá de los términos fijados por las leyes vigentes cuando resultaron electas.

Con la intención de ampliar el conocimiento comparado sobre este tema, en el siguiente apartado pongo en las elecciones reprogramadas a nivel nacional con motivo de la pandemia durante los años 2020-2022. Me refiero a los comicios para renovar a los órganos legislativos y presidenciales en República Dominicana (julio de 2020) y en Bolivia (octubre de 2020). A las elecciones legislativas de Argentina (noviembre de 2021). Además del plebiscito nacional de proceso constituyente y las elecciones convencionales constituyentes de Chile (octubre de 2020 y mayo de 2021 respectivamente).

No se pretende realizar un estudio exhaustivo de cada experiencia nacional; la intención de este ejercicio es, en cambio, profundizar mayormente sobre las fórmulas jurídicas empleadas para acordar un aplazamiento electoral bajo la emergencia sanitaria, precisar las autoridades estatales que intervinieron en la decisión y examinar las bases normativas constitucionales y legales que lo permitieron.

V. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES: REPÚBLICA DOMINICANA, BOLIVIA, ARGENTINA Y CHILE

1. *República Dominicana: elecciones legislativas y presidenciales*²⁰

De acuerdo con la Constitución, las elecciones legislativas y presidenciales en República Dominicana debían celebrarse el 17 de mayo de 2020.²¹ No obstante, el 19 de marzo de ese año, el gobierno declaró el estado de emergencia en todo el territorio²² de manera casi simultánea al inicio formal de las campañas electorales.

El aumento de los contagios no hizo esperar sus efectos sobre los comicios. Previo acuerdo con los partidos, agrupaciones y movimientos políticos y de valorar las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil, el 13 de abril de 2020, la Junta Central Electoral (JCE) —ente rector de la organización electoral— pospuso la celebración ordinaria de las elecciones y acordó trasladarlas al 5 de julio de ese mismo año.²³ De acuerdo con la JCE dicha decisión respondía a la causa de fuerza mayor “imprevisible e irresistible” que representaba la emergencia sanitaria.

A diferencia de otros países como Bolivia, los comicios fueron retrasados por poco tiempo (apenas 49 días) y por una sola ocasión. No obstante, ello no quiere decir que la decisión no impactó en las etapas del proceso electoral. Por un lado, prolongó el periodo para realizar proselitismo, de dos meses a casi cuatro meses (del 17 de marzo al 2 de julio). Por otro, la declaración de emergencia modificó la manera en que se desarrollaron las campañas, los actos masivos cambiaron a reuniones virtuales. No fue hasta el 27 de junio de 2020, cuando se levantó el toque de queda, que se reiniciaron las actividades proselitistas presenciales. Antes de esa fecha, las campañas electorales se realizaron por medio de las redes sociales, convirtiéndose el ciberespacio en la nueva cancha de comunicación entre las candidaturas y la ciudadanía (Conde Jiminián, 2021: 533).

La nueva calendarización electoral no impidió que los cargos de presidencia, vicepresidencia y representantes legislativos culminaran debida-

²⁰ Originalmente programadas para el 17 de mayo de 2020, fueron pospuestas para el 5 de julio 2020.

²¹ República Dominicana: constitución (artículos 124 y 209).

²² República Dominicana: Decreto 134-20 (19 de marzo de 2020). Previa autorización otorgada por el Congreso Nacional mediante la Resolución 62-20 de la misma fecha.

²³ República Dominicana: JCE, Resolución 42-2020 (13 de abril de 2020).

mente y permitió a las autoridades electas tomar posesión el 16 de agosto, de conformidad con el marco constitucional (artículo 274). Como en otros países, la Constitución de República Dominicana permite celebrar elecciones extraordinarias (artículo 209.3) siempre y cuando la convocatoria se haga mediante ley, la votación se realice a más tardar 70 días después de la publicación de dicha ley y no coincidan con la celebración de referendos.²⁴ El cumplimiento de estos requisitos corresponde a la JCE.

Aquella disposición aplica, por ejemplo, cuando se anula una elección o se crea o modifica alguna división territorial. No se refiere propiamente al aplazamiento de un proceso electoral ya iniciado, una hipótesis que no está contemplada, ni por la Constitución ni por las leyes de ese país. Por eso lo que la JCE decidió diferir los comicios mediante una resolución administrativa,²⁵ y no mediante una nueva ley de convocatoria expedida por el Congreso.

La JCE fundó su decisión en una interpretación a la Ley Orgánica de Régimen Electoral que la faculta a modificar los plazos para el ejercicio del sufragio cuando lo considere necesario. Con base en la ley electoral, una de las atribuciones de la JCE consiste en

modificar, por medio de disposiciones de carácter general, pero únicamente para una elección determinada, los plazos que establece la presente ley para el cumplimiento de obligaciones o formalidades, o para el ejercicio de derechos, ya sea en el sentido de aumentar o en el de disminuir plazos, cuando a su juicio, fuere necesario o conveniente para asegurar más eficientemente el ejercicio del derecho al sufragio.²⁶

Las elecciones de República Dominicana fueron las primeras en celebrarse bajo la emergencia, convirtiéndose en una experiencia pionera en la implementación de medidas sanitarias durante una elección (Querido, 2021: 54; Conde Juminián, 2021: 523).

²⁴ Si bien se identifican algunos supuestos particulares, como la anulación de elecciones o la creación o modificación de divisiones territoriales, la ley secundaria permite convocar a elecciones extraordinarias “para cualquier otro fin” Ley 15-19 (artículo 92.2).

²⁵ No es la primera vez que la JCE toma una decisión como ésta. Adoptó una determinación similar respecto de las elecciones municipales que debían celebrarse en febrero de ese mismo año. Con la discrecionalidad con que lo dota la Ley 15-19, la JCE suspendió los comicios subnacionales por fallas irreparables en el sistema de voto automatizado que se estrenaría por primera vez a ese nivel de gobierno y convocó elecciones extraordinarias para el 15 de marzo (Delgado Valery, 2021: 72; Conde Juminián, 2021, 537).

²⁶ República Dominicana: Ley 15-19 (artículo 18 numeral 13).

2. Bolivia: elecciones legislativas y presidenciales²⁷

Después de la anulación de los comicios de octubre de 2019 que darían la victoria al entonces presidente Evo Morales y provocaría su repentina renuncia al poder, a finales de ese mismo año el Poder Legislativo convocó a elecciones generales extraordinarias, con la finalidad de renovar el cargo de presidencia (y vicepresidencia), la Asamblea Legislativa (diputaciones y senadurías) y los representantes de los organismos parlamentarios regionales.²⁸ Los comicios debían celebrarse el 3 de mayo de 2020.

Sin embargo, tras la declaración de la pandemia a nivel mundial ocasionada por el coronavirus y la situación de emergencia sanitaria decretada en el país,²⁹ el 21 de marzo de 2020 el Tribunal Supremo Electoral (TSE), mediante un pronunciamiento público, decidió suspender el cronograma electoral e inició un intenso proceso de negociación con los partidos políticos para postergar las elecciones (Ascarrunz, 2021: 175). Como resultado de dicho diálogo, a inicios de junio, el TSE remitió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa Plurinacional, en el que proponía celebrar de los comicios entre el 7 de junio y el 6 de septiembre de 2020. Sin embargo, la Asamblea Legislativa determinó que las elecciones debían realizarse dentro de los 90 días posteriores a la fecha originalmente acordada, estableciendo el 26 de julio como última fecha posible (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 8).³⁰ A pesar de que esta norma fue impugnada, el Tribunal Constitucional rechazó los recursos legales en contra de la ley de convocatoria a elecciones generales.

Luego de nuevas e intensas negociaciones con las fuerzas políticas en contienda electoral, el TSE envió un nuevo proyecto de ley en el que proponía reanudar el calendario electoral en julio y reiteraba el plazo de votación para el 6 de septiembre. En atención a la opinión de los científicos, el poder legislativo aceptaría que las elecciones se realizaran, en un plazo máximo de 127 días computables a partir del 3 de mayo de 2020, es decir, a más tardar el domingo 6 de septiembre, tal y como había sugerido el TSE.³¹ No obstante, al verificarse el pico más alto de casos diarios en el

²⁷ Originalmente programadas para el 3 de mayo de 2020. En un primer momento fueron pospuestas para el 6 de septiembre de 2020, pero posteriormente fueron reprogramadas para el 18 de octubre de 2020.

²⁸ Bolivia: Ley 1266 (de 24 de noviembre de 2019), posteriormente modificada por la Ley 1268 (20 de diciembre de 2019).

²⁹ Bolivia: Decreto Supremo 4179/2020 (12 de marzo de 2020).

³⁰ Bolivia: Ley 1297/2020 (2 de mayo de 2020).

³¹ Bolivia: Ley 1304/2020 (21 de junio de 2020).

país, el TSE postergaría la celebración de los comicios al 18 de octubre.³² Días más tarde, la Asamblea Legislativa respaldaría dicha decisión, con la promulgación de una nueva ley que confirmaría esa fecha como la definitiva para la votación.³³

Como puede observarse las elecciones generales en Bolivia terminaron aplazándose más allá de lo previsto, no sin tensiones entre las fuerzas políticas, por un total de cinco meses. Si a ello sumamos el tiempo que transcurrió desde los eventos de 2019 podríamos decir que la ciudadanía tuvo que esperar prácticamente un año para tener certeza sobre la renovación de los órganos de representación y de gobierno en el ámbito nacional. El contexto de emergencia sanitaria terminaría por alargar el mandato del gobierno provisional encabezado por Jeanine Áñez.³⁴

De acuerdo con la Constitución boliviana, la función del TSE es “organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados”.³⁵ Sin embargo, en Bolivia no había alguna norma que facultara al TSE para suspender el cronograma electoral ni para reprogramar las elecciones, como tampoco alguna normativa que contemplara las razones o supuestos de una interrupción del proceso. En este escenario, era necesaria la autorización del Poder Legislativo para decidir al respecto. Con base en la ley electoral, el TSE puede convocar elecciones sólo si está por terminar algún cargo con mandato fijo establecido por la constitución; en todos los demás casos, los procesos deben ser convocados mediante ley expresa.³⁶

Esto quiere decir que cuando existan circunstancias extraordinarias que modifiquen la fecha de un proceso electoral, se requiere de una ley. Por tal razón, y con la finalidad de subsanar el inicial vicio de legalidad de su decisión, el TSE remitió al órgano legislativo nacional un anteproyecto de ley para que, en uso de sus atribuciones constitucionales, aprobara la realización de la jornada de votación en una nueva fecha. A pesar de que el TSE tuvo que organizar un proceso electoral en un escenario político y social complejo, que se vio agravado por la pandemia, los comicios transcurrieron sin contratiempos, de manera pacífica y con una amplia participación ciudadana.

³² Bolivia: TSE, Resolución 187/2020 (23 de julio de 2020).

³³ Bolivia: Ley 1315/2020 (13 de agosto del 2020).

³⁴ Actualmente (noviembre 2022), Áñez se encuentra privada de su libertad, después de haber sido sentenciada a 10 años de prisión, por terrorismo, sedición y conspiración en contra del gobierno de Evo Morales en el año de 2019.

³⁵ Bolivia: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 208, párrafo 1).

³⁶ Bolivia: Ley 018 (artículo 24 numeral 7).

3. Argentina: elecciones legislativas³⁷

De acuerdo con la ley electoral argentina, los comicios deben celebrarse el cuarto domingo de octubre.³⁸ En ese sentido, las elecciones para renovar a los integrantes del Congreso Nacional estaban previstas para el 24 de octubre de 2021.³⁹ A mediados del 2021, la Cámara Nacional Electoral (CNE)—órgano rector en la materia— decidió conformar un grupo de trabajo que evaluara el posible impacto de la pandemia en el proceso electoral y acordar la adopción de las medidas necesarias para llevar adelante las actividades del cronograma electoral (Querido, 2021: 50). Paralelamente, la Secretaría de Asuntos Políticos y la Dirección Nacional Electoral, que dependen del Ejecutivo nacional, convocaron a los apoderados de los partidos políticos nacionales con la finalidad de abrir el diálogo e intercambio de ideas y de articulación político-institucional (Daverio, 2021: 160).

Por iniciativa presidencial, y a partir del consenso generado entre las diversas fuerzas políticas, el Congreso determinó trasladar la fecha de la votación al 14 de noviembre del 2021, esto es, un mes posterior a la fecha oficial.⁴⁰ De acuerdo con el Congreso, el mes adicional permitiría asegurar la implementación de los protocolos sanitarios y serviría para continuar avanzando con la campaña nacional de vacunación a fin de inmunizar a la mayor cantidad posible de personas.⁴¹

Como en otras latitudes, el marco jurídico argentino no preveía la posibilidad de aplazar las elecciones legislativas en curso. La decisión fue producto de un consenso y el acuerdo de la gran mayoría de las fuerzas políticas, incluida la oposición. Aun así, para asegurar la certeza en la celebración de los comicios, se dispuso que la fecha de las elecciones se modificaría “por única vez”, agregando que la ley no podría “ser modificada ni derogada durante el año calendario en curso en tanto regula un derecho público subjetivo de los partidos políticos, instituciones fundamentales del sistema democrático, a elegir sus candidatos a los cargos electivos previstos en la Constitución Nacional”.⁴² El gobierno nacional formalizaría el nuevo

³⁷ Originalmente programadas para el 14 de octubre de 2021, se trasladaron al 14 de noviembre de 2021.

³⁸ Argentina: Ley 19.945 (artículo 53).

³⁹ Argentina: Decreto 303/21 (7 de mayo de 2021).

⁴⁰ Argentina: Ley 27631 (4 de junio de 2021). Por esa misma ley, la celebración de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) quedó fijada para el 12 de septiembre de 2021 (en lugar de agosto como se hace normalmente).

⁴¹ Argentina: Decreto 358/2021 (4 de junio de 2021).

⁴² Argentina: Ley 27631 (4 de junio de 2022).

cronograma electoral mediante el Decreto 358/2021. Las reglas establecidas permitieron que las personas senadoras y diputadas electas asumieran el cargo con normalidad, el 10 de diciembre de 2021.

4. *Chile: las elecciones constituyentes*

El caso chileno merece un comentario aparte. En el periodo 2020-2022, Chile celebró al menos ocho elecciones,⁴³ tres para decidir la suerte de un largo e importante proceso constituyente en el país y el resto para renovar diversos cargos de elección popular en diferentes niveles de gobierno. De tales experiencias, los comicios que se vieron afectados por la pandemia fueron los ejercicios en torno al proceso constituyente que se tenían programados para otoño del 2020.⁴⁴

Desde finales de 2019 en Chile se vivió un contexto de protestas y movilizaciones sociales por los altos niveles de desconfianza hacia el sistema político y la inconformidad por la desigualdad social (Guzmán-Astete y Müller-Osorio, 2021: 232). Como salida para desactivar la crisis, los distintos partidos del espectro nacional firmaron el “Acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución”, que establecía el itinerario y bases de un cambio constitucional de gran calado.⁴⁵

Con base en lo anterior, la ciudadanía chilena fue llamada a participar en el plebiscito nacional para expresar su acuerdo (o rechazo) con iniciar el proceso constituyente (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 14). El plebiscito fue programado inicialmente para el 26 de abril de 2020.⁴⁶ De tener éxito dicho ejercicio, las elecciones convencionales constituyentes, para elegir a los integrantes de la asamblea encargada de redactar una nueva Constitución, serían celebradas el 25 de octubre de ese mismo año.

⁴³ Me refiero al Plebiscito Nacional de Proceso Constituyente (octubre de 2020) a las elecciones convencionales constituyentes y los comicios municipales (mayo de 2021), las elecciones legislativas y presidenciales (primera y segunda vuelta) (noviembre de 2021) y las elecciones de plebiscito constitucional sobre el nuevo texto constitucional (septiembre de 2022). Es importante destacar que la ciudadanía rechazó el texto constitucional redactado por la Convención Constitucional, por lo que se tiene previsto la celebración de un nuevo plebiscito constitucional con el mismo fin, esto es, someter a consideración de la ciudadanía el texto de una nueva constitución, a finales de este año, el próximo 23 de diciembre de 2023.

⁴⁴ Me refiero al plebiscito nacional proceso constituyente, originalmente planeado para el 26 de abril 2020, cuya fecha fue reprogramada para el 25 de octubre de 2020. Junto a las elecciones convencionales constituyentes, inicialmente programadas para el 25 de octubre, trasladadas a los días 15 y 16 de mayo de 2021.

⁴⁵ Chile: Ley 21.200 (24 de diciembre de 2019).

⁴⁶ Chile: Decreto Supremo 2.445 (27 de diciembre de 2019).

No obstante, debido al avance de la pandemia, en marzo de 2020, los partidos políticos con representación en el Congreso acordaron modificar el calendario electoral, mediante una reforma constitucional. Después de presentarse diferentes iniciativas en el Senado, el plebiscito nacional constituyente fue reprogramado para el 25 de octubre de 2020.⁴⁷ Lo anterior trajo consigo la necesidad de adecuar también el calendario electoral para permitir la elección de los integrantes de la convención constitucional. El Congreso decidió empatar dichos comicios con la elección de alcaldes, concejales y gobernadores regionales, que debían celebrarse el 4 de abril de 2021. Sin embargo, dicha fecha coincidía con las celebraciones de “Semana Santa”, por lo que fueron postergadas hasta el 11 de abril.⁴⁸

Posteriormente, por iniciativa presidencial, el Congreso aprobó una nueva normativa que determinó que la votación se realizaría en dos jornadas: el sábado 10 y domingo 11 de abril.⁴⁹ No obstante, el calendario electoral sería nuevamente modificado, mediante reforma constitucional,⁵⁰ que establecería los días 15 y 16 de mayo como fecha definitiva de los comicios. Por primera vez en la historia de Chile, los comicios se realizarían en dos días (en lugar de uno sólo como había sucedido siempre) con el fin de resguardar la salud de la ciudadanía, y permitirle ejercer su derecho a sufragio de forma más segura y tranquila.

El ordenamiento jurídico chileno vigente al momento de la llegada de la pandemia no contemplaba la opción de posponer los comicios. Las fechas del plebiscito constituyente y las elecciones convencionales habían quedado establecidas en una ley que enmendó la Constitución chilena. Por lo que la única manera para modificar el complejo calendario electoral era mediante otra reforma constitucional. Es claro que dejar la decisión de la postergación de las elecciones en manos del Poder Ejecutivo y el Servicio Electoral (Servel) era impensable en Chile. En palabras del diputado Leonardo Soto Ferrada (2020):

Restringir el derecho a voto de las y los ciudadanos, que tiene rango constitucional, mediante una decisión administrativa o normas infra legales, en un país que goza de un Estado de derecho pleno, es arriesgarse a masivamente judicializar un conflicto, donde está completamente ausente una ley que habilite a estas autoridades a la limitación de este derecho fundamental.

⁴⁷ Chile: Ley 21.221 (26 de marzo de 2020).

⁴⁸ Chile: Ley 21.221 (26 de marzo de 2020).

⁴⁹ Chile: Ley 21.317 (17 de marzo 2020).

⁵⁰ Chile: Ley 21.324 (7 de abril de 2020).

La realización de un amplio acuerdo legislativo fue fundamental para tomar la decisión de reprogramar las elecciones, al igual que la disposición y capacidad institucional de la autoridad electoral para flexibilizar y adecuar la logística y ejecución de las elecciones. En julio de 2020, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al Consejo Directivo del Servel para garantizar la realización del plebiscito y dictara un protocolo con las normas e instrucciones sanitarias necesarias para el correcto desarrollo de los comicios, fijando reglas especiales y adicionales a las que contempla la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios (Guzmán-Astete y Müller-Osorio, 2021: 237).⁵¹

VI. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS PATRONES INSTITUCIONALES

Esta breve descripción de las experiencias nacionales constata que los países no contemplaban en sus marcos legales la posibilidad de modificar las fechas de la jornada electoral en situaciones de emergencia sanitaria, como lo fue la pandemia de COVID-19. Aunque respondieron a una misma situación extraordinaria, las rutas jurídicas para demorar las elecciones durante la pandemia han sido distintas de un país a otro, ya sean reformas legales, normas *ad hoc* o resoluciones administrativas, según las particularidades de cada contexto.

A tal propósito, los poderes legislativos se vieron obligados a reformar las leyes electorales para cambiar “por única ocasión” el día de la elección, como sucedió en Argentina o, incluso, a enmendar las propias reglas constitucionales, resultado de amplios consensos políticos, que permitieran definir nuevas fechas de votación, como acontecería en Chile. En otros casos, los ajustes al calendario electoral se hicieron mediante reformas legales impulsadas por las autoridades electorales y aprobadas por los congresos, como en Bolivia. Mientras que en otros más, como en República Dominicana, fueron determinaciones directas de los organismos electorales encargados de la gestión electoral.

A diferencia de Argentina y Chile, que tomaron la decisión en otoño de 2021, en Bolivia y República Dominicana las modificaciones a los calendarios electorales se realizaron durante el primer semestre de 2020, como una respuesta inmediata a los primeros avances de la pandemia. En contraste con Argentina y República Dominicana, donde los comicios fueron retrasa-

⁵¹ Chile: Ley 21-257 (27 de agosto de 2020).

dos por muy poco tiempo (aproximadamente un mes), en Chile y Bolivia las votaciones fueron diferidas poco más de medio año. Lo que parece sugerir que no hay una correspondencia clara entre el momento de la decisión y el tiempo que las elecciones fueron postergadas. Por último, a pesar de las variaciones temporales reportadas, en todos los casos fueron respetadas las reglas de renovación de los cargos de elección popular que se vieron involucrados con la dilación de los comicios nacionales.

Las elecciones o, mejor dicho, cada una de las etapas de los procesos electorales, constituyen grandes acontecimientos sociales que movilizan a millones de personas y aúnan a sociedades enteras. No existe ningún otro ejercicio estatal, nacional o territorial que presente el mismo grado de magnitud operacional, de participación multitudinaria y de complejidad jurídica y procesal (IDEA Internacional, 2020b). Las características de los sistemas electorales de la región exigen la presencia física del electorado en los recintos de votación. Por lo que, diferir los comicios durante los picos más altos de contagio parecía ser una decisión razonable y justificada. Como hemos podido observar, la dilación de la jornada electoral privilegió los imperativos de sanidad, higiene y seguridad pública para hacer frente a la pandemia (INE-IIDH/CAPEL, 2020: 35).

Con independencia de que la postergación de las elecciones se haya dado dentro del marco legal vigente, o haya tenido que ser modificado, las autoridades electorales jugaron un papel fundamental en al menos dos sentidos: por un lado, en la definición de las medidas adoptadas para resguardar la salud de todas las partes involucradas en el proceso electoral y, por otro, en la construcción de los acuerdos necesarios para facilitar el proceso de toma de decisión institucional que resultara más apropiado en cada país (INE, IIDH y CAPEL, 2020: 36). A pesar de las dificultades presupuestales y las tensiones propias de la vida pública nacional, podemos decir que, en general, los organismos electorales lograron resistir a las presiones políticas y evitar que situación impuesta por la pandemia fuese aprovechada para retrasar los comicios con la intención de beneficiar al gobierno en turno o perjudicar a otras fuerzas políticas.

El aplazamiento de las elecciones en América Latina no generó reacciones considerables en el ámbito internacional, entre otras tantos argumentos, porque se sustentaron en razones sanitarias y contaron con un amplio consenso de los partidos, las instituciones y la sociedad civil. Allí donde fueron necesarios, los cambios a los ordenamientos jurídicos lograron generar la confianza y certeza jurídica suficientes de que los derechos políticos de la ciudadanía serían respetados incluso en condiciones de emergencia sanitaria.

Para ello fue imprescindible que las autoridades encargadas de posponer las elecciones garantizaran ciertas condiciones esenciales, entre las que destacan la precisión de las razones sanitarias y jurídicas que respaldaran su determinación, establecer con claridad por cuánto tiempo los comicios serían diferidos y la observación de las reglas de renovación del poder, esto es, garantizando que no se alteraran la duración que los representantes políticos tienen en sus encargos y las fechas máximas que tienen para abandonarlos.

La pandemia planteó notables retos para la preservación y fortalecimiento de la democracia. En particular, desafió la capacidad de los Estados para renovar el poder político mediante la celebración de elecciones libres, competitivas y transparentes e impactó directamente en cada una de las etapas del proceso electoral, como la selección de candidaturas, el desarrollo de las campañas, el seguimiento y observación de los procesos electorales y las posibilidades de participación política del electorado. Para decirlo brevemente, el COVID-19 puso a prueba la salud de los estados democráticos de derecho, y con ello también a las autoridades involucradas en la convocatoria de las elecciones, principalmente a los parlamentos y organismos electorales. En sus manos estaba en juego, nada más y nada menos, que la credibilidad de los comicios. A la luz de este ejercicio comparado, y a pesar de las dificultades y particularidades de cada caso concreto, podemos afirmar que aquellas han demostrado estar a la altura de la coyuntura extraordinaria que impuso la emergencia sanitaria.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCARRUNZ, Julio. 2021. “Estado de derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia COVID-19: el caso boliviano”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 521-553. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.
- AYALA CORAO, Carlos. 2020. *Retos de la pandemia del COVID-19 para el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos*. Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL), Núm 2020-17. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3596040.
- BICU, Ingrid y WOLF, Peter. 2020. *Elecciones durante el COVID-19: Consideraciones sobre cómo proceder con precaución*. Estocolmo: IDEA Internacional. Dis-

ponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/elecciones-durante-el-covid-19-consideraciones-sobre-c%C3%B3mo-proceder-con-precauci%C3%B3n>.

BULMER, Elliot. 2021. *Los poderes de emergencia. Guía introductoria 18 para la Elaboración constitucional*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/las-poderes-de-emergencia.pdf>.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. 2022. “Hacia una configuración de sistemas electorales con mecanismos de excepción en América Latina”, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Las reformas a la representación política en América Latina*. Ciudad de México: IJJ-UNAM, 219-240. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6_983/10.pdf.

CAVAZOS-GUAJARDO SOLÍS, Marcela. 2022. “La participación político-electoral de la población durante la pandemia: México y Latinoamérica”. *Revista Latinoamericana Ogmios*, 2(5), 362-388. Disponible en: <https://idicap.com/ojs/index.php/ogmios/article/view/88>.

CONDE JIMINIÁN, Jimena M. 2021. “Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia”. En Fuchs, Marie-Christine y Querido, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 521-553. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO (Comisión de Venecia). 2020. *Compilación de la Comisión de Venecia. Opiniones e informes sobre los estados de emergencia*, 16 de abril. Disponible en: https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Compilación-de-los-informes-y-las-opiniones-sobre-los-estados-de-emergencia_1.pdf.

DAVERIO, Gustavo Javier. 2021. “Estado de derecho en emergencia y procesos electorales codo a codo. Una mirada preocupada desde Argentina”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 149-166. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

ESPINOSA SILIS, Arturo. 2021. “Los derechos políticos electorales durante la pandemia”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 21-38. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

FERNÁNDEZ ESQUER, Carlos. 2020. “Pandemia y aplazamiento de elecciones: especial referencia al caso autonómico español”. *IberICONnect*. Dispo-

nible en: <https://www.ibericonnect.blog/2020/10/pandemia-y-aplazamiento-de-elecciones-especial-referencia-al-caso-autonomico-espanol/>.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco. 2007. “La convocatoria electoral”. en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2a. ed., 487-526. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.). 2021. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila. 2021. “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”. *International Journal of Constitutional Law*, 19, 1498-1535. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.

GONZÁLEZ, María Lourdes. 2007. “Órganos electivos: composición y periodos electorales”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, OROZCO, Jesús y THOMPSON, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2a. ed., 124-133. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>.

GUZMÁN-ASTETE, Eugenio y MÜLLER-OSORIO, Gonzalo. 2021. “SARS CoV-2: impacto en la política chilena”, en FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 217-242. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

IDEA INTERNACIONAL. 2020. *Elecciones y COVID-19*. Documento técnico IDEA Internacional, 1/2020. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elecciones-y-COVID-19.pdf>.

IDEA INTERNACIONAL. 2020b. *La gestión electoral durante la pandemia de COVID-19. Consideraciones para los encargados de la toma de decisiones*. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/gestion-electoral-durante-pandemia-covid-19.pdf>.

INE-IIDH-CAPEL. 2020. *El COVID-19 y las elecciones en América Latina*. Fascículo 3. América Latina: elecciones en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://www.mujeresyconstitucion.cl/wp-content/uploads/2021/02/Fasci%C3%81culo-3.pdf>.

JARAMILLO HUAMÁN, Cristian Arturo. 2022. “Elecciones en América Latina durante la COVID-19 análisis estadístico del impacto de los procesos electorales en el número de casos registrados”, presentado para su discusión en el Seminario Permanente de “Reformas Electorales y Democracia 2022”. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2022/02/Elecciones-y-COVID_C7.pdf.

MARTÍN REYES, Javier. 2023. “Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19”, en SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y SALAZAR UGARTE, Pedro (Coords.). *Estado de México, Tomo 4, Colección La década COVID en México: los desafíos de la pandemia desde las Ciencias Sociales y las Humanidades*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 267-294. Disponible en: https://decadacovid.humanidades.unam.mx/wp-content/uploads/DCM_tomo-4_estado_derecho.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Washington, DC.: OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.

QUERIDO, Leandro. 2021. “Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19”. En FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, Estado de Derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 39-62. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel J. 2020. “Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones”, en BARCELÓ ROJAS, Daniel, DÍAZ RICCI, Sergio, GARCÍA ROCA, Javier y GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA, María Elizabeth (coords.), *COVID-19 y parlamentarismos. Los parlamentos en cuarentena*. Ciudad de México: IIJ-UNAM, 331-344. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6225/26.pdf>.

SALMORÁN VILLAR, Guadalupe y SALGADO RODRÍGUEZ, Luis. 2020. “Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones en Coahuila e Hidalgo”, en SALMORÁN VILLAR, Guadalupe, MARVÁN LABORDE, María y GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coords.), *Emergencia COVID-19, democracia y procesos electorales*. Serie de Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia, núm.

21. Ciudad de México: IIJ-UNAM. Disponible en: <https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/158>.
- SALMORÁN VILLAR, María de Guadalupe. 2022. “Los poderes de emergencia. Una revisión a la luz de la pandemia COVID-19”. *Revista Teoría Política, Nueva Serie*, XII, 467-473. Disponible en: <https://journals.openedition.org/tp/2781>.
- SOTO FERRADA, Leonardo. 2020. *Proyecto de reforma constitucional para asegurar el derecho a sufragio de las personas contagiadas con COVID-19 en el plebiscito nacional*, 2 de septiembre. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/62524/4/13760-07.pdf>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 1978-2022. Tabla “Declaratorias de Emergencia COVID-19”. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 10 de febrero de 2021. Fecha de publicación: 11 de febrero de 2021. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/1ObservatorioREFPOL_DeclaratoriasdeEmergencia_COVID-19.pdf.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 1978-2022. Tabla “Medidas Sanitarias para las elecciones 2021 en América Latina”. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 10 de febrero de 2021. Fecha de publicación: 11 de febrero de 2021. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/elecciones-y-covid-19/>.
- THOMPSON, Joseph. 2020. *Dimensiones que inciden en la organización de procesos electorales en tiempos de pandemia*. Fascículo 2. San José: IIDH/CAPEL. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/en/component/content/article/fasciculo-2-dimensiones-que-inciden-en-la-organizacion-de-procesos-electorales-en-tiempos-de-pandemia?catid=28:democracias-autenticas-funcionales-e-incluyentes&Itemid=101>.
- ZOVATTO, Daniel. 2021. “Postergar o no postergar comicios: las lecciones de un mundo en pandemia”. *La Nación*, 31 de marzo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/postergar-o-no-postergar-las-elecciones-las-lecciones-de-un-mundo-en-pandemia-nid31032021/>.

PANDEMIA, DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA: EXPLORANDO LOS EFECTOS DEL COVID-19 EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN 18 PAÍSES DE LA REGIÓN

Camilo SAAVEDRA HERRERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Pandemia y respuestas gubernamentales*.
III. *Democracia y elecciones en pandemia*. IV. *COVID-19 y participación electoral*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Entre enero de 2020 y diciembre de 2022 se celebraron 25 elecciones nacionales —15 legislativas y 10 presidenciales— en 14 países de América Latina. Todas, salvo una —la de enero de 2020 en Perú—, se efectuaron después del 11 de marzo de 2020, fecha en la que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que la enfermedad que causa la infección del Coronavirus 2 del Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS-CoV-2) se había convertido en una pandemia. Aunque el riesgo e incertidumbre hicieron al aplazamiento la respuesta más común durante los primeros meses, los países de la región poco a poco ajustaron sus calendarios y procedimientos de votación a la agenda que fue marcando el Coronavirus de 2019 (COVID-19).

La regularidad electoral no fue, pues, una de las bajas de la pandemia en América Latina. Esto no quiere decir, sin embargo, que las consecuencias que produjo en el funcionamiento de los regímenes políticos de la región hayan sido menores. De hecho, como lo ha documentado una literatura cada vez más amplia, las secuelas han sido evidentes en asuntos múltiples

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

como, por ejemplo, el uso de poderes de emergencia y la restricción de derechos fundamentales (Gargarella, 2020; Lundgren et al., 2020; Scheinin 2020; Freidenberg y Saavedra Herrera, 2021a), el desempeño de las autoridades gubernamentales (Blofield, Hoffmann y Llanos, 2020; Passos y Acácio, 2021; Ramírez de la Cruz et al., 2020; Freidenberg y Saavedra Herrera, 2021b), la interacción entre distintos niveles de gobierno (Nader y Fuchs, 2021; González Martín y Serna de la Garza, 2020), la difusión de información a través de medios tradicionales y no tradicionales (Ceron et al., 2021), por mencionar algunos.

Con todo, a tres años de la irrupción del COVID-19, la información con la que se cuenta aún no es suficiente para saber con claridad qué efectos produjo en la democracia global o regional, ni para, en todo caso, comprender la forma en que contribuyó a profundizar el proceso de declive, retroceso o erosión que un volumen de estudios cada vez mayor ha descrito (Bermeo, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018; Diamond y Plattner, 2015; Diamond, 2015; Ginsburg y Huq, 2018). Esta limitación hace que, en términos académicos, resulte hoy más productivo preguntarse qué consecuencias produjo la pandemia en aspectos concretos del funcionamiento del sistema político y no en el estado de la democracia en general.

El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación cuyo objetivo principal es profundizar en la comprensión teórica y empírica de la relación entre pandemia y resiliencia de la democracia en América Latina. Con el fin de contribuir a este proyecto colectivo, el trabajo explora cuáles fueron los efectos del COVID-19 en uno de los aspectos más elementales de la vertiente electoral de las democracias contemporáneas: la participación en los comicios.

Este es, ciertamente, un tema al que se ha prestado cada vez mayor atención en los años más recientes (Constantino et al., 2021; Picchio y Santolini, 2022; Santana et al., 2020; Scheller, 2021). Pese a lo interesantes de sus perspectivas metodológicas y la riqueza de la evidencia empleada, esta floreciente literatura no ha arrojado hasta ahora resultados concluyentes. Ello, aunado al hecho que de gran parte de las investigaciones sobre la región latinoamericana se concentran en países o jurisdicciones subnacionales específicas (Lizama Carrasco, 2021; Andreis y Lizama, 2021), hace que explorar esta relación resulte no sólo plausible sino conveniente.

La exploración que ofrece este trabajo parte de un análisis comparativo de las medidas adoptadas por los gobiernos de la región que utiliza como fuente información a la base de datos del proyecto Coronavirus Government Response Tracker de la Universidad de Oxford (Hale et al.,

2021).² Entre los múltiples indicadores que contiene esta base de datos se emplean específicamente dos: a) el Índice de Severidad de las Respuestas Gubernamentales, una medición que permite conocer de manera diacrónica la intensidad de las medidas de confinamiento que adoptaron los países y b) el Índice de Apoyo Económico, indicador que mide el nivel de las ayudas económicas que los gobiernos implementaron a lo largo del tiempo.

Una vez caracterizadas las restricciones y medidas que se instrumentaron, el trabajo emplea herramientas de estadística descriptiva e inferencial para realizar un análisis diacrónico de la participación en las elecciones nacionales celebradas en 18 países de la región en los últimos 40 años.³ Este análisis usa como fuentes de información a la versión más reciente de la base de datos del proyecto V-DEM: Variedades de la Democracia (Coppedge et al., 2022) y la Voter Turnout Database del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional, 2022). Con base en este análisis, el trabajo concluye que la pandemia efectivamente afectó participación electoral en la región, aunque de manera moderada y heterogénea.

El resto del texto se organiza en cinco secciones. La primera expone los resultados del análisis comparado de las respuestas gubernamentales a la pandemia; la segunda examina también en clave comparativa la trayectoria de la democracia y la celebración de comicios; la cuarta explora las consecuencias de la pandemia en la participación electoral en los países de la región y, la quinta ofrece reseña los hallazgos de la investigación.

II. PANDEMIA Y RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

Los primeros registros del surgimiento de una enfermedad propiciada por un nuevo coronavirus datan de los últimos días de 2019 y provienen de la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la regional central de China continental.⁴ La peculiaridad de los síntomas y el aumento de casos motivó

² La información sobre las características y participantes del proyecto está disponible en su página oficial: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/covid-19-government-response-tracker>. La base de datos, el libro de códigos y la explicación sobre cómo se construyeron los diferentes índices está disponible en: <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>.

³ Los países incluidos en esta investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁴ Inicialmente se creyó que el primer brote surgió entre personas que visitaron el mercado de mariscos de Wuhan en la segunda quincena de diciembre. Estudios posteriores muestra-

la emisión de una alerta sanitaria y el inicio de una cuarentena en la ciudad a partir del último día de ese año. Al poco tiempo, esas medidas fueron emuladas por otras ciudades buscando, específicamente, mitigar el impacto en la propagación del virus de Chyunyun, el periodo de cuarenta días que duran las festividades del año nuevo chino y que en 2020 inició el 10 de enero.

Los primeros casos fuera de China se detectaron también durante la primera quincena de enero, primero en Tailandia, luego en Japón, y posteriormente en Corea del Sur. La preocupación por la velocidad que fue adquiriendo la propagación alcanzó su primer momento crítico internacional el 30 de enero, fecha en la que la OMS declaró al COVID-19 como “emergencia sanitaria de preocupación internacional”.⁵ Con todo, la enfermedad continuó propagándose, provocando no sólo un aumento en el número de personas contagiadas y fallecidas sino una dispersión territorial aún más veloz. Por esta razón, el 11 de marzo la OMS consideró que no se trataba ya solamente de una emergencia sanitaria sino de una pandemia.⁶

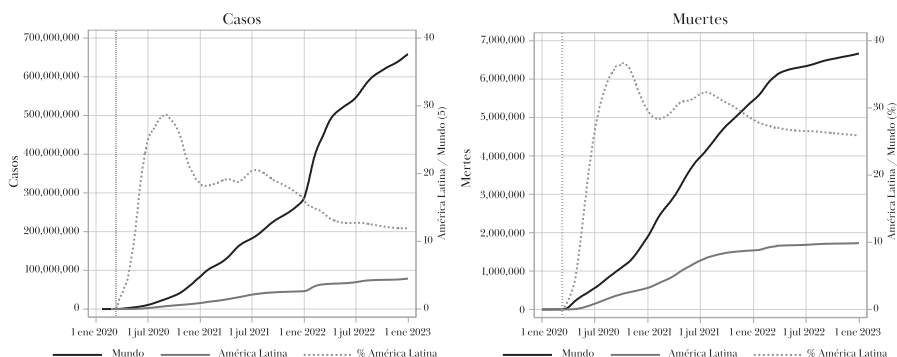
En América Latina, los primeros casos se presentaron en Brasil y México los últimos días de febrero, y en Argentina y República Dominicana los primeros días de marzo. La dispersión se profundizó en las semanas posteriores y, para el 24 de marzo, había registros del virus en todos los países que se analizan en este trabajo. La gráfica 1 da cuenta de la velocidad de la propagación de la enfermedad poniendo atención ya no sólo lo ocurrido en aquellos primeros meses sino a lo largo de los tres años que han transcurrido desde su aparición. Ahí se observa, primero, el incremento sostenido en el mundo en el número de casos, cuya velocidad fue aún mayor, al menos a la luz de los datos oficiales, durante 2022. Y, segundo, una reducción del crecimiento del número de muertes causadas por el coronavirus también a partir de 2022.

ron que esto no fue así y que el “paciente cero” pudo ser un adulto mayor que presentó síntomas a inicios de ese mes o un hombre de 55 años que enfermó a mediados de noviembre. Véase: Huang, Chaolin *et al*, “Clinical features of patients infected with 2019 novel coronavirus in Wuhan, China”, *The Lancet*, vol. 395, núm. 10223, febrero de 2020, disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30183-5/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30183-5/fulltext).

⁵ Organización Mundial de la Salud, Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV), 30 de enero de 2020. Disponible en: [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁶ Organización Mundial de la Salud, Coronavirus disease 2019 (COVID-19): Situation Report -51, 11 marzo de 2020. Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10.

GRÁFICA 1 PROPAGACIÓN DEL COVID-19, 2020-2022 CASOS Y MUERTES CONFIRMADAS POR DÍA



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del Coronavirus Government Response Tracker.

Las dinámicas de contagio y fallecimientos en América Latina han sido semejantes a las globales, aunque no iguales. En la misma gráfica 1 se aprecia que el aumento de casos confirmados en la región fue mayor en la región que a nivel mundial y, de hecho, en la segunda mitad de 2020, los contagios en América Latina llegaron a representar casi 30% del total global. Algo semejante ocurrió con las personas fallecidas cuyo número acumulado en la región llegó a representar, entre el tercero y cuarto trimestre de 2020, casi 40% de todas las muertes atribuidas al COVID.

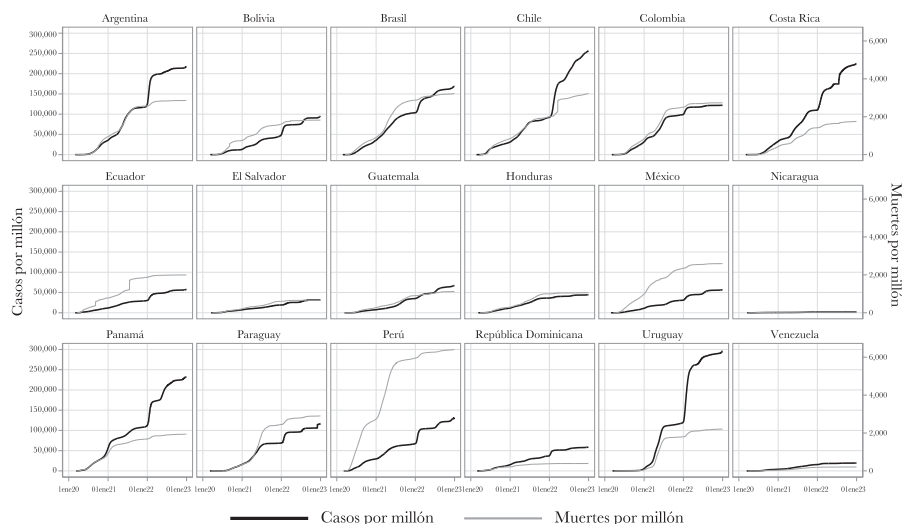
Ciertamente, a partir de 2021 y, sobre todo durante 2022, se observa una reducción en la velocidad del crecimiento de casos, la cual coincide con la tendencia global y parece estar relacionada también con la aparición de las vacunas y, en general, al aprendizaje que se acumuló en los primeros meses. No obstante, es notable que en el porcentaje de muertes en la región respecto del global sea mayor al porcentaje de casos, lo cual posiblemente esté asociado a la debilidad de los sistemas de salud de la región y a las condiciones de pobreza que padece una parte importante de la población que habita en ella.

Más allá del contraste entre la región y el mundo, son evidentes las diferencias que vivieron los países latinoamericanos en cuanto a la intensidad de la propagación de la enfermedad y sus efectos. Como se ve en la gráfica 2, las dinámicas de crecimiento en el número de contagios fueron diferentes en Argentina y Chile a las de El Salvador, o inclusive Nicaragua y Venezue-

la. Dado que estas cifras están basadas en información oficial que generaron los gobiernos de los respectivos países, es necesario tomarlas con ciertas reservas porque detrás de ellas puede haber sesgos asociados a aspectos tan diversos como el número de pruebas realizadas o el propio de interés gubernamental en generar por medio de ella una percepción de éxito o, en todo caso, de menor alerta. Aún con estas reservas, es perceptible una importante heterogeneidad en los estragos que parece haber generado el COVID-19, al menos a la luz de lo que revela la información de casos y muertes por millón de habitantes.

GRÁFICA 2

LA PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA, 2020-2022 CASOS Y MUERTES CONFIRMADAS POR MILLÓN DE HABITANTES EN 18 PAÍSES



FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos del Coronavirus Government Response Tracker.

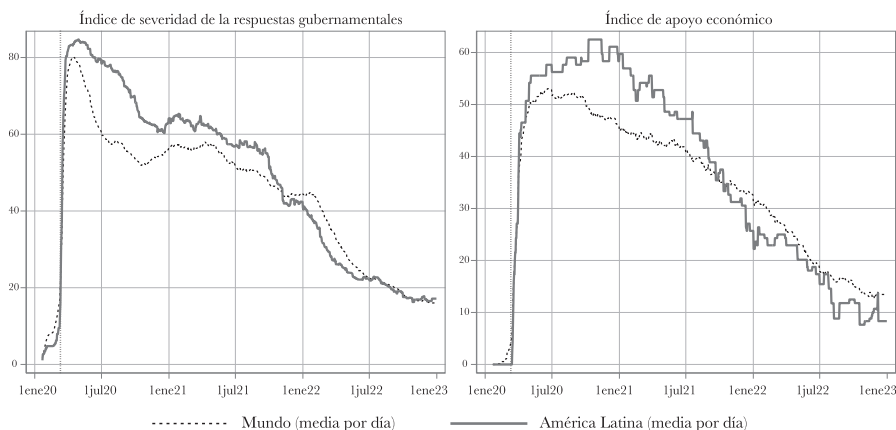
¿Cómo reaccionaron los gobiernos de la región a la pandemia? Una forma de responder esta pregunta es, como se anunció en la introducción, usando los datos del Coronavirus Government Response Tracker de la Universidad de Oxford, particularmente a los índices de Severidad y Apoyo Económico que miden, respectivamente, la intensidad de la restricción y al alcance de las ayudas otorgadas por los gobiernos. La gráfica 3 muestra

los valores medios diarios de ambos índices en el periodo 2020-2022, comparando nuevamente los datos globales con los relativos a América Latina. En ella se aprecia de nueva cuenta que las tendencias de la región son semejantes a las mundiales, pero no idénticas. Es decir, se observa el ascenso rápido y la caída paulatina tanto de las restricciones como de los apoyos económicos.

En cuanto al Índice de Severidad es notable específicamente que desde el inicio de la pandemia y hasta finales de 2021, las restricciones fueron en promedio más rígidas en la región que en el mundo. Además, el descenso sostenido que se observa a partir de 2021 es más intenso en la región durante 2022. Los datos relativos al Índice de Apoyo Económico indican una dinámica similar, con crecimientos acelerados en el primer año y descensos igualmente rápidos a partir del segundo y durante el tercer año. En resumen, los países de América Latina fueron en promedio más veloces tanto al imponer restricciones como al eliminarlas, y lo mismo ocurrió en lo que se refiere al otorgamiento de ayudas económicas.

GRÁFICA 3

RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A LA PANDEMIA, 2020-2022 MEDIAS POR DÍA DE LOS ÍNDICES DE SEVERIDAD Y APOYO ECONÓMICO



FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos del Coronavirus Government Response Tracker.

Como en el caso de los indicadores relacionados con la propagación de la enfermedad, detrás de estas tendencias generales hay trayectorias relativamente heterogéneas entre unos y otros países. En la gráfica 4 se aprecia

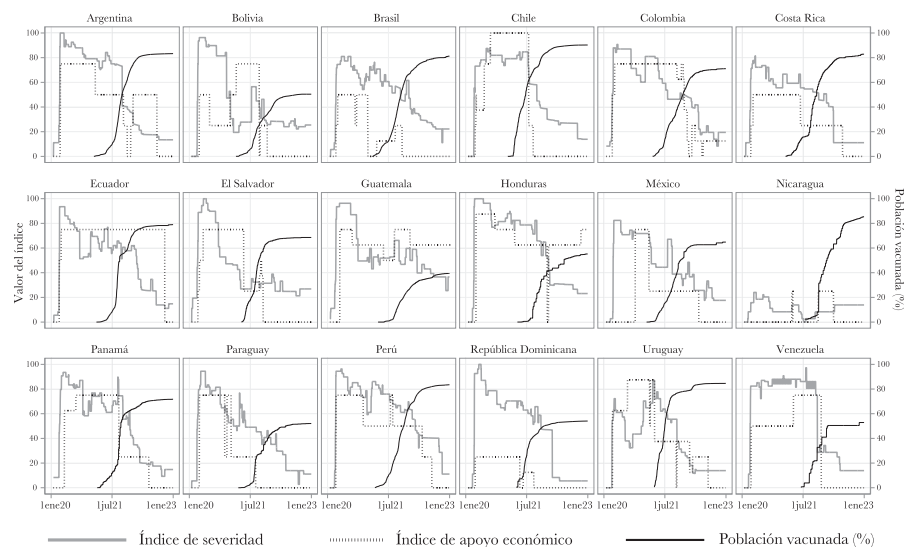
que la trayectoria del Índice de Severidad fue en lo general similar, con excepción de Nicaragua, donde el confinamiento y restricciones a la movilidad lucen mucho menores. De hecho, una cuestión reveladora de esa gráfica es la forma en que convergió el incremento de la población vacunada con la disminución de las restricciones o, más específicamente, de los valores del referido Índice.

En el caso del otro Índice, el de Apoyo Económico, se aprecia una disparidad significativamente mayor, la cual es identificable en las trayectorias de cada país, que en algunos casos presentaron oscilaciones y otros descensos sostenidos. En Argentina, por ejemplo, se observa un incremento durante 2020, una caída importante en 2021 y un incremento posterior que se sostiene en parte de ese año y el siguiente, para luego descender definitivamente. En México, en cambio, se aprecia un crecimiento temporal de los valores del índice y luego una caída paulatina desde finales de 2020.

GRÁFICA 4

RESPUESTAS GUBERNAMENTALES A LA PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA, 2020-2022

VALORES DIARIOS DE LOS ÍNDICES DE SEVERIDAD Y APOYO ECONÓMICO EN 18 PAÍSES



FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos del Coronavirus Government Response Tracker.

¿Qué implica la información proporcionada hasta aquí? Para los efectos de este trabajo, la principal implicación de los datos que se han mostrado en esta sección se refiere a las múltiples dificultades asociadas con organizar y participar en elecciones en contextos de confinamiento, con restricciones a la movilidad y en condiciones económicas complicadas. Esto hace que resulte necesario comprender cuáles fueron esas elecciones que se organizaron en países donde la democracia no se encontraba en el mejor momento al inicio de la pandemia.

III. DEMOCRACIA Y ELECCIONES EN PANDEMIA

Uno de los ejes del debate académico sobre el tema era ya, desde tiempo atrás, el retroceso que diversos especialistas subrayaron mediante conceptos como erosión, declive, desafección o inclusive colapso. Como se dijo en la introducción del trabajo, a tres años del inicio de la pandemia, parece aún muy pronto para evaluar los efectos que ella produjo en el estado de la democracia global. Esto no quiere decir, sin embargo, que no sea conveniente proporcionar información que permita comprender cuál era el estatus que prevalecía cuando apareció el COVID-19. Como se expondrá a continuación, ello servirá en última instancia para contextualizar la dinámica de celebración de elecciones en la región y, posteriormente, para explorar los posibles efectos de la pandemia en la participación en los comicios.

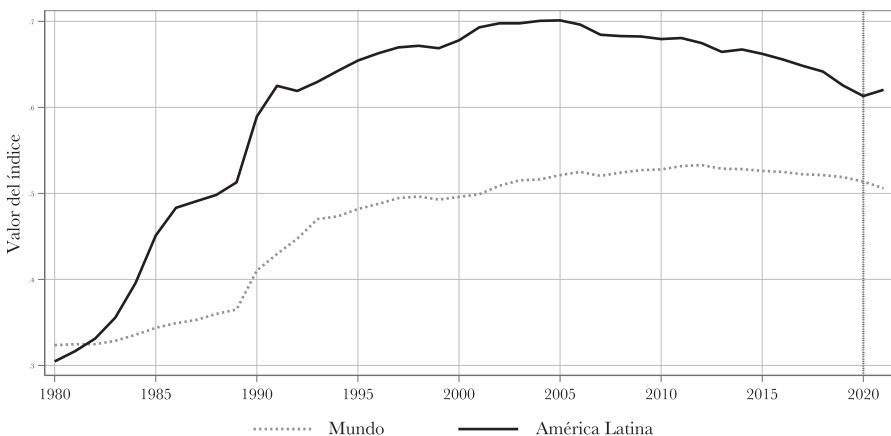
El Índice Democracia Electoral —construido en el marco del proyecto de Variedades de la Democracia (V-DEM)— es una de las mediciones disponibles en la actualidad que permiten contar con una imagen de la trayectoria de la vertiente más elemental de este tipo de régimen político: la electoral. La gráfica 5 muestra los valores medios por año de este índice tanto mundial como en América Latina en particular, durante el periodo 1980-2021, es decir, desde los años en que podría ubicarse el inicio de la tercera ola de democratización en la región, hasta el año respecto del que se cuenta con información más reciente. Ahí se observa, en primer lugar, que América Latina ha tenido, prácticamente desde 1982, valores medios más altos que los globales, lo cual, para decirlo de otra manera indica que, en términos electorales, ha sido una región en promedio más democrática que el mundo.

GRÁFICA 5

LA DEMOCRACIA ELECTORAL, 1980-2021

VALORES MEDIOS DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA

ELECTORAL DE V-DEM



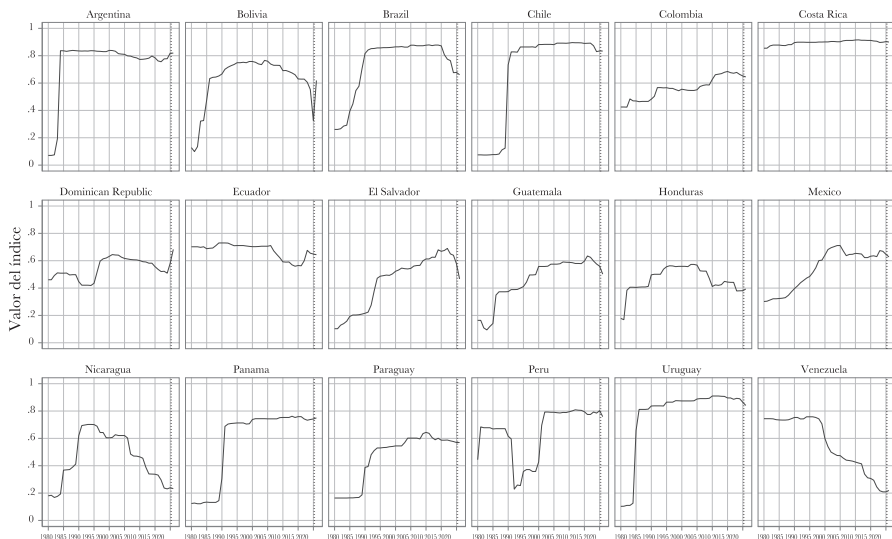
FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos V-DEM 12.

En segundo lugar, la gráfica revela una trayectoria incremental de los valores del índice durante las décadas de 1980 y 1990, y un declive moderado a partir de 2005, en el caso de América Latina, y de 2010 a nivel mundial. En otras palabras, la información de este Índice ofrece indicios en el sentido de que el posible declive o retroceso democrático del que han hablado diversos especialistas pudo haber comenzado a ocurrir en la región antes que en otros lugares del mundo. No obstante, los valores medios de la región continúan siendo superiores a los valores globales y, de hecho, en ella se observa un tenue repunte en 2021 que pudo haber sido propiciado por cambios en los datos de ciertos países.

La gráfica 6 presenta los valores del Índice de Democracia Electoral en 18 países de la región en el mismo periodo 1980-2021. En ella se aprecian cambios incrementales abruptos como son las de Argentina, Brasil, Chile, Panamá o Uruguay; casos con crecimientos paulatinos como Colombia, El Salvador o México; países con deterioros sostenidos como Nicaragua y Venezuela; y naciones con una importante estabilidad como Costa Rica. Si se pone atención a los datos de los años más recientes, destacan además los cambios significativos en las trayectorias de Bolivia y República Dominicana, en ambos hacia arriba, así como en Brasil, El Salvador y Guatemala en dirección contraria.

GRÁFICA 6

LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA, 1980-2021 VALORES DEL ÍNDICE DE DEMOCRACIA ELECTORAL DE V-DEM EN 18 PAÍSES



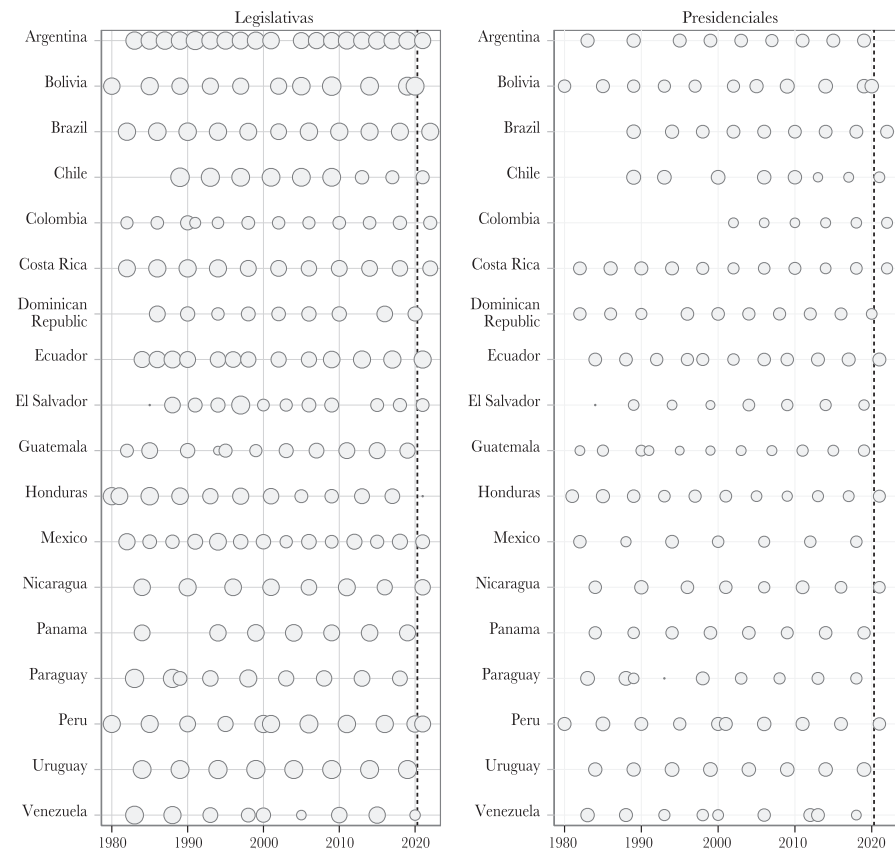
FUENTE: elaboración propia con información de la base de datos V-DEM 12.

Una de las características de las dinámicas políticas de la región es la forma en la que las elecciones han echado raíces, a pesar de las divergentes trayectorias que han tenido los países que la integran. De acuerdo con los datos de IDEA Internacional (2022), a partir de 1980 y hasta diciembre de 2022, se efectuaron 360 elecciones nacionales en los 18 países considerados en este estudio, 196 legislativas y 164 presidenciales. Como muestra la gráfica 7, Argentina y Ecuador son los que más comicios celebraron (28 y 24, respectivamente), y Nicaragua, Uruguay y Panamá lo que menos (16 los dos primeros, 15 el tercero). Aunque hay diferencias notables asociadas a factores como las dinámicas de sus procesos de cambio político o el diseño de sus sistemas electorales, la evidencia muestra que la regularidad electoral no ha sido alterada, con todo y que la región ha enfrentado emergencias de gran escala como el propio COVID.

Gráfica 7

ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA, 1980-2022

AÑOS EN LOS QUE SE CELEBRARON ELECCIONES NACIONALES EN 18 PAÍSES



FUENTE: elaboración propia con información la Voter Turnout Database de IDEA Internacional.

La consecuencia más evidente que produjo el COVID fue el aplazamiento (ver Salmorán, en este libro). Entre los ejemplos de ello destacan Argentina, cuyas elecciones legislativas pasaron del 24 de octubre al 14 de noviembre de 2021; Bolivia, donde la fecha de la elección pasó del 3 de mayo, al 6 de septiembre y luego al 18 de octubre de 2020; el referéndum constitucional chileno que se movió del 26 de abril al 25 de octubre de 2020, y República Dominicana, que reprogramó sus elecciones presidenciales y legislativas del 17 de mayo al 5 de julio de 2020.

De manera complementaria al aplazamiento, los países de la región instrumentaron un conjunto amplio de medidas de toda índole para reducir riesgos, proteger la salud de las personas y propiciar la participación. Desde que se declaró la pandemia en marzo de 2020 y hasta diciembre de 2022, se celebraron 24 elecciones nacionales, 14 legislativas y 10 presidenciales, en 14 de los 18 países que se estudian en este trabajo. Los cuatro en que esto ocurrió así son Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay, pero ello no necesariamente supone que se realizaran otro tipo de comicios para elegir autoridades distintas a las nacionales.

IV. COVID-19 Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

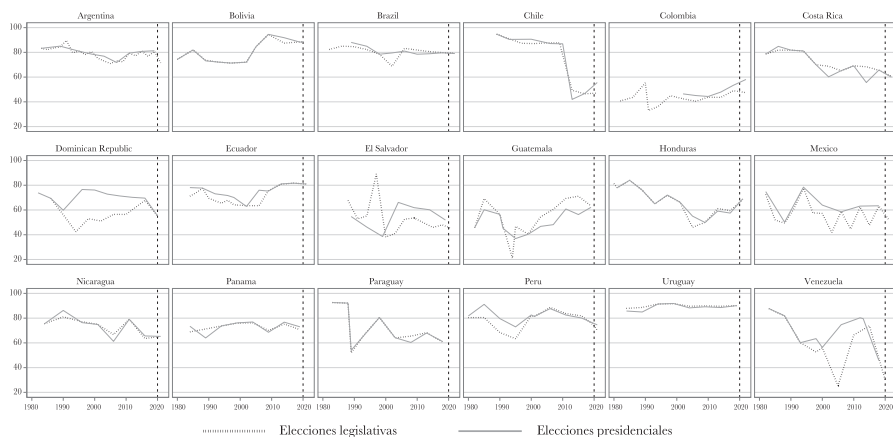
La participación electoral es fundamental para el funcionamiento de la democracia. En términos teóricos, es un elemento que iguala a las personas al momento de sufragar y contribuye para dotar de legitimidad a las personas que resultan elegidas. Empíricamente se le ha medido regularmente calculando el porcentaje de personas que sufragaron del total de personas incluidas de la lista electores y se la ha explicado considerando factores políticos como, por ejemplo, el interés que genera por los temas vinculados a los comicios o los niveles de competitividad de las contiendas (Merrifield, 1993; Blais y Lago, 2009), o factor climáticos como la lluvia o la temperatura en el día de la jornada de votación (Persson et al., 2014; Gomez et al., 2007; Eisinga et al., 2012).

En América Latina se han presentado niveles muy heterogéneos de participación electoral, cuyas diferencias están relacionadas con la clase de elección de que se trate, pero también con las dinámicas políticas y sociales de cada país (Béjar et al., 2020) e inclusive con la obligatoriedad del voto que existe en más de la mitad de las naciones de la región (Power, 2009). Para comprender las similitudes y diferencias en estos niveles de participación, la gráfica 8 muestra los datos correspondientes a 357 de las 360 elecciones nacionales que se celebraron en el periodo 1980-2022 —se excluyes tres porque que no se contó con información de ellas—. En la gráfica es posible identificar al menos dos trayectorias diferentes: en países como Argentina, Brasil, Panamá o Uruguay las cifras han sido bastante estables han sido bastante estables, independientemente del tipo de elección; mientras que otros, como El Salvador, México, República Dominicana o Venezuela, se caracterizan por niveles ampliamente divergentes en el tiempo y entre elecciones presidenciales y legislativas.

GRÁFICA 8

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA, 1980-2022

ELECCIONES LEGISLATIVAS Y PRESIDENCIALES EN 18 PAÍSES



FUENTE: elaboración propia con información la Voter Turnout Database de IDEA Internacional.

NOTA: la gráfica no incluye los datos correspondientes a las elecciones presidenciales y legislativas celebradas en El Salvador en 1984 y 1985, respectivamente, ni de las presidenciales de Paraguay de 1993, porque no se contó con información de ellas.

Ahora bien, la imagen es relativamente distinta cuando se analizan los datos de manera agregada, pues se observa una participación media mayor en las elecciones presidenciales que en las legislativas. Durante todo el periodo analizado, la media de participación fue 69.72, una cifra que, sin embargo, sube 71.25 si se consideran sólo las 162 elecciones presidenciales y baja a 68.45 en el caso de las 195 legislativas. La obligatoriedad del voto parece haber tenido igualmente un efecto en la participación, pues las 261 elecciones en las que el voto fue obligatorio presentaron una media de 74.77 (73.84 en las presidenciales y 75.89 en las legislativas), que contrasta con el 55.99 que corresponde a las elecciones en las que esto no fue así.

Cuando se pone el foco en las 24 elecciones efectuadas con posterioridad al inicio de la pandemia, estas diferencias se sostienen, pero lo más importante que revela la información es una diferencia de poco más de cinco puntos en la participación media. Como se dijo, la participación promedio en todo el periodo fue 69.72, pero de 64.52 si se consideran sólo las cifras posteriores a marzo de 2020. Esta diferencia se observa también desglosando la información por clase de elección, pues en el caso de las 14 legislativas

posteriores a la irrupción del COVID la media fue de 61.57 y de 68.64 en de las 10 presidenciales.

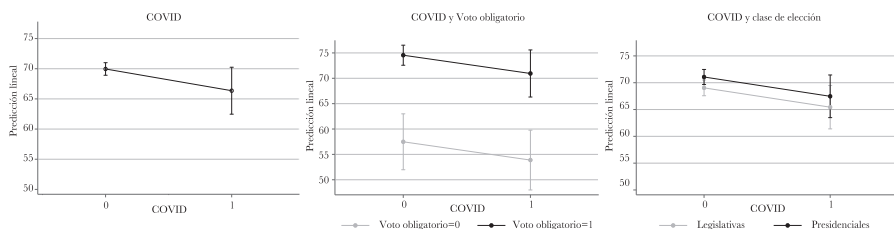
<i>Cuadro 1</i> <i>Determinantes de la participación electoral</i>		
<i>Variables</i>	<i>Coeeficientes</i>	<i>Errores estándar robustos</i>
COVID (No=0, Sí=1)	-3.601*	-2.075
Obligatorio (No=0, Sí=1)	17.064***	-2.56
Presidencial (No=0, Sí=1)	2.027**	-1.021
Índice de Democracia Electoral (Valores del índice de V-DEM 12)	-2.18	-3.158
Constante	63.329***	-4.156
Observaciones	357	
R cuadrada	0.611	
Modelo de regresión lineal con errores estándar robustos. Para controlar las diferencias por país se incluyeron variables “dummy” para cada caso. Por cuestiones de espacio, los resultados de estas variables no se reportan en al cuadro.		
* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001		

Si se añade al análisis la obligatoriedad del voto, es también perceptible una diferencia, aunque menor en las elecciones donde éste se aplica. La media general de las elecciones con voto obligatorio posteriores al COVID fue de 73.16 (71.51 en las legislativas y 75.35 en las presidenciales); en cambio, las que se efectuaron en la ausencia de esta norma fue de 52.42 (48.32 en las legislativas y 58.57 en las presidenciales).

La información presentada hasta este punto indica que, en principio, la pandemia produjo un efecto negativo en la participación electoral. Para profundizar en el examen de esta cuestión, el cuadro 1 presenta los resultados de la estimación de un modelo de regresión lineal en el que las observaciones son las 357 elecciones efectuadas en el periodo 1980-2022 que se han venido analizando. La variable por explicar es, obviamente, la participación electoral, y las variables cuyos efectos se pretende explorar son: 1) COVID, que indica si la elección tuvo lugar después de que se declaró la pandemia o

no; 2) obligatorio, que revela si en el país y año determinados existían normas que establecían la obligatoriedad del voto; 3) presidencial, que precisa si la elección fue de esta clase o no; y 4) Índice de Democracia Electoral, que registra los valores que el país correspondiente obtuvo en este indicador de V-DEM 12 en el año de la elección. Para controlar las condiciones específicas de cada país, se incluyeron variables binarias (o “dummy”) para cada uno de ellos, aunque no se reportan en el cuadro.

GRÁFICA 9
ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS VARIABLES
DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL



FUENTE: elaboración propia con base en el modelo del Cuadro 1.

Como se aprecia en el cuadro, las variables COVID, obligatorio y presidencial son estadísticamente significativas, no así la variable Índice de Democracia Electoral. En el caso la primera, el coeficiente es negativo, lo cual indica que las elecciones celebradas en el contexto de la pandemia están asociadas a un descenso en la participación electoral que, de acuerdo con este modelo es de 3.6 puntos porcentuales. Esta relación queda más clara si se observa el primer cuadrante de la gráfica que presenta las estimaciones para los valores 0 y 1 de la variable COVID. Ahí se aprecia no sólo este descenso, sino también un intervalo de confianza mucho mayor cuando esa variable adquiere el valor de 1, el cual se explica por la mucho menor información que implica la cantidad de elecciones celebradas en el marco de la pandemia (24), respecto de las realizadas previamente (333).

La información del cuadro 1 revela que la variable Obligatorio es la que produce un efecto más pronunciado en la participación. Este efecto, que es de 17 puntos porcentuales según el modelo, permanece aun controlando por las diferencias en la variable COVID. Dicho de otro modo, la obligatoriedad del voto está asociada a mayor participación, tanto antes como después del COVID. Finalmente, en cuanto a la variable presidencial es destacable también su relación positiva con la participación electoral, aunque los

efectos estimados son una proporción mucho menor a los de la variable obligatorio.

V. CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 alteró la vida de prácticamente todas las personas que habitan el planeta. En el ámbito político, las consecuencias han sido sensibles y evidentes en cuestiones como la restricción de derechos, la relación entre poderes y niveles de gobierno y, desde luego, la celebración de elecciones. Aunque hay indicios de que la pandemia pudo haber afectado negativamente el estado de la democracia en el ámbito global, parece que hoy seguimos sin contar con información que nos permita efectuar un análisis longitudinal y sistemático.

Partiendo de esta premisa, este trabajo exploró si la pandemia produjo efectos negativos en uno de los aspectos más relevantes de las democracias electorales contemporáneas: la participación electoral. Esta exploración se realizó no respecto de todas las naciones del mundo sino de un conjunto de países que forman parte de América Latina. La idea detrás de esta decisión fue comparar a países semejantes, que compartan múltiples elementos culturales e históricos y cuyo análisis conjunto permite, por tanto, extraer inferencias útiles en términos académicos.

Los resultados del trabajo revelan que el COVID-19 produjo un efecto que disminuyó la participación electoral. Esta disminución, sin embargo, es tenue, no de grandes proporciones, al menos respecto de otras variables como, por ejemplo, la obligatoriedad del voto. Estos datos son reveladores porque ofrecen indicios sobre el éxito que aparentemente tuvieron las medidas adoptadas por las autoridades electorales para llevar a cabo elección en condiciones seguras para las personas votantes. Para decirlo en otras palabras, aunque notorio, el descenso no parece haber sido dramático. La regularidad electoral permanece y la participación electoral continúa en niveles importantes.

¿Qué implicaciones tienen estos resultados para esta obra dedicada a la resiliencia de la democracia? La primera es que las democracias de la región fueron resilientes frente a la pandemia, al menos en lo que respecta a la participación. La ausencia de descensos dramáticos muestra que, en mayor o menor medida, las sociedades e instituciones electorales lograron generar esquemas para preservar la participación en los sufragios como una condición fundamental de los regímenes democráticos.

¿Quiere decir esto que las democracias resistieron por completo al COVID? La respuesta obvia es no. Ciertamente, como se adelantó en secciones previas, es necesario desarrollar mucha mayor investigación para identificar los efectos de la pandemia en los distintos aspectos esenciales de las democracias y, con base en ello, intentar arrojar una imagen que permita saber si el estado general de la democracia en la región se vio o no afectado por la crisis sanitaria o, si en todo caso, la tendencia fue negativa ahí donde ya venía siéndolo antes de la pandemia.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREIS, Mariano y LIZAMA, Guillermo. 2021. “Democracia y Pandemia de COVID-19: efectos en la participación y en la organización de elecciones en Latinoamérica”. *Raigal* 7: 57-73.
- BÉJAR, Sergio, MORAES, Juan A. y LÓPEZ-CARIBONI, Santiago. 2020. “Elite polarization and voting turnout in Latin America, 1993-2010”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30 (1): 1-21.
- BERMEO, Nancy. 2016. “On democratic backsliding”. *Journal of Democracy* 27: 5-19.
- BLAIS, André y LAGO, Ignacio. 2009. “A general measure of district competitiveness”. *Electoral Studies* 28 (1): 94-100.
- BIOFIELD, Merike, HOFFMANN, Bert y LLANOS, Mariana. 2020. “Assessing the political and social impact of the COVID-19 crisis in Latin America”. *GIGA Focus Latin America* 3. Disponible en: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67260-7>.
- CERON, Wilson, GRUSZYNSKI SANSEVERINO, Gabriela, de-Lima-Santos, Mathias-Felipe y Quiles, Marcos G. 2021. “COVID-19 fake news diffusion across Latin America”. *Social Network Analysis and Mining*, 11(1): 47.
- CONSTANTINO, Sara M., COOPERMAN, Alicia D. y MOREIRA, Thiago MQ. 2021. “Voting in a global pandemic: Assessing dueling influences of COVID-19 on turnout”. *Social Science Quarterly*, 102 (5): 2210-35.
- COPPEDGE, Michael, GERRING, John, KNUTSEN, Carl Henrik, LINDBERG, Staffan I., TEORELL, Jan, ALTMAN, David, BERNHARD, Michael, et al. 2022. “V-DEM [Country-Year/Country-Date] Dataset v12”. Varieties of Democracy (V-DEM) Project”. Disponible en: <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>.

- DIAMOND, Larry. 2015. "Facing up to the democratic recession". *Journal of Democracy* 26: 141-55.
- DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. (eds.). 2015. *Democracy in decline?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- EISINGA, Rob, TE GROTEHUIS, Manfred y PELZER, Ben. 2012. "Weather conditions and voter turnout in Dutch national parliament elections, 1971-2010". *International journal of biometeorology* 56: 783-86.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo. 2021a. "La democracia en riesgo. Un estudio de las tensiones que enfrenta el sistema político en tiempos de COVID". En GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (ed.), *COVID-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia. Volumen IV: Política, derecho y economía*. México: UNAM.
- FREIDENBERG, Flavia y SAAVEDRA HERRERA, Camilo. 2021b. "La democracia en tiempos de pandemia en América Latina". En *América Latina ante la pandemia COVID*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- GARGARELLA, Roberto. 2020. "Democracia y emergencia en América Latina". *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(25).
- GINSBURG, Tom y HUQ, Aziz Z. 2018. *How to save a constitutional democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- GOMEZ, Brad T., HANSFORD, Thomas G. y KRAUSE, George A. 2007. "The Republicans should pray for rain: Weather, turnout, and voting in US presidential elections". *The Journal of Politics*, 69(3): 649-63.
- GONZÁLEZ Martín, Nuria y SERNA DE LA GARZA, José María. (eds.). 2020. *Emergencia sanitaria por COVID-19: Federalismo*. Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional 16. México: IIJ-UNAM.
- HALE, Thomas, ANGRIST, Noam, GOLDSZMIDT, Rafael, KIRA, Beatriz, PETHERICK, Anna, PHILLIPS, Toby, WEBSTER, Samuel, CAMERON-BLAKE, Emily, HALLAS, Laura y MAJUMDAR, Saptarshi. 2021. "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)". *Nature human behaviour*, 5 (4): 529-38.
- IDEA INTERNACIONAL. 2022. "Voter Turnout Database". Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. 2018. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Editorial Ariel.
- LIZAMA CARRASCO, Guillermo. 2021. "Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo". *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 31: 91-109.

- LUNDGREN, Magnus, KLAMBERG, Mark, SUNDSTRÖM, Karin y DAHLQVIST, Julia. 2020. "Emergency powers in response to COVID-19: Policy Diffusion, democracy, and preparedness". *Nordic Journal of Human Rights*, 38 (4): 305-18.
- MERRIFIELD, John. 1993. "The institutional and political factors that influence voter turnout". *Public Choice*, 77 (3): 657-67.
- NADER, Esteban y FUCHS, Marie-Christine. (eds.). 2021. *COVID-19 y Estados en acción: un estudio constitucional comparado entre países federales y no federales*. Vol. 444. Bogotá: Tirant Lo Blanch.
- PASSOS, Anaís Medeiros y ACÁCIO, Igor. 2021. "The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America". *Revista de administração pública*, 55: 261-72.
- PERSSON, Mikael, SUNDELL, Anders y ÖHRVALL, Richard. 2014. "Does Election Day weather affect voter turnout? Evidence from Swedish elections". *Electoral Studies*, 33: 335-42.
- PICCHIO, Matteo y SANTOLINI, Raffaella. 2022. "The COVID-19 pandemic's effects on voter turnout". *European Journal of Political Economy*, 73: 102161.
- POWER, Timothy J. 2009. "Compulsory for whom? Mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006". *Journal of Politics in Latin America*, 1(1): 97-122.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, Edgar E., GRIN, Eduardo José, SANABRIA-PULIDO, Pablo, CRAVACUORE, Daniel y ORELLANA, Arturo. 2020. "The transaction costs of government responses to the COVID-19 emergency in Latin America". *Public Administration Review*, 80 (4): 683-95.
- SANTANA, Andrés, RAMA, José y CASAL BÉRTOA, Fernando. 2020. "The coronavirus pandemic and voter turnout: Addressing the impact of COVID-19 on electoral participation". *SocArXiv*. Disponible en: <https://doi.org/10.31235/osfio/3d4ny>.
- SCHEININ, Martin. 2020. "COVID-19 symposium: to derogate or not to derogate?". *OpinioJuris*, 6 de abril. Disponible en: <https://opiniojuris.org/2020/04/06/covid-19-symposium-to-derogate-or-not-to-derogate/>.
- SCHELLER, Daniel S. 2021. "Pandemic primary: the interactive effects of COVID-19 prevalence and age on voter turnout". *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31 (sup1): 180-90.

COVID-19 Y LAS ELECCIONES EN AMÉRICA LATINA: EL IMPACTO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL NÚMERO DE CASOS REGISTRADOS

Cristhian JARAMILLO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las investigaciones sobre la COVID-19 y su impacto en las elecciones*. III. *Metodología*. IV. *Análisis: ¿las elecciones aumentan el número de casos de COVID-19?* V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus conocido como SARS-CoV-2 y fue catalogada como pandemia mundial por la Organización Mundial de Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020 (World Health Organization, 2020). El contagio de esta enfermedad se produce a través del contacto entre persona a persona y, debido a su alta propagación, distintos gobiernos en el mundo implementaron medidas para prevenir y mitigar sus efectos. En su mayoría, los estudios vinculados con la pandemia se han centrado en evaluar los desafíos sanitarios, políticos y económicos que este fenómeno ha supuesto y las distintas acciones planteadas por cada Estado. Entre estas se encuentran una variedad de medidas de distanciamiento social para reducir la transmisión, restricciones a la libertad económica, las operaciones comerciales y actividad organizacional, entre otras acciones (Amat et al., 2020).

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Agradezco la lectura y comentarios recibidos en el Tercer Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022.

Además del efecto de la actual crisis sanitaria en el sector económico, político y social, la COVID-19 también tenía el potencial de poner en peligro el sistema democrático y, en específico, las elecciones (Amat et al., 2020). La celebración de procesos electorales son un elemento fundamental de la democracia (Nohlen, 1993; Ginsburg y Huq, 2018), pues mediante su aplicación se eligen a representantes, se mantiene el *accountability* —la rendición de cuentas— y la ciudadanía participa activamente en política (Dahl, 2008; Lijphart, 2012; Przeworski, 2019; Ginsburg y Huq, 2018). Sin embargo, la celebración de procesos electorales también requiere de movilidad física y la presencia del electorado en los locales de votación (Palguta, Levínský y Škoda, 2022).

Tras la tercera y cuarta ola democratizadora (Huntington, 1991), todos los años un número considerable de países han celebrado elecciones. Si bien la mayoría de medidas implementadas por los gobiernos para hacer frente a la pandemia limitan la movilidad, recomiendan el distanciamiento social y la cuarentena de personas infectadas (o en contacto con estas), estas políticas también se contraponen con la ejecución de elecciones periódicas, libres y justas (Palguta, Levínský y Škoda, 2022). Así, la pandemia ha supuesto que las y los jefes de Estado se concentren en diseñar e implementar medidas que prevengan o mitiguen los peligros de las elecciones durante la crisis sanitaria (Landman y Splendore, 2020; Maizland, 2020).

De esta manera, la propagación del virus ha impactado en el ciclo electoral modificando el comportamiento de los partidos, sus candidaturas y el electorado. Sin protocolos adecuados, la COVID-19 posee significativos riesgos para que los países lleven a cabo genuinas y transparentes elecciones que protejan tanto la integridad electoral como la salud de los votantes (Maizland, 2020). A pesar de los temores sobre las elecciones durante la pandemia y el posible aumento de los casos registrados debido a la ejecución de comicios, la literatura académica sobre este aspecto aún no determina si se produjo dicho efecto. En consecuencia, este estudio tiene como objetivo comprobar estadísticamente el impacto de los procesos electorales en los casos registrados por COVID-19. Para este fin, se comparan la data recogida de países de América Latina que han llevado a cabo procesos electorales durante la pandemia entre el 2020 y finales de 2021 y se realiza una prueba de comparación de medias.

El presente estudio argumenta que la celebración de elecciones durante la COVID-19 no condujo a un incremento en casos registrados. A pesar de que las elecciones suponen un incremento en el contacto entre ciudadanas y ciudadanos, el tiempo de contacto no fue lo suficientemente significativo como para evidenciar un cambio en la tendencia de los contagios

por COVID-19. Con el objetivo de comprobar este argumento, esta investigación emplea la base de datos de casos diarios registrados por millón de habitantes provisto por la Johns Hopkins University (Dong, Du y Gardner, 2022). Con el uso de estos datos, este estudio realiza una comparación de medias evaluando dos periodos: 30 días antes del día de la elección y 30 días después de esta. Estos dos subconjuntos son evaluados mediante la prueba estadística de Wilcoxon (también conocida como prueba de suma de rangos Wilcoxon o test de Mann-Whitney).

La presente investigación se estructura en cuatro partes. En la primera se describen los estudios sobre la pandemia de la COVID-19 y su impacto en las elecciones. Posteriormente, se detalla la metodología de este estudio. En el tercer apartado, se describen las elecciones que se realizaron en América Latina durante la pandemia. Finalmente, en la última sección se realiza una prueba estadística para evaluar el impacto de los procesos electorales en el número de casos diarios de COVID-19 reportados por cada país.

II. LAS INVESTIGACIONES SOBRE LA COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS ELECCIONES

La literatura académica sobre el impacto de las elecciones en el incremento de los contagios y la mortalidad por la COVID-19 es escasa pues parte de los estudios sociales se han centrado en analizar el efecto de la pandemia en la sanidad, las políticas públicas, la violencia contra la mujer, entre otros aspectos. La poca investigación sobre la pandemia y los procesos electorales se ha vinculado a evaluar los protocolos aplicados o el efecto de la crisis sanitaria sobre las campañas electorales y la participación de la ciudadanía (Fernandez-Navia, Polo-Muro y Tercero-Lucas, 2021; IDEA Internacional, 2020; Tarouco 2021; Maizland, 2020).

En líneas generales, la investigación sobre el efecto de las elecciones en el aumento de casos registrados por la COVID-19 poseen conclusiones mixtas. Un análisis de las elecciones internas estadounidenses durante la pandemia demuestra la falta de evidencia para asumir una relación directa entre mayor número de contagios y estos comicios (Berry, Mulekar y Berry, 2020; Feltham et al., 2020; Leung et al., 2020). De estas investigaciones, resalta el estudio de Maizland (2020) que demuestra que países como Croacia, Macedonia del Norte, Malawi, República Dominicana, Corea del Sur, y Trinidad y Tobago mantuvieron el número de contagios independientemente de las elecciones.

En contraste, Bertoli et al. (2020), Cassan y Sangnier (2020) y Cotti et al. (2021) sí encuentran una asociación entre un incremento en el número de

casos y las elecciones. Tomando en consideración las elecciones primarias en Wisconsin, Cotti et al. (2021) sostienen que se registró un número más alto de personas con COVID-19 tras 2 y 3 semanas de realizados los comicios. En las elecciones municipales de Francia se presentó el mismo patrón, con un mayor número de hospitalizados tras las elecciones (Cassan y Sangnier, 2020).

En América Latina, los estudios sobre la relación entre las elecciones y los casos de COVID-19 son insuficientes. Estos se limitan a un recuento de elecciones desarrolladas durante la crisis sanitaria y las medidas adoptadas (IDEA International, 2023) y análisis de casos en los que se evalúan estas políticas (Tarouco, 2021). En consecuencia, esta investigación pretende sentar un precedente sobre el análisis estadístico de todas las elecciones nacionales en América Latina durante la etapa en el que hubo un mayor número de contagios en el mundo: el inicio de la pandemia en 2020 hasta finales de 2021.

III. METODOLOGÍA

Este estudio evalúa el incremento o disminución de los casos registrados por COVID-19 en América Latina tras la celebración de elecciones desde febrero de 2020 hasta diciembre de 2021. Para ello, se distinguen entre las elecciones con participación nacional y aquellas que sólo involucraron una mínima presencia ciudadana pues fueron comicios llevados a cabo en un número pequeño de distritos. El presente estudio sólo evaluará las elecciones del primer tipo pues así se podrá analizar con mayor precisión los cambios en el ámbito nacional en los contagios. Asimismo, la estimación a la que concluya este estudio también distinguirá entre países en donde el voto es mandatorio o voluntario.

Para un análisis homogéneo, se emplea la base de datos de casos diarios registrados por millón de habitantes provisto por la Johns Hopkins University (Dong, Du y Gardner, 2022). Asimismo, y contrario al estudio de Hsiang et al. (2020), esta investigación no se apoya en un modelo epidemiológico sino estadístico de comparación de medias. Esta comparación se realiza por medio de subconjuntos de la base de datos. Así, la base se divide en dos secciones: la primera 30 días antes del proceso electoral y la segunda 30 días después. Este periodo de tiempo ha sido escogido pues los síntomas se presentan, en los casos más extremos, al catorceavo día por lo que un rango de treinta días permite evaluar de manera óptima si ocurrió o no un incremento tras los procesos electorales (World Health Organization, 2020).

De esta manera, se realiza una comparación de ambas medias mediante la prueba estadística de Wilcoxon (también conocida como prueba de suma de rangos Wilcoxon o test de Mann-Whitney). Esta es una prueba no paramétrica que sirve para comparar el rango medio de dos muestras y determinar si existen diferencias entre ellas. Esta prueba evaluará si el rango medio de dos muestras es o no significativamente diferente. En caso de que la prueba sea significativamente diferente, se demostrará que la elección sí causó un incremento o disminución en los contagios.

Las elecciones durante la pandemia en América Latina

En América Latina, durante inicios de 2020 a finales de 2021, quince países llevaron a cabo elecciones. Estos procesos electorales se pueden dividir en los de amplio alcance y alcance limitado. En la primera categoría se encuentran Argentina (elecciones primarias y elecciones legislativas), Bolivia (elecciones generales y elecciones subnacionales), Brasil (elecciones municipales), Chile (plebiscito, constituyente y elecciones generales), Ecuador (elecciones presidenciales), El Salvador (elecciones legislativas), Honduras (elecciones generales), México (elecciones federales), Nicaragua (elecciones generales), Paraguay (elecciones primarias y elecciones municipales), Perú (elecciones generales), República Dominicana (elecciones municipales y elecciones generales), Uruguay (elecciones departamentales y municipales) y Venezuela (elecciones parlamentarias y elecciones regionales). En todos estos comicios se involucraron al total de ciudadanas y ciudadanos de cada territorio independientemente si el voto fue voluntario u obligatorio.

En la segunda categoría, de elecciones de alcance limitado, se encuentran Argentina (elecciones municipales de Río Cuarto), Chile (elecciones primarias para gobernadores regionales y alcaldes y segunda votación de gobernadores regionales), Colombia (elecciones para la junta de acción comunitaria), Honduras (elecciones internas). México (elecciones estatales de Coahuila e Hidalgo y la consulta popular), Perú (consulta vecinal de Alto Trujillo, elecciones internas y consulta popular de revocatoria y elecciones municipales complementarias). Todos estos comicios sólo involucraron la participación de un número limitado del electorado pues se concentraron en circunscripciones electorales específicas o, en el caso de la Consulta Popular de México, la participación electoral no excedió el 10%. Estos casos también incluyen a las elecciones primarias o internas de países como Chile, Honduras y Perú ya que estos comicios se centraban en las y los afiliados de los partidos y tuvieron una mínima intervención de la ciudadanía.

Asimismo, es necesario destacar que de los 34 procesos electorales detallados en el cuadro 1, la mitad de estos se ejecutaron sin ninguna reprogramación. La otra mitad de comicios se realizaron en distintas fechas debido a las preocupaciones vinculadas por el incremento de los casos de COVID-19. De estas, las elecciones municipales de Río Cuarto de Argentina, las elecciones generales de Bolivia y las elecciones primarias y municipales de Paraguay se pospusieron hasta en dos ocasiones.

CUADRO 1
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA QUE REALIZARON
PROCESOS ELECTORALES DURANTE LA PANDEMIA

<i>País</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cargos en disputa</i>	<i>Voto obligatorio</i>	<i>Reprogramadas (fecha inicial)</i>
Argentina	Elecciones municipales (Río Cuarto)	29/11/2020	Intendente, concejales y miembros del Tribunal de Cuentas	Sí	Sí (29/03/2020; 27/09/2020)
Argentina	Elecciones primarias	12/09/2021	Candidatos a senadurías y diputaciones	Sí	Sí (08/08/2021)
Argentina	Elecciones legislativas	14/11/2021	24 senadurías y 127 diputaciones	Sí	Sí (24/10/2021)
Bolivia	Elecciones generales	18/10/2020	Presidente y vicepresidente de Estado, 36 escaños al Senado y 130 escaños para la Cámara de Diputados	Sí	Sí (03/06/2020; 6/09/2020)
Bolivia	Elecciones subnacionales	07/03/2021 11/04/2021	9 gobernadores/as, 336 Alcaldes/as, 2008 concejales/as y 272 asambleístas departamentales	Sí	Sí (marzo de 2020)
Brasil	Elecciones municipales	15/11/2020 29/11/2020	Alcaldes, Vicealcaldes y concejales de 5568 ciudades	Sí	Sí (26/04/2020)
Chile	Plebiscito Nacional	25/10/2020	-	No	Sí (26/04/2020)

<i>País</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cargos en disputa</i>	<i>Voto obligatorio</i>	<i>Reprogramadas (fecha inicial)</i>
Chile	Elecciones primarias de gobernadores regionales y alcaldes	29/11/2020	Candidaturas a la gobernación regional y alcaldías	No	No
Chile	Elecciones de convencionales constituyentes y de gobernadores	15/05/2021 16/05/2021	155 integrantes de la Convención Constitucional y 16 gobernadores regionales	No	Sí (10/04/2021 11/04/2021)
Chile	Segunda votación de gobernadores regionales	13/06/2021	13 gobernadores regionales	No	Sí (09/05/2021)
Chile	Elección presidencial	21/11/2021	Presidencia, 155 diputaciones y 27 senadurías	No	No
Chile	Segunda vuelta	19/12/2021	Presidencia	No	No
Colombia	Elecciones para la junta de acción comunitaria	25/04/2021	Autoridades de la junta de acción comunitaria	No	Sí (29/03/2020)
Ecuador	Elecciones presidenciales y parlamentarias	7/02/2021	Presidente y vicepresidente de la República, 137 escaños de la Asamblea Nacional y 5 representantes al Parlamento Andino	Sí	No
Ecuador	Segunda vuelta	11/03/2021	Presidente y vicepresidente de la República	Sí	No
El Salvador	Elecciones legislativas y municipales	28/02/2021	84 escaños en la Asamblea Legislativa, 20 escaños del Parlamento Centroamericano (Parlacen), 262 consejos municipales plurales, 1,424 regidores y 1,048 suplentes para completar los consejos municipales correspondientes	No	No

<i>País</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cargos en disputa</i>	<i>Voto obligatorio</i>	<i>Reprogramadas (fecha inicial)</i>
Honduras	Elecciones internas	14/03/2021	Candidaturas a la presidencia y al Congreso	Sí	No
Honduras	Elecciones Generales	28/11/2021	Presidente de la República y 128 escaños en el Congreso Nacional	Sí	No
México	Elecciones estatales (Coahuila e Hidalgo)	18/10/2020	Diputados y renovación de ayuntamientos	Sí*	Sí (7/06/2020)
México	Elecciones federales	06/06/2021	500 diputados	Sí*	No
México	Consulta popular	01/08/2021	-	Sí*	No
Nicaragua	Elecciones generales	7/11/2021	Presidente de Nicaragua 92 escaños en la Asamblea Nacional	No	No
Paraguay	Elecciones primarias	29/11/2020	Candidaturas para las elecciones locales	Sí	Si (12/07/2020; 02/08/2020)
Paraguay	Elecciones municipales	10/09/2021	261 intendentes y 2781 concejales	Sí	Si (8/11/2020; 29/11/2020)
Perú	Consulta vecinal de Alto Trujillo	16/02/2020	Consulta sobre la demarcación territorial de Alto Trujillo	Sí	No
Perú	Elecciones internas	29/11/2020 6/12/2020	Candidaturas a la presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino	No	No
Perú	Elecciones generales	11/04/2021	Presidencia y vicepresidencias. 130 congresistas. 5 representantes al Parlamento Andino	Sí	No

<i>País</i>	<i>Tipo</i>	<i>Fechas</i>	<i>Cargos en disputa</i>	<i>Voto obligatorio</i>	<i>Reprogramadas (fecha inicial)</i>
Perú	Segunda elección presidencial	06/06/2021	Presidencia y vicepresidencias	Sí	No
Perú	Consulta Popular de Revocatoria y Elecciones municipales complementarias 2021	10/10/2021	Revocatoria de mandato de autoridades en 13 municipios	Sí	Sí (29/03/2020) **
República Dominicana	Elecciones municipales	15/03/2020	158 alcaldes y 1164 regidores	No	Sí (16/02/2020)
República Dominicana	Elecciones generales	05/07/2020	Presidente y vicepresidente de la República, 32 miembros al Senado, 190 miembros a la Cámara de Diputados y 20 diputados al Parlamento Centroamericano	No	Sí (17/05/2020)
Uruguay	Elecciones departamentales y municipales	27/09/2020	19 intendentes, 589 ediles departamentales y 500 concejales municipales	Sí	Sí (10/05/2020)
Venezuela	Elecciones parlamentarias	6/12/2020	277 diputados	No	No
Venezuela	Elecciones regionales y locales	21/11/2021	23 gobernadores, 335 alcaldes, 253 legisladores estatales y 2471 concejales	No	No

FUENTE: Organismos electorales de cada país e IDEA Internacional.

* Voto obligatorio, pero sin sanción monetaria o administrativa.

** Las Elecciones Municipales Complementarias estaban programadas para el 29 de marzo de 2020, pero estas se suspendieron por el estado de emergencia promulgado por el gobierno.

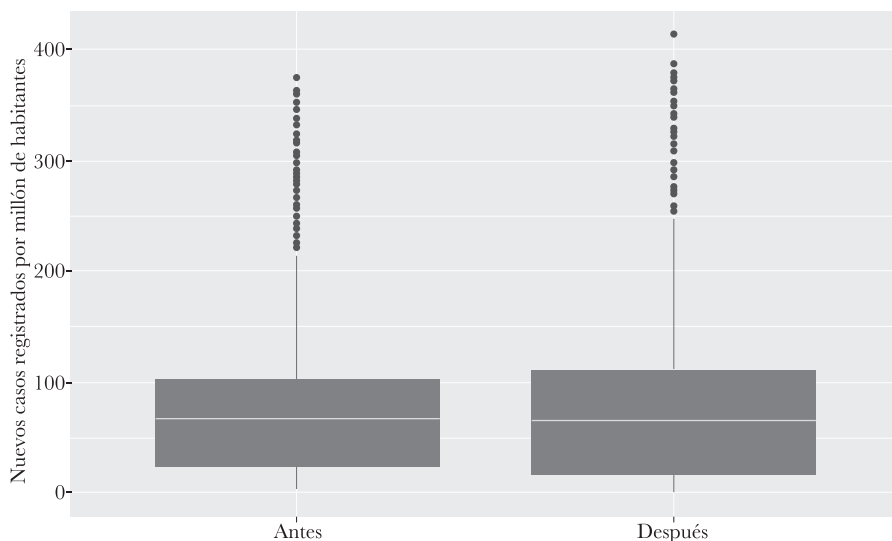
En esta misma línea, en el cuadro 1 se distinguen las elecciones en las cuales la participación de la ciudadanía es obligatoria (nueve países) o voluntaria (seis países). Del primer grupo, el caso de México se destaca debido a la ausencia de sanciones monetarias o administrativas a quienes no participan en el proceso electoral a pesar de que la Constitución señala la obligatoriedad del voto. Por ello, y para efectos prácticos de este estudio, este país será evaluado como parte de los Estados con voto voluntario. Finalmente, debido a las diferencias descritas, la presente investigación analiza las elecciones de amplio alcance pues estas permiten realizar comparaciones más objetivas. En estas la participación electoral es significativa e incluyeron a la totalidad del electorado de cada territorio.

IV. ANÁLISIS: ¿LAS ELECCIONES AUMENTAN EL NÚMERO DE CASOS DE COVID-19?

Uno de los supuestos derivado de la crisis sanitaria mundial es que la ejecución de los procesos electorales aumenta inevitablemente el número de casos de COVID-19. Esto debido a la gran presencia de ciudadanos y ciudadanas en los locales de votación y el contacto entre estos. Para testear dicha afirmación, como se detalla en el apartado metodológico, se realizó un análisis estadístico del número de casos diarios por millón de habitantes registrados.

El gráfica 1 evidencia visualmente que, en promedio, no parece existir una diferencia estadísticamente significativa entre los casos registrados antes de las elecciones y después de las mismas. Esto indica que la ejecución de comicios no incrementó ni disminuyó el número de casos registrados en los países analizados. El diagrama de cajas entre los casos registrados 30 días antes y 30 días después parecen indicar que los patrones de casos por COVID-19 no variaron por los procesos electorales.

GRÁFICA 1
COMPARACIÓN DEL TOTAL DE CASOS REGISTRADOS
POR COVID-19 EN LAS ELECCIONES DE ALCANCE NACIONAL



FUENTE: Dong et al. (2022); elaboración propia.

Este análisis visual puede complementarse con la prueba de Wilcoxon o test de Mann-Whitney. Esta es una prueba no paramétrica que sirve para comparar el rango medio de dos muestras y determinar si existen diferencias entre ellas. Si el *p-value* obtenido es menor al nivel de significancia alfa (0.05), entonces es posible afirmar que las medias son estadísticamente diferentes. Aplicando esta prueba se obtiene un *p-value* de 0.3754 con un intervalo de confianza al 95%. En consecuencia, es posible afirmar que no existen diferencias entre los casos diarios reportados 30 días antes de la elección con los casos 30 días después del proceso electoral. Es decir, las elecciones no aumentan ni disminuyen el número de casos infectados por COVID-19.

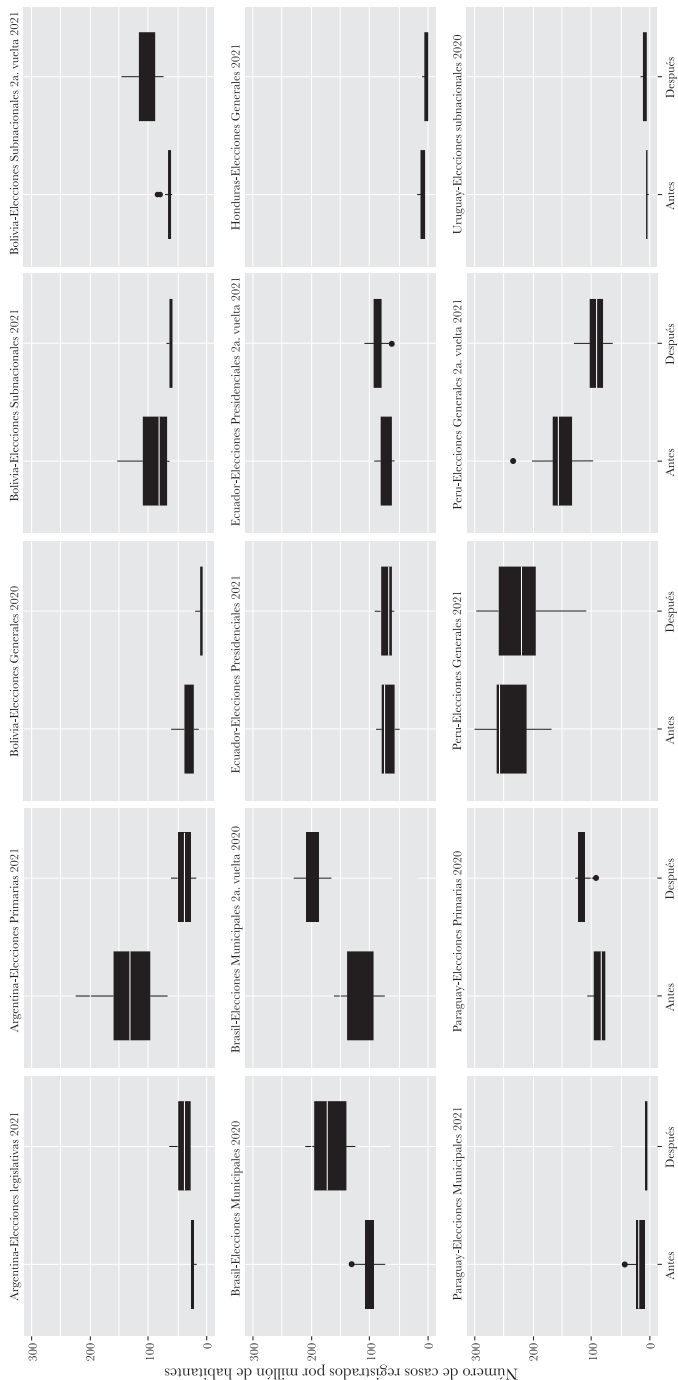
A pesar de esta primera conclusión, una evaluación más detallada es necesaria para poder reafirmar este primer hallazgo. Para ello, es necesario dividir a los países entre aquellos que contemplan el voto obligatorio contra el voto voluntario. Bajo este supuesto, es posible esperar que las elecciones de carácter obligatorio sean las principales causales de un mayor número de

casos registrados pues convocan a más personas y el riesgo de contagio es mayor.

Una evaluación visual del gráfica 2 parece indicar que en los casos de Argentina (elecciones legislativas 2021), Bolivia (elecciones subnacionales segunda vuelta), Brasil (elecciones municipales 2020 y su segunda vuelta) y Paraguay (elecciones primarias 2020) el número de casos registrados por COVID-19 aumentó. Nuevamente, para comprobar este análisis se debe realizar la prueba Wilcoxon.

GRÁFICA 2

COMPARACIÓN DEL TOTAL DE CASOS REGISTRADOS POR COVID-19 EN LAS ELECCIONES
DE ALCANCE NACIONAL DE CARÁCTER OBLIGATORIO



FUENTE: Dong et al. (2022); elaboración propia.

En concordancia con la prueba anterior, la aplicación de la prueba de Wilcoxon para los países con elecciones de carácter obligatorio demuestra que globalmente no existen diferencias significativas entre ambos grupos. El *p-value* obtenido es de 0.4165 al 95% de confianza. Un análisis de cada caso con la prueba Wilcoxon provee los siguientes resultados:

CUADRO 2
PRUEBA WILCOXON A PAÍSES CON VOTO OBLIGATORIO

<i>País</i>	<i>p-value</i>	<i>Intervalo</i>
Argentina	0.05057	-0.04402233 29.36100257
Bolivia	0.06695	-0.5920101 21.3809471
Brasil	4.914e-09	-100.695 -51.062
Ecuador	0.3148	-25.267028 7.267016
Paraguay	0.5236	-17.03703 11.49597
Perú	0.06285	-3.081023e-06 1.266510e+02
Uruguay	4.626e-06	-5.452047 -2.581913
Honduras	0.07506	-9.353061e-05 7.764062

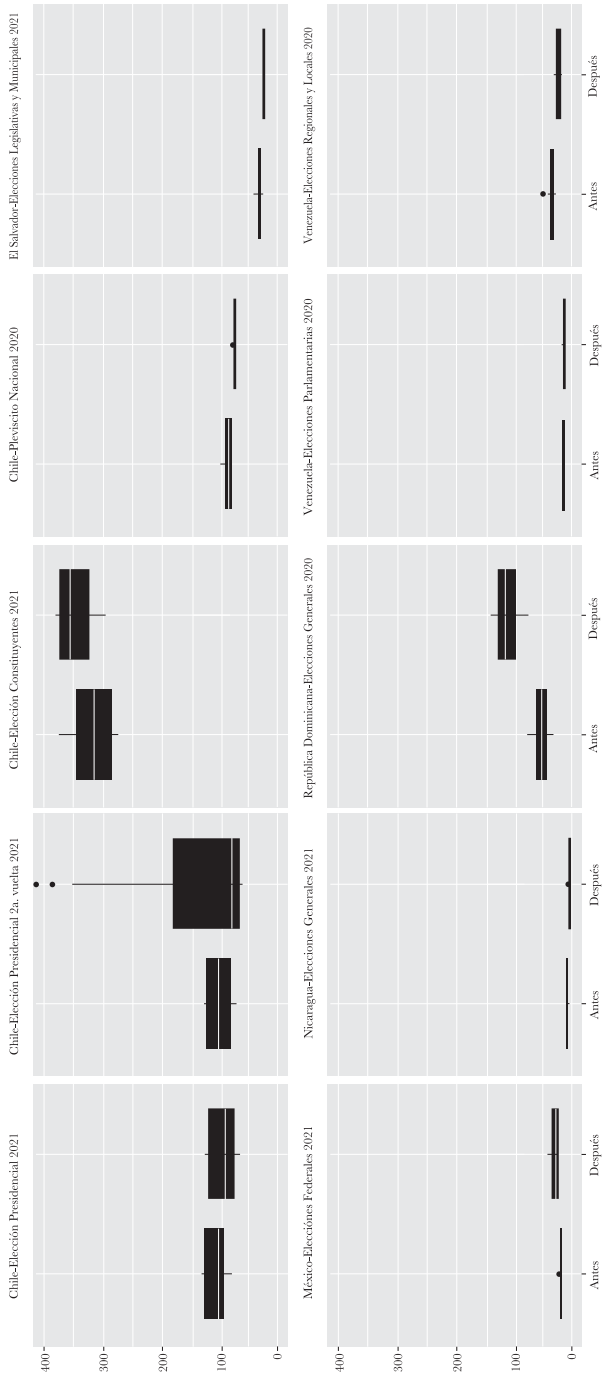
FUENTE: Elaboración propia.

De esta manera, a pesar de que un análisis visual parece indicar un aumento en el número de casos tras la ejecución de comicios, las pruebas estadísticas demuestran lo contrario para los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Honduras. En estos casos la prueba de Wilcoxon demuestra que no existen diferencias entre el número de casos registrados treinta días antes de la ejecución de comicios y treinta días después de es-

tos. Al no existir ninguna diferencia estadísticamente significativa es posible afirmar que las elecciones no influyeron en la tendencia del número de contagios.

No obstante, el cuadro 2 revela que sí existen diferencias entre los grupos para el caso de Brasil y Uruguay. Estos dos países se diferencian del resto pues su *p-value* obtenido es menor a 0.05. El resultado en esta categoría parece indicar que el número de casos detectados 30 días antes y 30 días después fue diferente. Aunque esto no evidencia la responsabilidad directa de los procesos electorales pues es necesario considerar otras variables como reglas de distanciamiento social poco claras y laxas o la ineffectividad del sistema de salud, entre otros. En el caso de los países con voto voluntario, al que se añade México debido a la ausencia de sanciones monetarias y administrativas en caso de ausentarse de votar, la evaluación visual sólo demuestra una posible diferencia significativa para el caso de República Dominicana (2020), la primera elección de carácter nacional realizada durante la pandemia en América Latina. Excepto este caso, los diagramas de caja presentados en el gráfica 3 no indican diferencias significativas entre los grupos.

GRÁFICA 3
COMPARACIÓN DEL TOTAL DE CASOS REGISTRADOS POR COVID-19 EN LAS ELECCIONES
DE ALCANCE NACIONAL DE CARÁCTER VOLUNTARIO



FUENTE: Dong et al. (2022); elaboración propia.

Al respecto, la prueba de Wilcoxon demuestra que, en términos generales, no existen diferencias significativas entre ambos grupos con un *p-value* de 0.9391. Analizando cada caso, los resultados de esta prueba son los siguientes:

Cuadro 3.
PRUEBA WILCOXON A PAÍSES CON VOTO VOLUNTARIO

<i>País</i>	<i>p-value</i>	<i>Intervalo</i>
Chile	0.2693	-6.66305 21.08004
El Salvador	5.806e-10	5.062066 8.896907
México	0.001143	-19.183990 -5.681013
Nicaragua	0.8511	-5.489744e-05 4.729105e-05
República Dominicana	7.243e-10	-73.491 -43.638
Venezuela	0.1339	-0.6620438 8.2220455

FUENTE: Elaboración propia.

Los resultados provistos por la prueba de Wilcoxon demuestran una heterogeneidad mayor entre los países. Así, en Chile, Nicaragua y Venezuela no se encuentran diferencias significativas entre los casos de COVID-19 registrados por lo que se afirma que las elecciones no influyeron en el patrón de contagios. En contraste, países como El Salvador, México y República Dominicana sí muestran evidencias de una variación ya sea de manera creciente o decreciente. Nuevamente, para estos casos es necesario considerar otras variables no necesariamente vinculadas con las elecciones.

V. CONCLUSIONES

Este estudio se ha encargado de evaluar si las elecciones en América Latina ejecutadas entre febrero de 2020 hasta diciembre de 2021 condujo a un aumento

o disminución de los casos registrados por COVID-19. El estudio del efecto de las elecciones en el aumento o disminución de los casos de COVID-19 es importante debido a que los comicios son acontecimientos que implican el aumento de las interacciones sociales y una mayor movilidad de las personas. La presencia de estos factores ayuda a suponer que realizar elecciones durante la pandemia produjo, inevitablemente, la propagación del virus y el consiguiente número de casos.

El estudio del efecto de las elecciones en los casos de COVID-19 es relevante además ya que una correcta evaluación de esta relación puede ayudar a comprender otros tópicos de influencia que tuvo la pandemia en los procesos electorales. El estudio del impacto de las elecciones en el número de casos ayuda también a evaluar la relación entre la participación política y los riesgos para la salud pública. Asimismo, el análisis del aumento o disminución de los casos COVID-19 durante procesos electorales contribuye a la toma de decisiones basada en evidencia. Al estudiar esta relación es posible demostrar la necesidad de producir políticas que salvaguarden a la ciudadanía y, a su vez, garanticen la integridad de los procesos democráticos.

El presente estudio evalúa catorce países que han celebrado sus procesos electorales durante la crisis sanitaria producida por la COVID-19. Mediante la recolección de data de los casos diarios registrados por millón de habitantes, esta investigación responde ciertos interrogantes vinculados al papel de los procesos electorales en el aumento de los contagios. El análisis estadístico evidencia que la pandemia no ha supuesto *per se* un aumento en el número de casos registrados diarios. En líneas generales, el patrón de casos registrados por COVID-19 treinta días antes del proceso electoral se mantiene igual al presentado treinta días después. Tanto la prueba Wilcoxon realizada con todos los datos, como la ejecutada a países con voto obligatorio, voto voluntario demuestran que no existe una diferencia estadísticamente significativa entre los grupos. No obstante, al aplicar la prueba Wilcoxon de manera individual a cada país los resultados son más heterogéneos. De estos destacan los casos de Brasil, Uruguay, El Salvador, México y República Dominicana en donde sí existen diferencias entre los grupos comparados.

A pesar de que la conclusión general es contra intuitiva, el presente estudio presenta ciertas limitaciones que deben abordarse en investigaciones posteriores. Debido a que escapa del objetivo de este análisis, no se ha evaluado los protocolos sanitarios propuestos e implementados por los organismos electorales y el posible rol que estos han jugado en mitigar los efectos de la COVID-19 durante las elecciones. A pesar de ello, este estudio presenta

un primer análisis estadístico del efecto de las elecciones y si estas influyeron en el aumento o disminución de los casos registrados por COVID-19 en América Latina.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMAT, Francesc, ARENAS, Andreu, FALCÓ-GIMENO, Albert y MUÑOZ, Jordi. 2020. "Pandemics Meet Democracy. Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain". *SocArXiv*. Abril 6. DOI: 10.31235/osf.io/dkusw
- BERRY, Andrew C, MULEKAR, Madhuri S, y BERRY, Bruce B. 2020. "Increase in Daily New COVID-19 Cases Not Seen Following the Wisconsin Primary Election April 2020". *Journal of Infectious Diseases and Epidemiology*, 6: 148.
- BERTOLI, Simone, GUICHARD, Lucas y MARCHETTA, Francesca. 2020. "Turnout in the Municipal Elections of March 2020 and Excess Mortality during the COVID-19 Epidemic in France". *IZA Institute of Labor Economics*, 2: 2-20.
- CASSAN, Guilhem, y SANGNIER, Marc. 2020. "Liberté, Egalité, Fraternité... Contaminé? Estimating the Impact of French Municipal Elections on COVID-19 Spread in France". *MedRxiv*. DOI: 10.1101/2020.06.24.20138990
- COTTI, Chad, ENGELHARDT, Bryan, FOSTER, Joshua, NESSON, Erik y NIEKAMP, Paul. 2021. "The Relationship between In-person Voting and COVID-19: Evidence from the Wisconsin Primary ". *Contemporary Economic Policy*, 39(4): 1-18.
- DAHL, Robert A. 2008. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DONG, Ensheng, Hongru DU, y Lauren GARDNER. 2022. "An Interactive Web-Based Dashboard to Track COVID-19 in Real Time ". *The Lancet Infectious Diseases*, 20(5): 533-34. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1
- FELTHAM, Eric M., Laura FORASTIERE, Marcus ALEXANDER, y Nicholas A. CHRISTAKIS. 2020. "No Increase in COVID-19 Mortality after the 2020 Primary Elections in the USA". October. <http://arxiv.org/abs/2010.02896>.
- FERNÁNDEZ-NAVIA, Tania, Eduardo POLO-MURO, y David TERCERO-LUCAS. 2021. "Too Afraid to Vote? The Effects of COVID-19 on Voting Behaviour ". *European Journal of Political Economy*. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2021.102012

- GINSBURG, Tom, y Aziz Z HUQ. 2018. *How to Save a Constitutional Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- HSIANG, Solomon, Daniel ALLEN, Sébastien ANNAN-PHAN, Kendon BELL, Ian BOLLIGER, Trinetta CHONG, Hannah DRUCKENMILLER, Luna YUE HUANG, Andrew HULTGREN y Emma KRASOVICH. 2020. "The Effect of Large-Scale Anti-Contagion Policies on the COVID-19 Pandemic". *Nature*, 584(7820): 262-67.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1991. "Democracy's Third Wave". *Journal of Democracy*, 2(2): 12-34. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>.
- IDEA INTERNACIONAL. 2023. "Panorama Global del Impacto del COVID-19 en las Elecciones". 2023. <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>.
- LANDMAN, Todd, y Luca DI GENNARO SPLENDORE. 2020. "Pandemic Democracy: Elections and COVID-19". *Journal of Risk Research*, 23 (7-8): 1060-66. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>.
- LEUNG, Kathy, WU, Joseph T, XU, Kuang, y WEIN. Lawrence M. 2020. "No Detectable Surge in SARS-CoV-2 Transmission Attributable to the April 7, 2020 Wisconsin Election". *American Journal of Public Health*. American Public Health Association.
- LIJPHART, Arend. 2012. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- MAIZLAND, Lindsay. 2020. "How Countries Are Holding Elections During the COVID-19 Pandemic". *Council on Foreign Relations*, 100: 1-11.
- NOHLEN, Dieter. 1993. *Elecciones y Sistemas de Partidos En América Latina*. San José: IIDH, CAPEL.
- PALGUTA, Ján, LEVÍNSKÝ, René, y ŠKODA, Samuel. 2022. "Do Elections Accelerate the COVID-19 Pandemic?". *Journal of Population Economics*, 35(1): 197-240. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1
- PRZEWORSKI, Adam. 2019. *Crises of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAROUCO, Gabriela. 2021. *COVID-19 and the Brazilian 2020 Municipal Elections*. Strömsborg: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/covid-19-and-the-brazilian-2020-municipal-elections.pdf>.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2020. Q&A on Coronaviruses (COVID-19). Disponible en: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-coronaviruses>.

PARTE II

ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES: DILEMAS, APRENDIZAJES Y RETOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

Kevin CASAS ZAMORA
Miguel Ángel LARA OTAOLA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Pandemia y elecciones: impacto y consecuencias*. III. *Medidas para organizar elecciones en pandemia*. IV. *Lecciones aprendidas y condiciones clave*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Organizar un proceso electoral es una de las mayores movilizaciones humanas y materiales posibles en tiempos de paz. No debe sorprender: producción y distribución de papeletas, tintas, urnas y mamparas, capacitación a decenas o cientos de miles de personas funcionarias, distribución de materiales, instalación de centros de votación, conteo de resultados y, por supuesto, la “marcha” de millones de ciudadanos y ciudadanas el día de la jornada electoral. Además de esto, las elecciones suponen muchas otras actividades (registro de votantes, campañas, fiscalización de recursos y transmisión de resultados, entre otros) que requieren amplios recursos y una planeación y coordinación metódica y detallada. Aún bajo circunstancias ordinarias esto supone importantes retos logísticos y administrativos.

Tiempos extraordinarios multiplican estos desafíos. A partir de 2020 una pandemia de proporciones épicas, con graves consecuencias de salud,

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Texto elaborado para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022.

pero también económicas y sociales, golpeó a América Latina y al resto del mundo.² Esto, a su vez, impactó la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, especialmente en el ánimo y disposición de participar en eventos públicos a gran escala, como los procesos electorales. El ambiente generado por el virus y por las medidas sanitarias preventivas dictadas a nivel nacional influyó decididamente en el clima en torno al voto. El temor al contagio, y con ello, al contacto social, se convirtió en una barrera adicional para la participación política. Ante esto, el reto consistió en celebrar elecciones seguras desde el punto de vista técnico, sino también para la salud de la ciudadanía.

¿Qué lecciones para la organización electoral han dejado estos más de dos años de pandemia? En este capítulo se evalúa el impacto de la pandemia en la organización de procesos electorales en el mundo y, en particular, en América Latina y el Caribe, y a partir de las alternativas disponibles y las distintas medidas y protocolos de bioseguridad implementados. Se identifican las lecciones aprendidas y se realiza una propuesta de recomendaciones para organizar elecciones en pandemia (o en otras situaciones similares de crisis y emergencia). Ante este escenario, un proceso electoral exitoso debe implementar medidas sanitarias e innovaciones logísticas y de materiales, así como fundarse en el diálogo, el consenso y la inclusión. Una emergencia de este calibre lo amerita. El objetivo último no es sólo lograr una elección técnicamente adecuada, sino que esta obtenga la confianza de todos los actores relevantes. Al final del día, lo importante es que una elección sea libre y justa y, sobre todo, sea percibida como tal por los actores y por la ciudadanía (Lara Otaola, 2017).

II. PANDEMIA Y ELECCIONES: IMPACTO Y CONSECUENCIAS

La pandemia de COVID-19 impactó todas las áreas de actividad humana: desde la salud, hasta acudir al banco o realizar las compras domésticas. La celebración de elecciones, y todas las etapas que implica, no fue la excepción. De acuerdo con las metodologías de IDEA Internacional (2014) y del Proyecto de Integridad Electoral, una elección supone distintas etapas y componentes (Garnett et al., 2021). Una elección no es un evento, sino un proceso y por

² OMS, “WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020”, Ginebra, OMS, 11 marzo 2020, Disponible en: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19--11-march-2020> [consulta realizada el: 3 noviembre 2022].

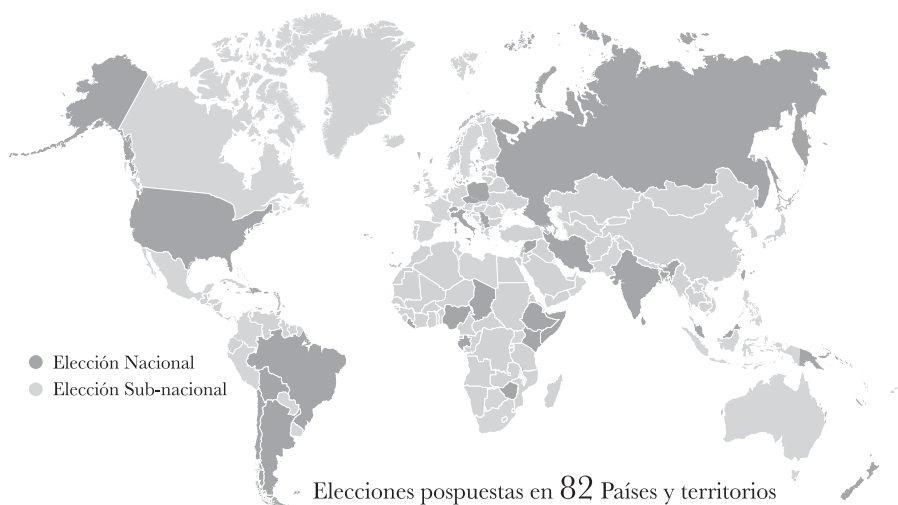
lo tanto cubre lo acontecido no sólo durante la jornada electoral, sino antes y después de este día. También, una elección comprende aspectos como el registro de votantes, el registro de candidaturas, el papel de los medios en campaña, los procedimientos de votación y la transmisión de resultados electorales, entre otros.

Especial atención merece la jornada electoral. Este día, millones de ciudadanas y ciudadanos acuden a las urnas para ejercer un derecho fundamental. Para ello, se ponen en marcha cientos de procesos de planeación, administración y suministro que suponen miles de personas y toneladas de insumos. Listas de votantes, tinta de seguridad, mesas, mamparas, urnas, papeletas y carteles informativos se instalan acompañados de millones de artículos de papelería y empaques. Miles e incluso millones —según el tamaño de la población nacional— de personas integran centros de votación como miembros de mesa y muchas otras tienen presencia como representantes partidistas y observadores. Esta fecha concentra ánimos cívicos y multitudes.

La pandemia de COVID-19 obligó a repensar y replantear la organización de procesos electorales. Así, en el mundo, entre febrero de 2020 y febrero de 2022, un total de 300 elecciones (en 82 países y territorios) fueron pospuestas (Asplund, 2020). Esto incluyó elecciones de todo tipo: presidenciales, legislativas, locales, consultas populares e internas de partidos políticos. De éstas, un total de 54 elecciones fueron de tipo nacional. El mapa 1 ilustra la distribución de estos casos, por tipo de elección, a nivel global.

MAPA 1

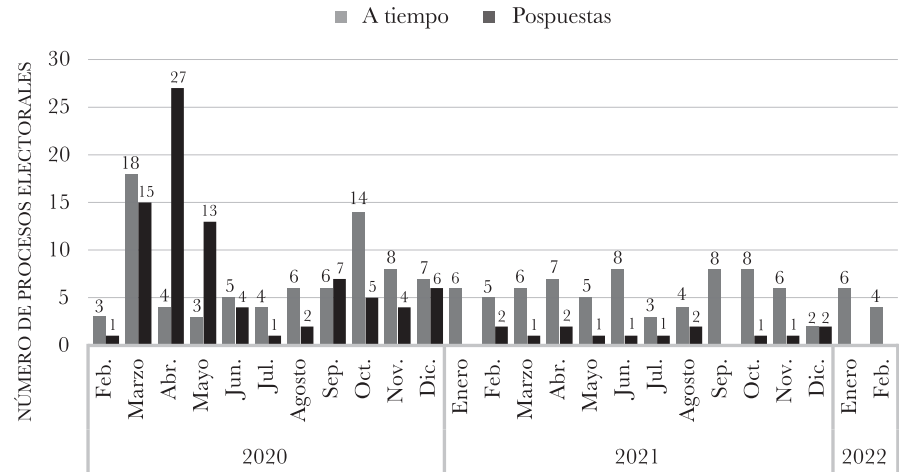
ELECCIONES POSPUESTAS A NIVEL MUNDIAL POR PANDEMIA DE COVID-19, 2020-2022



FUENTE: Asplund (2020).

Naturalmente, la incidencia de posponer una elección fue más común al principio de la pandemia, cuando aún no se contaba con información suficiente sobre la transmisibilidad y letalidad del virus y no se contaba con vacunas ni tratamientos adecuados. La gráfica 1 muestra la incidencia de elecciones pospuestas, mes con mes, entre febrero de 2020 y febrero de 2022, y confirma lo anterior: en tan sólo los primeros seis meses de la pandemia (entre febrero y julio de 2020) ocurrieron un total de 61 aplazamientos (61.6% del total de elecciones pospuestas). En cambio, durante todo su segundo año (febrero, 2021 a febrero, 2022) apenas se registraron 14 (14.1% del total).

GRÁFICA 1
INCIDENCIA DE ELECCIONES POSPUESTAS POR MES, 2020-2022



FUENTE: Asplund (2020).

En América Latina y el Caribe, en este mismo periodo (febrero de 2020 y febrero de 2022) se pospusieron un total de 21 elecciones en 14 países, lo que incluyó 10 elecciones en el ámbito nacional. Con excepción de Haití, cuya suspensión también obedece a razones políticas internas,³ todas estas elecciones finamente se llevaron a cabo, incorporando diversas medidas y protocolos de bioseguridad con el objetivo de cuidar la salud de la población. La tabla 1 refiere el tipo de elección pospuesta, por país, mostrando la fecha original y la fecha final de realización.

TABLA 1
ELECCIONES POSPUESTAS DURANTE LA PANDEMIA,
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha final</i>
Argentina	Municipal	29 de marzo de 2020	29 de noviembre de 2020
	Legislativa	24 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021

³ AlJazeera, “Haiti elections postponed indefinitely amid political crisis”, 28 septiembre 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/28/haiti-elections-postponed-indefinitely-amid-crisis>

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha original</i>	<i>Fecha final</i>
Bahamas	Locales	Junio de 2020	27 de enero de 2022
Bolivia	Generales	3 de mayo de 2020	18 de octubre de 2020
	Subnacionales	Marzo de 2020	7 de marzo de 2021
Brasil	Municipales	4 y 25 de octubre de 2020	15 y 29 de noviembre de 2020
	Suplementaria de Senador	26 de abril de 2020	15 de noviembre de 2020
Chile	Referéndum constitucional	26 de abril de 2020	25 de octubre de 2020
	Elección de la Comisión de Constitución	10-11 de abril de 2021	15 y 16 de mayo de 2021
Colombia	Juntas de acción comunitaria	29 de marzo de 2020	25 de abril de 2021
República Dominicana	Presidenciales y legislativas	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020
Haití	Referéndum constitucional	25 de abril de 2021	Indefinida
	Parlamentarias	27 de octubre de 2019	Indefinida
	Presidencial	7 noviembre 2021	Indefinida
Jamaica	Gobierno local	24 de noviembre de 2020	Febrero de 2023
México	Locales	7 de junio de 2020	18 de octubre de 2020
Paraguay	Primarias	12 de julio de 2020	20 de junio de 2021
	Municipales	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021
Perú	Municipales	29 de marzo de 2020	10 de octubre de 2021
Uruguay	Locales	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020
Puerto Rico	Primarias	29 de marzo de 2020	9 de agosto de 2020

FUENTE: Elaboración propia con datos de IDEA Internacional. Global Overview of COVID-19 impact on elections.

III. MEDIDAS PARA ORGANIZAR ELECCIONES EN PANDEMIA

Los datos anteriores muestran un notable proceso de aprendizaje global y regional, en medio de un contexto de crisis sistémica. Con el tiempo, se aprendió a organizar elecciones y, sobre todo, a vivir con la pandemia. Así, se diseñaron medidas para evitar o reducir el contacto entre personas, típico de una jornada electoral. La votación no sólo consiste en el acto de depositar una papeleta en una urna, sino, con frecuencia, en una fiesta cívica y hasta culinaria. La “salchicha de la democracia” en Australia (BBC News, 2016) y las “salteñas” ofrecidas a la salida de las mesas de sufragio en Bolivia son apenas dos ejemplos de esto. Con este contexto, y a fin de hacer frente a las concentraciones humanas, los órganos electorales optaron por dos tipos principales de medidas: disposiciones electorales especiales y el rediseño del voto.

1. *Disposiciones electorales especiales*

Las disposiciones electorales especiales permiten alternativas al voto tradicional y evitan acudir de manera física a votar el día de la elección. Éstas suponen diversas modalidades de votación como son el voto temprano, el voto postal, el voto por delegado y el voto por urna móvil, a los que pueden sumarse adecuaciones especiales para pacientes con COVID-19. En el primer año de la pandemia, IDEA Internacional identificó que 63% de países que celebraron elecciones entre febrero y diciembre de 2020 (32 de 52 países en total) utilizaron alguno de estos mecanismos. Además, 23 de estos países ampliaron sus mecanismos especiales para facilitar el voto a pacientes con COVID-19 o personas en cuarentena (Asplund, 2021).

El voto temprano consiste en la posibilidad de votar de manera adelantada (días o hasta semanas antes) a la jornada electoral, ya sea en los mismos centros de votación o en una muestra de ellos. De acuerdo con datos de IDEA Internacional, en el mundo, 76 países (38.3% del total) permiten este tipo de votación para todos o algunos de sus ciudadanos. En América Latina y el Caribe esta modalidad está disponible en diversos países (Anguila, las Bahamas, las Bermudas, Colombia, Guyana, Jamaica, México, Panamá, Trinidad y Tobago). Sin embargo, son aquellos países caribeños quienes ofrecen más alternativas para el voto adelantado. Los otros países que lo extienden lo hacen únicamente a votantes que se encuentran fuera del país.⁴

⁴ Un ejemplo emblemático fue la República de Corea, que celebró elecciones para renovar su Asamblea Nacional el 15 de abril de 2020, apenas un mes después de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara al COVID-19 como pandemia. En este

El voto postal permite emitir el sufragio sin necesidad de acudir en persona al centro de votación. Usualmente requiere un registro previo y cumplir alguna condición que no permita el desplazamiento físico al lugar designado el día de la jornada electoral (usualmente pertenecer al servicio público o las fuerzas armadas, o tener alguna enfermedad o discapacidad). En el mundo, 171 países no permiten este tipo de voto (83.8% del total) mientras que apenas 11 lo permiten para todos sus ciudadanos (5.4%) y 22 lo hacen para casos específicos (10.8%) (IDEA Internacional, 2021a). Hasta febrero de 2022, ningún país de América Latina y el Caribe ofrece esta opción para sus votantes.⁵

El voto por delegado se realiza en nombre, y con la debida autorización, de una persona que no puede acudir a emitir su sufragio, pero tiene el derecho legal de hacerlo. Pocos países permiten votar bajo esta modalidad (32 países, 15.7% del total mundial) como sostiene IDEA Internacional (2021b) y lo reservan a categorías diversas (desde mujeres embarazadas hasta miembros de las Fuerzas Armadas, dependiendo el país).⁶ El Reino Unido es un ejemplo excepcional, ya que esta opción está disponible para todos quienes se encuentran fuera del país el día de la elección, cumplen servicio militar o alguna obligación laboral o educativa justificada, o tienen alguna enfermedad o discapacidad (gobierno de Reino Unido) y apenas requiere el llenado de una simple solicitud y la designación de la persona delegada.⁷ En América Latina y el Caribe, este derecho es aún limitado, ya que sólo lo permiten Antigua y Barbuda, Belice, Guyana y Surinam.

El voto móvil consiste en una urna portátil que se hace llegar hasta la persona electora, usualmente en su domicilio o en alguna institución (como hospitales y casas de adultos mayores). Esta modalidad aumenta la accesibilidad del voto y se utiliza en 64 países (31.4% del total) para poblaciones específicas. En América Latina y el Caribe esta opción es raramente utilizada y se limita a Ecuador, Paraguay y Surinam) (IDEA Internacional,

caso, la Comisión Electoral (NEC) habilitó el voto adelantado los días 10 y 11 de abril, en los 3,508 centros de votación (Spinelli y Butcher, 2022), lo que facilitó su uso. Un total de 11.7 millones de votantes hicieron uso de esta alternativa (26.69% del total registrado), logrando la participación más alta para este tipo de voto en la historia (Spinelli y Butcher, 2022).

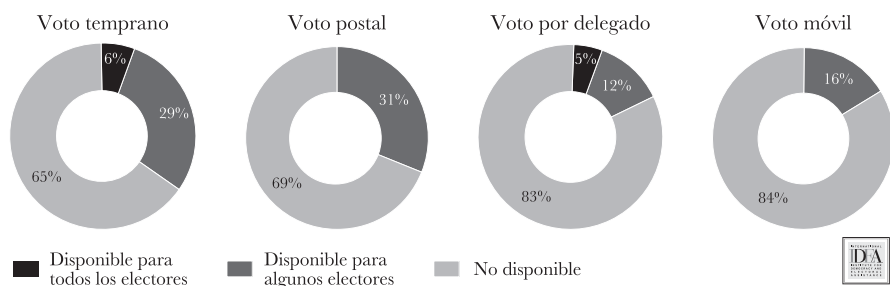
⁵ En Malasia, por ejemplo, esta opción está habilitada para miembros de las Fuerzas Armadas y la policía y sus familias, periodistas cubriendo la elección, funcionarios electorales y miembros de mesa, entre otros (IDEA Internacional 2021a).

⁶ *Ibidem*.

⁷ Véase The Electoral Commission, "Application to vote by proxy at a particular election or referendum", https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1072502/Proxy-application-particular-election.pdf.

2021e).⁸ Cabe destacar la positiva experiencia de Ecuador con el programa “voto en casa” (Lara Otaola, 2018), coordinado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (Conadis) que lleva directamente las urnas a los hogares de adultos mayores y personas con discapacidad física igual o superior al 75%.⁹

GRÁFICA 2
DISPOSICIONES ELECTORALES ESPECIALES
ALREDEDOR DEL MUNDO



FUENTE: IDEA Internacional (2021c).

Si bien las anteriores disposiciones muestran que existen alternativas para el voto físico presencial y que muchos países han tomado ventaja de ellas, también nos muestran que América Latina tiene un rezago importante frente al resto del mundo. Los pocos casos de voto móvil, voto postal y voto por delegado y que el voto adelantado se limite casi exclusivamente al Caribe, son prueba de ello. En la región, el aspecto electoral ha avanzado enormemente, sin embargo, no ha sido así cuando se trata de esto. Una combinación de marcos legales rígidos (donde un cambio procedimental incluso requiere modificar la propia Constitución) y desconfianza han hecho que el uso de disposiciones especiales sea limitado. En pandemia, muchos países aplazaron elecciones y adaptaron el voto tradicional —como veremos a continuación—, pero muy pocos optaron por alternativas. Esto debe cambiar y hacer del ejercicio del sufragio algo fácil, especialmente a aquellos grupos que por distintas razones no pueden desplazarse con facilidad al centro de votación.

⁸ Cuba es también parte de esta lista. Sin embargo el país no cumple estándares democráticos mínimos, por lo que es clasificado como régimen autoritario. IDEA Internacional (2021c).

⁹ Gobierno del Encuentro (2021).

2. *Rediseño del voto presencial*

Los órganos electorales de América Latina y el Caribe también se enfocaron en actualizar el modelo de votación tradicional y presencial, consistente en acudir físicamente al centro de votación. Esto, con el propósito de reducir las posibilidades de contagio y fortalecer la confianza en la ciudadanía para participar en la elección. Con independencia de la existencia de disposiciones electorales especiales, todos los países de la región que celebraron elecciones durante la pandemia por COVID-19 realizaron ajustes al voto presencial. Estas medidas de rediseño pueden agruparse en tres categorías: aquellas orientadas a establecer o reforzar un control sanitario; las referidas a los materiales y tecnologías empleados en el proceso; y las relativas a la logística electoral (#ObservatorioReformas, 1978-2023).

El primer tipo de medidas tiene como objetivo lograr un mayor control sanitario de los centros de votación. El rango de medidas es amplio, y va desde aquellas encaminadas a regular la higiene de los locales y sus alrededores, hasta controles específicos para limitar el acceso. En México, entre otras medidas, el Protocolo de Atención Sanitaria para el proceso electoral en Coahuila e Hidalgo consideró realizar un operativo de limpieza y desinfección de los lugares previo a la instalación de los centros de votación, así como desinfección periódica durante la jornada electoral. En Paraguay, para las elecciones de intendentes y miembros de juntas municipales, se estableció un control más enfocado, con un filtro a la entrada de la zona de tareas, con revisión de temperatura, restringiendo el acceso a toda persona con síntomas o con temperatura igual o mayor a 37.5°C. Una buena práctica, implementada en distintos casos, fue el reclutamiento y capacitación de “facilitadores” o “guías” especiales quienes orientaron a los votantes sobre los protocolos y las medidas sanitarias tomadas (Policía Nacional, 2021).

El segundo tipo de medidas consistió en la introducción (y adaptación) de materiales y tecnología para reducir las posibilidades de contagio. En primer lugar, la totalidad de los países de la región introdujo “kits” sanitarios para funcionarios electorales. Con ligeras variantes, estos kits contaron con mascarillas, alcohol en gel y productos de desinfección (personal y de superficies). En algunos países también se incluyeron lentes plásticos o escudos faciales como precaución adicional (Servicio Electoral de Chile, 2021; DNPE, 2020). En segundo lugar, y dependiendo de las circunstancias locales, se hicieron adaptaciones al proceso tradicional. En México y Chile, por ejemplo, se eliminaron las cortinas a las mamparas o cámaras de

votación, permitiendo una mayor ventilación (Instituto Nacional Electoral, 2021 y Servicio Electoral de Chile, 2021), mientras que en Bolivia las maletas electorales incluyeron hisopos para que el votante se pudiera pintar el dedo tras votar, y así no tener contacto directo con el tintero (DNPE, 2020). Finalmente, la mayoría de los países recurrió al uso de tecnologías de la información y la comunicación para realizar reuniones preparativas y capacitaciones para el proceso electoral.

El tercer grupo de medidas es logístico y busca procurar mayor distancia física entre los electores y entre éstos y el personal de mesa, así como evitar concentraciones de personas. Algunas de las medidas más comunes consistieron en el aumento de la cantidad de locales de votación, limitación del número de electores, sustitución de locales por nuevos espacios abiertos o con mayor ventilación, ampliación y modificaciones de horarios, y nuevos flujos para la emisión del voto. En Bolivia, el Tribunal Supremo Electoral amplió por una hora el horario de votación y creó dos franjas de votación, según el número de cédula de identidad, para evitar aglomeraciones (DNPE, 2020). En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral estableció, entre otras medidas, contar con una única puerta de ingreso y única puerta de salida, y un nuevo flujo en sentido unidireccional, ambos establecidos para evitar concentraciones en las juntas receptoras del voto (CNE, 2021).

Los anteriores son apenas algunos ejemplos de la variedad de disposiciones y regulaciones locales y nacionales durante la pandemia por COVID-19. El anexo presenta un resumen de todos los protocolos de seguridad utilizados en la región. Además, la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”, de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Álvarez et al., 2020) y las “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 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) (2020) son fuentes imprescindibles en la materia. Ambos documentos presentan consideraciones y medidas que permiten a los órganos electorales continuar la celebración de elecciones, garantizando tanto su integridad como la salud de la población.

IV. LECCIONES APRENDIDAS Y CONDICIONES CLAVE

Durante la pandemia de COVID-19, el primer dilema al que se enfrentaron los órganos electorales era celebrar o postergar la elección. Esto se hizo en

función del tiempo disponible de preparación, el nivel de contagio y transmisión y el marco constitucional y legal del país. Como se mencionó, tan sólo en América Latina, se pospusieron un total de 21 elecciones en 14 países. República Dominicana fue el primer país en celebrar elecciones en pandemia en la región (Deutsche Welle, 2020), con elecciones presidenciales y legislativas originalmente previstas para el 17 de mayo de 2020 y, finalmente, llevadas a cabo el 5 de julio siguiente. En este caso, la innovación no se hizo esperar, tan sólo dos meses después del anuncio de COVID-19 como pandemia, República Dominicana ya contaba con un protocolo sanitario para recintos y colegios electorales que redujo sensiblemente las posibilidades de contagio. Este caso no es único, también en 2020 y tras posponer, Bolivia, Chile y México organizaron procesos electorales adaptados y exitosos.

Una vez tomada la decisión de celebrar la elección varios aspectos deben ser tomados en cuenta por las autoridades electorales. A partir de esa primera experiencia la Junta Central Electoral de República Dominicana y de las sucesivas elecciones en la región, se realizan una serie de consideraciones útiles para la organización de elecciones en pandemia. Estas van más allá de los aspectos sanitarios, materiales y logísticos, discutidos detalladamente en el apartado anterior. Las elecciones no son sólo ejercicios técnicos, sino procesos políticos que requieren de plena legitimidad.

Así, estas recomendaciones buscan generar y aumentar la confianza en las elecciones a partir de:

1. Escuchar a las y los especialistas. La organización de una elección en pandemia debe hacerse de la mano de las autoridades sanitarias. Todo protocolo de bioseguridad debe tomar en consideración las recomendaciones sanitarias vigentes y, preferiblemente, ser elaborado en conjunto con las autoridades sanitarias. Un buen ejemplo es Chile, cuyo Protocolo Sanitario de Elecciones 2021 tomó en cuenta la opinión técnica de entidades como la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Sociedad Chilena de Infectología, la Sociedad Chilena de Epidemiología, la Cruz Roja de Chile y la Oficina Nacional de Emergencia (Servicio Electoral de Chile, 2021).
2. Considerar el ciclo electoral completo. Como se ha indicado, una elección consiste en un proceso, y no se reduce al evento de la jornada electoral. Así, una elección cubre lo acontecido no sólo durante la jornada electoral, sino antes y después de este día e incluye aspectos como el registro de votantes, la delimitación de distritos electorales, las campañas políticas, capacitación y organización electoral, y trans-

misión de resultados, entre otros. Los protocolos para el desarrollo de una elección deben de cuidar la salud de la población no sólo al emitir el sufragio, sino en todas estas etapas. Como ejemplo, en México, el Instituto Nacional Electoral desarrolló recomendaciones para las campañas políticas, con sugerencias para priorizar canales virtuales de acercamiento con el electorado, celebración de actos públicos breves y en espacios abiertos o ventilados, con horarios escalonados y con uso de cubrebocas, entre otros (INE, 2021).

3. Adaptarse sin limitar la democracia. Los procesos y valores de la democracia no deben detenerse durante una emergencia sanitaria. El derecho al voto y las condiciones de libertad, debate y pluralidad que lo permiten deben mantenerse. Por ello, los protocolos de bioseguridad deben asegurar que actividades fundamentales como el registro de partidos políticos y candidaturas, campañas electorales, debates públicos y observación electoral se mantengan. Así, se aconseja implementar medidas que no cancelen estas actividades, pero si las regulen, garantizando la salud pública. Observación electoral remota o híbrida, canales virtuales de capacitación y reuniones presenciales con distancia física y sanitización en espacios ventilados son ejemplos de esto.
4. Procurar a los grupos de riesgo. La pandemia de COVID-19 mostró que el riesgo de síntomas peligrosos es más alto en personas mayores o personas con problemas de salud graves, como afecciones cardíacas o pulmonares o un sistema inmunitario debilitado (Mayo Clinic 2022). Los protocolos para el desarrollo de elecciones durante esta emergencia sanitaria deben prestar especial atención a estos grupos vulnerables tanto en el voto presencial como en modalidades de voto móvil o “voto en casa”. Como buena práctica, el Protocolo de Bioseguridad del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia estableció que los jurados electorales serían únicamente tomados entre ciudadanos de 18 a 50, evitando así el reclutamiento y riesgo para adultos mayores (DNPE, 2020). A su vez, en Paraguay y Ecuador se diseñaron lineamientos para el voto en casa, asegurando la implementación de medidas de higiene (distanciamiento, desinfección, entre otros) para esta modalidad (Policía Nacional, 2021 y CNE, 2021).
5. Tomar en cuenta las particularidades del país. No existe un modelo general para el desarrollo e implementación de protocolos sanitarios. Si bien los requisitos básicos de higiene son aplicables a todos los países y todos tipos de elección, cada país posee prácticas, procesos y

costumbres particulares que deben ser tomados en cuenta por la regulación. En Bolivia, por ejemplo, el Protocolo de Bioseguridad para las Elecciones Generales 2020 estableció la restricción de actividades comerciales a un radio de 100 metros de las mesas de votación. Esto, motivado por la tradicional venta de alimentos a la salida de las mesas de sufragio del país. A esto se suman recomendaciones muy locales y relevantes para Argentina y Paraguay, solicitando “no compartir mate” (Cámara Nacional Electoral 2021) y no “compartir tereré” (Policía Nacional de Paraguay 2021) entre los votantes.

6. Aprender de la experiencia. Países en otras regiones han tenido experiencia previa en emergencias sanitarias. Ejemplos de ello son los países del este asiático con distintos brotes de SARS, o países como Liberia, que tomó la decisión de llevar a cabo una elección durante la emergencia de Ébola en 2014 (Banbury, 2020). Durante la pandemia de COVID-19 Corea del Sur acudió a las urnas de manera exitosa, apenas en abril de 2020, logrando un proceso adecuado y con incluso la mayor participación electoral desde 1992 (Spinelli y Butcher, 2022). Asimismo, los calendarios electorales en América Latina son diversos y algunos países han debido organizar elecciones antes que otros y en pleno brote de COVID-19, como el mencionado caso de República Dominicana. Los órganos electorales y los protocolos de bioseguridad deben estudiar estos casos y aprender sus lecciones.
7. Incluir y procurar consenso. Las elecciones son procesos que deciden la distribución del poder político. No sólo definen ganadores, sino también perdedores. Por ello, contar con un consenso sobre las reglas del juego es fundamental para su legitimidad. Todos los actores deben aceptar el procedimiento y sus reglas, convencidos de que éstas permiten un terreno de juego nivelado y competir en igualdad. Sin ese acuerdo, los resultados pueden ser descalificados y ponerse en riesgo la estabilidad del país (Lara Otaola, 2017). Esto adquiere especial relevancia ante una emergencia sanitaria que exige cambiar desde la fecha de realización de los comicios, hasta sus materiales, procesos y logística. Así, todo protocolo de bioseguridad y todo cambio al proceso debe elaborarse con la participación y respaldo de todos los actores políticos. Un ejemplo de ello es Uruguay, donde para el aplazamiento de las elecciones municipales de 2020 (de mayo a septiembre) se convinieron las nuevas reglas del juego de manera consensuada. En contraste, en el caso boliviano la fecha de la jornada electoral debió cambiarse en tres ocasiones (de mayo, a septiem-

bre y definitivamente a octubre) debido a la pandemia, claro está, pero también ante la falta de acuerdos entre las autoridades y los diferentes partidos políticos. Esto realza la importancia de que cualquier decisión —y más si se trata de la fecha de realización— debe someterse a deliberación entre todos los involucrados y buscar el mayor consenso posible.

8. Informar y comunicar. La pandemia invadió todas las esferas de actividad humana, desde la educación hasta la convivencia familiar. Generó miedo e incertidumbre entre la población que con muchas reservas y excepciones ha retomado su vida habitual. Un evento como la jornada electoral, que concentra multitudes en filas y centros de votación, y pone en contacto a personas, causa especial ansiedad. Por ello, además de establecer medidas de higiene y prevención, las autoridades y órganos electorales deben hacer un esfuerzo especial por comunicar estas medidas. Utilizando todos los medios disponibles, las normas sanitarias vigentes y las medidas aplicadas para salvaguardar la salud de la población durante la elección, deben ser informadas y socializadas, antes y durante el evento electoral. Campañas en redes sociales, dispositivos móviles, textos, radio y televisión, así como establecer facilitadores y coordinadores sanitarios, son aciertos que deben mantenerse ante situaciones de esta envergadura.

V. CONCLUSIONES

La pandemia de COVID-19 demostró la resiliencia electoral de la región y una vez más, que nuestros órganos electorales han sido capaces de innovar y adaptarse. Ante un fenómeno nuevo para el mundo y para América Latina, se crearon e implementaron protocolos sanitarios profesionales y efectivos. Para su elaboración, se tomó en cuenta a autoridades médicas, a especialistas y se siguieron mejores prácticas regionales e internacionales. Así, se diseñaron medidas de control sanitario, materiales especializados y adecuaciones logísticas que consiguieron reducir concentraciones, ampliar la distancia física y evitar contactos, al tiempo que se aseguró y mantuvo la integridad de las elecciones. Y esto se garantizó no sólo en condiciones de salud adversas, sino en contextos políticos difíciles (pensemos en las elecciones presidenciales del 2020 en Bolivia, con un Tribunal Supremo Electoral eficiente y profesional en medio de una crisis política; y en la cerrada segunda vuelta en las elecciones presidenciales del 2021 en el Perú). Y todo esto se realizó en tiempo récord.

Esto es una prueba contundente más de que América Latina organiza buenas elecciones.

Además de hacer frente a la pandemia y organizar procesos íntegros, algunos de estos ajustes han incluso contribuido a aumentar la tasa de participación ciudadana. Ejemplos de lo anterior son Chile, donde la participación aumentó tanto en la primera como segunda vueltas presidenciales de 2021, en comparación con el proceso presidencial en 2017 (IDEA Internacional, 2021d); El Salvador, donde la participación en las elecciones legislativas de febrero 2021 se ubicó en 51% (Presidencia de El Salvador, 2021) frente al 45.73% de 2018 (FUSADES, 2020); Honduras, donde la participación pasó de un 57.5% en 2017 contra un respetable 69.1% en 2021 y México, donde las elecciones intermedias de 2021 para elegir la Cámara Baja tuvieron un récord de participación de 52.7% no alcanzado desde treinta años atrás (cuando la participación superó apenas el 60%). A pesar de la pandemia y la desconfianza natural de salir de casa y acudir a eventos públicos que trajo consigo, en estos caso se aumentó la participación. Y esto en buena parte fue gracias a la capacidad, resiliencia e innovación de los órganos electorales.

América Latina no debe perder este espíritu de innovación. La región requiere una nueva agenda de reforma electoral que proteja las conquistas y logros actuales —como la autonomía de los órganos electorales— y al mismo tiempo avance en la facilidad para ejercer el sufragio incluyendo, de manera gradual y cuidadosa, nuevas alternativas, como las mencionadas anteriormente (desde el voto móvil y postal, hasta el voto adelantado). La región tiene la capacidad y los recursos (materiales y humanos) para innovar, como claramente se ha demostrado. Por eso América Latina debe abatir el rezago respecto al resto del mundo en el uso de estas disposiciones electorales, en especial —pero no solamente— para aquellas personas y grupos con movilidad reducida y en situaciones especiales y vulnerables.

La pandemia ha demostrado que la democracia es capaz de adaptarse. Esto, a diferencia de otros tipos de régimen político que son más distantes de la voz, preocupaciones e intereses de la ciudadanía. La democracia no sólo ofrece la oportunidad de participar en elecciones periódicas y así seleccionar a sus gobernantes. La democracia se traduce en instituciones y procedimientos que permiten que la ciudadanía (en lo individual o colectivo) participe e influya en los asuntos públicos y la toma de decisiones públicas. En democracia, la ciudadanía puede expresar su opinión, asociarse, manifestarse y contribuir e influir en las políticas públicas de los distintos niveles de gobierno. Son estas libertades las que empoderan a la ciudadanía y, sumadas a los procesos electorales, sirven como incentivos para que los

gobernantes escuchen. Esta sensibilidad a la opinión pública y a la crítica característica de las democracias genera permeabilidad que hace que a su vez los gobiernos pongan atención especial al bienestar de la población y se adapten a sus necesidades. En América Latina, la pandemia de COVID-19 y la multitud de protocolos sanitarios adaptados a la realidad legal, cultural y sanitaria del país, dan cuenta de ello. Finalmente, ha quedado demostrado que si una pandemia -de escala mayúscula y con particular daño para nuestra región-no pudo detener la organización y calidad de los procesos electorales, en el presente y en el futuro, ningún motivo y ninguna excusa son válidos para detener la democracia.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AL JAZEERA. 2021. "Haiti elections postponed indefinitely amid political crisis", 28 de septiembre. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/28/haiti-elections-postponed-indefinitely-amid-crisis>.
- ARENAS DE MESA, Alberto (Coord.). 2021. *Panorama social de América Latina 2021*. Santiago, CEPAL. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- ASPLUND, Erik (ed.). 2020. *Global Overview of COVID-19: Impact on elections*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.
- ASPLUND, Erik et al. 2021. *Elections and COVID-19: How special voting arrangements were expanded in 2020*. Estocolmo, IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-special-voting-arrangements-were-expanded-2020>.
- BANBURY, Anthony. 2020. *Opinion: Elections and COVID-19 -what we learned from Ebola*. Devex, Washington DC, publicado el 8 abril. Disponible en: <https://www.devex.com/news/opinion-elections-and-covid-19-what-we-learned-from-ebola-96903>.
- BBC News. 2016. *Australia takes its democracy with a side of sausage*. Londres, BBC News, 2 julio Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-australia-36692402>.
- CÁMARA NACIONAL ELECTORAL Y DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL. 2021. "Protocolo sanitaria de prevención COVID-19 -elecciones nacionales 2021". Disponible en: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/PROTOCOLO%20SANITARIO%20DE%20PREVENCION%20COVID->

19%20%E2%80%9320ELECCIONES%20NACIONALES%202021%20v2.pdf.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-CAPEL. 2020. “Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria”. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1652/fasc%C3%ADculo-1-consideraciones-para-el-establecimiento-de-un-protocolo-para-celebraci%C3%B3n-de-elecciones-en-el-contexto-de-una-crisis-sanitaria.pdf>.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). 2021. “América Latina y el Caribe: Es momento de reformas consensuadas para enfrentar las trampas estructurales de desarrollo que afectan a la región, según un nuevo informe”. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/america-latina-caribe-es-momento-reformas-consensuadas-enfrentar-trampas-estructurales>.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021. “Protocolo general para prevención de la propagación de la COVID-19 en el proceso electoral 2021”. Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/10-01-2021-PROTOCOLO-GENERAL-PARA-PREVENCIO%CC%81N-DE-LA-PROPAGACIO%CC%81N-DE-LA-COVID-firmado-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed.pdf>.

DEUTSCHE Welle. 2020. *República Dominicana celebra elecciones bajo pandemia*. Bonn, 05 julio. Disponible en: <https://www.dw.com/es/rep%C3%ABlica-dominicana-celebra-elecciones-bajo-pandemia/a-54061571>.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL. 2020. “Protocolo de bioseguridad por la emergencia del COVID-19: elecciones generales 2020”. Dirección Nacional de Procesos Electorales (DNPE). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/protocolo-de-bioseguridad-tse-bolivia.pdf>.

FUSADES. 2020. *Participación electoral en comicios legislativos. Una perspectiva descriptiva*. Ficha: Departamento de Estudios Políticos. Julio. Disponible en: https://fusades.org/publicaciones/AP_ParticipacionElectoral.pdf.

GARNETT, Holly Ann; JAMES, Toby y MACGREGOR, Madison. 2021. *Electoral Integrity Global Report 2019-2021*. The Electoral Integrity Project. Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/globalreport2019-2021>.

GOBIERNO DEL ENCUENTRO. 2021. “Programa voto en casa se cumple con todas las medidas de bioseguridad”. Disponible en: <https://www.consejodiscapacidades.gob.ec/programa-voto-en-casa-se-cumple-con-todas-las-medidas-de-bioseguridad/>.

- IDEA INTERNACIONAL. 2014. *Online Electoral Cycle*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/tools/online-electoral-cycle>.
- IDEA INTERNACIONAL. 2021a. *Global in-country postal voting data*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements/postal-in-country>.
- IDEA INTERNACIONAL. 2021b. *Global in-country proxy voting data*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements/proxy-voting-in-country>.
- IDEA INTERNACIONAL. 2021c. *The Global State of Democracy Indices*, v6.1. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices>.
- IDEA INTERNACIONAL, 2021c. *Special voting arrangements*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements>.
- IDEA INTERNACIONAL, 2021d. *Voter Turnout Database*. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>.
- IDEA INTERNACIONAL. 2021e. *Global mobile voting data*. Estocolmo, IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements/mobile-voting>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2020. “Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las Casillas el día de la Jornada Electoral: Proceso Electoral 2019-2020”. Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/12/Mexico-Protocolo-atencion-PEL-19-20.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE). 2021. “Recomendaciones para el desarrollo de campañas políticas en el marco de la contingencia sanitaria por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118541/CGor202103-21-ap-20-Anexo.pdf>.
- LARA OTAOLA, Miguel Ángel. 2017. “When, where and under what conditions are election results accepted? *A comparative study of electoral integrity*”. Sussex, University of Sussex. Disponible en: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/72672/>.
- LARA OTAOLA, Miguel Ángel. 2018. “Democracy and inclusion: expanding Ecuador’s voting accessibility”. *Electoral Integrity Project*. Disponible en: <https://www.electoralintegrityproject.com/eip-blog/2018/5/7/democracy-and-inclusion-expanding-ecuadors-voting-accessibility>.

- LATINOBARÓMETRO. 2021. “Informe 2021: Adiós a Macondo”. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- MAYO CLINIC. 2022. “COVID-19: ¿quién está a un mayor riesgo para los síntomas de gravedad?”, 23 julio. Disponible en: <https://www.mayoclinic.org/es-es/diseases-conditions/coronavirus/in-depth/coronavirus-who-is-at-risk/art-20483301#:~:text=El%20riesgo%20de%20tener%20s%20C3%ADntomas,inmunitario%20debilitado%2C%20obesidad%20o%20diabetes>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA (#ObservatorioReformas). 1978-2023. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) /Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos.
- OECD et al. 2021. “Perspectivas económicas de América Latina 2021: Avanzando juntos hacia una mejor recuperación”. Paris, OECD, Paris. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47518/4/2100931full_es.pdf.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2020. “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia”. Washington. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). 2020. “WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 -11 March 2020”. Ginebra: OMS. Disponible en: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- POLICÍA NACIONAL DEL PARAGUAY et al. 2021. “Protocolo sanitaria de bioseguridad: Elecciones de intendentes y miembros de juntas municipales”. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1941/protocolo-sanitario-de-bioseguridad-elecciones-municipales.pdf>.
- PRESIDENCIA EL SALVADOR. 2021. “Elecciones 2021: más del 51% de la población asistió a votar pese a irregularidades”, San Salvador, el 28 de febrero. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.sv/elecciones-2021-mas-de-51-de-poblacion-asistio-a-votar-pese-a-irregularidades/>.
- SERVICIO ELECTORAL DE CHILE. 2021. “Protocolo sanitario elecciones 2021 más seguras”. Disponible en: https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/05/SERVICIO_ELECTORAL_PROTOCOLO_SANTARIO_ELECCIONES_2021_-_ACUERDO_24_MARZO_VB_MINSAL.pdf.

SPINELLI, Antonio y BUTCHER, Luke. 2022. “Managing elections during COVID-19: the Republic of Korea’s first crucial test”. Estocolmo: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-images/managing-elections-during-covid-19-the-republic-of-koreas-first-crucial-test-en.pdf>.

THE ELECTORAL COMMISSION. “Application to vote by proxy at a particular election or referendum”. Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1072502/Proxy-application-particular-election.pdf.

ANEXO

PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD POR LA EMERGENCIA DE COVID-19 EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON ELECCIONES (2020 Y 2021)

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha de elección</i>	<i>Nombre del protocolo</i>	<i>Fecha de publicación del protocolo</i>	<i>Link de consulta</i>
Argentina	Elecciones PASO	12 de septiembre de 2021	Protocolo COVID-19 para las elecciones 2021	ND	https://bit.ly/3HYn4cV
	Elecciones generales	14 de noviembre de 2021			
Bolivia	Elecciones generales	18 de octubre de 2020	Protocolo de Bioseguridad por la emergencia del COVID 19 Elecciones generales 2020	8 de julio de 2020	https://bit.ly/39Tsgm7

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha de elección</i>	<i>Nombre del protocolo</i>	<i>Fecha de publicación del protocolo</i>	<i>Link de consulta</i>
Brasil	Elecciones municipales	15 de noviembre de 2020	Plano de Segurança Sanitária para as Eleições Municipais de 2020 (Plano de Segurança Sanitária)	ND	https://bit.ly/372mlGy
Chile	Elecciones de convencionales constituyentes, gobernadores regionales, alcaldes y concejales	16 y 17 de mayo de 2021	Protocolo Sanitario Elecciones 2021 más seguras	9 de marzo de 2021	https://bit.ly/3nlhs39
	Elecciones generales	21 de noviembre de 2021			
	Segunda vuelta presidencial	19 de diciembre de 2021			
Ecuador	Elecciones generales	7 de febrero de 2021	Protocolo General para Prevención de la Propagación de la COVID-19 en el Proceso Electoral 2021	9 de enero de 2021	https://bit.ly/3u6GCq0
	Segunda vuelta presidencial	11 de abril de 2021			
El Salvador	Elecciones legislativas	28 de febrero de 2021	Medidas Sanitarias y de Bioseguridad para el Proceso Electoral 2021	Enero de 2021	https://bit.ly/3OjHaKd

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha de elección</i>	<i>Nombre del protocolo</i>	<i>Fecha de publicación del protocolo</i>	<i>Link de consulta</i>
Honduras	Elecciones primarias	14 de marzo de 2021	Protocolo de Bioseguridad en centros de votación para las elecciones primarias del 14M	ND	https://bit.ly/3A5x9Dd
	Elecciones generales	28 de noviembre de 2021	Manual de Bioseguridad para Día de elecciones Generales 2021, por motivo de la pandemia de COVID-19	21 de junio de 2021	https://bit.ly/3yy1Kbv
México	Elecciones subnacionales (Hidalgo y Coahuila)	7 de junio de 2020	Protocolo de atención sanitaria y protección a la salud, para la operación de las casillas el día de la Jornada Electoral. Proceso Electoral 2019-2020	17 de marzo de 2020	https://bit.ly/3ymP9aH
Nicaragua	Elecciones generales	7 de noviembre de 201	Medidas Sanitarias de Prevención y Control de la COVID-19 para el Proceso de Campaña Electoral 2021	20 de septiembre de 2021	https://bit.ly/3t6epix

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha de elección</i>	<i>Nombre del protocolo</i>	<i>Fecha de publicación del protocolo</i>	<i>Link de consulta</i>
Paraguay	Elecciones municipales	10 de octubre de 2021	Protocolo Sanitario de Bioseguridad Elecciones de Intendentes y Miembros de Juntas Municipales	21 de mayo de 2021	https://bit.ly/3A8HvSA
Perú	Elecciones legislativas	26 de enero de 2020	Resolución Jefatural N° 000382-2020-JN/ONPE del 2 de noviembre de 2020	20 de noviembre de 2020	https://bit.ly/3OIa9y7
Uruguay	Elecciones departamentales y municipales	31 de julio de 2020	Protocolos Sanitarios para los Escrutinios Departamentales del 31 de julio de 2020	3 de agosto de 2020	https://bit.ly/3OIwCLj
República Dominicana	Elecciones extraordinarias generales	5 de julio de 2020	Protocolo Sanitario para los Recintos y Colegios Electorales en las Elecciones Extraordinarias Generales Presidenciales, Senatoriales y de Diputaciones del 5 de julio de 2020	26 de mayo de 2020	https://bit.ly/3R4iQ87

<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>	<i>Fecha de elección</i>	<i>Nombre del protocolo</i>	<i>Fecha de publicación del protocolo</i>	<i>Link de consulta</i>
Venezuela	Elecciones parlamentarias	6 de diciembre de 2020	Plan estratégico de bioseguridad	Septiembre de 2020	https://bit.ly/3yox6kI

FUENTE: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Fecha de elaboración: 27 de junio de 2022.

LAS ESTRATEGIAS DE CAPACITACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19: UNA MIRADA COMPARADA

Roberto Heycher CARDIEL SOTO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Discusión conceptual*. III. *Metodología*. IV. *Adaptaciones impulsadas desde la capacitación electoral para la organización del proceso electoral*. V. *Hallazgos y conclusiones*. VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

El aviso por parte del gobierno de la República Popular China de la existencia de un grupo de casos de “neumonía vírica” desconocida tuvo lugar el 31 de diciembre de 2019. La llamada enfermedad COVID-19 es un padecimiento infeccioso provocado por el virus SARS-CoV-2 cuya transmisión se produce mediante la expulsión de pequeñas partículas líquidas (desde gotículas hasta aerosoles) cuando una persona infectada tose, estornuda, habla, canta o respira (Organización Mundial de la Salud [OMS], 27-04-2020). Aunque se trata de un padecimiento leve a moderado que la mayor parte

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Agradezco la lectura y comentarios recibidos en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022. Quiero agradecer al equipo que apoyo a recopilar y sistematizar la información de las experiencias de capacitación electoral de los 13 países incluidos en la presente investigación: Francisco J. Morales Camarena, Héctor Duarte Ortiz, Grecia Montserrat Castro Miranda y Raúl Vega Gil López.

de las personas infectadas superará sin necesidad de atención hospitalaria, algunas otras enferman gravemente.²

Para el 30 de enero de 2020, la OMS manifestó que la transmisión del virus SARS-CoV-2 era una emergencia de salud pública de preocupación internacional y el 11 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia por pandemia (OMS, s.f.). A partir de este anuncio, los países comenzaron a implementar medidas como la suspensión de actividades económicas no esenciales; la restricción de congregaciones masivas y la recomendación de resguardo domiciliario a la población en general; además del cierre de fronteras en algunos casos. Lo anterior generó un cambio drástico en la vida de las personas, quienes fueron obligadas a interactuar solamente con las y los individuos de su núcleo más inmediato; además de que las exigencias hacia sus gobiernos se centraron en los resultados de las políticas implementadas para hacer frente a la emergencia sanitaria.

Dichas políticas sanitarias estuvieron conformadas, en su mayoría, por las siguientes recomendaciones:

- Distanciamiento social (al menos 1.5 metros entre individuos).
- Uso de mascarilla o cubrebocas.
- Constante lavado correcto y frecuente de manos.
- Uso de gel antiséptico.

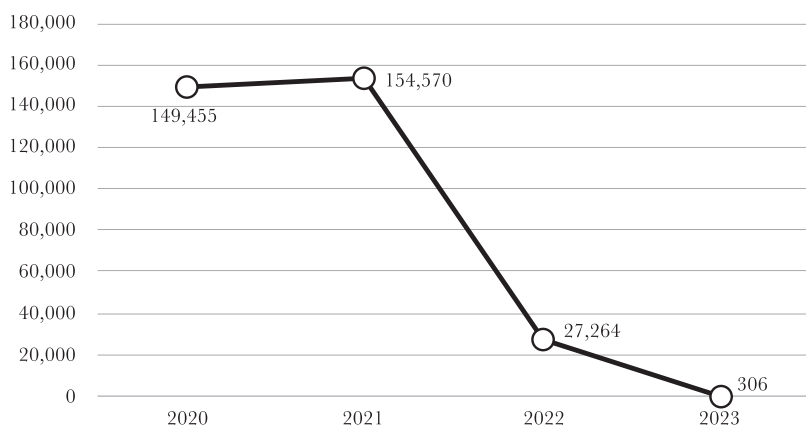
Al 16 de enero de 2022, los datos de la Universidad de John Hopkins registraron más de 6 millones 700 mil víctimas mortales del COVID-19 y se habían registrado más de 667 millones de casos (Center for Systems Science and Engineering [CSSE], s.f.). América Latina había sido golpeada severamente por la pandemia. Para 2021, el 25% de los casos recientes de la COVID-19 ocurrieron en América Latina y el Caribe (The Lancet, 2021), a pesar de que los países que lo integran representan menos del 10% de la población mundial (CEPAL, 2022). En ese momento, de los diez países con tasas de mortalidad por población, ocho estaban en América Latina (The Lancet, 2021).

Ahora bien, la mortalidad y gravedad de las afectaciones por la COVID-19 ha disminuido conforme las tasas de vacunación han aumentado en 2021 y 2022. Estudios realizados en Estados Unidos revelan que la tasa de mortalidad de las personas sin vacunar es ocho veces mayor que las

² Para una cronología oficial del desarrollo de la pandemia por COVID-19 se sugiere asistir al sitio oficial de la OMS en el siguiente enlace, <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

de personas que han recibido el esquema de vacunación (Montañez y Lewis, 2022). El incremento de las tasas de vacunación ha venido acompañado de una reducción en la mortalidad causada por la COVID-19 en países como México. Lo anterior puede apreciarse en la gráfica 1, especialmente para 2022. Si bien el número de muertos en 2021—cuando ya existía la disponibilidad de la vacuna— es mayor que el de 2020, vale la pena considerar que este fue el primer año completo con registro de casos de esta enfermedad.

GRÁFICA 1
DEFUNCIONES OFICIALES POR COVID-19 POR AÑO
(2020-2023) EN MÉXICO



NOTA: Datos al 14 de enero de 2023, fecha del último corte disponible al momento de elaborar este artículo. Elaboración propia con base en datos de Gobierno de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, COVID-19 México. Recuperado el 17 de enero de 2023 de <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>.

La vacunación ha sido un proceso que —si bien no tiene una cobertura universal en América Latina— ha logrado una tasa de aplicación de al menos una dosis del 82% (mayor que en países desarrollados como Estados Unidos y Canadá que tienen una tasa de vacunación conjunta de al menos una dosis de 81%) (The New York Times, 2022). Las afectaciones que el COVID-19 ha tenido sobre la vida social y la vida pública no fueron excepcionales para la organización y realización de elecciones. De acuerdo con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2020), al menos 80 países y territorios en todo el mundo decidieron posponer sus elecciones nacionales y subnacionales como medida para prevenir la extensión de la enfermedad; mientras que al menos 160 países y territorios

optaron por celebrar los comicios programados a pesar de la expansión de la enfermedad; todo esto durante el periodo comprendido entre el 21 de febrero de 2020 y el 21 de febrero de 2022.

Lo anterior representó un riesgo existencial para las democracias. América Latina fue particularmente vulnerable a dicho riesgo por dos razones. En primer lugar, como se detalló anteriormente, los países latinoamericanos fueron de los más afectados por la pandemia. En segundo lugar, el 75% de 20 países en América Latina no utiliza ningún tipo de disposición electoral especial, tales como la votación postal, el voto anticipado, la urna móvil y la delegación de voto por otra persona para facilitar el sufragio universal reduciendo el riesgo de contagio (IDEA Internacional, 2020). En una región en la que la automatización del conteo de votos y el sufragio a distancia es reducido, el rol de la capacitación electoral es crucial para garantizar la conducción de las actividades en los centros de votación y el conteo de los votos conforme la voluntad ciudadana.

Los organismos electorales debieron “hacer prevalecer dos de los derechos fundamentales que entraban en tensión en este contexto [...] el derecho al acceso a un entorno propicio para la salvaguarda de la salud de las personas y, por otra, los derechos políticos” (Cardiel Soto et al., 2023: 188); en particular aquella etapa de la preparación de las elecciones —la capacitación electoral— que requiere un intercambio más fluido y cercano entre servidores públicos y ciudadanía como los de la capacitación electoral. De tal suerte que, las estrategias de adaptación institucional probaron la capacidad de resiliencia democrática en América Latina.

II. DISCUSIÓN CONCEPTUAL

Las definiciones clásicas de democracia incorporan la celebración de elecciones como una condición *sine qua non* para su existencia. Por ejemplo, Dahl (1989) identifica que las elecciones libres, justas e imparciales son una de las ocho cláusulas para la existencia de la democracia. Otras cláusulas enlistadas por Dahl, como la libertad de voto (sufragio activo), la elegibilidad para la cosa pública (sufragio pasivo) y la libertad para que las y los líderes políticos compitan por apoyos y votos, están vinculadas estrechamente a la realización de elecciones. El aplazamiento o suspensión de las elecciones, por tanto, hace imposible el cumplimiento de dichas condiciones. Asimismo, la celebración de las elecciones tiene un valor intrínseco al ser el único mecanismo para el cumplimiento de los derechos básicos de participación política de votar y ser votado.

La capacitación electoral en América Latina ha sido una de las áreas que mayores dificultades enfrentó durante la pandemia ya que prácticamente todas sus herramientas (visitas de capacitación, pláticas, talleres, simulacros, entre otros) implican el contacto físico cercano, uno de los principales factores de riesgo para el contagio por la COVID-19.³ La capacitación electoral es, de acuerdo con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ([IIDH], 2023), un conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a las personas destinatarias “conocimientos, destrezas e información, necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en distintos campos del área electoral”. El IIDH concibe la capacitación electoral como un elemento para la institucionalización de los procesos electorales. De acuerdo con su conceptualización clásica, las instituciones reducen la incertidumbre en una sociedad (North, 1990) y, por tanto, concretan uno de los requisitos para la democracia descritos por Przeworski “certeza en las reglas e incertidumbre en los resultados” (1990: 17).

Con base en el marco conceptual del IIDH, la capacitación electoral puede ser interna o externa. La capacitación electoral interna se refiere a la capacitación del funcionariado electoral permanente y busca dotar los elementos para mejorar continuamente el rendimiento de la administración electoral por medio de un sistema profesionalizado (Dahl, 1992). La capacitación electoral externa, en tanto, está dirigida a funcionarios-usualmente eventuales-encargados del registro de la ciudadanía o la capacitación a los jurados de mesa, quienes reciben el voto ciudadano. Entre mejor capacitada se encuentra la ciudadanía que integra los jurados de mesa existen más garantías que el resultado electoral refleja la voluntad ciudadana (IIDH, 1999: 8).

En este marco, durante los momentos más críticos de la pandemia provocada por la COVID-19, los organismos electorales en trece países de América Latina debieron equilibrar la capacitación electoral en el ámbito nacional como elemento necesario para el ejercicio del derecho al sufragio y la celebración de las elecciones y, por ende, para la existencia de la democracia y el ejercicio de derechos políticos, con la garantía al derecho a la salud (vulnerable por el contagio por la enfermedad COVID-19). A fin de identificar cómo es que la resiliencia democrática se materializó para llevar a cabo la capacitación electoral en los momentos más críticos de la pande-

³ Otra área que tuvo impactos negativos en su desarrollo fue la de la observación electoral. Para más información sobre el tema se puede consultar Las elecciones y la COVID-19: la Observación Electoral Internacional en 2020 en <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/las-elecciones-y-la-covid-19-la-observaci%C3%B3n-electoral-internacional-en-2020>.

mia, el objetivo de este artículo consiste en analizar los cambios ocurridos en los procesos de capacitación electoral de trece países latinoamericanos que sostuvieron elecciones nacionales entre 2020 y 2021.⁴

La hipótesis de trabajo es que hay un cambio notable entre la adaptación de las estrategias de capacitación electoral de 2020 *vis a vis* lo ocurrido en este ámbito en 2021. Lo anterior probablemente obedece a la incertidumbre inicial en 2020, cuando los países de la región experimentaron la extensión masiva de la enfermedad de la COVID-19. En comparación, para 2021, la mayor parte de las autoridades tomaron nota de los aprendizajes del año anterior y contaron con las vacunas como herramientas para reducir el riesgo de la fatalidad por contagio de COVID-19.

III. METODOLOGÍA

En esta investigación se decidió realizar un análisis comparativo de los procesos de capacitación electoral de trece países latinoamericanos que realizaron elecciones entre 2020 y 2021: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (ver tabla 1).

TABLA 1
FECHAS DE LAS ELECCIONES Y OBLIGATORIEDAD
DEL VOTO

<i>País</i>	<i>Fecha programada</i>	<i>Fecha de realización de las elecciones</i>	<i>Voto obligatorio y sanción</i>
Argentina	24 de octubre de 2021	14 de noviembre de 2021	Sí
Bolivia	3 de mayo de 2020 (gene- rales) marzo de 2020 (subnacio- nales)	18 octubre de 2020	Sí

⁴ Los mismos fueron seleccionados a partir del objeto de estudio del proyecto de investigación sobre “La capacidad de resiliencia de la democracia”, de la cual esta investigación forma parte.

<i>País</i>	<i>Fecha programada</i>	<i>Fecha de realización de las elecciones</i>	<i>Voto obligatorio y sanción</i>
Chile	26 de abril de 2020 (Plebiscito Constitucional) 25 de octubre de 2020 (Elecciones constituyentes) 21 de noviembre de 2021 (Elección presidencial y parlamentarias) 19 de diciembre de 2021 (Balotaje elección presidencial)	25 de octubre de 2020 (Plebiscito Constitucional) 15-16 de mayo de 2021 (Elecciones constituyentes) 21 de noviembre de 2021 (Elección presidencial y parlamentarias) 19 de diciembre de 2021 (Balotaje elección presidencial)	No
República Dominicana	17 de mayo de 2020	5 de julio de 2020	No
Ecuador		7 de febrero de 2021 11 de abril de 2021 (balotaje)	Sí
El Salvador		28 de febrero de 2021	No
Honduras		28 de noviembre de 2021	No
México	Elecciones locales en Coahuila e Hidalgo el 18 de octubre de 2020	6 de junio de 2021	No
Nicaragua		7 de noviembre de 2021	No
Paraguay	8 de noviembre de 2020	10 de octubre de 2021	Sí
Perú		11 de abril de 2021 6 de junio de 2021 (Segunda vuelta)	Sí
Uruguay	10 de mayo de 2020	27 de septiembre de 2020	Sí
Venezuela		6 de diciembre de 2020	No

FUENTE: Elaboración con base en datos de IDEA Internacional (23 de marzo de 2020).

Con el propósito de cumplir con el objetivo de este estudio relativo a la identificación de cómo se adaptaron las estrategias de capacitación electoral, se recabó información a partir de una investigación de gabinete con material integrado por organismos internacionales, los propios organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil sobre las medidas de adaptación en la capacitación electoral. Se puso especial atención en tres elementos cruciales para la capacitación electoral: la puesta en práctica de protocolos sanitarios específicos, el uso de la tecnología en este campo y las estrategias de comunicación para transmitir los protocolos en la materia. Una síntesis de los hallazgos de cada país puede consultarse en el apéndice 1. Dicho análisis está guiado por la pregunta ¿cuáles medidas en materia de capacitación electoral fueron implementadas por las autoridades electorales para disminuir el riesgo de contagio y facilitar el ejercicio del voto? Y se llevará a cabo tomando en consideración tres elementos: a) protocolos sanitarios, b) herramientas tecnológicas y c) comunicación social.

IV. ADAPTACIONES IMPULSADAS DESDE LA CAPACITACIÓN ELECTORAL PARA LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

1. *Argentina*

Este país registró una intensa actividad electoral en 2021, al celebrarse elecciones legislativas nacionales, elecciones legislativas provinciales en once distritos, y la elección de dos cargos de gobernación y cargos de concejales y jefes comunales de acuerdo con la legislación de cada distrito. Dichos procesos electorales estaban programados a realizarse el 24 de octubre de 2021; sin embargo, se reprogramaron para el 14 de noviembre de 2021, conforme a la Ley 27631 sobre la modificación de fechas por única vez en contexto de pandemia por COVID-19 de las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y elecciones generales, promulgada por el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, del 2 de junio de 2021.

Ante el escenario de pandemia y postpandemia, las autoridades electorales enfrentaron el desafío de organizar elecciones y asegurar la participación política de las y los argentinos sin poner en riesgo su salud y sin menoscabo de la integridad del proceso y el pleno ejercicio de los derechos políticos. Ante ello, se aprobó el Protocolo sanitario de prevención COVID-19. Elec-

ciones nacionales 2021, que respondió al objetivo de adoptar medidas específicas para garantizar la integridad del proceso, el pleno ejercicio de los derechos políticos y cuidar la salud de la ciudadanía.

Teniendo como marco de actuación dicho instrumento sanitario, las actividades de capacitación electoral que se llevaron a cabo fueron: capacitación por medios no presenciales para autoridades de mesa; se procuró no habilitar más de ocho mesas de votación por centro de votación; habilitación de la figura del facilitador sanitario y personal de limpieza para hacer cumplir el protocolo; productos de higiene, sanitización y protección personal en cada establecimiento y mesa. En los materiales de capacitación se enfatizó la importancia de que los funcionarios electorales brindarán información y recomendaciones sobre las medidas sanitarias necesarias para garantizar su salud y la de los/as electores/as durante la jornada electoral.

La premisa que imperó en esta materia consistió en reducir la cantidad de mesas receptoras de votación y aumentar la cantidad de establecimientos de votación habilitados, a fin de reducir la cantidad de personas por establecimiento y evitar la aglomeración de electores. La participación fue del 71.5%, cifra que vista en perspectiva, es la participación más baja desde el retorno a la democracia en 1983, incluso por debajo del promedio habitual para elecciones legislativas. En 2017, por ejemplo, la participación había sido de 77.6%.

2. *Bolivia*

En Bolivia se tenía previsto realizar las elecciones para la presidencia de la República y para la renovación de sus cámaras de representantes el 3 de mayo de 2020 y se recalendarizaron para el 18 de octubre de 2020, lo cual se fundamentó en el Decreto Supremo N° 4199.⁵ La irrupción de la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020, tuvo implicaciones que impactaron en la concreción de la fecha de las elecciones y en su organización. La autoridad electoral tuvo que tomar medidas para encontrar un equilibrio para no poner en riesgo la salud de la ciudadanía y la deter-

⁵ Por medio del Decreto Supremo N° 4199, del 21 de marzo de 2020, mediante el cual se menciona que en resguardo estricto al derecho fundamental a la vida y a la salud de las bolivianas y bolivianos, se declara Cuarentena Total en todo el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, a partir de las cero (0) horas del domingo 22 de marzo de 2020 hasta el sábado 4 de abril de 2020, con suspensión de actividades públicas y privadas en atención a la declaración de emergencia sanitaria nacional, contra el contagio y propagación del Coronavirus (COVID-19) (Romero Ballivián, 2020).

minación de garantizar la celebración de las elecciones en una fecha que permitiera la toma de posesión de las nuevas autoridades en 2020, como había exigido la Declaración del Tribunal Constitucional Plurinacional de enero de 2020.

El órgano electoral de Bolivia realizó acciones de capacitación tanto de su personal temporal como de los delegados de partido, policía y Fuerzas Armadas, centrados en los roles que desempeñarían durante el proceso electoral y produjo diversos materiales de capacitación adaptados al entorno de confinamiento social, sin demeritar la calidad y claridad de la información. De igual manera, los métodos y formatos de la capacitación fueron ajustados a los protocolos de bioseguridad aprobados (The Carter Center, 2021).

En materia de capacitación electoral, se llevaron a cabo acciones para adaptarse al escenario de la pandemia, tales como la generación de un Protocolo Sanitario de Capacitación presencial de jurados electorales; la implementación de una plataforma digital de capacitación electoral para los integrantes de las mesas receptoras de votos; la impartición de capacitación presencial a grupos reducidos de máximo 12 participantes, así como la operación de programas especiales abiertos de información por televisión y el refuerzo virtual. El 18 de octubre de 2020 se llevó a cabo la elección de la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, así como la elección de 36 personas senadoras y 130 personas diputadas, en donde se logró aumentar los recintos de votación, de 5,136 en 2019 a 5,368 y se amplió el horario de votación, lo que garantizó la participación de 6,484,008 votantes (Romero Ballivián, 2020).

3. *Chile*

El proceso electoral del plebiscito constitucional, en el que se consultó a la ciudadanía si deseaba una nueva Constitución distinta a aquella aprobada durante la dictadura de Augusto Pinochet en 1980, tenía como fecha de realización el 26 de abril de 2020 y se cambió para el 25 de octubre de 2020. Este es un caso particular al no representar una elección ordinaria, sino un ejercicio de democracia directa en el marco de la pandemia.

El 15 de febrero el gobierno adoptó un esquema que llamó cuarentenas dinámicas o selectivas. En marzo, el Ministerio del Interior convocó al Servicio Electoral de Chile (Servel), para conocer las consideraciones técnicas de la reprogramación de plebiscito. El 23 de marzo se publicó el Acuerdo Político para retrasar las jornadas de votación del primer semestre de 2020

pasándolas al segundo semestre, de manera que serían celebradas a partir de octubre y hasta el 9 de mayo de 2021. El 13 de mayo el ministro de Salud anunció la cuarentena total de ocho millones de personas a partir del 15 del mismo mes, sin determinar el periodo a cumplir (INE-IIDH/CAPEL, 2020).

El 3 de marzo de 2020 se reportó el primer caso de COVID-19, con lo que se declara la pandemia; ante ello, el Servel emite consideraciones técnicas que aconsejaban la postergación del plebiscito y que los partidos políticos acordaran una nueva fecha para su realización. Se publica en el *Diario Oficial* la ley que pospone su realización para el 25 de octubre del mismo año, con los respectivos ajustes en el calendario electoral original.

Las actividades realizadas en materia de capacitación electoral se adaptaron al contexto virtual marcado por la pandemia de COVID-19, con estrategias diseñadas específicamente para su desarrollo en ese contexto (Santamaría, 2022). Al respecto, se implementó un protocolo sanitario, el cual especifica que las actividades de capacitación debían realizarse de acuerdo con las disposiciones emitidas por las autoridades nacionales en materia de salud. Entre las actividades se encuentran: se dispuso que las capacitaciones obligatorias serían en modalidad presencial y virtual para el personal con rol electoral (funcionarios y funcionarias de Servel, miembros de juntas electorales, delegados, miembros de colegios escrutadores, personal de voto en el extranjero, vocales de mesas receptoras de sufragios, personal de enlace, entre otros).

Las sesiones de capacitación se desarrollaron en grupos compuestos por un máximo de vocales, con base en el aforo que haya establecido en su momento la autoridad sanitaria. Las personas capacitadas debieron adoptar y respetar, en todo momento, las medidas de resguardo sanitario. De igual manera, se desarrollaron diversos materiales y videos para la difusión de información a través de medios digitales para que todas las personas que desempeñaron el rol de vocal lo revisaran de manera obligatoria. Se elaboraron materiales de capacitación específicamente enfocados en las medidas, protocolos y lineamientos que debía seguir el personal con rol electoral en materia de prevención de la transmisión del COVID-19; los manuales de actividades se confeccionaron en formato escrito, gráfico e infográfico, a fin de complementar la capacitación virtual; en el material informativo se enfatizó la obligación de portar en todo momento el kit sanitario. Las y los ciudadanos chilenos inscritos en el padrón electoral para votar en la elección plebiscitaria fue de 14 855 719 y se habilitaron 2715 centros de votación en territorio andino y 110 en el extranjero (Santamaría y Castañón, 2020), registrándose una participación de 7 569 082 votantes, equivalente al 50.95%

del padrón electoral —la mayor cantidad de votos absolutos de la historia— (INE-IIDH/CAPEL, 2020).

En Chile también tuvo lugar la celebración de elecciones generales el 21 de noviembre de 2021, en donde se llevaron a cabo comicios presidenciales, para el parlamento y de consejeros regionales. Para dichos comicios, las autoridades emitieron el Protocolo Sanitario de las Elecciones Generales 2021, cuyo numeral 4 enfatiza que “para la elaboración del presente protocolo se debe reconocer que no existe un riesgo cero al realizar elecciones en tiempos de pandemia, debiendo las autoridades electorales, y en general del Estado, en estrecha colaboración, tomar las medidas más prudentiales para evitar oportunidades de amplificación de la propagación de la COVID-19 en el país” (Serval, 2021). Las medidas adoptadas en el ámbito de capacitación electoral no variaron de las que se siguieron un año previo, pues se recomendó el uso de kit sanitario; sanitización de las áreas destinadas a la recepción de la votación y de los materiales electorales; elaboración de infografías y material audiovisual; los materiales de capacitación se enfocaron en las medidas, protocolos y lineamientos a seguir por el personal con funciones electorales para prevenir la transmisión del COVID-19.

4. *República Dominicana*

La República Dominicana tenía programado realizar sus elecciones el 17 de mayo de 2021 y fueron cambiadas al 5 de julio de 2021. Este cambio fue provocado debido a que el 19 de marzo del 2020, el Poder Legislativo aprobó la Resolución 62-2020, mediante la cual autoriza al presidente/a de la República a declarar el estado de emergencia en todo el territorio nacional, por un plazo máximo de 25 días y dentro de las medidas propuestas para dicho periodo se incluyó las restricciones, por el tiempo estrictamente necesario, a las libertades de tránsito, asociación y reunión contempladas en la Constitución. Posteriormente, el Congreso Nacional dictó la Resolución No. 63-20, del 11 de abril de 2020, mediante la cual se autorizó al presidente/a de la República a prorrogar el estado de emergencia en todo el territorio nacional de la República Dominicana, por 17 días adicionales contados a partir del 14 de abril de 2020 (Núñez, 2020).

Durante los comicios se llevó a cabo el proceso de elección de presidente/a de la República y renovación de su Cámara de Diputados y de Senadores; un total de 264 cargos electivos se escogieron. En este país hay 7 529 932 electores con derechos a voto, por lo cual se requirió del trabajo de 16 001

colegios electorales en el ámbito local y 1099 en el exterior. En cuanto recursos humano se requirió del trabajo de 80 005 miembros de colegios electorales locales; 11 200 facilitadores de recintos y 63 500 seguridad Policía Militar Electoral en recintos y dependencias de la JCE (Núñez, 2020).

Al igual que los casos anteriores, este proceso requirió adaptaciones en sus procesos de capacitación. Se dotó a los instructores de los 5,800 talleres de capacitación presenciales de un kit de higienización y los participantes fueron convidados a acudir con mascarillas protectoras. Asimismo, las sesiones de trabajo convocadas estuvieron conformadas por 30 personas y los cursillos por 15 participantes, excepcionalmente 20. Aunado a esto estuvo disponible una plataforma virtual de capacitación y toda la información relativa a las medidas de prevención del contagio de COVID-19 se transmitía en los medios de comunicación en sus diferentes versiones, incluidas de manera significativa y determinante las redes sociales (Núñez, 2020; IIDH-CAPEL, 2020). En lo concerniente a los resultados, se contó con la participación del 55.29% del electorado en los comicios presidenciales y 55.18% en los parlamentarios. Estos resultados son menores en diez puntos porcentuales en comparación a las elecciones de 2016: 69.60% en las elecciones presidenciales y 67.77% en las elecciones legislativas (IDEA, 2020).

5. Ecuador

Las elecciones en Ecuador se llevaron a cabo el 7 de febrero y el 11 de abril de 2021. De acuerdo con el Informe de Resultados Electorales presentado por Consejo Nacional Electoral (CNE), hubo 13 099 150 electores habilitados para sufragar en 39 985 juntas receptoras del voto (JRV), distribuidas en 4 375 recintos electorales en el Ecuador y el exterior (CNE 2022a).

Las medidas enfocadas en reducir la transmisión del virus SARS-CoV-2 durante la celebración de procesos electorales fueron determinadas por el CNE, (Gobierno de Ecuador, 2021). Dichas medidas se plasmaron en el “Protocolo General para prevención de la propagación de la COVID-19 en el proceso electoral 2021” y abarcaron lineamientos generales para la sociedad civil; para la gestión de activación en situaciones de emergencia; para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) municipales y distrito metropolitano y para un ambiente saludable en las JRV. Así como indicaciones específicas para diferentes actividades tales como: la logística del paquete electoral; la capacitación y comunicación; la inscripción de candidaturas; las campañas electorales; la votación y escrutinio, entre otros.

En lo relativo a la capacitación, el CNE la realizó de manera presencial y mediante plataformas digitales propias y en convenio con las diferentes instituciones del Estado. Las medidas sanitarias implementadas durante las capacitaciones presenciales consistieron en mantener el distanciamiento físico de 2 metros entre personas; usar correcta y continuamente la mascarilla o cubrebocas de manera obligatoria durante el proceso electoral; lavarse las manos al menos cada 2 horas (de 40 a 60 segundos) con agua y jabón; desinfectarse las manos con gel alcohol al 70% cada que se considerara necesario y no tocarse la cara ni las mucosas. Todas estas acciones fueron retomadas durante las capacitaciones bajo el nombre de “medidas de bioseguridad ante la COVID 19” y también se buscó darlas a conocer mediante campañas de comunicación masiva sobre el comportamiento del virus involucrando a los medios tradicionales de comunicación nacional y regional (radio, televisión y diarios impresos), redes sociales y comunidades virtuales (Gobierno de Ecuador, 2021).

En la primera vuelta se contó con el 80.99% de participación para la elección del ejecutivo y con el 81% de participación para la elección del parlamento; mientras que en el balotaje la participación fue de 82.7% (CNE, 2022b). Cabe resaltar que, en este caso, la participación permaneció prácticamente estable en comparación con los datos de los comicios de 2017: 81.69% de participantes para elegir presidente y 81.74% para elegir a las y los miembros del parlamento (IDEA, 2020).

6. *El Salvador*

El Salvador llevó a cabo sus elecciones parlamentarias el 28 de febrero de 2021 tal y como estaba establecido previamente a la pandemia ya que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) está sometido a plazos constitucionales estrictos que no hacían posible alterar el calendario electoral, a diferencia de otros países de la región. La Dirección de Capacitación y Educación Cívica asumió entonces la responsabilidad de capacitar “140 integrantes de las juntas electorales departamentales (JED); 2,620 integrantes de las juntas electorales municipales (JEM) y 6,660 delegados/as de JEM; 86,840 integrantes de las juntas receptoras de votos (JRV) y aproximadamente a unas 6,000 personas de instituciones de apoyo y organismos nacionales e internacionales” (TSE, 2021).

Para cumplir con la capacitación de los integrantes de las JCR se habilitaron 281 centros educativos y tres casas comunales en territorio nacional (TSE, 2022) y se implementaron las Medidas Sanitarias y de

Bioseguridad para el Proceso Electoral 2021⁶ durante las 4039 jornadas oficiales de capacitación: toma de temperatura antes de ingresar a las sedes de capacitación; uso obligatorio y permanente de mascarilla (y de careta si es posible); grupos de un máximo de 10 personas; mantener una distancia física de dos metros entre personas; no saludar o despedirse de alguna forma que implique contacto físico y cubrir la boca y nariz con el codo flexionado o con un pañuelo al toser o estornudar (TSE, 2022).

Es importante resaltar que la capacitación presencial se complementó mediante una serie de videos, aplicaciones para dispositivos electrónicos y un simulador del sistema de registro de escrutinio. Por último, cabe mencionar que, de las 5 389 017 personas habilitadas para ejercer el sufragio participaron 2 708 830, es decir el 50.27%. Un hecho histórico, ya que se superaron los índices de participación de las elecciones legislativas anteriores: 49.17% en 2015 y 46.64% en 2018 (TSE, 2022).

7. Honduras

Las elecciones presidenciales en Honduras se llevaron a cabo el 28 de noviembre de 2021 y contaron con una participación del 68.58% de acuerdo con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE, 2021c). El Instituto Nacional de Formación Política Electoral (INFPE) fue la entidad encargada de capacitar a los instructores de miembros de JRV de los partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes; quiénes a su vez, instruyeron a los miembros de las JRV de los 18 departamentos del país (CNE, 2021a). La capacitación se realizó de manera presencial y también se habilitó un curso en el aula virtual, con el objetivo de emplear las herramientas tecnológicas.

Durante las capacitaciones fue obligatorio el cumplir con las medidas de seguridad establecidas por el CNE en el Protocolo de Bioseguridad para los Proyectos Electorales. Elecciones Primarias 2021. Por motivo de la pandemia de COVID-19. Dicho documento establecía medidas como: usar mascarillas en todo momento; conversar manteniendo distancias de seguridad (2 metros); toser y estornudar cubriéndose la nariz y la boca con el ángulo interno del codo flexionado; lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón, con una duración entre 20 y 40 segundos o usar un desinfectante a base de alcohol gel y evitar saludos de beso o de mano.

⁶ Las Medidas Sanitarias y de Bioseguridad para el Proceso Electoral 2021 fueron revisadas por el Ministerio de Salud por medio de la Dirección de Epidemiología-Unidad de Vigilancia de la Salud y fungió como un documento complementario al Plan General de Elecciones 2021 (Papel).

8. *México*

En México, la capacitación electoral federal y local es realizada por puestos temporales parte de la estructura de la autoridad electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE). Estos puestos encargados de la capacitación electoral en campo son denominados capacitadores asistentes electorales (CAE), los cuales son supervisados y apoyados en sus labores por las y los supervisores electorales (SE). Para la capacitación se hacen visitas domiciliarias a las personas elegidas aleatoriamente por medio de dos sorteos: el mes del apellido para una primera etapa de capacitación y la letra del apellido paterno para la integración de las Mesas Directivas de Casilla (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 254, 2020).

En los primeros meses más críticos de la pandemia, en México se realizaron elecciones locales en Coahuila e Hidalgo el 18 de octubre de 2020; de tal suerte que, para las elecciones intermedias, ya se contaba con la experiencia sobre la capacitación electoral en un contexto pandémico. El proceso de reclutamiento, selección y contratación de los CAE en México implica concentraciones de población considerables. Tan sólo para la elección intermedia de 2021 el INE contrató 6694 SE y 41 088 CAE. En virtud del riesgo que lo anterior representaba, el Instituto implementó el registro y proceso de el riesgo de aglomeraciones y posibles contagios (INE, 2022: 335).

Durante los comicios parlamentarios, en materia de capacitación electoral, se le solicitó a los CAE y a los SE que implementaran las siguientes acciones (INE, 2021):

- Portar en todo momento el cubrebocas y la careta.
- No saludar ni despedirse de alguna forma que implique contacto físico.
- Mantener una distancia mínima de un metro y medio entre las personas.
- Estornudo de etiqueta (cubrir la boca y nariz con el codo flexionado).
- Aplicarse gel antibacterial antes y después de tener contacto con la ciudadanía después de haber compartido un objeto o tocado un objeto de uso común.
- Lavarse las manos con agua y jabón con la mayor frecuencia posible o utilizar gel antibacterial.
- Mantener condiciones estrictas de higiene y limpieza en todas las herramientas que se usen, como el dispositivo móvil, plumas, rota-

folio y demás materiales didácticos, así como en su mochila y prendas de identificación.

En lo concerniente a las y los ciudadanos, se les invitó a utilizar cubrebocas durante las capacitaciones presenciales o los simulacros y a no asistir a dichas actividades en caso de presentar síntomas relacionados con la COVID-19. Además, se aprovecharon las nuevas tecnologías al habilitar una plataforma del INE para impartir capacitación virtual e invitar a la o el ciudadano a recibir su capacitación por este medio; y al permitir el contacto de los CAE con los y las funcionarias de casilla vía WhatsApp y vía telefónica para resolver sus dudas.

Sobre los resultados de la capacitación electoral en el marco de la pandemia en 2021, destaca que a 1 461 820 funcionarios y funcionarias de Casilla se les entregó el respectivo nombramiento y se les tomó la respectiva protesta. En términos del porcentaje de casillas en las que se tuvo que tomar personas de la fila como funcionariado de casilla —el método de sustitución en México cuando no se presentan los titulares ni los suplentes de dicha función— la elección de 2021 sí representó un aumento a anteriores procesos electorales. Mientras en 2015, la toma de personas de la fila ocurrió en 23% y en 2018 se suscitó en 23.6% de las casillas, para 2021 la proporción respectiva fue de 28.3% (INE, 2022b: 29). Para las y los capacitadores, la toma de personas de la fila implica una inversión de tiempo para estas actividades y, por ende, en la oportunidad en que se reporta el reporte de instalación de las casillas (INE, 2022b: 28).

En relación con las casillas instaladas, el porcentaje fue cercano a la totalidad de las casillas previstas. Únicamente 31 casillas del conjunto de las 162 mil 570 no había sido instalado con corte a las 14:00 horas de la Jornada Electoral del 6 de junio de 2021 (INE, 2021b). La participación ciudadana también fue un resultado positivo del proceso de capacitación electoral de 2021 en México. La elección de 2021 tuvo la tasa de votación (52.7%) más alta para una elección intermedia desde 2007 (INE 2022c: 59), lo que refleja que las y los funcionarios de casilla pudieron garantizar el ejercicio del sufragio de un número de personas alto vis a vis otros procesos electorales comparables.

9. *Nicaragua*

Si bien Nicaragua celebra elecciones de manera periódica, distintas mediciones de democracia coinciden en que el país centroamericano actual-

mente no podría clasificarse como una democracia. Por ejemplo, el Índice de Democracia 2021 del medio británico The Economist coloca a Nicaragua como un régimen autoritario en la posición 140 en orden decreciente de un total de 167 países analizados (2022: 16). La caída, de 20 lugares respecto al 2021, de Nicaragua se explica en buena medida por la elección celebrada el 7 de noviembre de 2021 que fue considerada con pocas condiciones de igualdad entre las fuerzas políticas participantes (The Economist, 2022: 48) y que resultó en un triunfo del presidente incumbente, Daniel Ortega con un 75.92% de apoyo (BBC, 2021).

Este fue el quinto mandato, cuarto consecutivo, del presidente Ortega como Ejecutivo de Nicaragua (Associated Press, 2021). Las medidas adoptadas por Nicaragua son difíciles de identificar, dado que el Consejo Supremo Electoral (CES), el órgano electoral local, no cuenta con un sitio web desde el cual puedan revisarse los protocolos adoptados.⁷ Adicionalmente, los medios de comunicación internacionales fueron en buena medida proscritos de ingresar al país desde octubre (IDEA, 2021).

La organización de la sociedad civil “Urnas Abiertas”, que tiene una serie de reportes sobre las elecciones en el país centroamericano, reportó que no se definieron mecanismos determinados para la prevención del COVID-19 en alguna de las etapas de la preparación de la elección. Si bien en algunos centros de votación hubo alfombras con alcohol, uso obligatorio de cubrebocas y aplicación de alcohol al ingresar; en otros centros de votación no se observó ninguna medida (Urnas Abiertas, 2021: 18). De lo anterior se desprende que en el periodo de capacitación electoral tampoco existieron protocolos uniformes institucionalizados para la prevención del coronavirus.

El resultado del proceso electoral en Nicaragua fue una participación electoral de alrededor del 20% de acuerdo con estimaciones de Urnas Abiertas (OEA, 2021). No es posible el cotejo de dicha estimación con las cifras oficiales, dado que el CSE no pone a disposición del público las actas u otro material electoral con la versión de las autoridades oficiales, además que los resultados electorales experimentan retrasos considerables para publicarse (OEA, 2021). De acuerdo con la OEA, el desempeño de la CSE contradice los principios de transparencia, independencia e imparcialidad que deben regir las actuaciones de las autoridades electorales (OEA, 2021).

⁷ No pudo ingresarse al sitio web oficial <http://www.cse.gob.ni/> a pesar de intentos diversos en el transcurso de la elaboración de esta investigación.

10. Paraguay

Este país tenía programado realizar sus elecciones municipales el 8 de noviembre de 2020, sin embargo, debido a la emergencia sanitaria por COVID-19 fueron aplazadas hasta el 10 de octubre de 2021. Durante dichos comicios se eligieron a 261 intendentes y 2871 para el periodo 2021-2025 (Infobae, 2020). El Protocolo Sanitario de Bioseguridad elaborado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) tuvo por objetivo

establecer las pautas para minimizar el riesgo de contagio del COVID-19 entre los intervinientes del proceso electoral y la ciudadanía en general, durante las Elecciones Internas Simultáneas de las Organizaciones Políticas y las Elecciones Municipales. [Así como] implementar medidas preventivas y de seguridad a través de la aplicación de protocolos de bioseguridad en el marco de una participación inclusiva durante las diferentes etapas del proceso electoral y el estricto cumplimiento de las normas sanitarias vigentes (s.f.).

Debido a lo anterior, se elaboraron lineamientos para cada una de las etapas del proceso electoral. En lo concerniente a las medidas preventivas durante la capacitación se consideró que los participantes debían de cumplir de forma obligatoria, con lo siguiente:

- Mantener un distanciamiento físico de al menos 2 metros y el uso obligatorio de mascarilla en forma correcta, en todo momento (tapaboca que cubra nariz, boca y mentón), durante las sesiones de capacitación.
- Cursar un módulo de capacitación sobre las medidas de prevención frente al COVID-19.

Aunado a esto, el TSJE contó con un espacio de información en su página web sobre las medidas preventivas para minimizar el riesgo de contagio del COVID-19 y también puso a disposición de la ciudadanía un simulador de las máquinas de votación en la página web: <https://simulador.tsje.gov.py/>. Asimismo, se promovió la participación de la ciudadanía en el proceso electoral por medio de las plataformas digitales, priorizando el acatamiento y cumplimiento del protocolo sanitario. Por último, un total de 4.644.536 electores estuvieron habilitados para votar.

11. *Perú*

El 11 de abril de 2021, año de su bicentenario, Perú celebró elecciones presidenciales y al Congreso del país. En el proceso preparatorio, Perú era golpeado severamente por el coronavirus. La nación sudamericana acumulaba 218 mil 547 muertes, lo que lo convierte en el país con la tasa de fallecimientos ponderada por población más alta del mundo (Worldometer, 19 de enero de 2023). Al mismo tiempo, el voto en Perú es obligatorio a partir de los 18 años y hasta los 70. Lo mismo ocurre para quienes son sorteados/as como miembros de mesa, quienes deben pagar una multa de 220 soles peruanos (actualmente, 57.50 dólares estadounidenses) en caso de no poder justificar su ausencia el día de la jornada electoral (Andina, 2021).

En Perú, las mesas de votación son conducidas por miembros del público elegidas y elegidos por sorteo que reciben una capacitación por personal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), de manera similar con la función realizada, por ejemplo, por las y los capacitadores asistentes electorales (CAE) en México. Las personas que participan como miembros de mesa en 2021 recibieron una compensación de 120 soles (aproximadamente 31 dólares estadounidenses actuales) (ONPE, 2021a).

Para la capacitación electoral de 2021, ONPE dispuso materiales en línea para la capacitación de las y los miembros de mesa. La capacitación a la ciudadanía por medios virtuales es algo que antecede a la pandemia por COVID-19, pues el ONPE dispuso de este tipo de materiales desde varios años antes de las restricciones sanitarias que comenzaron en 2020. Adicionalmente, durante la jornada nacional de capacitación electoral del 30 de mayo de 2020, se establecieron una serie de medidas para la prevención de contagios entre las que se cuentan las siguientes (ONPE, 2021b):

- El uso de doble mascarilla.
- Distanciamiento físico de metro y medio.
- Un mínimo de 6 y un máximo de 12 personas por espacio de capacitación.
- Medición de la temperatura corporal.
- Aplicación de alcohol en gel en manos de los asistentes.

Adicionalmente, brindó información sobre los protocolos de seguridad y prevención contra la COVID-19. Entre las medidas adoptadas en los protocolos se incluye la portación de los equipos de protección brindados por el ONPE, la solicitud de mascarilla a las personas votantes y la toma de temperatura corporal, la cual no debía rebasar los 37.5°C (ONPE 2021b).

Durante la capacitación electoral se instruyó que las y los miembros de mesa serían los encargados de verificar que las y los asistentes a los centros de votación no presentaran una temperatura mayor al máximo permitido. De igual manera, esta medida se adoptó para los miembros de mesa. En caso de superar los 37.5° de temperatura, los datos tanto de electores/as como miembros de mesa quedaron registrados en una aplicación para la exoneración de la multa correspondiente por abstenerse de participar (ONPE, 2021b).

La ONPE instruyó que de ser necesario los miembros de mesa pidieran a los votantes que se retiren la mascarilla durante diez segundos para evitar suplantaciones de identidad, una medida que fue disputada por la Defensoría del Pueblo por el riesgo que implicaba para el contagio (Gómez Vega, 2021). La capacitación electoral llevada a cabo por el ONPE fue exitosa en términos de mesas de votación instaladas. El 99.96% de dichas mesas de sufragio fue instalada (ONPE, 2021c). Ahora bien, la pandemia tuvo un efecto significativo sobre la participación, sobre todo en la primera vuelta de la elección presidencial celebrada el 11 de abril que si se compara con la elección de 2016 tuvo un descenso de 10.1% (Observatorio Nacional de Prospectiva, 2021).

12. *Uruguay*

Uruguay celebró el 27 de septiembre de 2020 elecciones departamentales y municipales organizadas por el ente administrativo y jurisdiccional encargado de dicha función en el país sudamericano, la Corte Electoral. Como en otros países, una de las medidas tomadas para poder prevenir contagios consistió en postergar las elecciones programadas originalmente —una de las primeras por celebrarse en la región— del 10 de mayo de 2020 para el 27 de septiembre. En el mismo sentido, las campañas electorales fueron suspendidas desde marzo, especialmente eventos que implicaran la aglomeración de personas (Azcarrunz, 2021: 7-8).

En Uruguay la recepción de los votos, el escrutinio de estos y las operaciones finales de las casillas en la jornada electoral están a cargo de las CRV integradas por tres miembros titulares (presidencia, secretaría y vocal) y tres suplentes designados por voto de las y los integrantes de la Junta Electoral de cada departamento (Ley No. 7.812, Ley de Elecciones); órganos desconcentrados de carácter permanente. Sólo en casos excepcionales las CRV se integran por ciudadanía, la mayor parte de las veces la función es realizada

por personas servidoras públicas (Urruty, s.f.: 5). Los cargos son irrenunciables sin causa justificada.

Las personas designadas en las CRV deberán realizar los cursos impartidos por la Corte Electoral en línea. Aquellas personas encargadas que no se inscriben en la plataforma y no realizan la evaluación en línea pierden los beneficios derivados de actuar en la CRV tales como días de asueto/licencia y remuneraciones (Corte Electoral, 2020a: 5 y 10). La capacitación en línea en Uruguay está disponible al menos desde la elección Presidencial de 2019, la cual fue desarrollada previo a la emergencia sanitaria por COVID-19 (Corte Electoral, 2019).

La Corte Electoral elaboró un protocolo sanitario para la conducción de las votaciones y el escrutinio de los votos a partir del cual capacitó al conjunto de las y los funcionarios y las y los miembros de las juntas electorales. Dicho protocolo fue comunicado a la prensa y a las autoridades de los partidos y agrupaciones políticos (Corte Electoral, 2020b). En el protocolo se incluyeron una serie de medidas en las etapas preparatorias, en la instalación de los centros de votación, sufragio, escrutinio, así como el escaneo y la digitalización de las actas de escrutinio y votos observados totales. Las medidas incluidas fueron las siguientes:

- La higiene de manos como medida principal de prevención, especialmente cuando se manipulan elementos de uso común.
- Disponibilidad de alcohol en gel para cualquier persona que quisiera utilizarlo.
- Uso obligatorio de tapabocas o pantalla facial.

De manera extraordinaria, en la elección de 2020 se designó a las personas suplentes en un rol de facilitadores en los centros de votación. En este rol, se encargaron de orientar a la ciudadanía para mantener el distanciamiento social, así como ofrecer cubrebocas a quienes acudieran sin dicha protección. Para ello, cursaron la capacitación como los titulares de las CRV, la cual incluye un módulo sobre los protocolos sanitarios a aplicar durante la jornada electoral (Corte Electoral, 2020c). Para propósitos de la capacitación electoral, la Corte Electoral publicó los videos diseñados para tal propósito. En términos de la participación electoral, la participación electoral promedio por departamentos fue de 87.8% (Azcarrunz, 2021: 10), aunque cabe aclarar que en Uruguay el voto es una obligación ciudadana con sanciones para quien se abstiene (INE, 2022c: 52).

13. *Venezuela*

De acuerdo con órganos institucionales especializados, en los últimos años Venezuela ha pasado de ser una democracia a un régimen híbrido y, desde 2017, un régimen autoritario (IDEA, s.f.d.). En Venezuela, la autoridad electoral, el Consejo Nacional Electoral (CNE), es independiente del gobierno. En relación con su sistema electoral, en Venezuela dichos procesos están totalmente automatizados y son auditables en todas sus fases. Esto incluye la instalación de máquinas que imprimen el comprobante de voto desde 2004 y autenticación biométrica del elector y la posterior activación de la máquina de votación desde 2012 (CNE, s.f.). De esta manera, es posible hacer un conteo de los votos automatizado, lo que brinda resultados oficiales exactos y rápidos (CNE, s.f.).

Los centros de votación son conformados por una o más mesas electorales. La conformación de la mesa electoral, integrada por un presidente/a, secretario/a y miembros principales es realizada por el CNE mediante sorteo público por medio de un sistema automatizado. Conforme la Constitución y la Ley Orgánica de Procesos Electorales (artículo 50), la participación en el servicio electoral como miembros de mesa es una obligación en Venezuela por periodo de un año a partir de la fecha de sorteo salvo que la persona seleccionada sufra alguna discapacidad mental, de salud o legal, sea candidato/a u ocupe una posición en una organización con fines políticos. En caso de no cumplimiento del servicio electoral, las y los venezolanos se hacen acreedores a una multa.

Para las elecciones celebradas en 2020, la capacitación fue realizada de manera virtual por medio de material audiovisual elaborado por el CNE. Organizaciones de la sociedad civil como Súmate y el Observatorio Global de Comunicación y Democracia han sido críticas del proceso de capacitación, principalmente por tres razones. En primer lugar, no existe un proceso de autenticación de las y los miembros de las mesas de votación, por lo que aparentemente cualquier persona podía ingresar a la plataforma de capacitación y obtener la acreditación para servir en el servicio electoral (Martínez 2020). En segundo lugar, la capacitación ha sido calificada como “incompleta y poco rigurosa” por observatorios electorales como Súmate (Martínez, 2020).

El argumento radica en la superficialidad de los contenidos de los recursos audiovisuales del CNE y que la evaluación consistió únicamente en tres preguntas relativamente sencillas sin garantía de que las personas capacitadas hubieran estudiado los materiales. En tercer lugar, la sociedad civil denunció la poca publicidad a los materiales de capacitación disponibles en

línea y la falta de comunicación con las personas sorteadas enfocada en garantizar su participación en el proceso. Adicionalmente, se ha cuestionado la falta de esquemas de capacitación presenciales para quienes no contaban con acceso a Internet (Martínez, 2020). Para las elecciones locales celebradas en 2021, la capacitación electoral de las y los 902 mil 380 electores y electoras sorteadas como miembros de mesa fue nuevamente llevada a cabo en línea con el fin de evitar riesgos para el contagio por la COVID-19 (CNE, 2021a).

Para esta elección, la capacitación en línea fue establecida como un requisito necesario para obtener la acreditación correspondiente. Los módulos incluyeron detalles sobre distintos temas, tales como: los detalles de la Instalación de la Mesa Electoral, la Constitución de las Mesas Electorales, así como el Acto de Votación; el Acto de Escrutinio; la Verificación Ciudadana, y las particularidades de las elecciones locales de 2021. La capacitación contempla la alusión a las normas sanitarias para prevenir el COVID-19, tales como el uso obligatorio del tapabocas y la aplicación de gel antibacterial antes y después de estar en contacto con superficies en el centro de votación.

Los resultados de la observación electoral por parte de la organización civil Súmate en 2020 revelaron que en el 53.7% de los centros de votación no se cumplió con las medidas de distanciamiento físico. Asimismo, en el proceso de escrutinio y verificación, un 47.58% de los centros de votación tampoco respetaron la distancia entre personas para prevenir contagios. En cuanto a las y los funcionarios electorales, Súmate reportó que en el 33.19% de los centros de votación, estas figuras no usaron correctamente el cubrebocas como medida de prevención (Súmate, 2020).

En términos de participación electoral, la tasa de votación fue particularmente baja, al registrarse una participación de 30.5%. La participación electoral no es obligatoria en Venezuela, pero dicha tasa de votación es la más baja desde 2005 y representa un descenso de más de 40 puntos porcentuales respecto a la última elección parlamentaria de 2015 (IDEA, s.f.e).

V. HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Los países latinoamericanos que celebraron procesos electorales en época de pandemia enfrentaron el reto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos y responder ante el escenario pandémico para salvaguardar la salud de la ciudadanía. Si bien es cierto que al inicio no había respuestas institucionales probadas, se generaron sinergias nacionales y regionales para la adopción de protocolos sanitarios que dieran certeza y rumbo a las actividades

de la administración electoral, en particular de la capacitación electoral. El tiempo de postergación de las elecciones sirvió para construir el andamiaje normativo para realizar comicios bajo condiciones democráticas. En todos los casos, las actividades de capacitación se adaptaron favorablemente a las condiciones impuestas por el COVID-19, lo que impactó en la elección de gobiernos con el poder de los votos.

La tabla 2 sintetiza las principales medidas adoptadas para desarrollar la capacitación electoral en tiempos de pandemia por los trece países estudiados con elecciones entre 2020 y 2021. Se observa que las medidas aplicadas fueron homogéneas, los rubros dónde hay diferencias son aquellos que se encuentran ligados a mandatos constitucionales como la posibilidad de posponer las elecciones.

TABLA 2
PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN MATERIA
DE CAPACITACIÓN ELECTORAL EN 2020 Y 2021

2020-2021														
<i>País</i>	<i>BO</i>	<i>CL</i>	<i>DO</i>	<i>UY</i>	<i>VE</i>	<i>ARG</i>	<i>CL</i>	<i>EC</i>	<i>SV</i>	<i>HN</i>	<i>MX</i>	<i>NI</i>	<i>PY</i>	<i>PE</i>
<i>Medida</i>														
Posponer la elección y sus etapas	X	X	X	X		X							X	
Uso de Cubrebocas, gel, distancia física	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Capacitación electoral en línea	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
Restricción de participación de algunos grupos													X	X
Condonación de multas	X	NA	NA		NA		NA	X	NA	NA	NA	NA	X	X

NOTA: Clave de abreviaciones de países: Bo: Bolivia; CL: Chile; DO: República Dominicana; UY: Uruguay; VE: Venezuela; Arg: Argentina; EC: Ecuador; SV: El Salvador; HN: Honduras; MX: México; NI: Nicaragua; PY: Paraguay; PE: Perú.
NA: No aplica al no haber sanciones para quienes desempeñan función electoral en los centros de votación.

En relación con la hipótesis de esta investigación, sobre las diferencias sustanciales en la capacitación electoral entre los procesos electorales celebrados en 2020 en comparación con aquellos realizados en 2021, la revisión de las medidas adoptadas por los países latinoamericanos no respalda la hipótesis de trabajo. En general, se puede decir que las elecciones de 2020 fueron postergadas ante la inesperada pandemia sanitaria, sin embargo, el contenido de los protocolos sanitarios, el uso de la tecnología y la comunicación de las medidas adoptadas fue muy similar en ambos años.

Prueba de ello es, por ejemplo, que los primeros países que celebraron elecciones en un contexto de pandemia (2020) como Bolivia, Chile y Venezuela recurrieron a la capacitación por medios virtuales. De igual manera, desde aquel momento se enfatizó la importancia del uso del cubrebocas, la aplicación de gel antibacterial y la reducción de aglomeraciones cuando se entrenó a quienes fungirán como autoridades en los centros de votación.⁸

Después de comparar los procesos electorales implementados en Argentina, Bolivia, Chile, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela en función de los protocolos sanitarios ante el COVID-19, el uso de las herramientas tecnológicas y la comunicación social establecida, se pueden identificar un importante aprendizaje institucional en materia de capacitación electoral, que se puede sintetizar en las siguientes consideraciones:

- Buscar siempre el equilibrio entre el derecho a la salud y el derecho a la participación democrática.
- Implementar y profundizar la capacitación híbrida debido a las ventajas que ha demostrado durante la pandemia. La transición digital en los procesos de capacitación electoral es una tendencia imparable y deben aprovecharse todas sus ventajas más allá de los momentos de crisis.
- Tener presente que la capacitación electoral es un proceso que debe de estar en constante evolución para responder a las exigencias de un entorno cambiante.
- Realizar un ejercicio de evaluación conjunta de la capacitación electoral en América Latina para el intercambio de experiencias.

Un tema significativo que puede ser motivo de una línea de investigación futura, es que la diferencia principal en la capacitación electoral estuvo en relación con el sistema político de los países que celebraron elecciones. Los países con menores grados de democracia de la región —como Nicaragua y Venezuela— tuvieron procesos de capacitación electoral sustantivamente diferenciados al resto de los países de la región. En Nicaragua permeó la falta de información oficial y aquella transmitida por los medios de comunicación, muchos de los cuales fueron víctimas de la falta de condiciones para ejercer la libertad de expresión desde el país centroamericano. En Venezuela, en tanto, la información fue más fluida y la documentación

⁸ Para identificar las medidas particulares de la capacitación electoral en cada país, véase el apéndice al final de este apartado.

más completa que en el caso de Nicaragua. No obstante, la sociedad civil acusó la falta de una comunicación efectiva por parte de la autoridad con la ciudadanía para que esta pudiera conocer si estaba sujeta al servicio electoral que es una obligación en el marco legal venezolano.

Los procesos diferenciados de capacitación electoral entre los países democráticos de la región, por un lado, y aquellos regímenes no democráticos tienen un impacto en los resultados en su implementación. Organizaciones de la sociedad civil de Nicaragua y Venezuela que observaron el desarrollo de la jornada electoral en aquellas naciones reportaron la falta de seguimiento a los protocolos sanitarios por parte de los responsables de conducir las mesas de votación.

Adicionalmente, las estrategias de adaptación en la capacitación electoral en los países con menores niveles de democracia de la región no fueron suficientes para brindar confianza a la ciudadanía de ejercer su derecho al voto. La participación electoral en Nicaragua, a pesar de ser una elección presidencial, estuvo por debajo de 20%, aunque se carece de cifras oficiales que brinden más certeza acerca de la tasa de participación. En Venezuela, la participación electoral en las elecciones nacionales a la Asamblea Nacional de 2020 se colocó en 30.5%, 40 puntos debajo de aquella reportada en el antecedente inmediato, además de ser la cifra más baja desde 2005.

En síntesis, los sistemas más democráticos en América Latina tuvieron una capacidad de resiliencia mayor a la hora de adaptar la capacitación electoral, así como comunicar a los sujetos de la capacitación, y al público en general, las medidas establecidas para garantizar los derechos al voto y a la salud de manera simultánea. Como se mencionó al inicio de este texto, la institucionalización es un elemento central en los procesos electorales en democracia que tiene menor relevancia en sistemas híbridos o autocráticos. En virtud de lo anterior, los órganos electorales de naciones democráticas en América Latina contaron con incentivos para adaptar de manera expedita sus procesos y la organización de sus tareas cotidianas. En caso contrario, la legitimidad de dichos organismos hubiera sido severamente cuestionada.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDINA. 2021. *Elecciones 2021: muchas electorales fluctúan entre 80 y 220 soles*. 11 de abril. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2021-muchas-electorales-fluctuan-entre-80-y-220-soles-834829.aspx>.
- AZCARRUNZ, Julio. 2021. *Análisis Uruguay Elecciones Departamentales y Municipales 2020*. Documento de Investigación. Observatorio de Reformas Políticas

- en América Latina. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2021/12/Uruguay-Elecciones-Departamentales-y-Municipales-2020.pdf>.
- ASSOCIATED PRESS. 2021. “After jailing rivals, Nicaragua’s Daniel Ortega set to win re-election Access to the comments”. *Euronews*, 8 de noviembre. Disponible en: <https://www.euronews.com/2021/11/08/after-jailing-rivals-nicaragua-daniel-ortega-set-to-win-re-election>.
- BRITISH BROADCAST CORPORATION. 2021. Elecciones en Nicaragua: el recuento en Nicaragua da a Ortega una aplastante victoria en unas elecciones que EE.UU. califica de “pantomima”. BBC, 8 de noviembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59202246>.
- CARDIEL SOTO, Roberto Heycher; MORALES NOBLE, Víctor; MORALES CAMARENA, Francisco Javier. 2023. “Democracia en emergencia. COVID-19 y elecciones locales en México durante 2020”. En CASTAÑEDA SABIDO, Fernando y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo (Coords.), *Democracia mexicana: Retos de la participación y los derechos*. Ciudad de México: Cátedra Madero e Instituto Nacional Electoral, 187-205.
- CENTER FOR SYSTEMS SCIENCE AND ENGINEERING. s.f. *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University. Johns Hopkins University*. Disponible en: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2022. *El mundo alcanza los 8 mil millones de habitantes, de los cuales 662 millones viven en América Latina y el Caribe*, 15 de noviembre. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/noticias/mundo-alcanza-8-mil-millones-habitantes-cuales-662-millones-viven-america-latina-caribe>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL s.f. “Tecnología Electoral en Venezuela”. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sistema_electoral/tecnologia_electoral_descripcion.php.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2022a. Resultados Electorales. Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/RESULTADOS-ELEC TORALES-2021.pdf>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2022b. Presidenta del CNE presenta Informe Anual de Labores 2021 ante la Asamblea Nacional, 18 de enero. Disponible en: <https://www.cne.gob.ec/presidenta-del-cne-presenta-informe-anual-de-labores-2021-ante-la-asamblea-nacional/>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021a. “CNE inicia capacitación en línea de miembros de mesa para las elecciones del 21N”. *Noticias*, 22 de octubre. Disponible en: http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=4042.

- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021b. Protocolo de Bioseguridad para los Proyectos Electorales. Elecciones Primarias 2021. Por motivo de la pandemia COVID-19. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1944/plan-de-bioseguridad-proyectos-electorales-2021-infop.pdf>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021c. “El CNE inicia Capacitación para Miembros de Juntas Receptoras de Votos (JRV)”. Disponible en: Sala de Prensa <https://www.cne.hn/sala%20prensa/2021/20211004-El-CNE-Inicia-Capacitacion-para-Miembros-de-Juntas-Receptoras-de-Votos.html>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021d. Resultados Generales 2021. Disponible en: <https://resultadosgenerales2021.cne.hn:8080/#resultados/PRE/HN>.
- CORTE ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY. 2020a. Manual de procedimientos para integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos: Elecciones Departamentales y Municipales 2020 Parte 1. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/comunicados-prensa/manual-crv>.
- CORTE ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY. 2020b. Circular No. 10976. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/departamentales/protocolo-sanitario-para-la-jornada-electoral-de-las-elecciones-departamentales-y-municipales>.
- CORTE ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY. 2020c. Circular 11032 Protocolo de seguridad sanitaria. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/circular-n-11032>.
- CORTE ELECTORAL DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DE URUGUAY. 2019. Manual de Procedimientos para los integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos: Elecciones nacionales, 27 de octubre. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones-nacionales-oct-2019>.
- DAHL, Robert A. 1989. *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Red Editorial Iberoamericana-Tecnos.
- FUNDACIÓN JUBILEO. 2020. Observación ciudadana de la democracia-elecciones generales 2020. Disponible en: <https://jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Participacion-y-Control-Social/Nace-la-alianza-Observacion-Ciudadana-de-la-Democracia-para-acompanar-las-Elecciones-del-18-de-octubre>.
- GOBIERNO DE ECUADOR. 2021. Protocolo General Para Prevención de la propagación de la COVID-19 en el Proceso Electoral 2021. Disponible en: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/10-01-2021-PROTOCOLO-GENERAL-PARA-PREVENCIO%CC%81N-DE-LA-PROPAGACIO%CC%81N-DE-LA-COVID-firmado-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed.pdf>.

- GOBIERNO DE MÉXICO, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2023. COVID-19 México. Disponible en: <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DOView>.
- GÓMEZ VEGA, Renzo. 2021. “Ser miembro de mesa en tiempos de pandemia”. *Salud con lupa*, 9 de abril. Disponible en: <https://saludconlupa.com/noticias/ser-miembro-de-mesa-en-tiempos-de-pandemia/>.
- INFOBAE. 27 de julio de 2020. “Paraguay posterga por pandemia elecciones municipales a octubre de 2021”. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/07/27/paraguay-posterga-por-pandemia-elecciones-municipales-a-octubre-de-2021/>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA). s.f.a. Dominican Republic. Voter Turnout Database. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/96/40>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA). s.f.b. Ecuador. Voter Turnout Database. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/98/40>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA). s.f.c. Disposiciones electorales especiales. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/es/data-tools/data/disposiciones-electorales-especiales>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDWA). s.f.d. The global state of Democracy Indices. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod-indices/democracy-indices>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA). s.f.e. Venezuela. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/data-tools/country-view/300/40>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL. 2021. Featured Cases of Risk Mitigation Measures during COVID-19: Nicaragua. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.
- INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL. 23 de marzo de 2020. Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones. IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Capacitación Electoral. Disponible en: www.idh.ed.cr.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Capacitación Cívica y Electoral 1999: 8-76. Disponible en: www.idh.ed.cr.

- IIDH-CAPEL. 2020. Protocolo Sanitario de la Junta Central Electoral de República Dominicana. Protocolos sanitarios implementados en procesos electorales: América Latina 2020. Fascículo #8, 169-176. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1880/fasciculo-8.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2022a. Informe sobre la aplicación de la ECAE 2020-2021, sus resultados y perspectivas de innovación. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/144004/cceyec-informe-aplicacion-ECAE20-21.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2022b. Análisis para determinar las metas del Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE). Proceso Electoral Local 2021-2022. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/133569/CGex202204-27-ap-6-a.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2022c. Informe País 2020: el curso de la democracia en México. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://ine.mx/wp-content/uploads/2022/09/deceyec-informe-pais-2020.pdf>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2021. Protocolo de atención sanitaria para las y los Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales Proceso Electoral 2020-2021. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Protocolo.SE-CAE-PEF21-Engrose_24052021.pdf.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 6 de junio de 2021b. “SIJE reporta a las 14:40 horas la instalación de 154 mil 132 casillas; el país vota en paz”. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/06/06/sije-reporta-a-las-1440-horas-la-instalacion-de-154-mil-322-casillas-el-pais-vota-en-paz/>.
- INE-IIDH/CAPEL. 2020. El COVID-19 y las elecciones en América Latina, Fascículo #3, 13-17. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1655/fasc%C3%ADculo-3-el-covid-19-y-las-elecciones-en-am%C3%A9rica-latina.pdf>.
- MARTÍNEZ, Deisy. 2020. “Advierten que capacitación de miembros de mesa es incompleta, excluyente y poco rigurosa”. Efecto Cocuyo, publicado el 25 de noviembre. Disponible en: <https://efectococuyo.com/politica/advierten-que-capacitacion-en-linea-de-miembros-de-mesa-es-incompleta-excluyente-y-poco-rigurosa/>.
- MONTAÑEZ, Amanda y LEWIS, Tanya. 2022. How to Compare COVID Deaths for Vaccinated and Unvaccinated People. Scientific American, publicado el 7 de junio. Disponible en: <https://www.scientificamerican.com/article/how-to-compare-covid-deaths-for-vaccinated-and-unvaccinated-people/>.

- NORTH, Douglas. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NÚÑEZ, Mario. 2020. República Dominicana Elecciones Presidenciales y Congresuales en contexto de pandemia. Experiencia de los organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia. Fascículo #9, 5-13. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1928/fasciculo-9-experiencia-de-organismos-electorales-de-am%C3%A9rica-latina-en-la-celebraci%C3%B3n-de-procesos-electorales-en-pandemia.pdf>.
- OBSERVA BOLIVIA. 2020. Informe de Observación Electoral Ciudadana. Elecciones Generales Bolivia 2020. La Paz: Observa Bolivia.
- OBSERVATORIO NACIONAL DE PROSPECTIVA. 2021. Mayor participación política y ciudadana. Disponible en: <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/145>.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2021. Informe Nicaragua. Disponible en: <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Nicaragua-Elecciones-2021.pdf>.
- ONPE. 2021a. “Miembros de mesa ya pueden cobrar compensación económica de 120 soles”. Notas de prensa ONPE, publicado el 25 de noviembre. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/miembros-mesa-ya-pueden-cobrar-compensacion-economica-120-soles/>.
- ONPE. 2021b. “Guía Informativa Segunda elección presidencial”. ONPE, publicado en mayo. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2129040/guia-informativa-sep2021.pdf>.
- ONPE. 2021c. “ONPE reporta que se llegó a instalar el 99.96% de mesas de sufragio a nivel nacional”. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/sala-prensa/notas-prensa/onpe-reporta-que-se-llego-instalar-9996-mesas-sufragio-nivel-nacional/>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. s.f. Coronavirus. Recuperado el 9 de enero de 2023 de https://www.who.int/es/health-topics/coronavirus#tab=tab_1.
- PRZEWORSKI, Adam. 1990. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. 2020. El impacto político y sanitario de la pandemia del coronavirus: reflexiones y lecciones de la presidencia 2020 en Bolivia. Experiencia de los organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia. Fascículo #9, 34-51. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1928/>

fasciculo-9-experiencia-de-organismos-electorales-de-am%C3%A9rica-latina-en-la-celebraci%C3%B3n-de-procesos-electorales-en-pandemia.pdf.

SANTAMARÍA MUTIS, Patricio. 2022. Innovaciones transitorias y permanentes de la legislación electoral chilena en tiempos desafiantes para la democracia y de pandemia de SARS-CoV2 (Coronavirus). Innovación en elecciones: experiencias internacionales. 133-151. Disponible en: <https://www.ceenl.mx/educacion/documentos/2022/InnovacionEnElecciones.pdf>.

SANTAMARÍA MUTIS, Patricio y CASTAÑÓN CUEVAS, Álvaro. 2020. Chile Plebiscito Nacional. Experiencia de los organismos electorales de América Latina en la celebración de procesos electorales en pandemia. Fascículo #9, 22-33. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1928/fasciculo-9-experiencia-de-organismos-electorales-de-am%C3%A9rica-latina-en-la-celebraci%C3%B3n-de-procesos-electorales-en-pandemia.pdf>.

SERVEL. 2021. *Protocolo sanitario de las elecciones generales 2021*. Disponible en: https://servel.cl/wp-content/uploads/2021/10/SERVICIO_ELECTORAL_PROTOCOLO_SANTARIO_ELECCIONES_GENERALES_2021_ACUERDO_6_de_OCT_vf.pdf.

SÚMATE. 2020. *Súmate: El pueblo no respaldó elección de la Asamblea Nacional del 6D a pesar del ventajismo y la coacción*. Disponible en: https://www.sumate.org/noticias/2020/NPS_689_09122020_EL_PUEBLO_NO_RESPALDO_ELECCION_DE_LA_ASAMBLEA_NACIONAL_DEL_6D_A_PESAR_DEL_VENTAJISMO_Y_LA_COACCION.html.

THE CARTER CENTER. 2021. Análisis de las elecciones generales bolivarianas de 2020. Informe final.

THE ECONOMIST. 2021. Democracy Index 2021: the China challenge. The Economist. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>.

THE LANCET. 2021. COVID-19 in Latin America—emergency and opportunity. Disponible en: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2821%2901551-8>.

THE NEW YORK TIMES. 2022. Tracking Coronavirus Vaccinations Around the World. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/world/covid-vaccinations-tracker.html>.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL. s.f. Elecciones Municipales 10 de octubre 2021 -Dossier Informativo. Estadísticas del Patrón. Disponible en: <https://www.tsje.gov.py/elecciones-municipales-10-de-octubre-2021---dossier-informativo.html>.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL. s.f. Protocolo Sanitario de Bioseguridad. Elecciones de intendentes y miembros de Juntas Municipales 2021. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1941/protocolo-sanitario-de-bioseguridad-elecciones-municipales.pdf>.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. 2021. *Medidas Sanitarias y de Bioseguridad para El Proceso Electoral 2021*. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1947/protocolo-sanitario-tse-oficial.pdf>.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. 2022. Memoria Especial Elecciones 2021. Elecciones de diputaciones al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa, e integrantes de los Concejos Municipales. Disponible en: <https://www.tse.gob.sv/documentos/memorias-de-elecciones/memoria-elecciones-2021.pdf>.

URNAS ABIERTAS. 2021. Informe de lanzamiento. Urnas abiertas, mayo 2021. Urnas Abiertas. Disponible en: https://urnasabiertas.com/wp-content/uploads/2021/05/Informe1_UrnasAbiertas.pdf.

WORLDOMETER. 2023. COVID-19: Coronavirus pandemic. Disponible en: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.

APÉNDICE

SÍNTESIS DE MEDIDAS ADOPTADAS EN LA CAPACITACIÓN ELECTORAL EN TRES DIMENSIONES PARA PAÍSES LATINOAMERICANOS QUE CELEBRARON ELECCIONES ENTRE 2020 Y 2021

TABLA 1. ARGENTINA	
Protocolos sanitarios	Se implementó un protocolo sanitario, cuyo objetivo era minimizar la posibilidad de transmisión del COVID-19 durante el desarrollo de los comicios nacionales.
Herramientas tecnológicas	Se operó una plataforma digital para la capacitación.
Comunicación social	Se desarrolló una estrategia de comunicación previa al proceso electoral con modalidades de información en página web, redes sociales, correo electrónico o por teléfono, entre otras, con el fin de informar a la ciudadanía en general sobre las medidas preventivas. Se asignaron a la autoridad electoral espacios de publicidad en medios de comunicación audiovisual para informar sobre el proceso electoral y las medidas sanitarias.

FUENTE: Elaboración con base en Protocolo sanitario de prevención COVID-19-Elecciones nacionales (2021).

TABLA 2. BOLIVIA	
Protocolos sanitarios	Se generó un Protocolo Sanitario para la Capacitación presencial de jurados electorales.
Herramientas tecnológicas	Se desarrollaron las primeras fórmulas de cursos virtuales para los miembros de mesa. Se implementó la plataforma de capacitación electoral http://capacitacionelectoral.oep.org.bo .
Comunicación social	Se tuvieron actividades formativas presenciales reducidas con un máximo de 12 asistentes, junto con programas especiales abiertos de información por televisión y el refuerzo virtual.

FUENTE: Elaboración con base en Fundación Jubileo (2020) y Observa Bolivia (2020).

TABLA 3. CHILE	
Protocolos sanitarios	Se implementó un protocolo sanitario y en su apartado referente a capacitación se menciona que la capacitación debe realizarse de acuerdo con las disposiciones sanitarias emitidas por las autoridades nacionales en materia de salud.
Herramientas tecnológicas	Se realizaron procesos de capacitaciones obligatorias en modalidad presencial y virtual para el personal con funciones electorales.
Comunicación social	Se desarrollaron nuevas plataformas de comunicación para garantizar el cumplimiento de las fechas del proceso electoral y los requerimientos de la ciudadanía.

FUENTE: Elaboración con base en Protocolo Sanitario para un Plebiscito Nacional 2020 más seguro y Protocolo sanitario de las elecciones generales, noviembre 2021.

TABLA 4. REPÚBLICA DOMINICANA	
Protocolos sanitarios	En cada taller los instructores debían hacer uso del kit de higienización y los participantes a su vez acudían con mascarillas protectoras. Adicionalmente, en vez de convocar sesiones de trabajo de 30 personas, los cursillos estaban integrados por 15 participantes y de manera excepcional, dependiendo el volumen de presentes, no más de 20 personas.

Herramientas tecnológicas	Capacitación híbrida. Se impartieron 5,800 talleres presenciales en cada municipio a cargo de las Juntas Electorales y las OCLEE. Estuvo disponible una plataforma virtual de capacitación.
Comunicación social	Presencia en medios de comunicación en sus diferentes versiones, incluidas de manera determinante las redes sociales.

FUENTE: Elaboración con base en Núñez (2020) e IIDH-CAPEL (2020).

TABLA 5. ECUADOR	
Protocolos sanitarios	Mantener distanciamiento físico de 2 metros entre personas. Usar correcta y continuamente la mascarilla o cubrebocas de manera obligatoria durante el Proceso Electoral. Lavar las manos al menos cada 2 horas, durante 40 a 60 segundos con agua y jabón. Desinfectar las manos con gel alcohol al 70% cada que considere necesario. No tocarse cara y mucosas.
Herramientas tecnológicas	El portal de la página del Consejo Nacional Electoral cuenta con un espacio de información sobre las medidas que se aplicarán durante los comicios, esto con el fin de que las organizaciones políticas, observadores electorales y ciudadanía puedan tener acceso a la misma. El CNE realizará las capacitaciones e inducciones del Proceso Electoral y medidas de bioseguridad ante la COVID-19 a través de plataformas digitales propias y en convenio con las diferentes instituciones del Estado.
Comunicación social	Información y capacitación mediante campañas de comunicación masiva sobre el comportamiento del virus y las medidas de prevención para minimizar el riesgo de contagio de la COVID-19, involucrando a todos los actores del Proceso Electoral. Incorporar a medios tradicionales de comunicación nacional y regional (radio, televisión y diarios impresos), redes sociales y comunidades virtuales para difundir de manera masiva información relevante para el cuidado de la salud del electorado.

FUENTE: Elaboración con base en Gobierno de Ecuador (2021).

TABLA 6. EL SALVADOR

Protocolos sanitarios	No integrar JRV con mujeres en estado de embarazo, puerperio o lactancia exclusiva ni personas que padezcan insuficiencia renal crónica, cáncer, diabetes con complicaciones, enfermedades pulmonares crónicas, asma bronquial, tuberculosis pulmonar, enfermedad pulmonar obstructiva crónica y quienes estén recibiendo inmunosupresores. El personal de capacitación podrá trabajar en modalidad presencial, semipresencial y a distancia, de acuerdo con las necesidades. La capacitación de los JVR se llevará a cabo en grupos de un máximo de 10 personas y teniendo en cuenta el distanciamiento de 2 metros entre personas. Toda persona con sintomatología relacionada a la COVID-19, no debería asistir a las actividades presenciales. Previo al ingreso a las instalaciones se realizará toma de temperatura. Al ingresar a los centros de capacitación, cada persona se desinfectará mediante lavado de manos o con alcohol gel. Nadie ajeno al proceso de capacitación puede ingresar a las instalaciones. No saludar o despedirse de alguna forma que implique contacto físico. Usar de forma obligatoria y permanente mascarilla (y de ser posible la careta). Al toser o estornudar, cubrir la boca y nariz con el codo flexionado o con un pañuelo e inmediatamente limpiar las manos con alcohol gel o con agua y jabón.
Herramientas tecnológicas	Aula virtual, Aulavirtual.tse.gob.sv. Sesiones sincrónicas mediante Zoom. Aplicaciones para dispositivos electrónicos. Simuladores.
Comunicación social	Se utilizaron los medios tradicionales, radio, televisión, prensa, vallas de carreteras, mupis (mobiliario urbano como punto de información); así como el sitio web del TSE y en las redes sociales: Twitter, Facebook, Instagram y YouTube.

FUENTE: Elaboración con base en TSE (2022).

TABLA 7. HONDURAS

Protocolos sanitarios	Usar mascarillas en todo momento. Toser y estornudar cubriéndose la nariz y la boca con el ángulo interno del codo flexionado. Conversar manteniendo distancias de seguridad (2 metros). Se recomienda lavarse las manos frecuentemente con agua y jabón, con una duración entre 20 y 40 segundos o usar un desinfectante a base de alcohol gel, 6 en especial cuando se han manipulado objetos o se ha tenido contacto con superficies. Evitar el contacto con personas que muestren signos de gripe o resfriado. Evitar saludos de besos o de mano.
Herramientas tecnológicas	Cursos disponibles en el aula virtual del CNE
Comunicación social	Información vía medios tradicionales y redes sociales como Facebook.

FUENTE: Elaboración con base en CNE (2021 y 2021-a).

TABLA 8. MÉXICO

Protocolos sanitarios	Fueron establecidos protocolos sanitarios para cada una de las etapas de la capacitación electoral: trabajo en campo, entrega de la carta-notificación a las personas sorteadas, entrega de nombramientos y segunda etapa de capacitación, así como los simulacros y prácticas de la jornada electoral. Para ello se instruyó a los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) a portar en todo momento su cubrebocas y careta, así como mantener una distancia de metro y medio entre las personas, evitando saludar a las personas de manera que implique un contacto físico. Adicionalmente, se estableció como parte del protocolo la aplicación de gel antibacterial antes y después de que las y los capacitadores tuvieran contacto con la ciudadanía o compartieran objetos de uso común (picaportes, timbres, bolígrafos, etcétera).

	Para la capacitación a la ciudadanía sorteada, se privilegió la capacitación/sensibilización en el domicilio respectivo. Ahora bien, se contempló la capacitación/sensibilización por medio de medios o plataformas virtuales (videollamadas, salas virtuales de redes sociales, Zoom, Teams, Webex) cuando las condiciones de la Entidad o del Distrito Electoral dificultaran la presencia de la o el CAE. Al establecer comunicación (vía telefónica, WhatsApp, Messenger), y acordar una cita para la entrega del nombramiento de la ciudadanía sorteada, se invitó a que la capacitación fuera por un medio virtual. Ahora bien, en caso de que la persona sorteada no tuviera interés en recibir la capacitación virtual, la o el CAE realizó una valoración de las condiciones del lugar para este proceso a efecto de reducir riesgos como el tiempo que debía permanecer ahí. Asimismo, desde los simulacros de la Jornada Electoral se pusieron en práctica las medidas parte del protocolo para dicho evento. Estas medidas comprendieron la aplicación de gel antibacterial, requerir el uso correcto del cubrebocas y acordar su uso por todos los miembros de la Mesa Directiva de Casilla durante el simulacro y la propia Jornada Electoral.
Herramientas tecnológicas	Capacitación virtual mediante una plataforma del Instituto. Resolución de dudas vía telefónica o por medio de WhatsApp.
Comunicación social	La información fue transmitida a la ciudadanía por medio de los y las CAE. Los protocolos, asimismo, fueron divulgados a la ciudadanía a través de redes sociales y radio y televisión aprovechando los tiempos del Estado con los que cuenta el INE en dichos espacios.

FUENTE: Elaboración con base en INE (2021).

TABLA 9. NICARAGUA	
Protocolos sanitarios	La organización de la sociedad civil “Urnas Abiertas”, que mantiene un monitoreo especializado sobre elecciones reportó que no se definieron mecanismos determinados para la prevención del COVID-19 en alguna de las etapas de la preparación de la elección. Si bien en algunos centros de votación se implementaron los protocolos convencionales (alcohol en gel, uso obligatorio de cubrebocas); en otros centros de votación no se observó ninguna medida.

Herramientas tecnológicas	No se advierte el empleo de recursos tecnológicos para la capacitación electoral en Nicaragua.
Comunicación social	El Consejo Supremo Electoral no cuenta con un sitio web accesible. De igual manera, las restricciones a la libertad expresión y a la prensa convierten en problemático el seguimiento a las medidas adoptadas en materia de capacitación electoral en la elección de 2021.

FUENTE: Elaboración con base en Urnas Abiertas (2021).

TABLA 10. PARAGUAY	
Protocolos sanitarios	Mantener un distanciamiento físico de al menos 2 metros y el uso obligatorio de mascarilla en forma correcta, en todo momento. (tapaboca que cubra nariz, boca y mentón) durante las sesiones de capacitación. Cursar un módulo de capacitación sobre las medidas de prevención frente al COVID-19
Herramientas tecnológicas	Plataformas digitales, simuladores, apps.
Comunicación social	Integrar los medios tradicionales de comunicación a nivel nacional, regional y comunitario, con las redes sociales y plataformas digitales para difundir de manera masiva las normas sanitarias vigentes que buscan cuidar la salud del electorado.

FUENTE: Elaboración con base en Tribunal Superior de Justicia Electoral. (s.f.). Protocolo Sanitario de Bioseguridad.

TABLA 11. PERÚ	
Protocolos sanitarios	Durante la jornada electoral de capacitación, la ONPE puso en práctica restricciones en la cantidad de personas que podrían recibir la capacitación, uso de doble mascarilla, distanciamiento físico y aplicación de gel. Para las personas miembros de mesa que excedieran la temperatura corporal de 37.5°C se les exoneró de cumplir con la responsabilidad de conducir dichas mesas, que en Perú es una obligación.

Herramientas tecnológicas	La ONPE implementó un portal de capacitación en línea complementario a la capacitación de manera presencial. Ahora bien, la elección de 2021 no fue la vez primera en que se puso en práctica dicha herramienta. Sin embargo, la pandemia por coronavirus maximizó la utilidad de la estrategia de capacitación en línea.
Comunicación social	La ONPE se encargó de divulgar la información sobre la capacitación en su sitio web mediante materiales audiovisuales y gráficos.

Fuente: Elaboración con base en ONPE (2021).

TABLA 12. URUGUAY	
Protocolos sanitarios	La capacitación incluyó la aplicación de gel, el uso de cubrebocas y el mantenimiento del distanciamiento social. Para ello, en Uruguay los suplentes de los servidores públicos encargados de instalar el centro de votación fungieron en un rol de facilitadores.
Herramientas tecnológicas	Se empleó la capacitación en línea en el sitio de la Corte Electoral, medida que había sido empleada con anterioridad a la pandemia provocada por el COVID-19
Comunicación social	Se replicó el contenido de los protocolos sanitarios en medios de comunicación y por medio de partidos y agrupaciones políticos. Asimismo, los videos de capacitación a los y las integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos se encuentran disponibles en el sitio de dicho órgano electoral.

FUENTE: Elaboración con base en Corte Electoral (2019) y (2020).

TABLA 13. VENEZUELA	
Protocolos sanitarios	La capacitación fue realizada a las personas sorteadas como miembros de mesa de manera virtual por medio de material audiovisual elaborado por el CNE, que está disponible en línea. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil acusan que los contenidos de la capacitación y los esquemas de evaluación son superficiales. La observación de la aplicación de las medidas por parte de organizaciones independientes del gobierno revela un cumplimiento del distanciamiento físico en aproximadamente la mitad de las mesas de votación y de un uso correcto del cubrebocas en 66% de las mismas.

Herramientas tecnológicas	Se empleó una capacitación electoral a las y los miembros de mesa por medio de la modalidad en línea a través de videos disponibles en la plataforma Youtube y, posteriormente, un examen para obtener la acreditación para fungir en el servicio electoral obligatorio. Existen acusaciones de organizaciones especializadas sobre la falta de autenticación para garantizar que únicamente las personas sorteadas sean quienes puedan obtener la acreditación correspondiente.
Comunicación social	Organizaciones de la sociedad civil denunciaron la poca publicidad a los materiales de capacitación en línea y la falta de comunicación efectiva con las personas sorteadas. Adicionalmente, se ha cuestionado la falta de esquemas de capacitación presenciales para quienes no contaban con acceso a Internet.

FUENTE: Elaboración con base en CNE (2022); Súmate (2021).

DIGITALIZACIÓN Y PANDEMIA. OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS EN LA INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Alejandro TULLIO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La pandemia y la sociedad.* III. *América Latina y la digitalización.* IV. *El proceso electoral.* V. *Tecnología electoral.* VI. *Buenas prácticas en la aplicación de soluciones tecnológicas para facilitar tanto el acceso a la justicia electoral como la administración de procesos electorales.* VII. *Casos de estudio.* VIII. *Desafíos generados por la digitalización electoral.* IX. *A modo de conclusión: lecciones sobre la adopción de tecnología.* X. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19) se puede identificar como el periodo comprendido entre la declaración de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de una emergencia de salud pública de importancia internacional, que se dio el 11 de marzo de 2020 y mayo de 2023, en la que se desarrollaron diversas etapas de la crisis sanitaria global. Durante este lapso han tenido lugar elecciones subnacionales y nacionales, referéndums, internas, primarias, elecciones legislativas, de constituyentes, y presidenciales algunas de las cuales han debido postergarse. Los órganos electorales, los partidos políticos, las autoridades sanitarias, los medios de comunicación y la ciudadanía han demostrado no sólo resiliencia sino capacidades para acelerar la adaptación a procedimientos, prácticas, costumbres y normas para armonizar el ejercicio

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioReformas), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. El autor agradece la información aportada por Fausto Von Streber de Paraguay, Mónica Coello de Ecuador, Patricio Santamaría de Chile y Paola Costabella de Argentina.

de los derechos políticos con el cuidado de la salud de la población y de los colectivos e individuos relacionados con la organización y la gestión electoral.

El objetivo de este texto es analizar y comprender los procesos de incorporación de tecnologías a la vida laboral económica y social que se denomina genéricamente “digitalización”, los impactos que causan y los obstáculos que enfrentan para luego describir las tecnologías que estaban siendo desarrolladas o ensayadas con distinto grado de avance y a las que la pandemia obligó a poner en práctica. Sostengo que los avances en materia tecnológica acaecidos en el periodo de pandemia, y que en gran medida tuvieron como objetivo garantizar el ejercicio de los derechos políticos disminuyendo los riesgos sanitarios para la población y los actores involucrados en la organización y gestión de elecciones, en gran medida fueron la concreción de proyectos en curso previos.

Este capítulo discute las experiencias de la región y, seguidamente, se ensayan algunos aspectos vinculados con las medidas a adoptar para encarar una etapa posterior de digitalización electoral, reduciendo al máximo los riesgos asociados con los mismos.² Estas reflexiones se han visto nutridas por las numerosas actividades de investigación, reflexión e intercambio de experiencias y conocimientos, entre las que se destacan las organizadas por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL) y la Red Mundial de Justicia Electoral.

II. LA PANDEMIA Y LA SOCIEDAD

En pandemia, las sociedades latinoamericanas han adoptado distintas medidas sanitarias, consistentes con recomendaciones de organismos internacionales, sociedades científicas y autoridades sanitarias nacionales por su naturaleza las mismas fueron de similar carácter, aunque el alcance, la duración y la intensidad de su implementación varió de caso a caso en virtud del estado sanitario de cada población. En general, el denominador común fueron las restricciones a la movilidad, a las reuniones, a la posibilidad del trabajo y estudio presenciales que afectaron todos los aspectos de la vida individual y colectiva.

No es necesario para este texto, transcribir cifras epidemiológicas. Digamos, en un esfuerzo de simplificación, que las formas de relacionamiento interpersonal tradicionales se restringieron severamente durante un periodo

² Se excluye del presente trabajo todo lo relacionado con desinformación, mal información y manipulación informativa.

muy prolongado y ello obligó a cambios de hábitos, rutinas y modalidades de contacto y colaboración. De hecho, aunque con diferencias entre países, nuevas palabras se fueron incorporando en nuestro vocabulario como distancia social, barbijo (o mascarilla, o tapabocas), o sanitización y algunas, llegaron para quedarse, como presencial, y su contrapartida, remoto, aplicada a actividades sociales.

Frente a esto, existe suficiente evidencia que permite afirmar que la resiliencia social, laboral e institucional tuvo que superar obstáculos estructurales, económicos, pero también culturales. Una de las herramientas que permitieron la continuidad de las relaciones interpersonales y de las personas con el trabajo, los estudios y la administración estuvo caracterizada por la aceleración de los procesos de digitalización que venían desarrollándose a ritmo desigual.

III. AMÉRICA LATINA Y LA DIGITALIZACIÓN

El análisis del incremento del uso de tecnología electoral en la pandemia requiere una contextualización específica. No se trata de implantar programas o soluciones sino de insertar los mismos en el marco del proceso de digitalización. La digitalización es la primera etapa de un proceso que, en el mejor de los casos, culmina con la transformación digital. Aunque ambos conceptos se usan como sinónimos, no lo son. La primera consiste en mejorar, mediante aplicación de herramientas digitales, los procesos funciones y operaciones comerciales, industriales o administrativos. Esto permite procesar información en grandes cantidades y de manera más veloz de lo que las capacidades de los sistemas analógicos permiten.

La transformación digital es una reingeniería, precedida de una nueva conceptualización, de los procesos en sí mismos que se diseñan a partir de las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y la comunicación y constituyen nuevos sistemas y modelos de gestión, sustitutivos de los analógicos, ya sea en el ámbito público o privado. No es un reemplazo de medios sino una nueva forma de organizar la actividad de que se trate, tanto del estudio, como del trabajo o el esparcimiento.

En este campo, la pandemia aceleró el primero de los procesos, pero también, entreabrió la puerta para ampliar los horizontes de la transformación digital. La pandemia ha sido la ocasión para una gran ampliación del uso de las tecnologías en los más diversos campos de la vida social; desde la educación a distancia hasta el teletrabajo, pasando por el geométrico incremento del comercio electrónico y las transacciones financieras digitales o las

consultas médicas por videollamada, muchas personas han visto incrementada su exposición a y la utilización de recursos tecnológicos.

La digitalización de una cantidad de procesos en el corto tiempo de la pandemia puso en evidencia la existencia de un inmenso stock de recursos, una infraestructura de comunicaciones disponibles y, sin embargo, un ritmo relativamente lento y costoso —previo a la pandemia— de apropiación social de los mismos. Si la sociedad se digitalizó en tan corto periodo es porque la pandemia actuó como intersección entre necesidades emergentes y respuestas existentes. Zoom es una de ellas. La plataforma de videollamadas colectivas —fundada en 2011— pasó de ser prácticamente desconocida en 2019, a una herramienta sustantiva tanto en idioma inglés como en castellano. No importa que plataforma usemos: hemos incorporado la locución “estoy en un zoom” o “hagamos un zoom”.

Pero esta realidad ha puesto de manifiesto una contradicción social. Por un lado, las dificultades respecto al acceso a los recursos tecnológicos y la discusión sobre la conectividad como un derecho social; por el otro, la ocasión de familiarizarse con la tecnología permite no sólo revalorar su utilidad sino también abrir la puerta a su utilización en mayor cantidad de actividades, aun cuando cesen las condiciones que motivaron la presente situación.

Institucionalmente, la tecnología también ha transformado en gran medida el funcionamiento cotidiano de entes y órganos estatales y sociales. Desde los servicios de justicia digitalizados en distinta medida hasta las plataformas de trámites a distancia de municipios y empresas de servicios públicos, la vida hacia el interior de estas entidades también se transformó. Sin embargo, la ampliación del alcance del uso de herramientas digitales no implica automáticamente que podamos hablar de su universalización.

La traslación de procesos analógicos a digitales ante la imposibilidad de la gestión presencial en los más amplios aspectos de la vida social y económica acelerada por la pandemia encontró obstáculos estructurales en América Latina vinculados con la disponibilidad de equipamiento y el acceso a conectividad de banda ancha estable y permanente por parte de regiones y sectores poblacionales. Sin embargo, también se detectaron otros inconvenientes no vinculados con infraestructuras físicas sino de cultura organizacional.

Si bien la región tiene un índice de desarrollo de su ecosistema digital con un nivel intermedio (49.92), su posición respecto a Europa Occidental (71.06) o América del Norte (80.85), muestra una brecha significativa.³ Se-

³ Índice de Desarrollo del Ecosistema Digital, compuesto por ocho pilares relacionados con infraestructura, conectividad, digitalización de los hogares, digitalización de la producción, intensidad competitiva, industrias digitales, factores de producción y marcos regulatorios.

gún el Informe “Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19” (CAF, 2020),

[...] La imposición de medidas sanitarias para enfrentar el COVID-19, como la clausura de lugares de trabajo y la cuarentena domiciliaria, ha ocasionado un salto en el uso por parte de la población de redes de telecomunicaciones para resolver temas de aprovisionamiento de bienes, conectividad social, y acceso a información. Ya existe numerosa evidencia del aumento en la utilización de las redes de telecomunicaciones,⁷ a partir del desencadenamiento de la pandemia, y como consecuencia una erosión natural de los índices de calidad. [...] Más allá del impacto en las redes de telecomunicaciones, el teletrabajo ha generado impactos en aplicaciones de videoconferencia (para facilitar la comunicación laboral) y el tráfico de datos dentro del hogar con base en la tecnología de wifi.

En otro informe de la misma agencia (Agudelo et al., 2020), se señala

Adicionalmente, la brecha digital se agrava dado que el uso de Internet en gran parte de los hogares latinoamericanos que han adoptado Internet se limita a herramientas de comunicación y redes sociales. Un índice compuesto de resiliencia digital del hogar (calculado sobre el uso de Internet para bajar apps de salud, apps educativas, realizar operaciones de comercio electrónico y el uso de fintech) muestra que el promedio ponderado latinoamericano es de 30,70 (en una escala de 1 a 100) mientras que los países de la OCDE alcanzan a 53,78. La diferencia entre países es de gran magnitud: por un lado, encontramos a Chile con un índice de 41,78 y al otro extremo, Bolivia con 6,23. En otras palabras, la penetración de Internet per se no indica un elevado grado de resiliencia digital del hogar latinoamericano.

Hacia 2021 “más de 23 millones de estudiantes y 1,4 millones de profesores fueron afectados por la suspensión de las clases presenciales en los campus universitarios de todos los países de América Latina, según estimaciones de la UNESCO” (Torrico Blanca, 2021). Afirma que a pesar de la importante brecha digital que afecta a nuestras poblaciones, la evidencia indica que

durante la pandemia, la principal barrera para el aprendizaje en línea no fue la falta de conectividad o de dispositivos digitales por parte de los estudiantes universitarios, independientemente de su nivel socioeconómico. El hecho más resaltante es que ha habido una diferencia notable entre las universidades bien preparadas, las mínimamente preparadas y las nada preparadas para la transición a la enseñanza en línea.

Volviendo al informe de la CAF (Agudelo et al., 2020), se concluye que si bien “(e)l factor habilitante para su uso es la conectividad. Sin embargo, en los países de América Latina y el Caribe, la brecha digital deja de manifiesta un nuevo elemento de inequidad, la desigualdad digital”. La desigualdad digital es un concepto por el cual se ponen de relieve no sólo los problemas estructurales de acceso a la conectividad sino respecto de sus usos y apropiaciones entre países más y menos desarrollados, o bien entre distintos sectores sociales.

En este contexto es en que la administración electoral, función estatal que por su naturaleza debe ser universal y de acceso generalizado, se enfrenta a la necesidad de ponderar equilibradamente el alcance del uso de tecnologías en los procesos electorales.

La resiliencia en el aparato del Estado frente a la pandemia está basada en su capacidad para seguir funcionando en términos de procesos administrativos, así como para continuar entregando servicios públicos. En esta última categoría existen servicios no prescindibles cuya continuidad está menos condicionada por el nivel de digitalización (por ejemplo, la seguridad y la salud pública). Por otra parte, la digitalización de otros servicios puede aumentar su capacidad de afrontar el COVID-19. (Agudelo et al., 2020).

Como actos estatales, los procesos electorales se enmarcan entre las manifestaciones de resiliencia estatal, pero no se debe desatender que el grado de involucramiento ciudadano en los mismos, desde funciones cívicas hasta la participación electoral, también hablan de la resiliencia social.

En este estudio, focalizo en aquellas innovaciones tecnológicas que el Estado, por medio de los órganos electorales, incorporó o amplió su utilización como respuesta a la pandemia, pero que en el camino de la digitalización y con vistas a la transformación digital, podrían mantenerse vigentes una vez superada esta etapa.

IV. EL PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral, o como con fines didácticos se lo ha denominado, el “ciclo electoral”, está constituido por un conjunto de actividades secuenciales que van configurando un todo complejo e interrelacionado definido por los ordenamientos jurídicos de cada Estado —y en los regímenes federales, de cada entidad subnacional— y administrado por los órganos electorales con el auxilio y la participación de otras entidades estatales y, en algunos casos y actividades, de los partidos políticos.

En los inicios del ciclo, se circunscribe el cuerpo electoral, entendido como el universo de sujetos con capacidad para ejercer el sufragio activo⁴ y pasivo.⁵ Una gran parte del ciclo electoral está destinada a las actividades de logística electoral, entendida como diseño, desarrollo, adquisición, preparación y transporte de elementos y documentación electoral son no sólo vitales, sino que insumen un inmenso esfuerzo colectivo, recursos materiales, humanos y económicos y fundamentalmente, tiempo. Atravesando estas etapas se encuentra la capacitación y la información electoral, dirigida a la ciudadanía, a las y los funcionarios electorales, o representantes de partidos políticos y al público en general.

A lo largo del ciclo electoral se va configurando la oferta electoral, que se constituye tanto por vectores institucionales habilitados legalmente para proponer candidaturas a cargos electivos en los países que mantienen el monopolio de estos actores —los partidos y alianzas políticas— y por las candidaturas que participan de una contienda electoral determinada ya sea en representación de tales entidades o como candidaturas independientes.⁶ La conformación de la oferta suele ser la primera ocasión en que se pueden suscitar conflictos que ponen en marcha mecanismos jurisdiccionales para resolver controversias que se concretan en demandas, respuestas a las mismas, prueba, audiencias, deliberación y decisión de los órganos electorales.

Los órganos electorales deben, en la medida y la forma en que prevea la legislación de cada país, contribuir al financiamiento de las actividades pre-electorales partidarias, proveer acceso a medios de comunicación y garantizar la posibilidad de cada contendiente de hacer campaña electoral. Las campañas electorales de los partidos y alianzas, y en muchos casos los debates, son parte del conjunto de actividades que conforma el proceso electoral. En este lapso, se determinan por parte de las autoridades la organización geográfica de las mesas electorales y los recintos de votación, atendiendo a pautas legales, pero también, en ocasión de la pandemia, a los protocolos sanitarios generales y particulares para la elección.

⁴ La ley establece las condiciones de acceso al cuerpo electoral (edad, nacionalidad, residencia), la forma de inscripción en los registros (automática o voluntaria), las inhabilitaciones transitorias o permanentes, y, en cada proceso electoral, el calendario señala una fecha en que se establece el listado de electores concretos con derecho a participar en la elección.

⁵ Además de ser elector, existen exigencias de la normativa para determinados cargos electivos como edad mínima, residencia, o restricciones específicas como la imposibilidad de reelección en un cargo.

⁶ Un número creciente de países habilita las candidaturas sin patrocinio de un partido político con diferentes alcances como Ecuador, México, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Chile, Colombia y El Salvador.

El ciclo concentra nuestra atención respecto de la organización de la mesa electoral, la identificación de los electores, los medios de manifestación del voto y, finalmente, los mecanismos de recuento, cómputo y publicación de resultados. Finalmente, con posterioridad a las elecciones existe una actividad jurisdiccional de resolución de controversias electorales, realización y evaluación de informes financieros y de juzgamiento de infracciones electorales que forma parte del proceso.

V. TECNOLOGÍA ELECTORAL

Antes de describir las soluciones adoptadas por distintos órganos electorales para organizar su trabajo y cumplir las actividades del ciclo electoral, debemos revisar conceptos generales de informática para facilitar la comprensión de los procesos desarrollados. En primer lugar, se entiende por tecnología electoral al conjunto de programas, soluciones, aplicaciones informáticas y de comunicaciones, y sus dispositivos e infraestructuras asociadas, destinadas a la realización de actividades del proceso electoral. La posibilidad de aplicarlas requiere no sólo de validaciones técnicas y científicas, legales y procedimentales sino de la posibilidad de generar —o al menos no alterar— un capital necesario de los procesos electorales que es la confianza pública.⁷

En la misma línea, el Departamento para la Cooperación y la Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos ha expresado

La implementación de nuevas tecnologías debe responder a una decisión soberana de cada país que tome en cuenta necesidades propias, costos y beneficios, así como, otros factores importantes como su difusión y sociabilización, tanto a nivel de los funcionarios de los órganos electorales, partidos políticos como a nivel de la ciudadanía. Uno de los principales interrogantes al momento de implementar nuevas tecnologías, es la identificación del tipo de tecnología más apropiado a implementar, para lo cual deben tener en consideración factores tales como el nivel de infraestructura, el sistema electoral y el nivel de confianza por parte de la ciudadanía en el órgano electoral” (DECO, 2014). De hecho, ante la delicada situación de confianza pública en un país de institucionalidad estable como Chile, en las vísperas del plebiscito especialistas han sugerido “no innovar en materia de sistema de votación, re-

⁷ El respetado maestro chileno de la administración electoral, Juan Ignacio García, advierte “el éxito de la aplicación de las tecnologías no depende de ellas. No importa que tan sofisticadas o simples estas sean, o si son muy costosas, o si son muy complejas, o si requieren mucha instalación previa, etcétera ... Solo depende de la sociedad misma, que la acepta y valida legitimando los resultados obtenidos a través de ella” (García Rodríguez, 2010).

chazando por ejemplo el voto electrónico, por el poco tiempo que existe para implementar ese tipo de medida (Suárez et al., 2020).

La tecnología está presente en el *back office* de todos los procesos electorales y, en menor o mayor medida, en cada vez más numerosas actividades por lo que hemos incorporado a nuestro lenguaje términos que usamos en forma indistinta como aplicaciones, soluciones, programas, servidores o nube con el que quienes estudiamos o ejercemos la administración electoral debemos familiarizarnos.⁸ Entre los más utilizados en gestión electoral, están los servidores de aplicaciones, los servidores web, los de bases de datos y pueden ser físicos o virtuales. Las aplicaciones están diseñadas para ser ejecutadas de forma remota para una gran cantidad de usuarios. Los servidores web alojan programas y datos solicitados por los usuarios por medio de Internet o en una intranet y responden a las solicitudes de páginas u otros servicios basados en la web que llegan de los navegadores que se ejecutan en los ordenadores cliente.

Los servidores de bases de datos, muy utilizados en las infraestructuras informáticas electorales, almacenan bases de datos cuya complejidad y tamaño requieren cantidades extraordinarias de espacio de almacenamiento. Finalmente, los servidores físicos son computadores dedicados a esta función que se encuentran en data centers locales, y los virtuales se encuentran en un centro de datos externo y sus recursos son compartidos por varios usuarios, cada uno de los cuales tiene control sobre la parte que contrata. La diferencia entre unos y otros está en la limitación física de la capacidad de procesamiento o almacenamiento de datos; en el caso de la primera tendrá el límite de la capacidad instalada mientras que la de los servicios virtuales puede ampliarse en forma indefinida.

Para redondear estos conceptos se debe entender que la “nube”, técnicamente llamada *cloud computing*, es una tecnología que permite acceso

⁸ Un “programa informático” es una secuencia de instrucciones que permiten la realización automatizada de una tarea que consiste en operaciones con datos denominadas “procesamiento”. Una “aplicación web” (también llamada app) es una herramienta o programa informático creado para una tarea concreta, instalado en aplicaciones móviles en el que los datos son procesados y almacenados dentro de la web al que se accede mediante un navegador web. En tanto, una “solución” es un conjunto de programas o aplicaciones informáticas integrados que facilitan la gestión y administración de un proceso. Un “servidor” es un computador integrado a una red informática que intercambia información con o entre otros computadores de la misma red, denominados “clientes”, aplicando programas o recursos de hardware para la realización de una actividad. El servidor está configurado para atender las solicitudes de los clientes, verificar la identidad del solicitante y los permisos de acceso a los datos o recursos necesarios solicitados y, en caso afirmativo, efectuar la tarea y proporcionar la respuesta requerida.

remoto a programas, almacenamiento y procesamiento de datos por medio de Internet, siendo así, una alternativa a la ejecución en una computadora personal o servidor local. El *cloud computing* no requiere instalar aplicaciones localmente en computadoras y a los usuarios la capacidad de paquetes de recursos de computación permanentemente actualizados y disponibles. Las aplicaciones web y los servidores virtuales son ejemplos de *cloud computing*. La “ciberseguridad” es el área de la gestión de la tecnología de la información que se encarga de la seguridad de los sistemas informáticos y la protección de datos. El alcance incluye las redes de comunicaciones dedicadas al tráfico de datos. La “ciberhigiene” es el conjunto de rutinas permanentes y hábitos de uso correcto de computadoras y otros dispositivos informáticos para mejorar su seguridad online, prevenir amenazas y mantener los sistemas y los datos seguros.

Rocha Fuentes (2020) se refiere a la clasificación de dos tipos de procesos, sustantivos o de apoyo, que realiza el ACE PROJECT (2020). Entre los procesos sustantivos se encuentran los de emisión del voto, los de escaneo o captura óptica del voto, lo de escaneo o captura óptica de actas y documentos de resultados, los sistemas de interpretación inteligente de caracteres, y los sistemas de identificación automatizada de personas. Entre las tecnologías de apoyo se encuentran los distintos procesos de registro electrónico de datos para una parte del proceso electoral (partidos, candidaturas, apoderados, representantes, gastos, entre otros); su procesamiento automatizado y su publicación, la informática de gestión, las aplicaciones de comunicaciones y realización de audiencias, sesiones o convenciones remotas, así como las de trazabilidad de elementos y documentos electorales.⁹

La lógica predominante entre los órganos electorales es de corte conservador. Integrados mayoritariamente por profesionales que vienen del campo de las ciencias jurídicas, los órganos electorales se han caracterizado por ponderar con mucho cuidado la velocidad y el ritmo de la innovación, para no quedar desacompañado respecto de las capacidades de los sectores más postergados de las sociedades que les toca administrar e incorporar los cambios en este proceso universal que es el del voto y las elecciones. Ello ha tenido como consecuencia que el ritmo de incorporación de las tecnologías

⁹ Parafraseando al inspirador y líder de la ONG Transparencia Electoral “La tecnología es una aliada imprescindible para adaptarse al nuevo escenario. El proceso de incorporación de tecnología ya se había iniciado en la región. La mayoría de los países han modernizado sus procesos adaptándose al cambio tecnológico en el que ya se encontraba el mundo; pero ahora la pandemia puede acelerar este proceso que estaba enfocado en la etapa de distribución logística del material electoral, la identificación de los electores, o el procesamiento y la transmisión de los resultados (Querido, 2020).

a aspectos sustantivos del ciclo electoral sea más lento que en otras manifestaciones de la vida social o económica, dónde el acceso universal no representa un derecho fundamental.

Sin embargo, las circunstancias cambiaron cuando la realidad sanitaria nos confronta y obliga a combinar nuestras capacidades y nuestras posibilidades con un imperativo de protección de la vida y la salud.

Las innovaciones descritas en el ámbito de la gestión de la democracia respondían un criterio de oportunidad: intentar aprovechar las potencialidades de la tecnología para mejorar los procesos electorales, bien sea para facilitar la contribución de la ciudadanía o para hacer el proceso en sí más eficiente para sus administradores. La reciente pandemia de COVID-19 ha puesto un nuevo criterio sobre la mesa, el de necesidad (Krimmer et al., 2020).

VI. BUENAS PRÁCTICAS EN LA APLICACIÓN DE SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA FACILITAR TANTO EL ACCESO A LA JUSTICIA ELECTORAL COMO LA ADMINISTRACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES

Durante 2020 la Red Mundial de Justicia Electoral, con el auspicio de IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) organizaron reuniones quincenales del Grupo de Expertas y Expertos Electorales “Elecciones y COVID-19” cuyo resultado fue el documento Sistematización de buenas prácticas y experiencias en América Latina y el Caribe (RMJE, 2020). En lo referido a adopción de tecnología electoral, el documento expresa:

I. Analizar los procedimientos y reglamentos que regulan las campañas electorales para asegurar que se encuentren dentro de los marcos normativos vigentes y, de ser necesario, realizar las adecuaciones requeridas, priorizando la salud de la ciudadanía y el cumplimiento de sus derechos político-electorales.

II. Adoptar sistemas electrónicos para el procesamiento de casos, asuntos y notificaciones. Ejemplo de ello es que Brasil y México han utilizado plataformas electrónicas para la presentación remota de asuntos jurisdiccionales, así como para el seguimiento de casos y de trámites, con la finalidad de garantizar el distanciamiento social y el trabajo remoto.

III. Adoptar el uso de sistemas digitales para audiencias, sesiones y juicios. En este caso, países como Australia, Brasil, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y el Reino Unido han adoptado el uso de videoconferencias para que los magistrados de diferentes órganos electorales puedan sesionar de manera pública y decidir sobre asuntos de su competencia.

IV. Adoptar el uso de la firma electrónica para la emisión de resoluciones, decisiones y acuerdos por parte de las instituciones jurisdiccionales. En este caso, algunos países como Brasil y México ya disponían del uso de la firma electrónica, no obstante, con el distanciamiento social y la adopción de otros recursos tecnológicos, su uso se ha vuelto aún más necesario.

V. Utilizar herramientas digitales para la capacitación electoral tanto de las funcionarias y los funcionarios como de la ciudadanía en general. En este caso, países como Costa Rica y México han impartido seminarios, cursos y conferencias en línea.

VI. Analizar el uso de la tecnología conforme a cinco parámetros: costo, participación, eficiencia, confianza y seguridad.

VII. Considerar las condiciones específicas de cada país, ya que los expertos advierten que esta tecnología no debería ser implementada en lugares donde faltan recursos y experiencia técnica de los gobiernos locales, tomando en cuenta principalmente temas de conectividad y acceso a Internet (RMJE, 2020).

Usos concretos. En la mayoría de los casos, las soluciones aplicadas se encontraban en análisis, en muchos casos postergados en su aplicación, que ante la presencia de un evento dinamizador externo se pusieron en acción. La enumeración no será exhaustiva ni pretende agotar el catálogo posible, sino que tanto por razones de espacio como también, de utilidad, me concentraré en las que, a mi juicio, son reformas que deben trascender la emergencia.

Tecnologías de gestión de los órganos electorales. Los órganos electorales tienen por objeto administrar procesos de participación ciudadana y hacerlo mediante procedimientos y actividades burocráticas. Objeto y medios se vieron afectados por esta transformación.

Tecnologías de registro de electores. Gran parte de la confiabilidad de los órganos electorales radica en la correcta gestión de los diversos registros que administran, especialmente tres: el registro de electores y, su producto principal, el listado de electores de mesa. Los registros reconocen una etapa de inscripción, otra de validación y finalmente un proceso de verificación. La inscripción de la ciudadanía en el registro electoral puede ser automática a partir de determinada edad, o voluntaria. En ambos casos, se requieren interacciones entre los ciudadanos y la administración estatal susceptibles de gestión automatizada.

La pandemia aceleró los tiempos para avanzar con el registro y reconocimiento biométrico de electores. Los registros biométricos son aquellos que permiten la medición, el análisis y la comparación de características físicas

para identificar a los individuos. Huellas dactilares, huellas palmares, retina e iris, patrones de voz y perfiles de ADN son algunas de las características únicas que permiten la aplicación de estas técnicas. Las mismas son universales, únicas, permanentes, registrables, medibles, comparables y exactas.¹⁰

Las huellas dactilares son las más utilizadas porque su captura es compatible con la simplicidad y celeridad exigidas durante el acto electoral y el nivel de confiabilidad de la comparación de estas es satisfactoria a los fines electorales. A estos efectos, la imagen de la huella capturada por cámaras con determinado nivel de calidad se registra como una imagen en formato cuantificación escalar de ondículas (WSQ), que se procesa para crear una plantilla biométrica. Un algoritmo de lectura y comparación de estas plantillas permite identificar las coincidencias y aceptar o rechazar la identidad. Para la confección del registro de votantes, los datos biométricos de cada elector se capturan mediante kits de registro biométrico que captura datos biométricos, como huellas dactilares e imágenes faciales, además de datos biográficos y personales.

Los usos más destacados son la deduplicación, la verificación y la identificación. Si el registro de electores cuenta con los archivos de una o más de estas características, se pueden utilizar con varios propósitos. En primer lugar, para la depuración de la base de datos. La comparación entre las huellas dactilares (del mismo dígito) de todos los empadronados permite detectar a la misma persona con distintas identidades y reducir las inconsistencias del registro de electores. Este proceso, denominado deduplicación, biométrica consiste en la detección y eliminación de registros duplicados mediante la comparación de datos de huellas dactilares, a menudo en combinación con sistemas de reconocimiento facial.

La verificación biométrica consiste en confirmar la identidad manifestada por un individuo comparando las características biométricas archivadas en el registro de electores con la captura efectuada en el lugar y momento de la votación. Ese procedimiento se denomina comparación uno a uno (un registro de huella archivado comparado con un registro biométrico *in situ*). La identificación biométrica, se realiza mediante la comparación de la huella captura en el momento de votar con la totalidad de las plantillas de las huellas que componen el padrón electoral. Se denomina uno a “n”, porque se compara con un número indeterminado de datos.

¹⁰ De acuerdo con IDEA Internacional y a la propia experiencia “Las características biométricas capturadas con mayor frecuencia con fines electorales son las huellas dactilares para los sistemas automáticos de identificación de huellas dactilares (AFIS), las imágenes faciales de los votantes para los sistemas de reconocimiento facial (FRS) y, a veces, también las firmas escaneadas”. (IDEA Internacional, 2017).

Tecnologías de registro de partidos y candidaturas. El registro de partidos políticos y alianzas electorales requiere no sólo la presentación de la documentación que cada legislación electoral exige para obtener su reconocimiento, sino de verificaciones y validaciones. Las primeras las realiza de oficio el órgano electoral, las segundas surgen de la resolución de eventuales impugnaciones. Los sistemas de gestión de estos registros incorporan la posibilidad de realizar inscripciones a distancias y verificaciones automatizadas de aspectos sustantivos de las mismas para brindar insumos verificados para la decisión de inscripción por parte del órgano electoral.

Los sistemas de inscripción de candidaturas permiten a los partidos políticos y agrupaciones completar formularios web con los datos de los precandidatos y candidatos, incluyendo datos biométricamente verificables de los mismos. La mayoría de las soluciones adoptadas permiten verificar no sólo los datos introducidos sino el cumplimiento de los requisitos de residencia, edad antigüedad o los que el órgano electoral parametrize de acuerdo con las normas aplicables. Asimismo, en el caso de listas plurinominales, se verifica el cumplimiento de exigencias como las cuotas de género o paridad.

Tecnologías de logística electoral. La logística electoral es, sin duda, uno de los aspectos más delicados, costosos y determinantes de un proceso electoral de calidad. Requiere de ingentes esfuerzos económicos, conocimientos electorales, formación en ingenierías, pero también de los territorios en que se desarrollarán las elecciones y las características salientes de sus poblaciones. La logística electoral abarca las actividades que van desde el diseño de los materiales y la documentación electorales, las medidas de seguridad incorporadas a ellos, su adquisición, distribución, almacenamiento y transporte; también integran las operaciones logísticas aquellas que acreditan y documentan la realización de cada uno de los pasos de la cadena de custodia del material electoral.

La pandemia puso el énfasis en reducir las interacciones entre personas y entre personas y elementos por lo tanto se incrementaron las actividades automatizadas de trazabilidad en la distribución de materiales electorales, mediante la incorporación de elementos que permitieran una lectura electrónica de información y datos. Tradicionales códigos de barras, versátiles QR o soluciones de RFID (identificación por radio frecuencia) han sido introducidas en el entorno logístico para incrementar la precisión de la información y mitigar las posibilidades de error, boicot, o de interrupción de la jornada electoral por falta de materiales en los centros de votación, o por el extravío de material físico previo a las operaciones de voto y conteo.

Aplicaciones en smartphones o en dispositivos de tracking distribuidos a lo largo de la cadena de custodia y que reportan a una unidad central de seguimiento de la logística electoral permiten el monitoreo centralizado de la distribución en el despliegue y repliegue de materiales minimizando los riesgos asociados con el transporte de materiales críticos. Asimismo, estos sistemas se pueden combinar efectivamente con los sistemas de seguridad que se implementen cerrando un círculo de aseguramiento de documentación y materiales. Igualmente, se han desarrollado programas para realizar modelos que permitan la optimización de los recorridos de despliegue y repliegue de materiales electorales.

Tecnologías para la delimitación de circunscripciones electorales. Los límites territoriales están conformados de líneas que dividen las circunscripciones de un territorio. Tradicionalmente los límites se identifican mediante el uso de caminos, ríos, accidentes geográficos y líneas imaginarias trazadas entre dos o más de los elementos antes mencionados. Sin embargo, la posibilidad de acceso a las técnicas de georreferenciación permite superar las cambiantes condiciones del entorno dando certeza a la delimitación territorial. En los últimos años, los órganos electorales fueron migrando la información geográfica electoral a coordenadas de los sistemas de información geográfica (GIS) permitiendo la interacción de dichos sistemas con bases de datos múltiples que permiten analizar la pertinencia del diseño de las circunscripciones, su composición sociodemográfica, el acceso a servicios y el comportamiento electoral.

Tecnologías aplicadas a la gestión de los centros de votación. La determinación de los recintos de votación y la instalación de mesas en los mismos, están condicionados por sus características de ubicación, aforo, diseño arquitectónico, accesibilidad, entre otros. Se han desarrollado programas que incorporan toda esa información, incluyendo planos de los centros y la ubicación GIS. Asimismo, durante la jornada electoral suceden novedades que deben informarse o requieren decisión y acción de las autoridades electorales. En los últimos años se han desarrollado aplicaciones para smartphones que permiten reportar en tiempo real hechos o circunstancias que deben documentarse o que requieran intervención de los órganos electorales.

Tecnologías aplicadas al proceso de votación. Describir las modalidades parcial o totalmente automatizadas de votación excede los términos del presente, pero debe señalarse que durante la pandemia se discutió en forma reiterada la posibilidad de incorporar medios electrónicos de votación. Entre las modalidades alternativas de votación que se han considerado en el periodo

de pandemia, y que vienen experimentándose en algunos lugares en forma previa, encontramos aquellas que permiten la emisión del voto en forma remota, independientemente de la ubicación y las condiciones geográficas y el grado de aislamiento, que tienen como fin último incrementar la participación política o, al menos, aminorar los impactos negativos de la pandemia sobre la misma.

Especial interés pueden tener estas modalidades de voto para los ciudadanos desplazados por motivos de servicio, como militares, diplomáticos o funcionarios internacionales, así como a los ciudadanos en la diáspora de diferentes nacionalidades. Asimismo, aunque es menos usual que se debata, se puede aplicar a aquellos migrantes internos transitorios que mantienen su domicilio y residencia permanente en un distrito, pero por motivos laborales, de salud o de estudios están desplazados dentro de su mismo país.

El voto remoto no sólo se refiere a tecnologías “Mobile” de voto en línea, sino también puede abarcar modalidades híbridas como la confección electrónica individual de boletas de papel con determinadas medidas de seguridad para el posterior voto postal. Como se podrá ver más adelante, sólo Paraguay acometió la tarea de incorporar un modelo de voto automatizado y México incorporó modalidades para el voto remoto de sus nacionales en el exterior.

Tecnologías aplicadas a la transmisión de resultados. Se sigue generalizando el uso de tecnologías para el escaneo y la transmisión de actas de resultados electorales. Estos procedimientos no sólo evitan el transporte manual de la documentación electoral, sino que, combinados con la firma electrónica (hash) y la encriptación de datos, otorgan máxima seguridad a las transacciones entre el emisor en el local de votación y el centro de cómputos.

Tecnologías para las denuncias de irregularidades electorales. Se siguen desarrollando aplicaciones web para smartphones mediante las cuales los ciudadanos pueden reportar presuntas irregularidades y denunciar delitos electorales.

Tecnologías para el reporte de financiamiento de campañas. Consisten en programas de carga de los ingresos y egresos de campaña que son verificados en forma automatizada por los sistemas centrales de los órganos electorales. En caso de detección de inconsistencia o irregularidad en el sistema alerta a las autoridades de control. Los sistemas pueden contener capacidades para publicar esta información en tiempo real.

VII. CASOS DE ESTUDIO

1. *Actividades partidarias durante la pandemia*

Los partidos políticos también vieron afectadas sus actividades y debieron recurrir a soluciones tecnológicas para activar a su militancia y cumplir con los requisitos legales para mantener su habilitación legal o definir candidaturas. En Brasil, el PSDB lanzó la aplicación móvil “PSDB Legal” diseñada para atender las preguntas electorales sobre mantenimiento de los plazos electorales, afiliación partidaria, participación política en las comunidades y la apertura y estructuración de los directorios municipales durante el periodo de precampaña, respondidas por el Departamento Jurídico y el Defensor del Pueblo del partido. Asimismo, “PSDB Digital” es un sitio web que reúne las herramientas necesarias para realizar las convenciones online del partido, pensadas de esta manera para evitar aglomeraciones y garantizar el cumplimiento del proceso democrático.

Los partidos también realizaron convenciones con la adopción de soluciones tecnológicas durante la pandemia. Durante el periodo, tuvieron lugar en distintos países y en los partidos dos tipos de actividades que no pueden aplazarse en forma indefinida: las reuniones estatutarias de órganos de gobierno y las modalidades de designación de candidaturas ante las elecciones a realizar. Como ejemplo del primero de los casos, el Partido Liberal de Colombia eligió a los miembros de su Convención Nacional por Internet y dicho cuerpo se reunió el 14 de agosto de 2020 de manera virtual. También en Colombia, el Partido de la U, celebró su IX Asamblea Nacional el 12 de septiembre del mismo año.

En Brasil, por disposición de la Ley 9.504/97, los candidatos deben ser elegidos en una convención del partido en un periodo determinado. A raíz de la pandemia, el Partido Progresista efectuó una consulta al TSE sobre las convenciones partidarias. En un sentido análogo, el Partido Republicano consultó sobre la posibilidad de postergar las convenciones. Por Resolución TSE 23.623 del 30 de junio de 2020, se reconoció la posibilidad de la realización de la convención partidaria en forma virtual otorgando a los partidos amplia autonomía para el uso de herramientas tecnológicas a esos efectos. A este respecto, el Tribunal de Brasil consideró que no adoptar una medida que autorice el formato virtual significaría ser indiferente a la realidad y poner obstáculos al ejercicio democrático y usó como antecedente un proyecto de ley sobre un régimen de asambleas y reuniones virtuales para las asociaciones y sociedades de derecho privado.

En el caso de El Salvador, los partidos comenzaron a adoptar medios tecnológicos para realizar sus procesos internos, pero carecieron de la adecuada supervisión o acompañamiento del TSE, lo que puso en duda la regularidad de estos y las garantías de participación. En Panamá el Partido Popular realizó su convención virtual. En Costa Rica las asambleas de los partidos políticos se realizaron en forma virtual. En Argentina los órganos de gobierno y juntas electorales de distintos partidos comenzaron a sesionar de manera virtual, utilizando algunas de las plataformas más difundidas a partir del aislamiento. Con la finalidad de regularizar esta situación y evitar ulteriores conflictos, en octubre de 2020 la Cámara Nacional Electoral, como tribunal superior del fuero electoral e intérprete de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298, emitió la Acordada Extraordinaria 51/20.

En ella, la Cámara reconoció que el uso de plataformas virtuales para celebrar reuniones partidarias ya era un hecho en diversas agrupaciones partidarias pero que sin perjuicio de ello “resulta conveniente prever algunas pautas mínimas para la validez de los actos partidarios, a los fines de prevenir la conflictividad y propiciar buenas prácticas en la materia”.¹¹ Asimismo, el Tribunal establece que la identidad de los miembros deberá ser acreditada mediante los servicios de identificación remota del Registro Nacional de las Personas o cualquier otro que garantice el mismo nivel de certeza. Medida análoga se adoptó en 2021 para celebrar los actos partidarios que se requieren para la presentación a las elecciones y extendió el uso de reuniones virtuales a las alianzas transitorias.

Campañas electorales. La denominada cuarta ola de la comunicación política digital se caracteriza por la utilización de recursos digitales, inteligencia artificial, big data, recursos como microtargeting, comunicaciones multivectoriales, ampliando el uso de plataformas de gestión de datos en las que se pueden combinar bases de datos, georreferenciación y una lectura semántica de los mensajes publicados en redes. Los actos y caravanas de candidatos

¹¹ La Cámara resolvió que “cuando no fuera posible la celebración de reuniones en forma presencial, el funcionamiento de sus órganos colegiados podrá llevarse a cabo por medios virtuales o remotos y tendrá la misma validez, en tanto observen las siguientes pautas mínimas, como la notificación anticipada de las convocatorias a los miembros del organismo colegiado, por medios eficaces y comprobables; acreditación de identidad de los miembros participantes, al inicio de las reuniones y durante su desarrollo; correcto, preciso y comprobable cómputo del quórum para dar inicio a la reunión y para resolver; procedimiento de votación, de cómputo y de registro del resultado de cada votación; cumplimiento de las mayorías requeridas; grabación audiovisual de toda la reunión; posibilidad de transmisión o difusión, de modo público o restringido; procedimientos de contingencia; posibilidad de participación de veedores designados”.

fueron suplantados por el *streaming* de actos partidarios en recintos cerrados y sin público o con escasa asistencia y notorias medidas sanitarias. Los podcasts hicieron su aparición y las redes sociales y de mensajería instantánea siguieron creciendo como vehículos de comunicación partidaria.¹²

2. *Innovaciones en materia de tecnología de gestión de los órganos de gobernanza electoral*

Trámites a distancia. La implementación progresiva de plataformas automatizadas para la realización de trámites a distancia tuvo como motivación principal reducir el número de actuaciones presenciales ante los órganos electorales mitigando el riesgo de contagio y reduciendo la necesidad de desplazamientos en transporte público o privado. En Chile, se desarrolló una solución tecnológica para trámites a distancia denominada “Clave Única”, mediante la cual los ciudadanos podrían realizar trámites y consultas relacionadas con el empadronamiento y los recintos y mesas de votación.

Dentro del plan de modernización que el Servel venía implementando desde antes de la pandemia, consistente en la renovación de equipos y la incorporación de tecnología de punta con las mejores herramientas del mercado, ya se habían implementado diversas plataformas tecnológicas que utilizando la clave única —la que es entregada por el Servicio de Registro Civil e Identificación y opera como cédula de identidad para el gobierno digital— permitían a las personas afiliarse a partidos en formación; afiliarse a partidos en extensión; declarar candidaturas de partidos políticos; obtener certificados de militancia o de independiente y hasta la renuncia a partidos políticos.¹³ Dado lo anterior, en menos de una semana de declarada la pandemia, el 100% de la estructura del Servel estaba trabajando en forma remota, como asimismo estaban operativos en línea la mayoría de los procesos que se vieron afectados por la pandemia y, especialmente, por las prolongadas cuarentenas decretadas.

Uruguay aprobó el Reglamento que estableció la solicitud de la credencial cívica y su renovación a través de la página web de la Corte Electoral,

¹² Como Twitter, Facebook, YouTube y Tik Tok que no solo provocaron la adaptación al lenguaje digital, al uso de etiquetas, vínculos y material audiovisual.

¹³ Además de la realización de aportes económicos a las campañas; realización de denuncias por parte de la ciudadanía de infracciones a la legislación electoral; presentación de la cuenta general de ingresos y gastos electorales; tramitación de los Procedimientos Administrativos Sancionatorios y cambios del domicilio electoral.

que asignaba un turno para dirigirse presencialmente a realizar el registro. El Tribunal Superior Electoral de la República Dominicana ha adoptado un Sistema de Consulta de Solicitudes, el Chat en Línea o vía telefónica para consultar el estatus de los expedientes en trámite. El Tribunal Electoral de Panamá permite solicitar vía Internet un duplicado con validez de un año de la cédula de identidad personal.

La Cámara Nacional Electoral de Argentina dispuso el trabajo a distancia de sus trabajadores y que las causas se inicien de manera completamente digital y puedan ser gestionadas totalmente en forma electrónica en el sistema informático de gestión judicial (Lex-100). En especial los escritos, presentaciones y balances que deben llevar firma de autoridades partidarias o profesionales contables, deben ser escaneados una vez que se encuentren suscriptos —salvo que tuvieran firma digital— y se presentarán a través del sistema Lex-100, con firma electrónica del presentante; que el trámite de reconocimiento de alianzas podrá cargarse en el mismo sistema de gestión judicial; en el mismo sentido se expidió respecto del expediente de reconocimiento de la personalidad jurídico-política de una agrupación. También en Argentina, la Dirección Nacional Electoral organizó reuniones virtuales y remotas del Consejo de Seguimiento de los Partidos Políticos.

Sesiones y procedimientos virtuales. Las sesiones virtuales, la firma electrónica de documentos, y el teletrabajo se incorporaron a las actividades habituales en distintos órganos electorales, en la primera fase para trámites urgentes ampliando progresivamente al funcionamiento general de estos órganos con estas modalidades. En este sentido en Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) resolvió que las audiencias ordinarias o extraordinarias se realizaran por videoconferencia y dispuso lo necesario para que las tareas administrativas fueran en la modalidad de teletrabajo. En República Dominicana, el Tribunal Superior Electoral realizó sesiones y audiencias públicas virtuales que se podían visualizar vía Internet.

Desde el inicio de la pandemia y hasta la actualidad en Ecuador, tanto el Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó el “Reglamento para la Implementación de las Sesiones a través de Medios Electrónicos del Pleno del Consejo Nacional Electoral” y el Tribunal Contencioso Electoral realizan sus sesiones de manera virtual. El Tribunal Superior Electoral de Brasil resolvió en marzo de 2020 celebrar sesiones de juicio electrónico y sesiones de manera virtual por videoconferencia. La Cámara Nacional Electoral de Argentina implementó la firma electrónica para los magistrados y funcionarios, el teletrabajo para las funciones administrativas. Por la mencionada

Acordada Extraordinaria 51, el tribunal dispuso que los magistrados podrán realizar audiencias por medios virtuales.¹⁴

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación adoptó una serie de Acuerdos Generales (3/2020; 4/2020; 5/2020; 6/2020 y 7/2020) por los cuales se adoptó la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (Firel), con la finalidad de emitir acuerdos, sentencias y resoluciones de la Sala Superior; asimismo se establece que la resolución de los medios de impugnación puede realizarse por medio del sistema de videoconferencias; ampliándolas para la implementación y el desarrollo del juicio en línea en materia electoral que inició con los recursos de Reconsideración y de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, continuando con otros asuntos urgentes, tales como la irreparabilidad de derechos fundamentales y político-electorales, cuestiones relacionadas con los dos procesos electorales pospuestos y aquellas que podrían tener una repercusión importante de no atenderse en el corto plazo y finalmente para la interposición de todos los medios de impugnación.

Información y capacitación. En Perú, la ciudadanía pudo utilizar una plataforma web denominada “Elige tu local de votación” por medio de la cual cada elector pudo seleccionar tres locales cercanos a su domicilio para que la ONPE le asigne uno de ellos como local de votación (Corvetto, 2022). En República Dominicana se habilitó una aplicación llamada “Verificate” por medio de la cual los ciudadanos habilitados para votar podían verificar su recinto de votación, tanto en territorio nacional como en las circunscripciones del exterior, para las elecciones extraordinarias generales presidenciales, senatoriales y de diputaciones del 5 de julio de 2020. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) publicó datos sobre las listas de candidatos, planes de gobierno, hojas de vida de los candidatos mediante la plataforma web “Voto Informado”. Asimismo, el JNE dispone de un mecanismo de chatbot en WhatsApp con el mismo fin.

En Paraguay, el TSJE apeló a diferentes medios digitales de capacitación y evaluación, se formaron grupos de capacitación, liderados por capacitadores a los cuales se les dotó de un equipo de capacitación, que consistió en una netbook, con un modem con Internet, manuales, videos y plataformas de capacitación, estos coordinadores fueron capacitados sobre distintos aspectos del proceso electoral. Los capacitadores utilizaron plataformas como Google Meet, Zoom y otros se utilizaron las redes sociales para trans-

¹⁴ CIPPEC en Argentina efectuó recomendaciones a los órganos electorales subnacionales que incluían, entre otros recursos y actividades, la utilización de soluciones tecnológicas para las diferentes etapas del proceso electoral.

mitir una serie de foros virtuales mediante *streaming*, donde los funcionarios tuvieron que participar y posteriormente se tuvieron evaluaciones por medio de un sistema on line de evaluación con preguntas de selección múltiple y con un tiempo predeterminado de respuestas).

Asimismo, se creó la App que permitía al ciudadano verificar su lugar de votación según el Registro Cívico Permanente el cual mostraba vía GPS la ubicación del local de votación. En Argentina, la Cámara Nacional Electoral habilitó un robot de WhatsApp para brindar información electoral.

Inscripción de candidaturas. El Tribunal Supremo de Justicia Electoral en Paraguay implementó una solución para presentar Declaraciones Juradas de candidatos online, con campos predeterminados de acuerdo a las especificaciones dadas por la Unidad Técnica de Financiamiento Político y la Unidad Especializada de Fiscalización de Financiamiento Político (SINA-FIP) y se puso en marcha un Sistema de Inscripción de Candidatura en el cual todos los partidos políticos contaban con usuarios designados, los cuales se encargaron de la carga de los candidatos de acuerdo con el cargo al cual pugnaban, con sus datos personales, candidatura y foto, este programa también fue utilizado por los juzgados electorales para imprimir el informe oficial de carga de candidatos y control de los mismos para la oficialización de las candidaturas.

En Brasil la solicitud de inscripción de candidaturas debe presentarse mediante el Sistema de Candidaturas, Módulo Externo (CANDex), desarrollado por el Tribunal Superior Electoral. La Cámara Nacional Electoral de Argentina dispuso que la presentación de precandidaturas y candidaturas en Argentina se realice en forma obligatoria en el sistema informático “SPC” (Sistema de presentación de candidaturas), que anteriormente se usaba en forma optativa. Uruguay cuenta con una plataforma para la carga de información correspondiente a la candidatura en el registro de partidos políticos y candidatos y estableció reglamentariamente que las notificaciones relacionadas con el registro de los candidatos se hicieran de manera electrónica. En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral ha adoptado un sistema de inscripción de candidaturas mediante formularios electrónicos.

Gestión de las mesas de votación. El Salvador implementó la gestión asistida por ordenador para la carga de resultados en cada una de las juntas receptoras de votos su impresión local, la firma hológrafa y posterior escaneo y transmisión a una central para su procesamiento y difusión. En Chile, el Servel puso en funcionamiento una Red de Transmisión de Datos (RTD) para capturar las actas electorales desde los 2731 locales de votación y transmitirlos para su cómputo. Honduras innovó aplicando un sistema no-

vedoso de digitalización y transmisión de resultados electorales preliminares (TREP) consistente en una estación de escaneo y transmisión en los locales de votación desde donde se transmitieron las imágenes de las actas a una locación central para ser transcritas, verificadas y totalizadas.

Votación. Paraguay, en un esfuerzo significativo, estableció en forma exitosa el voto electrónico con soporte impreso y adoptó el sistema argentino denominado Boleta Única Electrónica utilizado exitosamente en sucesivas elecciones en Salta, así como en Cuenca, Ecuador y en Chaco, Neuquén y la capital argentina, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La misma consiste en un dispositivo de pantalla táctil en la que se presenta la oferta electoral y el elector procede a marcar con el dedo sus opciones. La pantalla presenta el resultado de las opciones y pide la confirmación mediante un casillero para votar. Acto seguido el dispositivo imprime en un tarjetón el voto emitido y lo registra electrónicamente en un dispositivo RFID embebido en el tarjetón.

Una vez concluida la votación de todos los electores que se presentaron en la mesa el dispositivo de votación pasa a modalidad de escrutinio y se procede a la lectura electrónica de cada tarjetón, mientras el dispositivo proyecta en la pantalla el voto emitido (se puede comparar con la impresión en el tarjetón) y va efectuando las operaciones de suma de votos. Finalizado el escrutinio el dispositivo emite un acta, que se transmite desde el centro de votación a un centro de cómputos. En México, el INE implementó una modalidad de voto electrónico por Internet para los ciudadanos residentes en el extranjero en nueve de las quince entidades federativas que eligieron gobernador.¹⁵

El procedimiento comienza ingresando a la página oficial del SIVEI, en la que aparece una boleta electoral electrónica con la oferta electoral para que el elector marque sus opciones. Además del voto o la combinación aparece la opción de voto nulo o la de agregar una candidatura no registrada. Una vez seleccionada la preferencia se pulsa un botón con la leyenda “siguiente” y se visualiza el voto en forma previa a la confirmación. En caso de error podrá modificarse. Una vez confirmado el sistema inicia el envío electrónico del voto en forma encriptada. En las elecciones de Coahuila y Jalisco se implementó el voto electrónico mediante la instalación de cincuenta urnas electrónicas en cada entidad, para que todos los ciudadanos pudieran ejercer el sufragio por ese medio. En las mesas que tengan urnas electrónicas el elector debe presentarse en su mesa de votación, identificarse

¹⁵ “El sistema permite la autenticación, emisión de voto y verificación del voto emitido dentro del Sistema de Voto Electrónico por Internet SIVEI” (INE, 2021).

y si está registrado se habilita la urna electrónica, que consiste en una Tablet integrada a una computadora portátil. En la pantalla táctil de la Tablet aparecen las opciones de boletas y podrá votar afirmativamente o anular el voto mediante el botón correspondiente. Tanto la urna de Coahuila como la de Jalisco imprimen un ticket con el voto, pero en el caso de Jalisco, ésta queda almacenada en un compartimiento integrado, mientras que en la de Coahuila es el votante quien debe depositarlo en una urna.

3. Otras actividades electorales

Observación electoral híbrida. Una actividad que se vio severamente afectada por la crisis sanitaria es la observación electoral tanto nacional como internacional. Las posibilidades de las tecnologías de la información y comunicación aplicadas a estos ejercicios han dado lugar a experiencias que si bien no sustituyen la presencia en el terreno de los observadores complementan los esfuerzos realizados en este sentido. Durante la pandemia se ha comenzado un ejercicio de seguimiento virtual de las elecciones, especialmente en las fases preparatorias que limitan los desplazamientos y permiten a las misiones obtener un panorama notablemente completo en forma previa al despliegue territorial.

El monitoreo de internet permite conocer tanto la información de medios tradicionales como en la conversación social en redes, especialmente X (Twitter), TikTok, Instagram y Facebook, para lo cual no sólo se realizan monitoreos personales mediante voluntarios, sino que se aplican softwares de análisis de redes de alta sofisticación. En este sentido, IIDH-CAPEL ha implementado reuniones de avanzada virtuales para conocer aspectos de las fases preelectorales en diversos procesos de la región.

Merece una mención especial la actividad de Monitoreo de Elecciones del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina que representa un esfuerzo por recolectar, difundir, analizar y sintetizar información de fuentes directas transmitida electrónicamente y organizada desde el Observatorio que permite conocer en tiempo real el desarrollo de elecciones. En este caso concreto también se debe destacar la utilización de la aplicación de X (antes Twitter Spaces) para la evaluación post electoral tras la cobertura digital de la jornada.

Reuniones, cursos y eventos internacionales virtuales. En este periodo, distintas entidades internacionales han buscado y encontrado la manera de seguir funcionando en modo virtual en una doble vertiente, el teletrabajo de sus

miembros y el funcionamiento virtual entre sus integrantes. Sin pretender abarcar la totalidad de las actividades que se han desarrollado, debemos destacar las reuniones periódicas del Grupo de expertas y expertos electorales de la Red Mundial de Justicia Electoral, que durante 2020 y 2021 mantuvieron la periodicidad de encuentros virtuales quincenales analizando la práctica totalidad de los aspectos más urgentes del impacto del COVID-19 sobre las elecciones, y haciendo evaluaciones de los procesos electorales que tuvieron lugar en este periodo.

En el mismo sentido, el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina ha celebrado en forma virtual las sesiones de su Seminario Permanente de “Reformas Electorales y Democracia” y el Seminario Internacional “Las Reformas Políticas a la Representación en América Latina” (2018, 2020 y 2022). Nota destacada merece la realización del Curso Interamericano sobre “Elecciones y Democracia”, por parte del IIDH-CAPEL, por medio del Aula Interamericana Virtual. Finalmente, sería imposible mencionar la cantidad de actividades realizadas por los órganos electorales, las universidades y entidades electorales de la región mediante plataformas de comunicaciones virtuales

VIII. DESAFÍOS GENERADOS POR LA DIGITALIZACIÓN ELECTORAL

Ciberseguridad. La pandemia actuó como un acelerador de la incorporación de tecnología para reemplazar procesos analógicos o asistir en las tareas físicas. Esta circunstancia obliga a una doble lectura: por un lado, los procesos se simplifican, se hacen más transparentes y controlables, pero por otro, los requerimientos de seguridad informática se incrementan en la misma medida que los riesgos. La ciberseguridad, en consecuencia, deja de ser una actividad accesoria para ser parte sustantiva del diseño estratégico de una elección. Sin menospreciar seguridad física del hardware, la posibilidad de accesos no autorizados o ataques remotos han superado la centralidad de la primera en la consideración de una estrategia de administración electoral.

En este sentido, las intrusiones pueden causar efectos inmediatos o latentes, incorporando programas maliciosos que se activan en un momento o ante una operación determinada. Si bien los asuntos relacionados con la ciberseguridad ya tenían gran importancia con anterioridad a la pandemia, la utilización intensiva de aplicaciones tecnológicas a distintos procesos del ciclo electoral puso a la seguridad informática en el centro de atención de los órganos electorales.

En este periodo, los órganos electorales han aprendido a incorporar medidas y consideraciones de seguridad como la “confianza cero”, que es el supuesto que requiere identificación, autenticación y validación para cada interacción con un sistema crítico o, relacionado con este principio, el de mínimo privilegio, que asegura acceso a información y recursos informáticos únicamente a los operadores que deban participar de las tareas relacionadas con los mismos, reduciendo el riesgo asociado a las intrusiones.

Para corroborar la integridad de un programa y la adopción de pautas de conducta seguras por parte de los operadores, la arquitectura de todo sistema y de los sistemas en general deben no sólo ser auditables sino tener pautas de alerta ante comportamientos anómalos o detectar inestabilidades. Los sistemas dedicados a las elecciones pueden ser atacados para interrumpir el servicio (DDoS) de portales con información importante de las elecciones (listados de electores, trámites a distancia, resultados electorales); malwares para alterar resultados; robo de información por medio de sitios falsos.

La consagración definitiva de áreas de ciberseguridad separadas y diferenciadas de las de gestión informática tuvo lugar con la pandemia. Para ello las estrategias de seguridad deben ser integrales, desde el diseño, las comunicaciones, los accesos hasta las prácticas operativas de los usuarios; deben ser orgánicas, asegurándose que el desarrollo de los programas incorpore desde el inicio las condiciones de seguridad para afrontar los riesgos que debe enfrentar; asimismo deben ser verificables, lo que permite a un tercero la posibilidad de acreditar el cumplimiento de las pautas de seguridad adoptadas.

La ciberseguridad en un proceso electoral tiene como finalidad brindar garantizar la integridad de la información electoral en general y, en especial, sobre los resultados de las votaciones. Entre las medidas utilizadas durante la pandemia, en que las soluciones tecnológicas se volvieron críticas, se observa la encriptación de archivos, el control de la cadena de suministros de los elementos tecnológicos, el testeo y las pruebas piloto en ambientes al efecto antes de la utilización de distintos software, la trazabilidad de datos y sellado de programas mediante el uso de hashes, el análisis y monitorización del tráfico de datos, la segmentación de redes por niveles de seguridad y la adopción de protocolos de respuesta ante incidentes y copias de seguridad y recuperación de datos en caso de catástrofe, y las denominadas pruebas de *pentesting* o penetración.

La firma digital de programas, documentos o bases de datos consiste en la incorporación de un hash único de modo de certificar su origen cierto y la fidelidad de su contenido. Complemento de esta medida es la

encriptación de estos que los convierte en inaccesibles para terceros no autorizados. Esta técnica no sólo asegura datos, sino que agrega una capa de seguridad robusta que protege la integridad del software que ejecuta impidiendo la introducción de software malicioso en los componentes bloqueando posibles sabotajes.

Los órganos electorales deben contar con una estrategia de ciberseguridad que respete dos pilares esenciales: contar con una estructura permanente y adecuada en relación con los riesgos y prevenir, evitar y defenderse de ciberataques. Para ello deben asegurar una correcta gestión del riesgo; detección de incidencias en los sistemas de ciberseguridad; minimización del impacto de los ataques. Finalmente, resulta imprescindible la implantación de una cultura de ciberseguridad y ciberhigiene.

IX. A MODO DE CONCLUSIÓN: LECCIONES SOBRE LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA

Las buenas prácticas en materia de incorporación de tecnología a las actividades del ciclo electoral están constituidas por la incorporación de soluciones tecnológicas que simplifican y acercan la relación entre el ciudadano y el proceso electoral, incorporan modalidades innovadoras de trabajo en los órganos electorales y aseguran mayores niveles de certeza mediante la aplicación de programas sólidos y auditables para el procesamiento de información, ya sea para la confección del registro electoral, la difusión de información, o el recuento de votos.

La tecnología disponible al momento puede reemplazar con ventaja el accionar humano y minimizar los errores de gestión. La validación de operaciones que no requieren valoración jurisdiccional podría reemplazarse por trámites autoadministrados que permitan cumplir adecuadamente con las funciones registrales que caracterizan a las etapas preelectorales. Como dijimos al inicio de este ejercicio, las aplicaciones tecnológicas que se pusieron en marcha se encontraban en desarrollo o en etapas de prueba. Tímidamente se abrían paso entre los obstáculos constituidos por el conservadurismo de las burocracias electorales y los temores al cambio. Sin embargo, en muchos casos, en forma disímil y con resultados diversos se implementaron proyectos que sólo pudieron obtener impulso ante la magnitud de la emergencia pero que deben continuar aplicándose y perfeccionándose después de la pandemia.

En la etapa postpandemia deberían completarse los desarrollos que permitan interoperar a las plataformas de tramites a distancia con el reco-

nocimiento biométrico de manera de hacer innecesarios los tramites presenciales ante los órganos electorales. Asimismo, se encuentran dadas las condiciones que permiten no sólo presentar las listas de candidatos en forma digital o la propuesta de habilitación de partidos políticos y tramites registrales similares, junto con la presentación de documentación y avales, sino que su procesamiento se haga en forma automatizada.

También debe perfeccionarse y generalizarse la utilización de plataformas para la gestión institucional de las reuniones partidarias por medios remotos, adicionando a los mecanismos deliberativos actuales, funciones de gestión de asambleas, congresos y comités que permitan la presentación y registro de mociones, la comprobación biométrica del quorum, la votación y el escrutinio de estas y la confección del acta respectiva. En materia jurisdiccional, las audiencias y juicios por medios virtuales, incluida la producción de pruebas deben generalizarse en pos de la economía procesal y la simplificación de procedimientos.

Si bien las campañas electorales, en adelante, retomaran la presencialidad y la movilización humana, no dejaran de lado la utilización de plataformas de transmisión y el uso intensivo de tecnología para la investigación de base de las estrategias de campañas. En materia de tecnología aplicada al acto electoral, el reconocimiento biométrico de lectores para su habilitación para votar constituye una buena práctica que debe generalizarse, así como la transmisión de documentación de resultados electorales desde su origen, ya sea la mesa electoral o el recinto de votación.

En materia de ciberseguridad, durante la pandemia y como consecuencia del uso intensivo de soluciones remotas, se puso de manifiesto la centralidad de esta otrora postergada cuestión que deberá seguir asegurando la integridad de la transferencia de datos y del funcionamiento de las soluciones adoptadas. Respecto de la observación electoral su formato híbrido, con reuniones e intercambios virtuales previos al despliegue territorial han demostrado ser un mecanismo útil, sostenible y suficiente más allá de las motivaciones sanitarias que le dieron origen.

Pero estamos en los albores de una nueva sociedad, caracterizada por nuevas formas de resolver viejos problemas. La transformación digital implica repensar las formas de hacer las cosas desde el inicio. Como sostiene un documento de la OCDE,

La transformación digital conlleva nuevos desafíos, pero también importantes oportunidades para reforzar el pacto social, así como para mejorar la respuesta a exigencias públicas que cambian rápidamente. La transformación digital puede contribuir a la mejora de la gobernanza y del funcionamiento de las

instituciones públicas, así como a que se avance hacia la consecución de gobiernos digitales en tres sentidos.

En primer lugar, son necesarias nuevas normas e instituciones que regulen la transformación digital, entre otros, ámbitos como el de la seguridad digital, la gestión y la protección de datos, así como nuevas cuestiones éticas que deben tenerse en cuenta. En segundo lugar, las tecnologías digitales pueden transformar profundamente las instituciones públicas y conseguir que sean más creíbles, eficientes, inclusivas e innovadoras. En tercer lugar, deben coordinarse las intervenciones encaminadas a digitalizar las economías y las sociedades. Un planteamiento estratégico de la transformación digital implica la formulación de agendas digitales estrechamente ligadas a planes nacionales de desarrollo más amplios (OECD et al., 2020).

La adopción trabajosa de estos mecanismos, presionada por las circunstancias, nos permite aprender algunas lecciones que me gustaría sintetizar. Primero, resulta un gran avance la puesta en práctica de sistemas digitales de identificación de los votantes. Segundo, la normativa que habilita la aplicación de tecnología debe ser clara respecto de las garantías y seguridades a brindar y flexible en cuanto a las soluciones concretas. La velocidad de los cambios y la aparición de riesgos sólo se incrementará y la legislación no debe congelar las posibilidades de evolución para aprovechar unos y conjurar otros. Tercero, la ciberseguridad y la ciberhigiene son elementos que constituyen un ecosistema digital. Los ciberataques no son una eventualidad sino una constante en los procesos electorales, aunque no se hagan públicos y estos buscan poner en peligro la integridad del sistema.

Cuarto, los sistemas deben ser estancos. Tanto en aquellos procesos en los que se vote en forma automatizada, como los sistemas de transmisión o procesamiento de datos debe garantizar la integridad y la trazabilidad de la información. Quinto, todo sistema debe ser probado intensivamente en un ambiente adecuado antes de ser puesto en producción. Sexto, todo sistema debe ser integralmente auditable. Séptimo, se deben tener planes de contingencia, redundancia y reducción de riesgos.

La digitalización, como capacidad de procesar grandes volúmenes de información de distintas fuentes, permite aplicar soluciones tecnológicas a la mayoría de los procesos sociales. Los actos del ciclo electoral por su complejidad, su criticidad y su sensibilidad son el terreno propicio para la transformación digital de los procedimientos pero ésta debe realizarse con bases normativas que las avalen con el consenso de los actores involucrados en los ejercicios electorales con una fuerte legitimación en términos de conocimiento por parte de los ciudadanos de cuáles son los mecanismos las garantías y las salvaguardas que la tecnología permite implementar y con

una capacidad de gobernanza técnica legal y operativa por parte de los órganos de la administración electoral sólo así el acto sagrado de la decisión colectiva por medio del voto individual estará suficientemente resguardado y potenciado gracias al fruto del conocimiento científico integrado a las prácticas democráticas.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE PROJECT. 2020. Documento Técnico “Elecciones y Tecnología”. Disponible en: <http://aceproject.org/main/espanol/et/et30a.htm>.
- AGUDELO, Mauricio, KATZ, Raúl, JUNG, Juan y CALLORDA, Fernando. 2020. *El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO y CEPAL. 2020. *Las oportunidades de la digitalización en América Latina frente al COVID-19*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45360>.
- CORVETTO SALINAS, Piero. 2022. “Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario”. *Revista de Derecho Electoral* (Segundo Semestre) vol. 34.
- DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL (DECO). 2014. *Tecnologías Aplicadas al Ciclo Electoral*. Disponible en https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/tecnologias_s.pdf.
- DI MAGGIO, Paul; Eszter HARGITTAI; Coral CELESTE y Steven SHAFER. 2004. “From Unequal Access to Differentiated Use: A Literature Review and Agenda for Research on Digital Inequality”. En Neckerman, Kathryn (ed.) *Social Inequality*. New York: Russel Sage Foundation.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Juan Ignacio. 2010. *Desafíos de los organismos electorales latinoamericanos en el siglo XXI y la incorporación de la tecnología*. Disponible en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPE-L/7_2010/612248a9-e4c1-41b7-bf3d-9dc69c972545.pdf.
- IDEA INTERNACIONAL. 2017. *Introducing Biometric Technology in Elections*. Disponible en: [Introducing Biometric Technology in Elections \(idea.int\)](https://www.idea.int/publications/introducing-biometric-technology-in-elections).
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2021. *Manual del Sistema de Voto Electrónico por Internet para las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, Ciudad de México.
- KRIMMER, Robert y DUENAS-CID, David. 2020. “Prólogo: Tecnología y Democracia ¿Un amor de pandemia o una relación estable?”. En ME-

SEGUER, Víctor y RENIU, Josep María (eds). ¿Política confinada? Nuevas Tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia. Aranzadi-Thompson Reuters: Cizur Manor.

OECD et al. 2020. *Perspectivas económicas de América Latina 2020: Transformación digital para una mejor reconstrucción*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>.

QUERIDO, Leandro. 2020. *Las elecciones bajo el estrés de la pandemia 2020*. Disponible en: <https://demoamlat.com/las-elecciones-bajo-el-estres-de-la-pandemia/>.

RED MUNDIAL DE JUSTICIA ELECTORAL. 2020. *Sistematización de buenas prácticas y experiencias en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/news/news-pdfs/documento-de-sistematizacion-vf-27052021.pdf>.

ROCHA FUENTES, Verónica. 2020. *Tecnología y logística electoral en contexto de pandemia en Bolivia, Bolivian Policy Brief, 02/2020*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

SUÁREZ-CAO, Julieta, GARRIDO, Carolina y ARCE-RIFFO, Javiera. 2020. “La democracia no se suspende: elementos para un plebiscito seguro en Chile. Agenda Pública”. *El País*, 30 de junio. Disponible en: <https://agenda-publica.elpais.com/noticia/16937/democracia-no-se-suspende-elementos-plebiscito-seguro-chile>.

TORRICO, Blanca. 2021. “Digitalización acelerada: lo que la pandemia les enseñó a las universidades”. Blog IADB. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/digitalizacion-acelerada-lo-que-la-pandemia-le-enseno-a-las-universidades/>.

PARTE III

COMPETENCIA PARTIDISTA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

PANDEMIA Y ADAPTACIÓN EN LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS

Gerardo SCHERLIS
Danilo DEGIUSTTI

SUMARIO: I. *Introducción: los mecanismos de selección de candidaturas en América Latina y la pandemia.* II. *Mecanismos de selección de candidaturas en América Latina en el marco de los procesos electorales durante la pandemia.* III. *La selección de candidaturas en pandemia. Observación de los casos y diferentes modalidades de respuesta.* IV. *La selección de candidaturas en pandemia en siete países latinoamericanos.* V. *Conclusiones.* VI. *Referencias bibliográficas.*

I. INTRODUCCIÓN: LOS MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN AMÉRICA LATINA Y LA PANDEMIA¹

Maurice Duverger describió el proceso de selección de candidaturas como “un acto privado que tiene lugar dentro del partido. A menudo es algo secreto, dado que a los partidos no les gusta que los olores de la cocina se esparzan en el mundo exterior”. Cuando en 1988 Michael Gallagher y Michael Marsh publicaron el primer estudio empírico comparativo sobre selección de candidaturas se refirieron a este proceso como “el jardín secreto de la política”.²

Dicha concepción de la selección de candidaturas como un campo reservado a la decisión de los propios partidos se traducía en términos jurídicos en la ausencia de regulación. Normalmente, los sistemas legales

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

² Ambas citas son recuperadas por Santiago Anríu en su trabajo sobre el MAS boliviano (2019).

consideraban a los partidos como organizaciones de ciudadanos que voluntariamente se unían para expresar y promover sus intereses y, por lo tanto, la decisión respecto a cómo elegir a sus candidaturas estaba dentro de la esfera de la autonomía partidaria. Hasta los primeros años de la década de 1990 predominó en este terreno —en América Latina al igual que en el resto del mundo— un paradigma permisivo: no había ningún interés público que justificara la intervención estatal a la hora de definir reglas para la selección de candidaturas.

En los años siguientes, comenzó a producirse una transformación del paradigma normativo sobre la regulación partidaria. En breve, la idea según la cual los partidos son libres para decidir cómo organizarse y funcionar fue reemplazada por un paradigma normativo prescriptivo, que entiende que el Estado debe intervenir por medio de la ley para procurar que los partidos se organicen y funcionen de un modo que contribuya al fortalecimiento de la democracia (Scherlis, 2023). Este cambio de perspectiva afectó especialmente el terreno de la definición de candidaturas.

Desde el enfoque que pasa a ser dominante en los albores del siglo XXI la autonomía partidaria cede frente a otro bien público: la necesidad de evitar que los partidos actúen como estructuras cerradas, dominadas por un pequeño círculo dirigencial. Uno tras otro, los países de la región comenzaron a introducir normas legales que regulan los mecanismos de selección de candidaturas, planteando esquemas que implican en algunos casos la elección directa por parte de los miembros de los partidos y en algunos otros la participación de toda la ciudadanía.

Los procesos de selección de candidaturas pasaron de ese modo a ser en muchos casos instancias reguladas, involucrando la movilización de militantes y del electorado en general, así como el control por parte de autoridades electorales y fuerzas de seguridad. De este modo, en un amplio conjunto de países de la región la selección de candidaturas devino en una instancia más dentro del proceso electoral. La irrupción de la pandemia del COVID-19 y las medidas implementadas para frenar la difusión del virus impusieron un desafío para el desarrollo de múltiples actividades consustanciales al régimen democrático. La resiliencia democrática latinoamericana, el principal objeto de análisis de este libro, supone la capacidad de las instituciones de la democracia de resistir las distintas presiones hacia la autocratización.

Resulta esperable que el marco de la emergencia sanitaria favorezca dichas presiones. No obstante, algunos estudios e informes preliminares sobre el impacto de la pandemia en las instituciones democráticas en América Latina han identificado al respecto un resultado mixto. Por un lado, los países de la región han respetado los procesos electorales, que se siguieron

desarrollando en forma mayormente libre y limpia, incluso en casos fuertemente disputados. La fortaleza y capacidades de los órganos electorales fueron reconocidas como clave en estos contextos. Por otro lado, se produjo un impacto negativo en la protección de los derechos humanos y en la vigencia del estado de derecho, con marcados abusos de las fuerzas de seguridad y la violación de derechos civiles en el marco de las medidas de confinamiento, así como un muy desigual acceso a servicios públicos. En este sentido, la pandemia produjo un deterioro en aspectos en los que muchos países de la región venían mostrando importantes debilidades.³

Por su mayor visibilidad y por su carácter determinante a la hora de acreditar el carácter democrático de un país, era esperable que las elecciones generales resultaran especialmente resguardadas. Contar con elecciones libres y limpias es el requisito necesario pero muchas veces también suficiente para que un gobierno alcance el certificado de democrático, y por ello la institución está altamente formalizada y suele ser respetada. En cambio, la selección de candidaturas constituye una arena menos observada y, por lo tanto, más susceptible de ser afectada por prácticas reñidas con la calidad democrática. Las situaciones de emergencia son propicias para que se lesionen o restrinjan derechos civiles y políticos, y la selección de candidaturas es precisamente un terreno en el que los derechos políticos se ponen en juego. Sin embargo, estos procesos han quedado mayormente al margen de los análisis, siendo en general ignorados por los estudios enfocados en analizar las implicancias de la pandemia sobre las instituciones democráticas.

El presente capítulo pretende cubrir el vacío existente en este campo, asumiendo que observar lo ocurrido con la selección de candidaturas en situaciones de emergencia es relevante para evaluar la calidad de las democracias latinoamericanas. A tal fin, se analiza si en el periodo de la emergencia sanitaria se sostuvieron procesos democráticos para definir candidaturas de acuerdo con las pautas legales y estatutarias de los partidos o si, en cambio, el escenario alentó la limitación de los derechos políticos mediante la obstrucción de los procesos participativos.

Si bien se trata de un trabajo exploratorio, la expectativa más general que se asume al abordar este análisis consiste en que los procesos de selección de candidaturas podrían efectivamente ser un campo donde las instituciones democráticas latinoamericanas mostraran mayor nivel de vulnerabilidad, particularmente, en aquellos países caracterizados como de más baja calidad democrática. En síntesis, este capítulo pone el foco en un aspecto hasta

³ Para una síntesis muy preliminar de este saldo mixto véase Tchintian et al. (2021) y el Informe V-DEM (2021).

ahora poco explorado y contribuye así a profundizar el conocimiento sobre la capacidad de resiliencia y adaptación de las democracias latinoamericanas y sus instituciones en el marco de la pandemia del COVID-19.

La estructura del capítulo es la siguiente. Primero, se describe brevemente la regulación de los mecanismos de selección de candidaturas en la región y las opciones que se presentaron ante la emergencia sanitaria. A continuación, se observan los casos a partir de tres modalidades de reacción a la pandemia: promover innovaciones, realizar adaptaciones menores o restringir la participación. Luego, se sistematiza los casos de forma comparada. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

II. MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS
EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS
ELECTORALES DURANTE LA PANDEMIA

La mayor parte de los países latinoamericanos cuentan en la actualidad con normativas específicas que regulan los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos deben seleccionar a sus candidatos para cargos públicos electivos. Tal como se observa en la tabla 1, en la mayor parte de los casos estos mecanismos suponen la posibilidad o incluso la obligatoriedad de realizar elecciones, ya sean cerradas (con participación únicamente de los miembros) o abiertas a la ciudadanía. En algunos pocos casos, se prevé la elección de delegados para que éstos resuelvan en el marco de Convenciones partidarias.

TABLA 1
REGULACIÓN DE SELECCIÓN DE CANDIDATURAS
EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Argentina	Sí, primarias abiertas	Sí	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	Sí

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Bolivia	Sí, internas cerradas	Sí	Sí	Sí, organizado y financiado	No
Brasil	No	No	Sí	Sí, financiadas [no organizadas]	No
Colombia	Sí, internas cerradas, primarias abiertas o primarias de coaliciones, según decida cada fuerza política	No	No necesariamente, pero suelen hacerse con las elecciones legislativas	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
Costa Rica	No	No	No	Sí, supervisión	No
Chile	Sí, internas cerradas, primarias abiertas o primarias de coaliciones, según decida cada fuerza política	No	Sí	Sí, organizadas y supervisadas	No
Ecuador	Sí, internas cerradas, primarias semi-abiertas, o convenciones de delegados, según decida cada partido	Sí	No	Sí [“el Consejo Nacional Electoral brindará soporte”]	No
El Salvador	Sí	Sí	No	Sí [supervisión sólo a solicitud de la organización]	No
Guatemala	Sí [a decisión de la Asamblea Nacional del partido]	No	No	No	No

<i>País</i>	<i>La Ley establece elecciones internas, de qué tipo</i>	<i>Obligatorias</i>	<i>Simultáneas</i>	<i>Organizadas, supervisadas o financiadas por el Estado</i>	<i>Voto obligatorio de la ciudadanía</i>
Honduras	Internas cerradas*	Sí, a menos que se presente lista única	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
México	No	No	No	No	No
Panamá	Sí, internas cerradas	Sí	No	Sí, a petición de la organización	No
Paraguay	Sí, internas cerradas	Sí	No	Sí, financiadas y supervisadas	No
Perú	Sí	Sí	Sí	Si organizadas y financiadas	Sí
Rep. Dominicana	Sí, con la modalidad que los partidos decidan	No	Sí	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No
Uruguay	Sí	SÍ	SÍ	Sí, organizadas, supervisadas y financiadas	No

* Según Decreto Legislativo 35/2021 de mayo de 2021. Para el proceso electoral que se analiza en este capítulo aún estaba vigente el régimen de primarias abiertas.
Fuente: elaboración propia en base a Freidenberg (2022) para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y Regulación de partidos.

La pandemia implicó un desafío para la concreción de estos procesos, en todos los casos en los que ellos debían tener lugar, con una connotación diferente a la que suponía la realización de las elecciones generales. Detengámonos por un segundo en estas últimas: las elecciones (generales) suelen considerarse como el evento más determinante de la vida democrática y, por lo tanto, su realización se presenta como un requisito para la subsistencia de una poliarquía. Aun así, las elecciones generales, ya sea por cargos nacionales o subnacionales, fueron pospuestas durante los años 2020 y 2021

en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (Ver Salmorán en este libro).

En estos países, todos ellos regímenes presidencialistas en los que las fechas electorales están dispuestas por ley, el calendario fue modificado, en algunos casos más de una vez, para atender a la situación de excepcionalidad. Pero la modificación del calendario no implicó en ningún caso poner en duda que los comicios debían finalmente realizarse. Ni tampoco que debían hacerse de la manera en la que estaban previstos en la ley, más allá de la incorporación de medidas accesorias para atender a la situación sanitaria, sobre todo vinculadas al distanciamiento social o a la distribución de los materiales electorales. ¿Es posible decir esto mismo de los procesos de selección de candidaturas? ¿Cada uno de ellos siguió también los procedimientos previstos por la ley? ¿O, en cambio, la pandemia obró como un marco en el cual se produjeron cambios en el modo de seleccionar a los candidatos? Y si esto fue así, ¿cuáles fueron estos cambios?, ¿quiénes los promovieron y, sobre todo, qué implicancias tuvieron para el funcionamiento democrático, de los partidos y del régimen político en su conjunto?

Las respuestas a estas preguntas permitirán comprender mejor la capacidad de resiliencia de las democracias latinoamericanas, al observar una institución relevante, como lo es la selección de candidaturas, pero menos expuesta al escrutinio público que las elecciones generales. Es decir, si la realización de elecciones es una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático, garantizar la continuidad de estos procesos es un punto de partida fundamental para la supervivencia de las democracias y, por ende, es una señal de su capacidad de resiliencia. Este razonamiento, claro y válido para los comicios generales, aquí se extiende al proceso previo de selección de candidaturas, con creciente relevancia en la región durante este siglo.

Para ello, se observa lo ocurrido en cada uno de los procesos de selección de candidaturas para cargos nacionales que, de acuerdo con las legislaciones, debían desarrollarse durante 2020 y 2021 en América Latina. Esto involucra a siete países de la región: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú.⁴ En los países en los que existen disposiciones

⁴ República Dominicana fue el primer país latinoamericano en realizar elecciones en pandemia, pero la selección de candidatos había tenido lugar en octubre de 2019, antes de la irrupción de la crisis sanitaria. De modo similar, en Bolivia las elecciones primarias para las elecciones internas cerradas, obligatorias y simultáneas que debían celebrarse de acuerdo con la Ley 1096, fueron suspendidas “de forma excepcional y únicamente para las Elecciones Generales de 2020” a través de la Ley 1266, sancionada en noviembre de 2019, es decir antes de la pandemia.

legales que establecen mecanismos participativos de selección de candidaturas se analiza si fueron efectivamente implementados y si sufrieron modificaciones para lidiar con la situación pandémica. Nuestro análisis considera las siguientes preguntas: en primer lugar, y como indicador crucial, si los procesos de selección de candidaturas pudieron realizarse de acuerdo con el marco jurídico vigente.

En segundo lugar, si se incorporaron modificaciones, de qué tipo fueron éstas, por medio de qué mecanismo se introdujeron, y si fueron impuestas por el Ejecutivo o acordadas entre las fuerzas políticas. Donde no existen tales disposiciones legales, observamos cuál fue la reacción de los partidos principales en relación con sus propios estatutos. En definitiva, se evalúa si —y en qué medida— los cambios introducidos suponen adaptaciones que reflejan la resiliencia de las instituciones democráticas o, en cambio, expresan rasgos de debilidad institucional.

El desafío que presenta la situación de emergencia sanitaria permite pensar en tres tipos ideales de líneas de acción en relación con la selección de candidaturas. Cabe esperar que en una democracia sólida y de calidad las autoridades políticas y los líderes partidarios apelen a mecanismos innovadores para adaptar los procesos participativos a la situación de excepción, de modo que la protección de la salud pública no implique de ninguna manera un cercenamiento de los derechos políticos. Una segunda opción es que estas autoridades y líderes no sean capaces o no estén interesadas en generar mecanismos innovadores, pero busquen de todos modos resguardar los procesos participativos de selección de candidatos, típicamente postergando por plazos acotados su realización o adoptando protocolos sanitarios especiales.

De este modo, podría haber alguna forma de restricción temporal de los derechos políticos para proteger la salud pública, pero cuidando que estas restricciones sean razonables y por plazo acotado. Finalmente, podría darse el caso también en que las autoridades y los liderazgos no sean favorables al cumplimiento de reglas que impliquen apertura y participación en los procesos de selección de candidatos, y se valgan de la situación de emergencia como argumento o incluso como excusa para ocluir estos procesos participativos, restringiendo así los derechos políticos de los miembros de los partidos o de los ciudadanos en general. Estos tres tipos de soluciones suponen un diferente nivel de resiliencia de las instituciones democráticas sobre lo cual es oportuno indagar. Sobre la base de este esquema conceptual, en la siguiente sección se observa qué ocurrió en cada uno de los casos.

III. LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN PANDEMIA. OBSERVACIÓN DE LOS CASOS Y DIFERENTES MODALIDADES DE RESPUESTA

Ningún país de la región quedó ajeno a la crisis del COVID-19. En todos los casos incluidos en este estudio se dictaron medidas de excepción restrictivas de derechos civiles en función de reducir la incidencia del virus. Con respecto a los mecanismos de selección de candidatos, la observación de nuestros siete casos permite identificar tres tipos de respuestas diferentes, que se acercan en forma más o menos precisa a los tres tipos ideales planteados en la sección anterior: a) los que enfrentaron el desafío por medio de innovaciones institucionales para garantizar la institucionalidad y promover la participación, aunque éstos intentos tuvieron resultados más bien mediocres; b) los que se limitaron a adoptar medidas que permitieran evitar una grave restricción de derechos políticos; y c) los que restringieron los procesos participativos apelando a razones de salud pública.

1. *¿De la necesidad virtud? Innovaciones democráticas de bajo impacto en El Salvador y Ecuador*

A. El Salvador. Innovaciones que no garantizan calidad democrática

El 14 de marzo de 2020 la Asamblea Legislativa de El Salvador declaró el Estado de Emergencia Nacional por la pandemia del COVID-19, mediante el Decreto Legislativo 593, luego prorrogado sucesivamente por otras normas. La gestión gubernamental de la pandemia fue duramente criticada internamente por la oposición política, pero también por numerosas organizaciones internacionales, entre ellas Amnistía Internacional, la Organización Mundial contra la Tortura, y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Las críticas incluyeron denuncias por severas violaciones de derechos humanos, como la detención de personas en confinamiento forzoso en condiciones insalubres por incumplir la cuarentena obligatoria domiciliaria, uso excesivo de la fuerza por parte de los miembros de las fuerzas de seguridad, e incumplimiento de fallos de la Justicia para proteger los derechos fundamentales. De hecho, el caso de El Salvador es identificado en el informe 2021 del proyecto V-DEM (2021) como uno de los mayores exponentes de regresión democrática en el marco de la pandemia, junto a países como Nepal o Sri Lanka.

Sin embargo, en ese marco de declive democrático, la declaración de estado de emergencia que estableció amplias restricciones a los derechos civiles dispuso expresamente la exclusión de la materia electoral: todos los plazos y procedimientos se mantendrían tal como estaban previstos. En consonancia, el 25 de marzo de 2020 el Tribunal Superior Electoral emitió un comunicado recordando a los partidos que debían convocar a sus respectivas elecciones internas antes del 29 de marzo de ese mismo año. De acuerdo con el calendario que llevaría a las elecciones a realizarse el 28 de febrero de 2021 para renovar las 84 bancas de la Asamblea Legislativa, 20 diputaciones del Parlamento Centroamericano y a los integrantes de 262 concejos municipales, las candidaturas partidarias tenían como plazo máximo para definirse el 29 de julio de 2020.

La legislación salvadoreña establece que las candidaturas a cargos públicos electivos deben resolverse mediante elecciones internas organizadas y administradas por cada uno de los partidos políticos. En agosto de 2014, la Sala Constitucional de la Corte Suprema había declarado la inconstitucionalidad por omisión de la Asamblea Legislativa al no especificar mecanismos de democracia interna de los partidos para seleccionar autoridades y candidatos, tal como exige la Constitución.

En respuesta a la decisión judicial, el Decreto Legislativo 159 de 2015 modificó la Ley de Partidos estableciendo la selección de autoridades partidarias a través de elecciones internas con voto directo de los miembros de acuerdo con los estatutos y reglamentos partidarios. Estas elecciones deben realizarse incluso en caso de contar el partido con candidaturas únicas. En línea con esta legislación, el Código Electoral incorporó en marzo de 2020 el requisito de ser elegido en elecciones internas para poder inscribir una candidatura.

Más allá de algunos lineamientos generales, la propia Ley de Partidos otorga a cada una de las organizaciones la competencia para organizar, dirigir y supervisar las elecciones internas (artículo 37.A). En esa línea, prescribe que el organismo máximo de dirección del partido debe constituir una Comisión Electoral Permanente que actuará como autoridad en materia electoral. Esta Comisión debe convocar a la realización de internas al menos seis meses antes de la convocatoria a las elecciones generales que realiza el Tribunal Supremo Electoral lo cual, como vimos, planteaba la necesidad de realizar las convocatorias el 29 de marzo de 2020.

Los partidos en condiciones de presentar candidaturas eran diez: ARENA, Cambio Democrático (CD), Democracia Salvadoreña (DS), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Partido de Concertación Nacional (PCN), Parti-

do Demócrata Cristiano (PDC), VAMOS, Nuestro Tiempo (NT) y Nuevas Ideas (NI), el partido gobernante creado por el presidente Nayib Bukele.

Los partidos no tienen obligación de ofrecer información precisa respecto al desarrollo del proceso electoral interno, los niveles de participación, ni el detalle de los procedimientos utilizados. De acuerdo con el informe realizado por la asociación civil Acción Ciudadana (2020) sobre el proceso de internas partidarias, cinco de los diez partidos —ARENA, FMLN, GANA, NT y VAMOS— aceptaron someterse a la observación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Los cinco restantes rechazaron este monitoreo. Por todo esto es que la información recabada para este trabajo surge mayormente de medios de prensa, de los propios documentos partidarios, y del mencionado informe de Acción Ciudadana.

En términos generales, los procesos de selección de candidaturas se desarrollaron siguiendo la normativa ordinaria, sin que se sancionaran normas especiales para lidiar con la situación excepcional desatada por la pandemia. Dentro de ese contexto hay dos adaptaciones o cambios principales realizados por los partidos en respuesta a la crisis sanitaria que merecen destacarse. Por un lado, la modificación de las fechas de las internas. La mayor parte de los partidos no cumplió con el calendario que había fijado originalmente. Al momento de cambiar el calendario, los partidos apuntaron a la pandemia como el motivo excluyente para hacerlo, más allá de que esa haya sido o no la verdadera causa. En algunos casos, se trató de aplazamientos mínimos. ARENA, por ejemplo, postergó su elección del 19 al 25 de julio y Nuevas Ideas lo hizo del 12 al 19 de julio. En otros casos las elecciones sufrieron una postergación de cuatro semanas o más: Democracia Salvadoreña llevó su interna del 17 de mayo al 26 de julio y GANA del 28 de junio al 26 de julio. En todos los casos la fecha finalmente adoptada estuvo cerca del límite legal previsto.

El cambio más significativo, sin embargo, tuvo que ver con la modalidad de la elección. La mayor parte de las fuerzas políticas mantuvieron la modalidad tradicional, adoptando protocolos sanitarios para salvaguardar la salud de los votantes y autoridades de mesa. Pero tres partidos incorporaron innovaciones en el modo de votar. Por un lado, el pequeño y recientemente creado partido Nuestro Tiempo habilitó la opción de voto por correo postal para los miembros incluidos en los grupos de riesgo, y para aquellos con dificultad para movilizarse por las restricciones impuestas por el estado de emergencia. Éstos estaban habilitados para solicitar que se les enviara un kit de votación, o para retirarlo en forma personal, enviándolo de nuevo hasta el 22 de julio. Este partido sólo contaba con 729 miembros habilitados para votar, de los cuales participaron 543, esto es un 74%. Sin

embargo, no contamos con información respecto a cuántos lo hicieron por correspondencia.

En todo caso, fueron dos de las principales fuerzas políticas del país, el tradicional partido de derecha ARENA y el partido del presidente Nayib Bukele, Nuevas Ideas, quienes incorporaron la mayor innovación, al decidir realizar sus internas en forma telemática. En el caso de ARENA, se aprobó la normativa denominada “Lineamientos para la elección de candidatos a diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales para el periodo 2021 al 2024, por medio del voto electrónico”. Sobre la base de esta normativa, se desarrolló una aplicación que se puso a disposición en el sitio de Google Play Store (únicamente podía instalarse en dispositivos con sistema operativo Android).

El 25 de julio de 2020 a partir de las 08:00 hasta las 17:00 horas los 116 573 afiliados registrados en el padrón estuvieron habilitados para ingresar en la aplicación y votar. Durante la jornada se repelieron ataques cibernéticos que, según fuentes del partido, buscaban evitar que los electores pudieran utilizar la aplicación normalmente, además de dificultar el trabajo de la Comisión Electoral respecto al registro de los datos. A partir de estos ataques el horario de la votación, originalmente previsto para las 17:00, se prorrogó hasta las 18:00. La participación alcanzó los 41 223 votos (24% del total de afiliados), un número sensiblemente inferior a los casi 59 000 que habían participado en las anteriores elecciones internas en forma presencial. Más allá del mecanismo de votación empleado, esta caída en la participación pudo haber reflejado el declive en el apoyo a este partido, tal como quedaría expuesto en las elecciones generales. Allí ARENA sufriría la disminución de su bancada de 37 a 14 diputados en la Asamblea Legislativa.

El partido Nuevas Ideas fue formado en 2018 por el entonces alcalde de San Salvador, Nayib Bukele, con el objetivo de competir en las elecciones presidenciales de febrero de 2019. Al momento de la convocatoria a estas internas contaba con un padrón de 507 633 afiliados, lo que representaba el 70% del total de afiliados a los partidos políticos salvadoreños. Nuevas Ideas también adoptó la modalidad de votación en línea, argumentando que esta decisión obedecía a la necesidad de adaptarse a la situación de emergencia sanitaria. En este caso, para poder votar cada afiliado recibía un mensaje de WhatsApp mediante el cual se habilitaba un enlace que daba acceso a las boletas en formato digital para las distintas categorías en competencia.

Al finalizar la jornada, la Comisión Electoral del partido informó la participación de 167 876. Estas elecciones no estuvieron exentas de presuntas irregularidades. En particular, las propias autoridades partidarias re-

conocieron la existencia de al menos 150 denuncias de compras de chips telefónicos mediante los cuales se pretendió registrar votos de forma ilegal. La suplantación de identidades apareció en este proceso como un problema reiterado. Eduardo Escobar, director ejecutivo de la asociación Acción Ciudadana, calificó a la interna de Nuevas Ideas como “poco transparente” respecto a la tecnología utilizada y los controles efectivos.

La evaluación más general sobre las dos elecciones realizadas por medio de voto telemático sugiere, como advierte Tullio, que la falta de una adecuada supervisión o acompañamiento de la autoridad electoral (en este caso el Tribunal Superior Electoral) puso en duda su regularidad y transparencia (Tullio, 2022:10). Al estar cada elección a cargo de los respectivos partidos, sin una auditoría externa, y sin controles internos efectivos, es difícil determinar el grado de su integridad. Aunque tanto las autoridades de ARENA como las de Nuevas Ideas definieron a sus respectivos procesos internos como exitosos, lo cierto es que esta caracterización quedó muy cuestionada por las denuncias de ausencia de transparencia y falta de fiscalización. Por su parte, el resto de los partidos salvadoreños en general manifestaron desconfianza y escepticismo sobre el voto electrónico, manteniendo las formas tradicionales de votación.

Finalmente, cabe decir algo respecto a la participación en general. En estas elecciones internas estaban habilitados para votar 765 872 salvadoreños. Como antes se mencionó, existe una concentración de afiliados en el partido gobernante, Nuevas Ideas, que reúne el 70% del total. Si se agrega a ARENA y GANA, entre tres partidos reúnen el 91% de los afiliados, y con el FMLN se llega al 95%. El nivel de participación fue muy variable según los partidos, pero los porcentajes elevados sólo tuvieron lugar en dos partidos menores: el PCN, donde participó el 85% de los afiliados, y Nuestro Tiempo, donde lo hizo el 74%. Entre los partidos más relevantes, el mayor nivel de participación tuvo lugar en ARENA, donde participó el 24% de los afiliados, seguido por Nuevas Ideas, con el 20%. En GANA votó el 23% de los habilitados, mientras que el FMLN no proporcionó las cifras de votantes. En total se informó de la participación de 173 623 votantes, esto es un 23% de los habilitados.

No puede observarse que el uso de mecanismos de voto a distancia, como los utilizados por ARENA y Nuevas Ideas, hayan garantizado una mayor afluencia de votantes. Por otro lado, los observadores señalan que el nivel de participación en general estuvo afectado por la situación de pandemia (Acción Ciudadana, 2020). También es notorio que en casi la totalidad de los partidos —con la excepción de Nuevas Ideas— se presentaron listas

únicas. La tendencia inequívoca a presentar postulaciones sin competencia seguramente desalienta la participación de las personas afiliadas.

En cuanto a las campañas electorales para las elecciones internas, en la mayor parte de los casos éstas fueron de un carácter muy acotado, en parte por la situación de pandemia, en parte también por la ausencia de competencia. Los partidos Democracia Salvadoreña, Vamos y Nuestro Tiempo declararon expresamente no haber hecho ninguna actividad proselitista en forma presencial debido a la pandemia (Acción Ciudadana, 2020). Los partidos establecieron plazos limitados para el proselitismo. Por ejemplo, GANA dispuso a tal fin sólo diez días, mientras que Nuevas Ideas, el partido con mayor cantidad de afiliados y candidatos, lo amplió hasta 27 días (del 20 de junio al 16 de julio) (Acción Ciudadana, 2020).

B. Ecuador. Innovaciones que no garantizan participación

La Constitución de la República de Ecuador establece en su artículo 108 que los partidos y movimientos políticos deben seleccionar “a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”. De manera más específica, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocida como Código de la Democracia, da una serie de lineamientos sobre cómo deben ser dichos procesos de selección de candidaturas. El artículo 94 otorga al Consejo Nacional Electoral (CNE) la potestad de vigilar la “transparencia y legalidad de dichos procesos y el cumplimiento de la ley, los reglamentos y estatutos de las organizaciones políticas”, con lo cual el Estado adopta un rol activo en la supervisión de los procesos electorales.

Esto queda aún más claro en el artículo 345, el cual sostiene que para el “desarrollo de sus procesos electorales internos, las organizaciones políticas contarán con el apoyo, la asistencia técnica y la supervisión del Consejo Nacional Electoral, en una o en todas las etapas del proceso electoral”. Se entiende que en estos casos la asistencia es solicitada por los propios partidos, aunque también se prevé la supervisión estatal en el caso de que no lo hagan, ya que “El Consejo nombrará veedores en los procesos en los que no participe”. En caso de constatar irregularidades, el Consejo puede ordenar la repetición del proceso electoral interno.

El Código de la Democracia también indica que los procesos de democracia interna deben efectuarse de forma obligatoria dentro de un periodo de quince días, que inicia a los sesenta días previos a la fecha de cierre de inscripción de candidaturas frente al CNE (artículo 345). Entonces, si bien

no son procesos o primarias simultáneas puede decirse que son concentradas. En línea con lo anterior, se establece que el CNE puede negar la inscripción de candidaturas en el caso que las mismas “no provengan de procesos democráticos internos o elecciones primarias” (artículo 105).

Las formas que pueden adoptar dichos procesos o elecciones, que deberán reglamentar los estatutos de los partidos o movimientos políticos, pueden ser de tres tipos:

1. Primarias semi-abiertas con voto voluntario con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados. El CNE entrega el registro electoral y los padrones.
2. Internas cerradas con voto voluntario de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso.
3. Elecciones representativas por medio de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico. De este modo, las autoridades y candidaturas pueden ser elegidas por procedimientos indirectos, pero entonces los delegados deben surgir de procesos democráticos.

El CNE supervisa estos procesos y sólo acepta la inscripción de candidaturas que hayan pasado por alguna de las mencionadas instancias.⁵ De acuerdo con los plazos constitucionales y legales, Ecuador debía elegir presidente, vicepresidente, la totalidad de la Asamblea Nacional y los representantes ecuatorianos al Parlamento Andino el 7 de febrero de 2021. Por ende, los procesos electorales internos para definir candidaturas debían tener lugar entre el 9 y el 23 de agosto de 2020. Antes de llegar a esa fecha, y en uso de su potestad reglamentaria, el 6 de julio de 2020 el CNE aprobó un nuevo Reglamento de Democracia Interna,⁶ cuya principal innovación fue incorporar una disposición transitoria de acuerdo a la cual mientras estuviera vigente el estado de emergencia sanitaria por la presencia del COVID-19 las asambleas o convenciones para elegir candidatos (o cargos directivos) podrían realizarse a través de medios telemáticos, en tiempo real y con la participación de un delegado del CNE, disponiendo su almacenamiento electrónico.

⁵ La excepción a los métodos enumerados sólo puede justificarse en los lugares que cuenten con presencia de pueblos indígenas, afroecuatorianos o montubios, donde podrán designar sus autoridades internas y candidaturas en base a formas tradicionales o ancestrales de representación, según la reglamentación del CNE.

⁶ Resolución PLE-CNE-2-6-7-2020.

Además, los procedimientos de votación virtual debían constar en el reglamento electoral interno de la organización política.⁷ Tanto la proclamación como aceptación de las candidaturas se realizarían de todos modos de manera presencial ante el CNE, o en los consulados para aquellos residentes en el exterior. Así, las 23 organizaciones políticas participantes debieron presentar ante el CNE, la documentación habilitante de la celebración del proceso electoral interno: convocatoria, acta de la convención; o la grabación en medios digitales del desarrollo del proceso.

Como consecuencia de la reforma al Código de la Democracia de inicios de 2020, las organizaciones políticas debieron considerar los principios de paridad de género en la distribución de candidaturas entre varones y mujeres. Estas últimas, como consecuencia de una implementación gradual, encabezaron en 2021 el 15% de listas pluripersonales; asimismo la ley garantizó la inclusión del 25% de jóvenes en las listas pluripersonales.

A continuación, se presenta un detalle de los mecanismos utilizados en la selección de candidaturas. Dado que se presentaron 16 binomios de candidaturas a la elección por la presidencia, se destacan aquí exclusivamente a los principales partidos y movimientos que participaron de la elección.⁸ En todos los casos que se obtuvo información la opción escogida fue la elección representativa mediante órganos internos por medios telemáticos, con la presencia de veedores del CNE. Por lo tanto, la innovación introducida fue relevante para que los partidos y movimientos resolvieran sus candidaturas. No obstante, en ningún caso se documentó competencia interna.

⁷ La parte pertinente de la resolución establece lo siguiente: Disposición transitoria segunda.-Mientras esté vigente el estado de excepción por calamidad pública por la presencia del COVID-19 y durante todo el tiempo que dure la emergencia sanitaria, el desarrollo de asambleas o convenciones en la ejecución de procesos electorales internos de organizaciones políticas, para elegir directivas o candidaturas de elección popular, podrán realizarse a través de los medios que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, tales como medios telemáticos y electrónicos, que cuenten con las medidas necesarias de verificación de sus miembros en tiempo real, con la presencia virtual del delegado del Consejo Nacional Electoral o Delegaciones Provinciales Electorales, debiendo remitir la constancia de la realización de las mismas por medio de dispositivos de almacenamiento electrónico.

Para el desarrollo de la elección de candidaturas y autoridades de la organización política, las Organizaciones Políticas deberán desarrollar un software o sistema informático promoviendo los principios del sufragio a través de los medios telemáticos y electrónicos, que las organizaciones políticas establezcan para el efecto, metodología de sufragio que deberá estar considerada en el Reglamento Electoral Interno, aprobado por la Organización Política.

⁸ Se utiliza como criterio de selección que hayan superado el 1.5% de los votos afirmativos en la elección general.

TABLA 2
MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS
DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS Y MOVIMIENTOS QUE COMPITIERON
EN EL PROCESO ELECTORAL ECUATORIANO DE 2021

<i>Partido</i>	<i>Fecha de celebración</i>	<i>Candidato/a a la presidencia</i>	<i>Competencia</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>% votos afirmativos en 1ra vuelta</i>
Unión por la Esperanza	22/8/2020	Andrés Arauz	No	Asamblea telemática	32.72
Movimiento CREO	15/8/2020	Guillermo Lasso	No	Asamblea telemática	19.74
Pachakutik	22/8/2020	Yaku Pérez Guartambel	No	Asamblea telemática	19.39
Izquierda Democrática	23/8/2020	Xavier Hervás Mora	No	Asamblea telemática	15.68
Movimiento AMIGO	23/8/2020	Pedro Freile Vallejo	Sin información	Sin información	2.08
Avanza	22/8/2020	Isidro Romero Carbo	No	Asamblea telemática	1.86
Sociedad Patriótica	20/8/2020	Lucio Gutiérrez	No	Asamblea telemática	1.78
Ecuatoriano Unido	22/8/2020	Gerson Almeida	Sin información	Sin información	1.73
Alianza PAIS	22/8/2020	Peña	No	Asamblea telemática	1.54

FUENTE: elaboración propia en base a medios periodísticos.

De acuerdo con el informe de la Misión de Expertos Electorales de la Unión Europea, el CNE “indicó que todas las organizaciones políticas que concurrieron en estas elecciones cumplieron con los procesos de democracia interna”. Más allá del método utilizado, los procesos de selección de candidaturas no constituyeron una instancia política considerada relevante por la opinión pública y los analistas. En ninguno de ellos tuvo lugar competencia por las candidaturas, las que fueron en todos los casos resueltas por

acuerdos previos. La instancia formal de selección fue en todos los casos un trámite que ratificó decisiones previamente adoptadas. Por ello, no es casual que en los diferentes análisis del proceso electoral que culminó con la elección de Guillermo Lasso como nuevo presidente de Ecuador, la instancia formal de selección de candidatos no sea siquiera mencionada (véase, por ejemplo, Garzón-Sherdek, 2021 y Banegas Cedillo, 2021).

2. *Garantizar los procesos con la menor cantidad de cambios que sea posible.* *Argentina, Chile, Honduras y México*

A. Argentina. Garantizar las primarias por medio de cambios en el calendario

De acuerdo con lo establecido en la Ley 26.571 de 2009, en Argentina los candidatos son elegidos por medio de un régimen conocido como de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Las candidaturas para todos los cargos electivos nacionales deben surgir de elecciones primarias en las que el voto es obligatorio para la totalidad de los ciudadanos. Esta doble obligatoriedad distingue a este régimen como único en el derecho electoral comparado.⁹ Las primarias imponen un esfuerzo logístico para el Estado y de movilización ciudadana equivalente e incluso mayor al de las elecciones generales.

Desde la primera implementación de las PASO, en las elecciones presidenciales de 2011, cada elección primaria va acompañada de un debate público respecto a su utilidad y conveniencia. Esto responde principalmente al hecho de que, con contadas excepciones, las agrupaciones presentan listas únicas, sin competencia, sobre todo para la elección presidencial. De tal modo que, en los hechos, al ser el voto obligatorio, las PASO suelen actuar como una primera vuelta electoral en la que se toma en consideración qué porcentaje obtuvo cada fuerza política, antes que la competencia interna que pueda haber ocasionalmente dentro de alguna agrupación, sobre todo por las candidaturas a cargos legislativos.

Lo que formalmente es una elección para seleccionar candidatos termina siendo una competencia entre agrupaciones para determinar cuál cuenta con mayor apoyo entre los votantes. El resultado de las PASO a partir de ello impacta sobre la opinión pública y sobre el comportamiento electoral de los votantes, quienes utilizan la información que surge de las PASO para

⁹ Perú adoptó un esquema muy similar en agosto de 2019 con la Ley 30.998, pero ésta nunca ha sido implementada hasta ahora.

actuar estratégicamente en la primera vuelta de las elecciones generales. Durante 2017 y 2018, el gobierno hizo un intento por derogar las PASO. Aunque el argumento entonces se basó en el costo financiero,¹⁰ lo cierto es que, desde la fuerza gobernante, “Juntos por el Cambio”, se especulaba con que las PASO servirían de herramienta para la unidad de la oposición. Finalmente, dicha propuesta no prosperó, y las PASO mantuvieron su vigencia. En 2021 fueron también sectores allegados al gobierno, ahora en manos del Peronismo, quienes plantearon la conveniencia de derogar las primarias. A fines de 2020, como antecedente, la provincia de Salta había decidido suspender las primarias provinciales por única vez.

En este caso, se justificó la decisión en el contexto de pandemia, pero también con fuerte énfasis en el ahorro económico que supondría. Por su parte, en el ámbito nacional el argumento principal estuvo vinculado a la situación de crisis sanitaria. Se adujo entonces que la realización de una elección con las características de las PASO, con movilización de todo el electorado, era desaconsejable en el marco de la pandemia.¹¹ Aunque este argumento no carecía de racionalidad, lo cierto es también que la fuerza gobernante, el peronista “Frente de Todos”, pretendía evitar una elección que, todo hacía prever, se realizaría en el marco de una aguda crisis económica y fuerte malhumor social.

En 2020 la caída del PBI argentino alcanzó el 9.9%, porcentaje muy superior no sólo al promedio mundial sino también al latinoamericano. Los escándalos de la distribución de vacunas entre allegados al gobierno (lo que la prensa llamó el vacunatorio VIP), y el descubrimiento del festejo de cumpleaños de la esposa del presidente, con presencia de éste, en un momento en el que los encuentros sociales estaban prohibidos (conocido como el *Olivogate*), contribuyeron a la caída de la imagen del gobierno.

Sin embargo, la fuerte presión de sectores importantes del gobernante “Frente de Todos” para suspender las PASO chocó con la resistencia de “Juntos por el Cambio”, la principal coalición opositora, que justamente pretendía aprovechar la caída del gobierno en la opinión pública y realizar

¹⁰ La Nación. 2017. “El gobierno quiere derogar las PASO en 2018 para que no rijan en las presidenciales”, publicado el 29 de junio. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-quiere-derogar-las-paso-en-2018-para-que-no-rijan-en-las-presidenciales-nid2038042/> [consulta realizada el: 01/11/2022].

¹¹ Perfil. 2020. “Gobernadores se reúnen y piden suspender las PASO”, publicado el 5 de diciembre. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/gobernadores-reunen-piden-suspender-paso-abril-dejamos-de-gobernar-practicamente.phtml>; La Nación. 2021. “Los gobernadores insisten con postergar o suspender las PASO”, publicado el 3 de febrero. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/otro-clamor-gobernadores-piden-suspender-postergar-paso-nid2591411/> [consulta realizada el: 02/11/2022].

las elecciones en tiempo y forma. Al carecer de una mayoría propia en el Congreso, el gobierno propició una negociación con la oposición que se prolongó durante varias semanas y que, finalmente, terminó con un acuerdo para aplazar la fecha de las elecciones primarias, y consecuentemente también de las generales.

De acuerdo con la ley, las elecciones PASO deben realizarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales. A su vez, según lo establece el Código Electoral, “la elección de cargos nacionales se realizará el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos”. La negociación política en este caso presentaba los intereses de las partes en forma nítida: del lado del gobierno existía como primera preferencia la suspensión de las PASO, y como segunda, su postergación. Lo que había que evitar en cualquier caso era que las PASO se realizaran en los plazos fijados por la ley, ya que en ese caso no habría tiempo para revertir los números que surgían de los pronósticos electorales. Del lado de la oposición la primera preferencia era la realización de las PASO de acuerdo con el calendario fijado en la ley, es decir lo antes posible. Y, como segunda preferencia, su postergación por un plazo breve. Lo que Juntos por el Cambio quería evitar a cualquier costo era precisamente la primera preferencia del gobierno, es decir la suspensión de las PASO.

El gobierno no contaba con la mayoría necesaria en el Congreso para imponer unilateralmente sus preferencias. Mientras que la principal oposición quería evitar el costo político de aparecer ante la opinión pública como insensible a las razones sanitarias que se planteaban desde el gobierno. La negociación llevó varias semanas hasta que finalmente, en mayo de 2021, se anunció el acuerdo por el cual las PASO, y consecuentemente también las elecciones generales, serían aplazadas. Las primeras pasarían del 8 de agosto al 12 de septiembre, y las generales del 24 de octubre al 14 de noviembre. A cambio de admitir la postergación, la oposición obtuvo el compromiso político del Frente de Todos de que no habría un nuevo intento de postergación.¹² Se despejaron así las dudas sobre el proceso electoral, mientras ambas partes se congratularon por el acuerdo alcanzado.

El beneficio de esta postergación es difícil de medir en términos de salud pública. La ola de infecciones que en mayo de 2021 había alcanzado un pico de 30 000 casos diarios, para el mes de agosto se había reducido a promedios en torno a los 10 000 casos, pero un mes más tarde, para el

¹² La Nación. 2021. “El gobierno y la oposición acuerdan postergar las PASO con una cláusula cerrojo”, publicado el 08 de mayo. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-y-la-oposicion-acuerdan-postergar-las-paso-con-una-clausula-cerrojo-nid07052021/> [consulta realizada el: 05/11/2022].

momento de las PASO, los datos oficiales mostraban alrededor de 3000 infecciones por día. El mes de postergación permitió avanzar también con la campaña vacunatoria que se había iniciado, al principio con lentitud, en marzo. Mientras a comienzos de agosto el 22% de la población argentina contaba con un esquema completo de vacunación, para el 12 de septiembre se había alcanzado el 43% en esta condición.

En todo caso, resultaba incierto cuál sería el impacto de la pandemia sobre la participación electoral. En ese mismo año 2021 se habían ido realizando algunas elecciones provinciales, y éstas mostraban un marcado descenso en la participación electoral respecto a procesos anteriores. No obstante, el impacto de la pandemia sobre la participación se iba reduciendo a medida que avanzaba el año, de forma paralela a la caída de casos positivos y fallecimientos de COVID-19, y a la expansión de la vacunación. En la tabla 3 se presentan los datos de participación electoral en las últimas tres elecciones de cuatro provincias cuyo cronograma se adelantó al nacional: Corrientes, Jujuy, Misiones y Salta, presentando al final la diferencia entre los comicios de 2021 y 2017, ya que allí la comparación es más adecuada al tratarse de elecciones para las mismas categorías.¹³

TABLA 3
PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES PROVINCIALES
DE ARGENTINA, 2017-2021

<i>Provincia</i> <i>(Fecha de elección, 2021)</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>2021</i>	<i>Diferencia</i> <i>2017-2021</i>
Misiones (Gral. 6/6/21)	78.11%	78.58%	59.53%	-18.58%
Jujuy (Gral. 27/6/21)	80.75%	78.43%	70.68%	-10.07%
Salta (Gral. 15/8/21)	71.39%	74.92%	60.21%	-11.18%
Corrientes (Gral. 29/8/21)	79.15%	70.00%	73.45%	-5.70%

Fuente: elaboración propia.

¹³ En el caso de Misiones, Jujuy y Salta se trató de elecciones legislativas (ya que en 2019 fueron las ejecutivas), mientras que en Corrientes tuvo lugar la elección de gobernador, lo cual suele generar una mayor afluencia a las urnas.

Como se puede observar, la participación se mantuvo mayormente estable entre 2017 y 2019, pero sufrió un marcado descenso en 2021. Estos datos permitían augurar un impacto similar sobre la participación en las PASO nacionales. Sin embargo, aunque hubo variaciones entre los distritos, el promedio de diferencias entre la elección de 2021 y 2017 (seleccionamos esos años ya que se trata de dos elecciones legislativas) fue menor en la elección nacional.

La postergación de la fecha de la elección nacional parece haber tenido un rol importante en este resultado, al permitir llegar a las primarias con una cobertura de vacunación mucho más amplia, y realizar la elección en un contexto de menor cantidad de casos positivos diarios. También habría que contar como incentivo la adición de un 30% de establecimientos de votación, lo que permitió menor aglomeración y que muchos electores tuvieran menor distancia desde sus domicilios.

TABLA 4
PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS PASO LEGISLATIVAS
NACIONALES, 2021 *vs.* 2017

<i>Provincia</i>	<i>Participación PASO 2021</i>	<i>Participación PASO 2017</i>	<i>Diferencia</i>
San Juan	67.21	77.61	-10.40
Jujuy	64.35	74.47	-10.12
Buenos Aires	68.59	77.63	-9.04
Salta	58.42	67.08	-8.66
San Luis	69.09	77.7	-8.61
Chaco	60.95	68.68	-7.73
Santa Fe	64.34	71.92	-7.58
Corrientes	64.64	72.08	-7.44
Misiones	65.6	72.87	-7.27
Córdoba	63.32	70.52	-7.20
Santiago del Estero	68.76	74.62	-5.86
Chubut	66.72	72.52	-5.80
Catamarca	64.01	69.77	-5.76

<i>Provincia</i>	<i>Participación PASO 2021</i>	<i>Participación PASO 2017</i>	<i>Diferencia</i>
Santa Cruz	63.91	69.51	-5.60
Río Negro	67.92	73.01	-5.09
Mendoza	73.81	78.71	-4.90
La Pampa	68.99	73.65	-4.66
Total	67.78	72.37	-4.59
Entre Ríos	72.45	76.69	-4.24
CABA	70.7	74.84	-4.14
La Rioja	62.67	66.31	-3.64
Neuquén	75.95	79.28	-3.33
Formosa	68.54	71.08	-2.54
Tucumán	79.19	79.37	-0.18
Tierra del Fuego	72.21	72.34	-0.13

FUENTE: elaboración propia en base a resultados publicados por la Cámara Nacional Electoral.

Más allá de algunos distritos específicos, como San Juan y Jujuy, donde la diferencia en la concurrencia a las urnas entre las dos últimas elecciones legislativas superó los 10 puntos porcentuales, en el resto de los distritos las diferencias esperables de menor participación no fueron sustantivas y en el caso de Tucumán y Tierra del Fuego directamente insignificantes. De este modo en Argentina se garantizó el cumplimiento del proceso de selección de candidaturas por medio de primarias abiertas, para lo cual resultó crucial la negociación entre el gobierno y la oposición que derivó en una modificación del calendario electoral.

B. Chile. Cambio de fecha y alta participación

Chile cuenta con un régimen de elecciones primarias aprobado en 2012 por medio de la Ley 20.640. Este régimen ofrece a los partidos la posibilidad de seleccionar a sus candidatos mediante diferentes mecanismos participativos. Se trata de una opción que los partidos pueden ejercer, por medio de una decisión de sus órganos directivos. La ley prevé cinco alternativas. Si un partido concurre a la elección primaria en forma individual, puede optar

por realizar una primaria en la que a) sólo participen los afiliados al partido; o b) participen afiliados al partido, e independientes sin afiliación política, es decir no afiliados a otros partidos. Cuando se trate de partidos que constituyen una alianza, o pacto electoral, las primarias pueden habilitar la participación de c) sólo los afiliados a los partidos integrantes del pacto; o(d) los afiliados a los partidos integrantes del pacto y además los independientes sin afiliación política, es decir, no afiliados a otros partidos.

Finalmente, tanto si se trata de un partido como si se trata de una alianza, se puede realizar e) una elección primaria en la que participen todos los electores habilitados para sufragar, con independencia de su afiliación. Hasta el momento, las primarias han sido realizadas por coaliciones electorales que han admitido el voto de sus afiliados y de todos los ciudadanos no afiliados a otros partidos, lo que suele denominarse como “semi abiertas”, con la administración y supervisión del Servel (Servicio Electoral de Chile).

Para analizar las elecciones primarias de 2021 es preciso considerar que éstas se realizaron en el marco de un calendario electoral excepcionalmente nutrido. En Chile, a diferencia del resto de los casos analizados en este capítulo, las primarias estuvieron lejos de ser el primer episodio de movilización electoral en contexto de pandemia. A partir de las masivas protestas sociales de 2019 los principales partidos políticos del país acordaron iniciar una consulta ciudadana en torno a la posibilidad de convocar a un proceso constituyente.

El primer paso en ese sentido consistió en la realización del así llamado Plebiscito Nacional 2020, mediante el cual se aprobó convocar a una Convención Constituyente. La jornada electoral del plebiscito fue inicialmente convocada para el 26 de abril de 2020, pero fue luego pospuesta hasta el 25 de octubre del mismo año, debido a la pandemia. Tras el categórico triunfo del Apruebo a la necesidad de una nueva Constitución, y de la opción de que ésta sea redactada por una Convención surgida enteramente de la elección popular, se convocaron a elecciones de convencionales para el 10 y el 11 de abril de 2021.

Esas elecciones se sumarían a las que debían realizarse durante ese mismo año para seleccionar a las autoridades nacionales y regionales (las elecciones regionales y municipales ya habían sido postergadas una vez en 2020, disponiéndose su realización en abril de 2021). Sin embargo, a comienzos del mes de abril, a instancias sobre todo del gobierno encabezado por Sebastián Piñera, se acordó aplazar el calendario electoral de convencionales y de autoridades. Las elecciones de convencionales constituyentes, alcaldes, concejales y gobernadores regionales, previstas originalmente para el 10 y 11 de abril, se reprogramaron para el 15 y 16 de mayo. En lo que res-

pecta específicamente al interés de este trabajo, las primarias presidenciales fueron aplazadas por dos semanas, del 4 al 18 de julio de 2021.

El principal punto es que, como surge de lo anterior, las elecciones primarias presidenciales serían una estación más dentro de un conjunto de elecciones realizadas desde que fueron implementadas las restricciones sanitarias con motivo de la pandemia en marzo de 2020. Desde entonces y antes de las primarias se realizó un plebiscito constitucional, se eligieron convencionales constituyentes, se votó para seleccionar candidatos para cargos municipales y regionales, algunos de los cuales requirieron de una elección en segunda vuelta. Para el segundo semestre de 2021, luego de las primarias, deberían también realizarse las elecciones parlamentarias junto a la primera vuelta presidencial, la segunda vuelta presidencial y, finalmente, un segundo plebiscito constitucional ya en 2022.

En ese contexto, la participación en las primarias presidenciales alcanzó a los 3 143 006 electores, esto es un 21.39% del padrón electoral, una cifra en general considerada como elevada para este tipo de elección (Heiss, 2022). Al tratarse de una elección optativa y, además, al no competir todas las fuerzas políticas, no es sencillo establecer un parámetro indiscutible. En el Plebiscito por la Constitución, de octubre de 2020, participaron más de 7.5 millones de electores, esto es más del 50% del padrón en una elección también voluntaria, lo que constituyó una cifra récord para Chile. Luego, en la elección de convencionales, realizada en mayo, este número se redujo a 6 184 594, un 41.5% del padrón. A la luz de esos datos, el nivel de participación en las primarias podría considerarse bajo.

Sin embargo, el número de votantes en las primarias presidenciales de 2021 superó notoriamente no sólo al de quienes participaron en noviembre de 2020 en las primarias para gobernadores regionales (420 000 electores) sino también al de las primarias presidenciales de 2017, cuando votaron 1 812 077 chilenos. Y quedó incluso algo por encima de los 3 010 890 que participaron en las primarias presidenciales de 2013. En aquellas primeras primarias resolvieron sus candidaturas las dos principales coaliciones, la centroizquierda de Nueva Mayoría —donde participó más del 72% de los votantes— y la del entonces oficialismo, la Alianza entre la UDI y Renovación Nacional —donde participó el poco más de 27% restante—. En 2017 seleccionaron candidatos por medio de primarias la coalición de centroderecha Chile Vamos —donde participó más del 81% de los participantes— y la de izquierda, Frente Amplio —donde participó el casi 19% restante. En cambio, no participaron de las primarias los partidos de la entonces coalición oficialista de centroizquierda—.

Para entonces, el sistema partidario chileno, usualmente considerado entre los más institucionalizados de la región, había comenzado ya a fragmentarse. La clásica estructura que enfrentaba en forma aparentemente estable a la coalición de centroizquierda con la coalición de centroderecha, ambas controladas por partidos tradicionales, terminó de derrumbarse con el estallido social de 2019. Para el proceso electoral de 2021 los partidos tradicionales de la centroizquierda, quienes conformaron la Concertación y luego la Nueva Mayoría, ocuparon un rol marginal, mientras nuevos espacios y figuras, muchos surgidos de movimientos sociales, dominaban la escena.

Un conjunto de organizaciones de izquierda, fortalecidas por su desempeño en las elecciones de convencionales constituyentes de mayo, conformaron la alianza “Apruebo Dignidad”. En las primarias de esta coalición dirimieron la candidatura presidencial el joven dirigente y diputado de Convergencia Social, Gabriel Boric, y el dirigente del Partido Comunista y alcalde de Recoleta, una comuna de Santiago de Chile, Daniel Jadue. Estas primarias contaron con la participación de más de 1 700 000 de chilenos, el 56.6% de quienes votaron en esta jornada, lo cual ratificó la fortaleza de este espacio ya evidenciado en el proceso electoral constituyente.

La coalición oficialista, “Chile Vamos”, presentó cuatro candidaturas, reuniendo entre todas ellas poco más del 43% de la participación total de las primarias. Se impuso en este caso Sebastián Sichel, quien había ocupado varios cargos en el gobierno de Piñera. Las dos coaliciones, como había ocurrido en las primarias previas, decidieron que la participación estuviera abierta no sólo a los afiliados de los partidos integrantes del pacto sino a todos los ciudadanos no afiliados a otros partidos.

Otras candidaturas relevantes fueron proclamadas sin recurrir a primarias. Se destaca en este grupo la de José Antonio Kast, una figura conocida de la derecha chilena, dirigente histórico de UDI hasta 2016. Kast, a quien las encuestas otorgaban pocas chances hasta mediados de 2021, terminaría siendo el candidato más votado en la primera vuelta, por medio del Partido Republicano, de reciente creación. También fue proclamado sin primarias Franco Parisi, quien creó en 2021 el “Partido de la Gente”, instrumento electoral de su candidatura presidencial, que obtendría el tercer lugar con casi 13% de votos.

Por último, el conjunto de partidos agrupados en el pacto “Unidad Constituyente”, que reunía a algunos de los partidos tradicionales de la centroizquierda, como el Socialista, el Demócrata-Cristiano, el Radical Socialista, y el Partido para la Democracia, no lograron inscribir sus candidaturas

para las primarias, optando a partir de ello por realizar una primaria organizada por ellos mismos, sin la organización del Servel ni los espacios de publicidad previstos para quienes participan del proceso reglado por la Ley 20.640.

Esto implicó también que la “Unidad Constituyente” no pudiera utilizar el término primaria para referirse al proceso de selección de sus candidatos, debiendo recurrir al concepto de consulta. Aunque esta elección era abierta a la ciudadanía, participó aproximadamente el 1% del padrón, un número similar a la suma de afiliados de los partidos integrantes de la coalición (Heiss, 2022). En esta consulta, Yasna Provoste, del Partido Demócrata Cristiano, se impuso a la candidata del PS y al candidato Radical.

El triunfo de Boric y el comparativamente alto nivel de participación ciudadana en la primaria de Apruebo Dignidad fortalecieron la candidatura de este espacio de cara a las elecciones generales de noviembre, mientras que lo contrario puede decirse de varios de sus competidores. Esto ratifica que las primarias abiertas o semiabiertas, como en este caso, no son sólo un mecanismo de selección de candidaturas, sino que tienen también un efecto psicológico, operando como insumo informativo que impacta sobre las preferencias del electorado frente a las elecciones generales (Seira, 2021).

El 18 de marzo de 2020 el gobierno de Chile estableció el estado de excepción constitucional de catástrofe. Éste se prolongaría hasta el 30 de septiembre de 2021. Como anticipamos, antes de llegar a las elecciones primarias el país había ya afrontado otros procesos electorales de carácter nacional y regional. Mientras que en otros casos vistos en este capítulo los procesos de selección de candidatos implicaron la primera instancia electoral en contexto de pandemia, en Chile la discusión respecto a si era posible o conveniente desarrollar procesos electorales y en todo caso cómo hacerlo ya había tenido lugar al momento de realizarse las primarias.

Esto había ocurrido sobre todo durante gran parte del 2020, frente a la convocatoria al plebiscito constitucional. La búsqueda de un equilibrio entre el resguardo de los derechos políticos y la protección de la salud pública dio lugar a conflictos, en los que tampoco estuvieron ausentes los intereses de los distintos actores políticos (Astete y Osorio, 2021). La fortaleza del Servel, el órgano electoral, resultó en ese contexto clave para que finalmente pudiera realizarse el plebiscito en condiciones que generaran la confianza ciudadana y de los actores políticos (Heiss, 2022: 158). Con la experiencia de varios procesos electorales realizados en pandemia, para el 18 de julio de 2021, la fecha de las primarias, los ciudadanos chilenos y las instituciones electorales habían incorporado ya las capacidades y habilidades para orga-

nizar y participar de elecciones de diferente orden y con diferente nivel de participación.

En ese marco es que cabe analizar la relación entre la pandemia y las elecciones primarias en Chile. En otras palabras, más allá de la postergación de la fecha inicialmente fijada, la pandemia no afectó mayormente el desarrollo de la elección, ni se adoptaron medidas innovadoras al respecto, más allá de las disposiciones sanitarias de rigor. Respecto a la postergación, cabe decir que, si bien Chile se encontraba entre los países con tasas más altas de vacunación, es cierto que en esas dos semanas el número de personas con esquema completo, es decir con las dos dosis de vacuna, se incrementó de menos de 11 a casi 12 millones. Es más notable que mientras en abril Chile se mantuvo todas las semanas con un promedio superior a los 6200 casos diarios, para comienzos de julio este número había descendido a cerca de 3000, y para el día de las elecciones primarias, 18 de julio, el promedio semanal se encontraba en 1004 casos.¹⁴

Como en otros procesos electorales desarrollados en el marco de la pandemia, se dispuso la entrega de kits sanitarios para las autoridades de las mesas receptoras de sufragios, se estableció la obligatoriedad del uso de mascarillas en los locales, la de ingresar sin acompañantes excepto caso de necesidad, así como la de llevar su propio lápiz para marcar sus preferencias y firmar el padrón. En cambio, decisiones más drásticas, como la de extender la elección durante dos días, tal como había ocurrido con la elección de mayo de convencionales y autoridades regionales y municipales, no se consideraron necesarias para las primarias.

En definitiva, las primarias chilenas de 2021 se dieron en un marco excepcional no sólo por la pandemia del COVID-19, sino porque ocurrieron en un escenario político muy particular, signado por un proceso constituyente que expresó el agotamiento de las opciones políticas más tradicionales y la emergencia de nuevos actores surgidos de las protestas sociales de la última década. El proceso constituyente se superpuso con el calendario electoral regular, propiciando una maratón de elecciones. En ese contexto la efervescente democracia chilena ofreció una muestra de la fortaleza de sus cuestionadas instituciones al lograr realizar procesos electorales diversos, de distinta naturaleza, pero todos con carácter de incuestionada integridad. Así lo fueron también las primarias, que se desarrollaron con una comparativamente alta participación.

¹⁴ Datos extraídos de Our World in Data: www.ourworldindata.org

C. Honduras. Resiliencia democrática en terreno difícil

Honduras ha atravesado en los últimos años por un proceso de erosión democrática. De acuerdo con el Proyecto V-DEM, que clasifica los regímenes políticos en todo el mundo, durante la década de 2010 este país abandonó el lote de las democracias electorales para pasar a ser considerado una autocracia electoral, categoría compartida en América Latina con Nicaragua y Venezuela. Los últimos reportes de V-DEM ubican a Honduras sistemáticamente debajo del puesto 120 entre 170 países en el Índice de Democracias Liberales.¹⁵

A su vez, desde la democratización, en la década de 1980, Honduras se destacó por regulares legalmente formas participativas de seleccionar candidaturas. En el contexto de un sistema cartelizado por dos grandes conglomerados partidarios, conformado por los históricos Partido Nacional y Partido Liberal, la elección presidencial de 1985 operó mediante un esquema de doble voto simultáneo: los ciudadanos podían optar entre diferentes candidatos de cada partido, eligiendo al mismo tiempo quién sería el candidato de cada uno y quién sería elegido presidente.

Tras una etapa de implementación de internas en las que votaban los miembros de los partidos, desde 2004 la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas dispuso un esquema que expresaba una tendencia creciente en la región: primarias abiertas con participación de toda la ciudadanía en la elección de candidatos. Estas primarias se institucionalizaron como parte del proceso electoral y se mantuvieron en el tiempo, más allá de reformas menores, por ejemplo, respecto al calendario. El modelo de primarias se adaptó incluso a la nueva configuración del sistema partidario hondureño, con la emergencia de alternativas a las dos más tradicionales.

La pandemia del COVID-19 encontró al régimen político de Honduras en una situación de especial tensión. Las elecciones de 2017 que habilitaron el segundo mandato de Juan Orlando Hernández habían sido seriamente controvertidas. Entonces el presidente había forzado una muy cuestionada interpretación constitucional para permitir su reelección. A ello se sumó un escrutinio teñido de irregularidades, dando lugar a importantes protestas y actos de violencia, que dejaron un saldo de al menos 23 muertos. Aquel proceso fue objetado severamente por organismos nacionales e internacionales y la propia OEA lo cuestionó en duros términos.

Como respuesta a la crisis política y buscando amortiguar las demandas de los organismos internacionales, el gobierno hondureño promovió una

¹⁵ Esta erosión se vincula en tiempos recientes con el proceso político que habilitó la reelección de J.O. Hernández, del cual se da cuenta en esta misma sección del capítulo.

serie de reformas electorales. Sin embargo, éstas quedaron a mitad de camino por falta de los necesarios acuerdos entre las fuerzas políticas. Uno de los puntos a reformar tenía que ver con la confección de un nuevo registro electoral, dado que el vigente contenía inconsistencias, como la inclusión de decenas de miles de personas fallecidas. Pero el trabajo de conformación de un nuevo registro electoral con la confección y distribución de un nuevo documento de identidad para todos los hondureños quedó inconcluso.

A su vez, en enero de 2019, una reforma constitucional terminó con el modelo de administración electoral conducido por el Tribunal Supremo Electoral y dio origen a otro en el cual el Consejo Nacional Electoral (CNE) se ocupa de la administración y el Tribunal de Justicia Electoral de resolver las controversias. Pero también en este punto la reforma fue inconclusa, quedando sin establecer por ley las reglas de funcionamiento de los nuevos órganos. En ese marco, el recién constituido CNE anunció el fracaso en el proceso de contratación de un sistema de transmisión de resultados preliminares para las primarias que debían realizarse en marzo de 2021. En este escenario, el proceso electoral se iniciaba como un verdadero desafío para el régimen (Jerez, 2021).

A la delicada situación política específica de Honduras debe sumarse el estado de excepción, vigente en este caso desde el 16 de marzo de 2020. Esta situación suponía la restricción de garantías constitucionales tales como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libre circulación, cruciales en cualquier campaña electoral (Morazán, 2022). Con todo, el CNE dejó en claro desde meses antes de la convocatoria que las elecciones primarias se realizarían en tiempo y forma. El consejero Kelvin Aguirre expresó al respecto reiteradamente que “la democracia no está en cuarentena” y que por lo tanto se debía convocar a la celebración de elecciones primarias, tal como lo establece la ley.¹⁶ De este modo, las primarias fueron efectivamente convocadas el 13 de septiembre de 2020 siguiendo los plazos y procedimientos legales, fijando la jornada electoral para el 14 de marzo de 2021.

Aunque la ley electoral hondureña prescribe que la campaña comienza 50 días antes de las elecciones primarias, y que podía por lo tanto desarrollarse sólo desde el 23 de enero, los observadores apuntan que “las actividades de campaña fueron iniciadas por los contendientes desde antes de que

¹⁶ Tu Nota. 2020. “La democracia no está en cuarentena: se debe convocar y celebrar elecciones internas y primarias afirma Kelvin Aguirre del CNE”, publicado el 31 de mayo. Disponible en: <https://www.tunota.com/honduras-hoy/politica/la-democracia-no-esta-en-cuarentena-se-debe-convocar-y-celebrar-elecciones-internas-y-primarias-afirma-kelvin-aguirre-del-cne> [consulta realizada el: 05/11/2022].

el CNE emitiera la convocatoria a las elecciones primarias en septiembre de 2020” (Jerez, 2021).

Las tres principales fuerzas políticas concurren a seleccionar a sus candidatos a través de primarias. El Partido Libre contó con la inscripción de cuatro movimientos con sus respectivos candidatos. Por el Partido Liberal se inscribieron tres candidatos, y por el oficialista Partido Nacional, dos. La elección ponía en juego además de la candidatura presidencial, tres candidaturas vicepresidenciales, 298 alcaldías municipales, 128 diputados nacionales y 20 diputados al Parlamen. Para disputar estos cargos compitieron más de 80 000 hondureños. Las restantes 11 fuerzas políticas que decidieron registrar candidatos lo hicieron sin competencia, por medio de convenciones y asambleas partidarias.

Las campañas no se vieron mayormente alteradas por el estado de excepción, ni tampoco dieron cumplimiento a las recomendaciones sanitarias emitidas por el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager). Por su parte, el CNE elaboró un Manual de Bioseguridad y emitió un Protocolo sanitario para las jornadas electorales. Las juntas receptoras de votos (mesas electorales), contaron con un equipo de bioseguridad y se estableció que el custodio electoral del centro de votación y un miembro suplente de cada junta receptora de votos serían los encargados de supervisar el cumplimiento del protocolo (Informe OEA, 2021).

Además del marco de la crisis sanitaria, del descontento social por el manejo gubernamental de la pandemia y la profunda crisis económica que atravesaba el país, las semanas previas a las primarias se vieron agitadas por nuevas acusaciones de corrupción y vínculos con el narcotráfico que involucraban al presidente de la Nación.¹⁷ Sin embargo, todo este contexto no parece haber afectado sensiblemente la participación. En las primarias votaron 2 508 426 electores, un 48% del padrón de 5 182 425 personas ciudadanas, un número muy similar al de las primarias anteriores, de 2017, cuando concurren a votar 2 674 172 ciudadanos, y al de 2013, cuando participaron 2 458 558 votantes. El trabajo para mejorar el registro electoral redujo el número de empadronados, pero no alteró el número de votantes, que se mantuvo constante pese a las condiciones sanitarias.

Ante la falta de un conteo rápido, los primeros datos oficiales de las primarias fueron conocidos recién tres días después de la elección, la noche del miércoles 17 de marzo. De todos modos, la amplia diferencia que en las tres

¹⁷ France 24, 2021, “Honduras celebra elecciones primarias añadas por las denuncias de narcotráfico”, publicado el 14 de marzo. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am/C3%A9rica-latina/20210314-honduras-celebra-elecciones-primarias-empa%C3%BIadas-por-las-denuncias-de-narcotr%C3%A1fico> [consulta realizada el: 05/11/2021].

fuerzas políticas separaba al precandidato presidencial más votado con respecto a sus competidores contribuyó a que, con base en las encuestas a boca de urna, el mismo domingo 14 pudiera especularse con un grado razonable de certeza quiénes serían los ganadores sin que escalaran las tensiones.¹⁸

La excepción parcial se dio en el caso del Partido Liberal, donde el precandidato Luis Zelaya cuestionó la transparencia del proceso que daba como ganador en ese partido a Yani Rosenthal.¹⁹ En el oficialista Partido Nacional, que cosechó el mayor número de votos (46.5%) fue reconocido el triunfo de Tito Asfura. Mientras que en Libre (22.4% de votos) ocurrió otro tanto con Xiomara Castro, quien en las elecciones generales de noviembre sería electa como la primera mujer presidenta de Honduras.

Las elecciones primarias fueron observadas por numerosos organismos nacionales e internacionales, incluyendo a CAPEL, UNIORE y una misión de observación electoral de la OEA. Aunque los informes de los observadores no dejaron de señalar numerosas pequeñas irregularidades, seguramente pueda compartirse la frase con la que la presidenta del CNE, Ana Hall García, dio inicio al comunicado en el que anunció los resultados del escrutinio definitivo: “Estas elecciones han sido las más pacíficas, democráticas y las más transparentes en la reciente historia de nuestro país”.²⁰

La atenta mirada de los organismos internacionales, la propia experiencia reciente de las elecciones de 2017, además de los incompletos, pero aun así positivos cambios institucionales introducidos, pueden considerarse factores que coadyuvieron a que las elecciones primarias alentaran los signos vitales de la democracia hondureña. En definitiva, si el contexto de baja calidad democrática de este país centroamericano sumado a las condiciones de emergencia sanitaria podía hacer temer un proceso especialmente irregular, la evidencia sugiere más bien lo contrario. Las primarias de 2021 formaron parte de una tendencia hacia la revigorización de las instituciones democráticas en Honduras.²¹

¹⁸ El País. 2021. “El triste panorama electoral de Honduras”, publicado el 16 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-16/el-triste-panorama-electoral-de-honduras.html> [consulta realizada el: 10/11/2021].

¹⁹ Clarín. 2021. “Los hondureños conocen resultados de las elecciones primarias”, publicado el 14 de abril. Disponible en: https://www.clarin.com/agencias/efe-hondurenos-conocen-resultados-elecciones-primarias-marzo_0_BE9c3yPTaw.html [consulta realizada el: 11/11/2022].

²⁰ Noticias Electorales. 2021. “[Honduras] CNE señaló que tuvo «graves problemas» que históricamente afectan los procesos electorales”, publicado el 15 de abril. Disponible en: <https://www.noticiaselectorales.com/honduras-cne-senaló-que-tuvo-graves-problemas-que-historicamente-afectan-los-procesos-electorales/> [consulta realizada el: 11/11/2022].

²¹ Un punto relevante en materia de selección de candidatos en Honduras, pero cuyo análisis queda fuera del presente capítulo, refiere a la reforma electoral aprobada mediante el

D. México. *Pandemia y selección de candidaturas, asuntos separados*

El 6 de junio de 2021 México debía renovar los 500 escaños de su Cámara de Diputados federal. Además, el mismo día se elegirían 15 gubernaturas, 30 congresos locales y 1900 ayuntamientos, en lo que serían las elecciones más grandes de su historia. A diferencia del resto de los países analizados en este capítulo, y en verdad, de casi todos los países de la región, la legislación mexicana otorga a los partidos un amplio margen para decidir qué mecanismo utilizar para seleccionar a sus candidatos. Es interesante notar que mientras la legislación electoral y de partidos políticos de México es una de las más extensas y exhaustivas del mundo, en materia de selección de candidatos los propios partidos han logrado mantener criterios de un paradigma normativo que enfatiza la autonomía de la organización.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha tenido un papel activo en proteger los derechos de los afiliados y militantes promoviendo la defensa de mecanismos participativos (Manteca Melgarejo, 2020), pero esto no obsta a que la legislación continúe dejando en manos de los estatutos partidarios la definición del mecanismo específico de selección de candidatos. La reforma constitucional de 2007 incorporó el concepto de asuntos internos de los partidos políticos (artículo 41), estableciendo que “Las autoridades no podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos más allá de los términos que señalen esta Constitución y la ley”. En esa línea, en 2008 el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe) definió como asuntos internos, entre otros; c) la elección de los integrantes de sus órganos de dirección; d) los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular (artículo 46). La Ley General de Partidos Políticos, sancionada en 2014, mantuvo idénticos términos, considerando como un asunto interno los procedimientos para seleccionar candidatos a cargos de elección popular (artículo 34.d).

En las últimas décadas, los partidos mexicanos se valieron de este amplio margen de acción para utilizar muy variados mecanismos de selección de candidatos. Excepcionalmente esto incluyó una elección primaria abierta a toda la ciudadanía, como la que llevó a cabo el PRI en 1999 para seleccionar a su candidato presidencial, en la que participaron más de 10 millones de mexicanos. En forma más habitual, los partidos designan a sus

Decreto Legislativo 35/2021 del mes de mayo de 2021. De acuerdo con la nueva normativa la selección de candidatos en los próximos procesos electorales se llevará a cabo mediante internas cerradas, y solo si cada partido o movimiento político presenta más de una candidatura.

candidatos mediante convenciones partidarias, que a menudo no hacen más que ratificar decisiones de cúpula adoptadas previamente. Ha habido también elecciones internas cerradas, y por supuesto el histórico dedazo presidencial, como en el caso de la decisión del presidente Enrique Peña Nieto de designar como candidato del PRI a su ministro José Meade.

En 2012, el PRD inauguró un mecanismo inusual: la utilización de encuestas para definir a su candidato presidencial, definiendo de este modo entre los dos aspirantes, Marcelo Ebrard y Andrés Manuel López Obrador. Las encuestas serían, desde ese mismo año, un mecanismo recurrente utilizado por Morena, partido que también incluyó en sus estatutos al sorteo (insaculación) entre sus militantes como mecanismo de selección de candidaturas (Manteca Melgarejo, 2020).

De acuerdo con el artículo 226.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y al artículo 44.a de la Ley General de Partidos Políticos, cada partido debe comunicar formalmente el procedimiento que utilizará para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular según la elección de que se trate, al menos treinta días antes del inicio de los procesos. Siguiendo estas disposiciones, entre el 23 de octubre y el 15 de noviembre de 2020 los diez partidos nacionales debían definir y comunicar al Instituto Nacional Electoral (INE) los métodos por medio de los cuales seleccionarían a sus candidatos. La Resolución del Consejo General del INE CG 289/2020, aprobada en sesión extraordinaria el 11 de septiembre de 2020, determinó que las precampañas federales se iniciarían el 23 de diciembre de 2020, extendiéndose, según lo establecido en la LEGIPE, hasta 45 días.

Como lo había hecho en otras ocasiones, Morena, ahora como partido gobernante, optó por privilegiar la metodología de los sondeos de opinión pública para definir sus candidaturas para diferentes cargos, incluyendo las diputaciones federales. En el proceso electoral 2021, se anunció que la decisión de utilizar encuestas para elegir a los candidatos fue adoptada por “recomendación” del propio Andrés Manuel López Obrador.²² La Comisión Nacional de Elecciones de Morena quedó a cargo de revisar las solicitudes de los aspirantes a candidaturas, calificar sus perfiles y eventualmente decidir quiénes podrían participar en el proceso. Si fuera aprobada más de una candidatura por circunscripción, quedaría a cargo de la Comisión Nacional

²² Expansión.mx. 2021. “Voces de Morena reserva las encuestas con las que definió sus candidatos a gobernador”, publicado el 19 de marzo. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/03/19/voces-morena-reserva-las-encuestas-con-las-que-definio-sus-candidatos-a-gobernador> [consulta realizada el: 11/11/2022].

de Encuestas determinar, por medio de estudios de opinión pública, quién sería el candidato de Morena.²³

También de acuerdo con sus estatutos, una parte de los candidatos a incluir en las listas por representación proporcional surgirían por medio del proceso de insaculación (sorteo). En este punto aparece la única referencia al COVID-19 en todo el documento del INE que recoge los informes de los diez partidos políticos participantes respecto a los métodos de selección de candidatos a ser empleados para las elecciones de diputados federales del 6 de junio, al informarse que “toda vez que no es posible jurídica y fácticamente realizar Asambleas Electorales Distritales por causa de fuerza mayor por la epidemia causada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), se abrirá el registro a toda la militancia para participar en el proceso de insaculación”.²⁴

También los otros partidos informaron que elegirían a sus candidatos de acuerdo con las prescripciones de sus estatutos. El PAN lo haría por medio de la elección de los militantes en elecciones internas, del 31 de enero de 2021; el PRD mediante la sesión de su Consejo Nacional Electivo, a realizarse en esa misma fecha; y el PRI por medio de la decisión de la Comisión Nacional de Postulación de Candidaturas, hasta el 6 de febrero de 2021.

En ningún caso se anunciaron modificaciones a los estatutos ni formas alternativas de seleccionar a los candidatos debido a la pandemia. Ciertamente, algunas actividades políticas vinculadas a las campañas y precampañas que solían hacerse en forma presencial fueron reemplazadas por eventos virtuales. Así, por ejemplo, el lanzamiento de la alianza opositora Va por México, entre el PRI, el PAN y el PRD, se oficializó a través de un evento virtual el 22 de diciembre de 2020.²⁵ Pero en lo que respecta estrictamente a la selección de candidatos no se observaron acciones tendientes a adaptar los procesos a la situación sanitaria, excepto por el mencionado caso de Morena, donde se cancelaron la Asambleas Electorales Distritales y se abrió la posibilidad de inscripción de candidaturas para su insaculación a toda la militancia.

²³ Infobae. 2020. “Con encuestas y sorteos así elegirá Morena a los candidatos a diputados para las elecciones de 2021”, publicado el 25 de diciembre. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/25/con-encuestas-y-sorteo-s-asi-elegira-morena-a-los-candidatos-a-diputados-para-las-elecciones-de-2021/> [consulta realizada el: 11/11/2022].

²⁴ INE/CG308/2020, 15 de diciembre de 2020, 63.

²⁵ El Universal. 2021. “PAN, PRI y PRD presentan su coalición Va por México para la elección federal”, publicado el 22 de diciembre. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/pan-pri-y-prd-presentan-su-coalicion-va-por-mexico-para-la-eleccion-federal-de-2021> [consulta realizada el: 12/11/2022].

En definitiva, lo que se observa en México, es el mantenimiento del esquema de selección de candidatos previo a la pandemia, en el cual cada partido establece el mecanismo que desea emplear, sin que éstos hayan implementado cambios significativos debido a la situación sanitaria. Dado que en este país la selección de candidatos es un ámbito reservado a los partidos, la evaluación sobre la reacción de las instituciones democráticas recae sobre todo en estas organizaciones más que en las autoridades. Éstos han mantenido sus esquemas tradicionales, sin que pueda notarse efecto relevante alguno a partir de las condiciones de emergencia.

3. Restricción de la participación política en nombre de la salud pública

Perú

Al iniciarse el proceso electoral que llevaría a la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 11 de abril de 2021, Perú se hallaba sumido en una profunda crisis política. La elección fue convocada en julio de 2020 por el entonces presidente Martín Vizcarra, quien había asumido la presidencia tras la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, de quien era vicepresidente. El propio Vizcarra fue pocos meses más tarde, el 9 de noviembre de 2020, destituido por el Congreso bajo la acusación de incapacidad moral. Vizcarra fue sucedido por Manuel Merino, quien permaneció en el cargo durante sólo cinco días, para ser luego reemplazado por el presidente del Congreso, Francisco Sagasti, bajo cuya presidencia se realizarían finalmente las elecciones presidenciales.

Hasta poco antes de la convocatoria electoral, Perú parecía dispuesto a estrenar un nuevo régimen de selección de candidatos. Un año antes, en agosto de 2019, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, el Congreso peruano había aprobado la Ley 30.998, que establecía la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos.

El régimen de primarias seguía en términos generales el modelo vigente en Argentina desde 2009: todos los ciudadanos están obligados a participar en una elección primaria en la cual deben necesariamente tomar parte todas las fuerzas políticas que pretendan postular candidatos a la presidencia y al Congreso, aun cuando cada una optara por concurrir con una única lista de candidatos. Las primarias, además de servir para seleccionar o ratificar a los candidatos, obrarían como una ronda clasificatoria, ya que

sólo accederían a las elecciones generales quienes obtuvieran al menos un 1.5% de los votos.

La aprobación de las primarias por parte del Congreso había resultado más de la necesidad por parte de los legisladores de ofrecer a la sociedad signos de contar con alguna capacidad de respuesta ante la crisis política que de una genuina convicción sobre las ventajas y conveniencias del nuevo régimen. En ese marco, la pandemia sirvió como argumento para la suspensión de las primarias, en una decisión que no despertó mayores sorpresas ni controversias. En efecto, en julio de 2020 el Congreso sancionó la Ley 31.028 con un único artículo, suspendiendo la realización de primarias para el proceso electoral 2021 “en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19”. La norma estableció que “Las disposiciones establecidas en la presente ley relativas a las elecciones primarias no son de aplicación para las elecciones generales del año 2021, debiendo reactivarse su vigencia a partir de las elecciones regionales y municipales 2022”.²⁶

Mientras esta norma se limitó a suspender las primarias, un mes más tarde, el 22 de agosto de 2020, el mismo Congreso sancionó la Ley 31.038, mediante la cual estableció reglas alternativas a los efectos de seleccionar a los candidatos para las elecciones de 2021. Los legisladores asumieron explícitamente que estas nuevas normas respondían a la situación de pandemia. De hecho, la ley se tituló: “Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las elecciones generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19”.

En su artículo 2, la Ley 31.038 adiciona disposiciones transitorias a la Ley de Organizaciones Políticas 28.094. La disposición transitoria séptima detalla el esquema de selección de candidatos que debía emplearse para las elecciones de 2021. Las elecciones internas para seleccionar candidatos serían organizadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se seguiría el calendario fijado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y se utilizarían padrones provistos por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). La ley estableció que los candidatos debían ser afiliados a los partidos políticos, aunque otorgaba tiempo hasta el 30 de septiembre de 2020 para afiliarse. En la parte más sustantiva, la norma ofreció dos opciones para seleccionar candidatos: “a. Elecciones con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados”; o “b. Elecciones a través de los delegados, conforme lo disponga el Estatuto. Dichos delegados previamente deben haber sido elegidos mediante voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados”.

²⁶ Publicación oficial. Diario oficial “El Peruano”, 14 de julio de 2020.

Al plantear las condiciones para la selección de los delegados, la ley introdujo como innovación la posibilidad de realizar elecciones mediante dispositivos tecnológicos. En los términos de la ley, “Dicha renovación puede hacerse utilizando herramientas virtuales o electrónicas, presenciales o no presenciales, con la asistencia técnica de las autoridades del sistema electoral, respetando los principios democráticos y las medidas sanitarias necesarias”. No obstante, el requisito de seleccionar a los delegados por voto directo quedó en verdad relativizado por la misma ley. Es que mientras por un lado daba plazo hasta el 31 de octubre para realizar elecciones internas para renovar autoridades partidarias, admitía acto seguido que “En caso de que las elecciones internas no puedan realizarse, se entenderán prorrogadas las representaciones legales y mandatos partidarios, excepcionalmente, a efectos de poder elegir y presentar las listas de candidatos para las Elecciones Generales 2021”. En otras palabras, se consagró la posibilidad de evitar las elecciones internas sin que esto trajera consecuencias.

El 29 de septiembre de 2020 la ONPE publicó el Reglamento de Elecciones Internas de las Organizaciones Políticas para la Selección de sus Candidatas y Candidatos a las Elecciones Generales 2021, distinguiendo entre las dos modalidades posibles. Pese a que la principal razón aducida para la modificación del procedimiento de selección de candidatos fue la crisis sanitaria, el reglamento no contempló la posibilidad de realizar elecciones en formato virtual. La selección de candidatos debió realizarse, según el calendario electoral fijado por el JNE, entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre. De 24 organizaciones políticas inscriptas, 16 se valieron de convenciones de delegados, mientras que sólo ocho seleccionaron candidatos por medio de elección directa de los afiliados.

De estos ocho partidos, únicamente tres presentaron competencia en la categoría presidencial. Acción Popular presentó cuatro listas, mientras que el Partido Aprista Peruano y el Partido Morado presentaron tres listas. El resto (Frente Amplio, Juntos por el Perú, Partido Democrático Somos Perú, Partido Nacionalista Peruano y Partido Acción Popular) participaron con una lista única. Por su parte, todos los partidos que eligieron candidatos mediante una convención partidaria presentaron una lista única.

La tasa de participación en las elecciones internas por la modalidad de afiliados varió desde 0,6%, en el caso del Partido Nacionalista Peruano, hasta 23,8% en el caso del Partido Morado. No casualmente, las organizaciones políticas con más de una lista en elecciones internas obtuvieron mayores tasas de participación de afiliados (el Morado y Acción Popular). Los dos partidos con mayor número de afiliados, el Partido Popular Cristiano y el Partido Nacionalista Peruano, tuvieron una participación de menos de 1%.

El promedio de participación tomando los 8 partidos que fueron a internas directas es de 7.8% del total de afiliados. Considerando que los afiliados a los partidos políticos constituían el 6.6% del padrón electoral, el porcentaje de votantes en elecciones internas sobre el total del padrón del Perú fue de 0.5% (JNE, 2021: 14).

En definitiva, al momento de la irrupción de la pandemia Perú contaba con una legislación que prescribía un mecanismo de selección de candidatos por medio de primarias abiertas simultáneas y obligatorias, que no había sido estrenado aún. Los legisladores respondieron a la situación sanitaria suspendiendo dicho mecanismo. La versión de las causas de la suspensión ofrecida por el Congreso fue adoptada por las autoridades electorales. Una publicación del Jurado Nacional de Elecciones lo resumió del siguiente modo: “debido a las medidas de distanciamiento social en el contexto actual, la realización del proceso abierto a la ciudadanía resultó inviable. Pese a ello, en procura de mantener las bases de la reforma política, se realizó la modificación, por medio de la Ley N° 31.038 ... en la que se establece que, por el contexto causado por la COVID-19, se lleven a cabo elecciones internas en las que sólo participan los afiliados a las organizaciones políticas”. (JNE, 2021: 2). Como recién se observó, la participación en estas elecciones internas involucró a un porcentaje mínimo de la sociedad peruana.

El argumento de la crisis sanitaria como causa necesaria de la suspensión de las elecciones primarias fue expresado por el Congreso, adoptado por los organismos electorales, y en general aceptado por la prensa y el conjunto de la sociedad peruana, sin que se suscitaran mayores controversias al respecto.²⁷ Es cierto que Perú atravesaba a mediados de 2020 un pico de casos de COVID-19, pero ya para los meses de noviembre y diciembre, la ola había pasado y Perú tenía una incidencia de casos de similar a la de otros países donde se realizaban elecciones (por ejemplo Honduras, que realizó sus primarias abiertas en marzo de 2021) y muy inferior a la de muchos otros países, incluyendo a Estados Unidos, donde el 3 de noviembre de 2020 tuvieron lugar las elecciones presidenciales.

Para distintas personas observadoras, la pandemia fue sobre todo una oportunidad que encontraron las élites políticas para deshacerse de un mecanismo de selección de candidatos que nunca quisieron implementar. De hecho, en octubre de 2021 el Congreso peruano volvió a suspender (excepcionalmente) la utilización de primarias para las elecciones regionales y mu-

²⁷ Infobae (EFE), 2020, “Perú se queda sin primarias abiertas para las elecciones de 2021 por el COVID”, publicado el 14 de julio. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/07/14/peru-se-queda-sin-primarias-abiertas-para-las-elecciones-de-2021-por-el-covid-19/> [consulta realizada el: 12/11/2022].

nicipales de 2022, sin ningún tipo de apelación a las condiciones sanitarias. Las decisiones adoptadas por las autoridades peruanas resultaron de los mecanismos constitucionales pertinentes: fue una ley del congreso lo que terminó suspendiendo la selección de candidatos a través de primarias. Pero en todo caso, Perú aparece como el único país en el que un mecanismo participativo de selección de candidatos fue desechado debido a la pandemia.

IV. LA SELECCIÓN DE CANDIDATURAS EN PANDEMIA
EN SIETE PAÍSES LATINOAMERICANOS

La tabla 5 sistematiza y sintetiza la comparación entre los siete casos estudiados, a partir de tres dimensiones: la adopción de medidas innovadoras, el mantenimiento de los procesos y mecanismos previstos por la ley y los estatutos partidarios, y la adopción de medidas que cercenaron derechos a participar en la selección de candidaturas.

TABLA 5
RESUMEN DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN
DE CANDIDATURAS EN AMÉRICA LATINA DURANTE
LA PANDEMIA DE COVID-19

<i>País</i>	<i>Medidas innovadoras</i>	<i>Mantenimiento de los procesos previstos por ley y estatutos</i>	<i>Adopción de medidas vulnerando el derecho a elegir candidatos</i>
El Salvador	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	No
Argentina	No	Sí	No
Chile	No	Sí	No
México	No	Sí	No
Honduras	No	Sí	No
Perú	No	No	Sí

FUENTE: elaboración propia.

Sólo en El Salvador y en Ecuador se introdujeron mecanismos innovadores que buscaron favorecer la participación sorteando los obstáculos de movilidad que planteaba la pandemia. En El Salvador las iniciativas inno-

vadoras estuvieron fundamentalmente a cargo de (algunos de) los partidos políticos. Dos de los principales partidos del país convocaron a elegir candidatos mediante aplicaciones de Internet, y un partido pequeño habilitó la opción de voto por correo postal. De este modo se buscó sortear las restricciones a la movilidad impuestas por la emergencia sanitaria. Sin embargo, la instrumentación de estas innovaciones despertó dudas respecto a su transparencia y no es posible demostrar que hayan generado un aumento en la participación.

En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral habilitó a los partidos a desarrollar sus convenciones para elegir candidatos en forma virtual y los partidos recurrieron a este mecanismo. No obstante, estas convenciones esencialmente ratificaron decisiones ya adoptadas previamente por las cúpulas partidarias, y pasaron más bien inadvertidas para el electorado, por lo cual tampoco generaron un nuevo espacio de participación política para la sociedad. Los resultados en ambos casos pueden caracterizarse como más bien mediocres. En el resto de los países no se advirtieron innovaciones tendientes a fortalecer los procesos de selección de candidatos.

Sin embargo, es importante destacar que en seis de los siete casos observados los procesos previstos por la ley y los estatutos partidarios fueron mantenidos pese a la situación de emergencia sanitaria. En Argentina y Chile esto fue acompañado de la modificación de los calendarios electorales, de modo de morigerar el potencial efecto negativo de la movilización electoral sobre la salud pública. Acuerdos entre el gobierno y la oposición permitieron en estos dos países realizar las elecciones primarias tal como las prevé la ley, modificando el calendario por medio del mecanismo previsto en la Constitución.

En todos los países se contemplaron protocolos y medidas específicas para el cuidado de la salud de los distintos actores del sistema. Pero los procesos de selección de candidatos fueron resguardados como una institución importante del régimen democrático. La excepción al respecto es Perú. En este país las élites políticas se valieron del argumento de la salud pública para desechar las primarias abiertas, un mecanismo de selección de candidatos que había sido adoptado poco tiempo antes y nunca se había llegado a implementar. Las primarias habían sido aprobadas en el marco de una profunda crisis política como un gesto de buena voluntad hacia la democratización del sistema, pero sin que concitaran el apoyo real de los congresistas.²⁸ Ante la inminencia del proceso electoral, la pandemia ofreció la excusa propicia para suspenderlas.

²⁸ Entrevista personal a Milagros Campos, el 16 de mayo de 2022, de manera virtual.

De todos modos, es importante también advertir que incluso en Perú la decisión respecto a qué hacer con la selección de candidatos fue adoptada a través de los mecanismos previstos por la Constitución, esto es por medio de una ley del Congreso. Como observación adicional, del análisis de los casos también surge la confirmación de lo que bien podría considerarse un pensamiento intuitivo: en aquellos países donde existe una regulación estatal, con antecedentes de implementación, que establece mecanismos abiertos e inclusivos, con organización y supervisión de las autoridades electorales, la selección de candidatos constituye una instancia significativa del proceso democrático y, por lo tanto, está dotada de mayores salvaguardas. En cambio, donde son los partidos quienes deciden cómo proceder en este campo, sin mayor intervención de las autoridades electorales, la selección de candidatos suele ser una instancia irrelevante. Argentina, Chile y Honduras dan muestra de lo primero. México y Ecuador, de lo segundo.

V. CONCLUSIONES

La realización de elecciones libres y justas constituye la condición básica necesaria para que se reconozca el carácter democrático de un régimen político. La calidad democrática, sin embargo, depende de una multiplicidad de elementos, desde las garantías a los derechos individuales, los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes, y las instancias de participación. Con relación a este último aspecto, en tiempos recientes la mayor parte de los países de América Latina ha ido incorporando regulaciones legales para favorecer la participación ciudadana en la selección de candidatos a cargos públicos electivos y, para asegurar que estas instancias sean también libres y justas, se dispuso la organización y supervisión por parte de los organismos electorales.

El contexto de la pandemia de COVID-19 llevó a temer por la posible erosión de muchos regímenes democráticos, especialmente de aquellos donde los indicadores de calidad democrática son débiles. Países que atravesaban procesos de regresión democrática antes de la pandemia fueron pronto señalados como ejemplos en ese sentido. Casos como el de Víctor Orban, el gobernante que llevó a Hungría desde la democracia liberal hacia el autoritarismo competitivo hizo pensar que la declaración de estado de emergencia podría ser en ocasiones el camino hacia la autocracia. De hecho, esto iba en línea con procesos previos de autocratización en el ámbito mundial, que mostraban cómo las democracias tienden a erosionarse y a veces incluso quebrarse a partir de la acción de sus gobernantes democráticamente electos.

En el mismo grupo que despertaba esta preocupación se incluyó en los últimos años a Brasil, El Salvador y Honduras, además por supuesto de Venezuela y Nicaragua, países que hace más de una década han quedado fuera del marco de la democracia. Estos casos sugerían que la pandemia tendía a acelerar procesos de erosión allí donde éstos estaban ya en marcha (Ginsburg y Versteeg, 2021). Más en general, se ha señalado que la pandemia reforzó la polarización y la política divisiva en numerosos países de la región, y que expuso la debilidad de muchos estados latinoamericanos a la hora de garantizar igual acceso a bienes y servicios públicos de calidad (Tchintian et al., 2021). En ese contexto, conocer qué sucedió con los procesos de selección de candidaturas resulta un insumo relevante para evaluar la fortaleza y la calidad de estos regímenes.

En este capítulo intentamos contribuir en el esfuerzo de establecer cómo las instituciones de las democracias latinoamericanas se comportaron frente a la situación de emergencia estudiando lo ocurrido en los siete países en los que se seleccionaron candidatos a cargos públicos electivos nacionales entre marzo de 2020 y fines de 2021. Estos casos eran de por sí diversos, comenzando por el hecho de que en algunos la selección de candidaturas estaba exhaustivamente regulada por la ley (Argentina, Honduras); en otros la regulación legal ofrece a los partidos una serie de opciones entre las que pueden optar (Chile, Ecuador, El Salvador), mientras que en otros (México) estos procesos constituyen parte del ámbito de reserva de los propios partidos.

Por otra parte, en este conjunto de países contábamos con diversidad en materia de calidad democrática según los rankings de los últimos años: una democracia liberal históricamente caracterizada por su alta calidad (Chile), varias democracias electorales (Argentina, México, Perú y Ecuador), y dos países con valores problemáticos que los ubicaron en los últimos años cerca o ya dentro de los autoritarismos electorales (El Salvador y Honduras).

Asumiendo dicha dificultad, encontramos un solo caso, el de Perú, en el que se produjo el cercenamiento del proceso participativo contemplado en las leyes utilizando para ello el argumento de la pandemia. Con el comienzo de la emergencia sanitaria en varios países surgieron denuncias por violaciones más o menos graves de libertades individuales (El Salvador, Chile), o por la situación de inacción de los poderes legislativos frente a la concentración de poderes en el Ejecutivo (México, Argentina). Sin embargo, podemos concluir que excepto en el caso de Perú, los procesos de selección de candidatos no se vieron afectados, más allá de la calidad democrática previa de cada uno de los países. El caso de Perú merece entonces una explicación específica. Ésta seguramente deba apuntar a la ausencia de institucionalización del proceso de primarias, que había sido aprobado por ley, pero nunca

implementado, y a la oposición efectiva de las principales fuerzas políticas para avanzar con su implementación.

Es cierto que tampoco se aprovechó la pandemia para la innovación y el fortalecimiento institucional. Los pocos intentos novedosos tuvieron resultados en general decepcionantes. Pero la mayor parte de los países tomó los recaudos necesarios para que los derechos políticos consagrados en las leyes y estatutos partidarios fueran respetados. La existencia de regulaciones ya implementadas que imponen mecanismos inclusivos, con participación de las autoridades estatales, supuso una protección mayor para su cumplimiento que en los casos donde los partidos tienen la potestad de definir los procedimientos a seguir. Allí donde están regulados y han sido ya implementados, los procesos de selección de candidatos son contemplados como una dimensión constitutiva del proceso electoral. En definitiva, en el campo de la selección de candidaturas, la pandemia de COVID-19 ofreció mayormente una muestra de la resiliencia de las instituciones democráticas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCIÓN CIUDADANA. 2020. Centro de monitoreo de transparencia y democracia “Internas 2020: candidaturas, poder y control”. San Salvador. Disponible en: <https://accion-ciudadana.org/informes/Informe.-Internas-%202020.-Candidaturas-%20Poder-%20y-%20Control.-Accion-Ciudadana.-2020.pdf?t=1609954641>.
- ANRÍA, Santiago. 2019. *When movements become parties: the Bolivian MAS in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ASTETE, Eugenio Guzmán y MÜLLER-OSORIO, Gonzalo 2022. “SARS CoV-2: impacto en la política chilena”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 217-242. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1-1.pdf>.
- BANEGAS CEDILLO, Mónica. 2021. “La democracia amenazada: ¿y ahora cómo votamos?”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 307-331.
- GARZÓN-SHERDEK, Karen Andrea. 2021. *Ecuador Elecciones Generales 2021 (Segunda vuelta). Análisis de Elecciones 2021*. Ciudad de México: Observatorio

de Reformas Políticas en América Latina, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Organización de los Estados Americanos (OEA).

HEISS, Claudia. 2022. “Chile: los desafíos de un histórico proceso político en tiempos de pandemia”. En PINILLOS, Cintia, IGLESIAS, Esteban, BAUTISTA LUCCA, Juan y IAZZETTA, Osvaldo (comps.), *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*. CLACSO: UNR Editora, 157-180. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/184577/Heiss-Chile.pdf?sequence=1>.

FREIDENBERG, Flavia. 2022. Reglas electorales para los procesos de selección de candidaturas a cargos de elección popular presidencial. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) / Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos. Fecha de actualización: 15 de abril de 2021. Fecha de publicación: 18 de marzo de 2022. DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19385927.v1>. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/investigacion/tablas-de-datos/temas/candidaturas/>.

GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London/Newbury Park, CA: Sage Publications.

GINSBURG, Tom y VERSTEEG, Mila. 2021. “The bound executive: Emergency powers during the pandemic”. *International Journal of Constitutional Law*, 19 (5): 1498-1535.

JEREZ, Rafael. 2021. “Elecciones Primarias Honduras 2021: entre una reforma inconclusa y lecciones aprendidas”. *Elecciones*, 20(21) (enero-julio): 287-302. DOI: 10.53557/Elecciones.2021.v20n21.13.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2021. “Las elecciones internas de las organizaciones políticas en perspectiva”, *Perfil Electoral*, 3, 1-16. Disponible en: https://dnef.jne.gob.pe/documentos/investigacion/perfil-electoral/Perfil%20Electoral%203%20-%20EG2021_%20Elecciones%20internas%20de%20las%20OP.pdf.

MANTECA MELGAREJO, J. Esteban. 2020. “Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018”. En: UGALDE, Luis y HERNÁNDEZ QUINTANA, Said (comps.), *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, Ciudad de México: Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 201-241.

MORAZÁN, Rosa. 2021. “Crisis sanitaria y económica, y falta de acuerdos entre políticos: principales amenazas para el próximo proceso electoral hondureño”. En: FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (comps.),

COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Transparencia Electoral, 373-389. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1-1.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2021. *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras*. Disponible en: <https://www.oas.org/jpdb/press/Informe-Preliminar-Honduras-2021.pdf>.

O'DONNELL, Guillermo. 1996. "Otra institucionalización". *Política y gobierno*, III(2): 219-244.

SCHERLIS, Gerardo. 2023. "Party regulation in Latin America: A change of normative paradigms". *Party Politics*, 29(1), 77-88. DOI: <https://doi.org/10.1177/13540688211050>.

SEIRA, Iván (coord.). 2021. *Elecciones en tiempos de transformación. Chile: elecciones primarias 2 de julio de 2021*. Buenos Aires: Coaliciones multinivel de la Universidad de Buenos Aires y Asuntos del Sur.

TCHINTIAN, Carolina, SCHERLIS, Gerardo y BERTAZZO, Manuel. 2021. *Latin America: Reinforcing democratic institutions to achieve peace, justice and inclusion*. Disponible en: <http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2022/05/LATIN-AMERICA-Reinforcing-democratic-institutions-to-achieve-peace-justice-and-inclusion.pdf>.

TULLIO, Alejandro. 2022. "Innovaciones tecnológicas en elecciones en pandemia en América Latina: aprendizajes y buenas prácticas". Texto presentado en el en el Seminario Permanente de "Reformas Electorales y Democracia 2022", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

UNIÓN EUROPEA, Misión de Expertos Electorales (MEE-UE). 2021. Informe de la Elección de Ecuador. Quito.

V-DEM INSTITUTE. 2021. Autocratization turns viral. Democracy Report 2021, University of Gothenburg.

LAS TENDENCIAS POLÍTICAS EN LOS COMICIOS PRESIDENCIALES DEL CICLO DE LA PANDEMIA EN AMÉRICA LATINA

Salvador ROMERO BALLIVIÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las tendencias políticas del ciclo 2014-2019*. III. *Los preámbulos del ciclo electoral y los reajustes del calendario*. IV. *Las tendencias políticas y electorales del ciclo electoral de la pandemia (2020-2023)*. V. *Conclusiones: ¿la derrota de los vencedores?* VI. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

En un mundo que se había acostumbrado a la perspectiva de haber derrotado a los gérmenes (Harari, 2020), la pandemia del COVID-19 constituyó un fenómeno profundamente desestabilizador. La aparición de un virus contagioso y letal en la ciudad china de Wuhan a fines de 2019 provocó una cascada de repercusiones de tal magnitud en el mundo que se inscribe en las situaciones de consecuencias no lineales denominadas “cisnes negros” por su imprevisibilidad y altos impactos (Taleb, 2020). En efecto, el intento por frenar el avance del virus produjo el cierre precipitado de las fronteras, que alteró las pautas sobre las cuales funciona una economía cada vez más globalizada e interdependiente, con la mayor circulación de bienes, servicios y personas de la historia. En la escala nacional, los confinamientos decretados por numerosos gobiernos paralizaron la economía, limitaron la interacción social al mínimo, incluso supusieron restricciones a derechos y garantías considerados de base. En una dimensión inmediatamente menos visible, la de salud mental, se disparó una ola de ansiedad y depresión.

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

Hacia mediados de 2023, los decesos oficiales provocados por el coronavirus bordearon los 7 millones en el mundo, en tanto que las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) giraron alrededor del doble, una fracción de los cientos de millones contagiados. América fue el continente más golpeado, pues tres países figuraron entre los cinco más afectados (Estados Unidos, Brasil, México) y la mortalidad per cápita dibujó un panorama igualmente sombrío. El progresivo retorno a la normalidad se aceleró desde el segundo semestre de 2021 gracias a la rápida y eficaz respuesta de la ciencia, que creó modelos de vacunas que ofrecieron la inmunidad básica para que la gente regrese a las actividades presenciales con pocas o ninguna limitación.

Un desorden de semejante dimensión y con impactos en todas las esferas de la vida colectiva evidentemente también incidió en los procesos electorales. Jugó sobre los aspectos directamente operativos: muchas elecciones debieron postergarse y todas las efectuadas entre 2020-2022 se rediseñaron en su logística para evitar focos de contagio. Más allá, dio características políticas propias a ese ciclo. Tal vez no sean perceptibles de forma espontánea pues el análisis tiende a privilegiar la coyuntura nacional como factor explicativo determinante. Empero, en la mirada de conjunto, los rasgos comunes, así como las singularidades, resaltan y se combinan con las variables nacionales. Ponerlas de relieve es el propósito fundamental del texto.

En América Latina, la elección presidencial destaca como el mayor evento político de cada país. Es la cita más política, más nacional —por el abordaje de las cuestiones centrales del país— y más concurrida, la que mejor revela las prioridades de los partidos, así como los comportamientos, las expectativas, ilusiones y las frustraciones de los ciudadanos. Asimismo, es la más susceptible de incorporar factores políticos internacionales en el cálculo, las ambiciones y los temores de los actores. En contraste, las legislativas se hallan, en la mayoría de los casos, acopladas a la presidencial y la inclinación por un partido o candidato suele derivarse de la consulta central. Las subnacionales tienen, por su lado, un componente local marcado, proclive al particularismo y la fragmentación —lo que no impide detectar motivaciones similares de comportamientos—. Las elecciones presidenciales ofrecen la escala pertinente para cernir los ciclos políticos de la región. Tras más de cuatro décadas de la transición, ofrecen una perspectiva amplia para indagar sobre las tendencias de las preferencias electorales de los latinoamericanos y, por lo tanto, de las orientaciones de las políticas públicas y las evoluciones de los sistemas de partidos.

El estudio se centra en los comicios presidenciales celebrados en el “ciclo de la pandemia” (2020-2023), que abarca más de la mitad de la región

(República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú, Nicaragua, Honduras, Chile, Costa Rica, Colombia, Brasil y Paraguay). Identifica las pautas comunes y recoge también excepciones y singularidades nacionales. Presenta, en una primera etapa, las líneas dejadas por el ciclo anterior, que cubre aproximadamente la fase 2014-2019 (Romero Ballivián, 2021: 238-254). En ese periodo, la izquierda perdió el terreno ganado a principios del siglo XXI a favor de formaciones conservadoras o de candidatos outsiders que promovieron debates en torno a valores culturales, distintos a las agendas política y económica, hasta entonces monopólicas en la escena pública. Ese punto de partida permite entender mejor las continuidades y las rupturas de la etapa de la pandemia, que empieza en marzo de 2020, en siete ejes centrales: la evolución de la participación; el desempeño electoral del oficialismo y el de las oposiciones; las nuevas agendas en el campo político; el impacto de la polarización en el juego político; el papel de las redes sociales digitales como espacio de campaña y las controversias en torno a la institucionalidad electoral.

II. LAS TENDENCIAS POLÍTICAS DEL CICLO 2014-2019

El escenario político latinoamericano cambió alrededor de 2015. La izquierda retrocedió y las fuerzas conservadoras avanzaron. El desplazamiento del péndulo se asoció con la finalización de la impresionante década de crecimiento económico. Los precios de los productos que América Latina negocia en el mercado mundial se contrajeron y redujeron las tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB); algunos países, como Brasil o Argentina, tuvieron tasas negativas que amenazaron a las franjas más vulnerables de las clases medias y frenaron los progresos de los segmentos pobres.

Desprovistos de resultados de gestión, los gobiernos sumaron el descrédito moral de la corrupción. Ciertamente, la corrupción ha sido un mal endémico en la mayoría de los países. De ninguna manera puede considerarse nueva; a lo sumo, la misma transparencia y el fortalecimiento institucional que impulsaron la democracia, facilitaron la puesta en evidencia de los casos y los primeros enjuiciamientos de autoridades. Por otro lado, careció de un color político específico. Golpeó a los gobiernos de izquierda, porque predominaban, pero concernió igualmente a las gestiones de derecha, y abarcó a políticos de un amplio espectro —con el único denominador común de figurar entre los mejor posicionados para acceder al poder de acuerdo con las encuestas—.

Las continuidades se combinaron con las novedades. A la corrupción con un rostro nacional, asociada a los usos y costumbres de cada país, se añadió una transnacional que se concentró y resumió en el nombre de Odebrecht, la compañía brasilera especializada en infraestructura (no fue la única, aunque sí la más importante en la trama y la más visible por la cantidad de países en las que actuó, los montos que destinó y la sistematicidad y eficiencia gerencial para organizar los sobornos (Morales y Morales, 2019: 1-18).

El salto de escala fue posible por la interconexión económica creciente y el súbito caudal de fondos. De pronto, los gobiernos dispusieron de cuantiosos recursos y de una voluntad de renovar o crear infraestructura de envergadura (carreteras, aeropuertos, teleféricos, represas, inmuebles institucionales, entre otros), muy visibles y de buen rédito ante la población. Los montos de los sobornos se situaron en un rango muy superior a los acostumbrados, al punto que Odebrecht destinó miles de millones de dólares para estas operaciones. En la opinión pública, el volumen de los pagos ilegales agravó el delito. Por último, la corrupción tuvo una inédita faceta electoral, paradójicamente posible por el asentamiento de las rutinas de los comicios.

La devastación política del caso Odebrecht se relacionó con su estrategia: se coludió con autoridades y funcionarios, y para asegurar el éxito de las operaciones también aportó para las campañas de los candidatos presidenciales mejor situados, conocidos de antemano por la estabilidad política y con cronogramas electorales previsibles (en medida menor financió las campañas de parlamentarios clave, sobre todo en sistemas con voto preferente). Entonces, los delitos recayeron sobre las máximas cabezas políticas y partidarias. El daño quedó ilustrado dramáticamente en Perú, con las órdenes de arresto contra los expresidentes Alejandro Toledo, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski, el suicidio de Alan García, el encarcelamiento de Keiko Fujimori, dos veces finalista en la presidencial.

Las clases medias indignadas se rebelaron contra la corrupción y el despilfarro; desapareció la tolerancia de la época de la bonanza, que había permitido a varios gobiernos no sufrir mella en su popularidad, como en el caso de Néstor Kirchner (Ollier, 2010: 57-58). Su movilización tradujo asimismo el reclamo por la brecha entre las expectativas de progreso y las mejoras más lentas y modestas en los servicios públicos, la tensión entre niveles cada vez más altos de escolaridad y la traba en el acceso al trabajo formal, entre otras. Las manifestaciones se multiplicaron, convocadas por plataformas descentralizadas a través de redes sociales, con una impronta juvenil, sin líderes visibles, desconectadas de los partidos, con una consigna moral antes que política y una vocación pacífica, incluso creativa en sus modalidades.

Esas protestas, las mayores movilizaciones de la democracia, forzaron la renuncia del presidente guatemalteco Otto Pérez, acusado de dirigir una ramificada red de corrupción, a meses de finalizar su mandato (Torres Rivas, 2015: 4-15). Acorralaron al hondureño Juan O. Hernández, obligado a conceder la creación de una misión internacional de la OEA para luchar contra la corrupción y la impunidad (Mejía, 2019: 286-289). Destiñeron la Copa Mundial (2014) y las Olimpiadas (2016) en Brasil, las competencias de mayor prestigio internacional, logradas por Lula en los tiempos dorados de la economía, pero acusadas de ocasionar inmensos gastos cuando la coyuntura se volcó, lastrando la popularidad de la presidenta Dillma Rousseff (Meneguello y Arquer, 2018: 77-80). En una línea distinta, los jóvenes chilenos desafiaron el costo de la matrícula universitaria, prolongando el malestar de los estudiantes de secundaria de los años previos (Motter y Paz, 2017: 69-90).

En otros casos, las movilizaciones apuntalaron los esfuerzos de la institucionalidad judicial para enjuiciar y sancionar la corrupción (los ministerios públicos y los poderes judiciales cosecharon los frutos del afianzamiento de su autonomía frente a los gobiernos, si bien en muchos casos, la actuación también tuvo coloración política y ambiciones personales de los operadores de justicia). En una situación sin precedentes, expresidentes fueron detenidos por corrupción: Pérez en Guatemala, Antonio Saca en El Salvador, Alejandro Toledo en Estados Unidos para ser extraditado a Perú, Lula en Brasil; otros hallaron refugio en países terceros para eludir el castigo (Mauricio Funes de El Salvador; Rafael Correa de Ecuador, entre otros).

El tablero se hallaba presto para ser reordenado. El retroceso del oficialismo de izquierda benefició la derecha liberal, en una alternancia relativamente clásica, o a outsiders, cuyas campañas cuestionaron el sistema político, pero lejos de la línea ideológica de la ruptura de la década precedente. Al primer caso correspondieron Argentina con Mauricio Macri (2015); Chile con Sebastián Piñera (2017) —que sucedió por segunda vez a Bachelet— y Uruguay con Luis Lacalle (2019). En ellos casos, la candidatura gubernamental no se derrumbó; incluso, en Argentina y Uruguay, ganó la primera vuelta antes de caer por estrecho margen en la segunda (Tagina 2018: 32-35). Al segundo caso pertenece el caso emblemático de Nayib Bukele en El Salvador (2019). Se añadió, en paralelo, una tercera línea que moldeó las elecciones del periodo: las reelecciones conflictivas.

Cuando la elección se planteó como la alternancia de derecha, los candidatos de este campo prolongaron la imagen que los caracterizó desde el final del siglo XX: tecnocráticos, con vínculos con el sector empresarial, o

empresarios ellos mismos, convencidos de la necesidad del fortalecimiento de la economía de mercado y la inserción en la mundialización, enfrentados al modelo del socialismo del siglo XXI, con trayectorias partidarias de importancia variable.

El chileno Piñera (2009; 2017), el paraguayo Horacio Cartes (2013) y el argentino Mauricio Macri (2015) ganaron la Presidencia con la credencial empresarial (y, en algunos casos, en el tope de las fortunas de sus países). Pertenecieron al molde, aunque quedaron segundos, el boliviano Samuel Doria Medina en 2014, el ecuatoriano Guillermo Lasso en 2017 y el salvadoreño Juan Carlos Calleja en 2019. Como tecnócratas liberales se presentaron el peruano Kuczynski, ganador de los comicios en 2016, el mexicano José Antonio Meade del Partido Revolucionario Institucional (PRI), vencido en México en 2018.

Otra carta de esta corriente fue la de líderes jóvenes, herederos de una tradición partidaria con pergaminos. En Uruguay, el colorado Pedro Bordaberry (1960) y el nacionalista Luís Alberto Lacalle (1973), hijos de presidentes, fueron candidatos en 2014 y el segundo ganador en 2019 (Lewit, 2015: 126-129), en tanto que el rival de Rousseff en 2014, Aécio Neves (1960), fue nieto. Integrantes de las elites políticas fueron los presidentes Iván Duque (1976) de Colombia y Mario Abdo (1971) de Paraguay, ambos elegidos en 2018. Ciertamente no se trató de un rasgo novedoso, en la medida que las dinastías políticas han sido frecuentes en América Latina en todo el espectro político, un rasgo que confirma la importancia de la acumulación de capitales (económico, político, social y cultural) para construir los proyectos electorales.

Cuando el impulso del electorado fue la sanción de la corrupción, el rechazo a las elites políticas y al sistema de partidos, los candidatos exitosos llegaron de manera súbita y por vías tangenciales a la palestra principal. Se presentaron como los outsiders que barrerían un sistema corrupto, con un mensaje anti-partidario, bajo banderas políticas nuevas o poco conocidas —aunque ellos mismos tuvieran alguna carrera política, pero lejos de los principales reflectores—. Recordaron a los outsiders de la década previa, con la diferencia de que sus propuestas no se anclaban en la izquierda. En algunos casos, interrumpieron ciclos de alternancia en sistemas de partidos asentados que parecían dotados de estabilidad, como la rivalidad ARENA-FSML en El Salvador o la de PT-PSDB en Brasil.

Sobre esa ola llegó en 2015 el guatemalteco Jimmy Morales, conocido por su faceta de comediante, cuya escueta carrera política resultó una ventaja para empalmar con la voluntad de recambio, en un sistema político

de por sí volátil. En 2019, Nayib Bukele (1981), exalcalde de San Salvador, golpeó de lleno al bipartidismo surgido de los acuerdos de paz y hundido en acusaciones de corrupción que afectaron a expresidentes de ambos lados (FUSADES, 2019). En Brasil, en 2018, Jair Bolsonaro, exmilitar y diputado que jugaba en las franjas extremas y marginales de la derecha, aprovechó la crisis del PT que no pudo postular a Lula y la difícil presidencia de Michel Temer, vicepresidente y sucesor de Rousseff, pero de línea ideológica distinta. Se apropió del electorado del PSDB y cohesionó a los votantes que se definían por su rechazo al PT, convertido progresivamente en “el único sentimiento partidario relevante en la decisión del voto” (Ribeiro, Carreirao y Borba, 2016: 631; Borges y Vidigal, 2018: 53-89).

Por último, y de manera separada, la segunda década del siglo XXI vio la reelección de presidentes sin limitación de mandatos, con predominio de los alineados con el modelo chavista, comenzando en Venezuela por el propio Chávez, reelegido una segunda y tercera vez (2006, 2012), poco antes de fallecer, y de su sucesor Nicolás Maduro (2013; 2018). Siguieron las reelecciones de Morales en Bolivia (2009, 2014 y la fallida de 2019), Correa en Ecuador (2009, 2013) y Ortega en Nicaragua (2011, 2016). En una vertiente ideológica opuesta, en 2017, Hernández se reeligió en Honduras, luego de superar la prohibición constitucional mediante una sentencia judicial (como en Nicaragua y Bolivia, en una vía abierta en Costa Rica, con el doble matiz que ese fallo no contempló la reelección sucesiva ni favoreció al presidente en ejercicio. Treminio y Muñoz Portillo, 2019: 101-122).

Varias de estas elecciones se alejaron de la pauta colectiva latinoamericana en aspectos cruciales. Por primera vez desde la transición reaparecieron elecciones sin perspectiva de alternancia, en un muy grave retroceso democrático y electoral. Ellas se ligaron con la reelección sin límite, por una razón menos conceptual que de realidad política. Eludir la limitación indicó la voluntad de los mandatarios de permanecer en el poder y, en consonancia, se operó el deslizamiento hacia un juego controlado y cerrado de asfixia a la democracia (Levitsky y Ziblatt, 2020).

En Nicaragua, de manera tímida en 2011 y abierta en 2016 (Martí i Puig, 2018: 303-326) y en Venezuela en 2018, las candidaturas representativas de la oposición quedaron, en los hechos, excluidas por disposiciones de los órganos electorales o judiciales, subordinados al Poder Ejecutivo. Estas instancias adoptaron disposiciones que falsearon la competencia hasta restarle incertidumbre al resultado. El minado se produjo más en las fases iniciales de la competencia, menos visibles, que en el conteo de los votos (Briceno, 2023: 10). Las reelecciones de Ortega y de Maduro, rechazadas en el exterior y deslegitimadas adentro, provocaron serias crisis políticas postelec-

torales, que incluyeron violencia y enfrentamientos entre opositores y fuerzas de seguridad o con grupos civiles afines a los regímenes. Desde entonces, ambos países se consideran autoritarios (IDEA Internacional, 2021: 10).

En los otros casos, la reelección se asoció con procesos electorales cuestionados, de calidad técnica mediocre e imparcialidad en entredicho. En Honduras (2017) y Bolivia (2019), la oposición presentó libremente sus candidatos, pero debió librar batallas más desiguales que las habituales en el contexto de las reelecciones latinoamericanas. Los presidentes colocaron el aparato público al servicio de su proyecto, dispusieron de una inmensa ventaja en recursos y publicidad, contaron con organismos electorales sujetos a distintos grados de dependencia.

La protesta contra los resultados sacudió cimientos democráticos frágiles. En Honduras, hubo decenas de muertos. Se llegó a la paradoja de un presidente reelegido que controlaba todos los resortes del poder institucional, pero imposibilitado de avanzar su agenda, por falta de legitimidad. Para salvar en parte el impasse, el oficialismo y la oposición acordaron en consenso el rediseño de la arquitectura institucional, también exigida desde la sociedad (Asociación para una Sociedad más Justa, 2018), y, en los hechos, desestimaron una nueva postulación de Hernández. En Bolivia, la movilización derivó en la renuncia de Morales, la instalación de un gobierno de transición, la convocatoria a una nueva elección con un organismo electoral recompuesto, en medio de una crispada polarización sociopolítica (Romero Ballivián, 2022). Este conjunto de comicios se alejó del núcleo central de las evoluciones de la mayoría de las elecciones del periodo, cuyas características centrales pueden resumirse en siete ejes.

Las tendencias políticas y electorales del ciclo

El primer movimiento fue el señalado desplazamiento hacia el cuadrante derecho de la política. Al igual que en el ciclo anterior, hubo excepciones. La notable fue la victoria en México de Andrés Manuel López Obrador en su tercer intento, en 2018. Tras el agotamiento de las sucesiones entre el PRI y el PAN, el electorado viró hacia una izquierda con toques de la fase estatista del PRI (Serrano, 2018: 41-55). Se presentó como el adversario más firme del “sistema” y prometió la Cuarta Transformación mexicana (la primera en un siglo, después de dos en el siglo XIX y una en el XX). De hecho, evocó a los candidatos de izquierda de la década precedente, que compitieron varias veces antes de alcanzar la meta y todos favorecidos, a la

larga, por las tácticas del “voto del miedo” de sus contrincantes que los ratificaron, a ojos de la sociedad, como garantes de cambios profundos.

El regreso del liberalismo económico al poder se diferenció de su primera oportunidad, al cierre del siglo XX. Aquella vez, llegó con energía y rico en promesas de progreso: sus planteamientos no se aplicaban desde hacía décadas y con una legitimidad en el cénit por el derrumbe soviético. El retorno se hizo sobre una base discreta y cautas ofertas de políticas públicas antes que de remodelaciones profundas. El entorno había cambiado, en el mundo, por las dudas sobre el capitalismo luego de la crisis financiera de 2008 y el debate sobre la acentuación de las desigualdades (Piketty, 2013), en América Latina por los créditos de gestión que exhibió la izquierda. A su vez, el liberalismo ya había gobernado y asumía las limitaciones que impone la gestión.

El segundo fue la extensión de las primarias como mecanismo para designar las candidaturas presidenciales (Freidenberg, 2016: 31-91). La mutación fue notable desde el retorno a la democracia, cuando los liderazgos partidarios históricos se convirtieron automáticamente en aspirantes presidenciales. Cada vez más países exigen primarias y las sujetan a controles externos, ya sea porque las organizan las entidades electorales o por la posibilidad de plantear recursos efectivos ante esas mismas autoridades. El movimiento es general, igualmente visible fuera de Latinoamérica. La singularidad en la región es la obligatoriedad, la participación de los órganos electorales e incluso la apertura al conjunto de los ciudadanos como votantes.

La razón es doble. Influye la exigencia desde la sociedad y de sectores de los mismos partidos para que las organizaciones sean cada vez más democráticas e institucionales, lo que coloca las elecciones internas en un vértice relevante. Por otro lado, manifiesta el final de los liderazgos indiscutibles e indiscutidos, como los que predominaron en la transición. Las cartas se agotan a medida que se suceden las alternancias y no resulta evidente quién sería el heredero natural del liderazgo partidario, lo que convierte las primarias en un mecanismo aceptable para el conjunto de los jugadores. Varias terminan en un ejercicio ratificadorio sin suspenso, porque se inscribe una sola fórmula (por ejemplo, en 2019, en Argentina y Bolivia), o por la facilidad del triunfo. Otras son duramente disputadas, a veces tanto que se fisuran las organizaciones. A medida que las primarias se vuelven obligatorias, se relega la interrogante crucial de cuando eran facultativas, sobre si los partidos que las realizaban obtenían ventaja (Colomer, 2002: 117-135; Carey y Polga-Hecimovich, 2006: 530-543). De manera notoria, las primarias con estas características recargan la agenda de asuntos electorales, incrementan el costo de la política y probablemente refuerzan, como ha

sucedido en Estados Unidos (Zakaria, 2007), el peso de la notoriedad y la fortuna como factores decisivos de éxito.

En tercer lugar, las elecciones del periodo se celebraron en un ambiente de hondo malestar con la democracia y, más allá, con la situación misma de los países. Desde 2013-2015, los indicadores se desplomaron a los mínimos históricos del último cuarto de siglo (desde que las encuestas comparan a los países de forma anual o bianual, en particular, Latinobarómetro y LA-POP). A modo de ejemplo, entre 2018-2019 se tocó piso en la percepción de progreso; la satisfacción con la economía; el apoyo y la satisfacción con la democracia (Latinobarómetro 2021).

Esas inquietudes dan paso al cuarto rasgo saliente. La participación electoral continúa declinando, aunque sin caídas abruptas. La década de 2010 ha sido la de menor concurrencia, apenas por encima de 70%, ocho puntos por debajo de la fase 1985-1989 (Romero Ballivián, 2021: 50-51). Los modelos políticos y económicos se han desgastado. La corriente nacional popular, al menos en su variante clásica, no sobrevivió a la crisis económica simultánea al retorno a la democracia, tanto más que sus líderes concluyeron sus largas carreras. El liberalismo no satisfizo todas las expectativas de modernización, aunque guarda solidez para disputar las alternancias con la izquierda, en tanto que esta corriente retrocedió cuando concluyó la gran expansión económica y los escándalos de corrupción acorralaron a dirigentes emblemáticos.

Muchos votantes se desilusionan con la rotación de líderes, partidos, ideologías, esperan poco de los gobiernos y acogen escépticos el cambio de las gestiones. El desasosiego y la baja participación se vinculan con el quinto rasgo: la llegada de nuevas agendas al campo político y a las campañas electorales. Ciertamente, la económica permanece relevante y explica, en parte, el retorno liberal cuando se erosionó el crédito de la izquierda. A la par, emergieron la ética y la de reacción cultural. Por supuesto, en las campañas concretas estos factores pueden mezclarse, por lo que conviene distinguirlos conceptualmente.

La agenda ética giró alrededor de la honestidad y la lucha contra la corrupción. A lo largo de la historia latinoamericana numerosos dirigentes enarbolaban la honestidad como carta de presentación. La novedad vino de la exigencia simultánea en muchos países de que la renovación moral y la eliminación de la corrupción fueran la prioridad en la agenda pública y un determinante clave del voto. Propició el éxito de los outsiders que se presentaron como ajenos a los circuitos habituales de poder y prometieron barrer una corrupción e impunidad denunciadas y percibidas como sistémicas, mediante la destitución de autoridades sospechadas, el encarcelamiento

de los culpables, la elevación de penas y el recorte de privilegios —juzgados como un componente suplementario del malgasto— (incluso, algunos aventuraron mutilaciones o la pena capital para los corruptos. El enfoque justiciero prevaleció sobre la creación de mecanismos institucionales de fiscalización, menos llamativos para el electorado).

Sobre esos sentimientos cabalgaron los candidatos que rompieron los esquemas partidistas desgastados ante la opinión pública. Provinieron de líneas ideológicas diversas. Jimmy Morales en Guatemala en 2015 quebró la costumbre de que el segundo de la elección precedente ganara y se impuso de manera paradójica, con una candidatura ataviada con novedades, pero apoyada sobre fuerzas hostiles a la agenda de renovación moral —como ilustró su choque frontal contra la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG—. En México, López Obrador se asentó con la denuncia de la corrupción y la promesa de la austeridad republicana. Casi tres décadas del bipartidismo ARENA-FMLN se redujeron a añicos con la victoria de Bukele en El Salvador en 2019. De igual modo, Bolsonaro acomodó el choque entre el PT y la centro —derecha que progresivamente estructuró la política en Brasil (Santos y Tanscheit, 2019: 151-186)—. La fuerza de estas candidaturas destrozó sistemas partidarios que daban la impresión de solidez.

En cambio, la agenda de la reacción cultural tuvo mínimos antecedentes cercanos. Se construyó contra el “liberalismo cultural”, un conjunto de actitudes, comportamientos y medidas que cuestionaron ciertas costumbres y pautas de la moral sexual convencional y de la autoridad tradicional, en nombre de la autonomía del individuo y su derecho a una plena realización (Schweisguth, 2006). Esa sensibilidad marcó las evoluciones políticas y culturales de las sociedades desarrolladas en la onda de choque larga de los eventos de 1968, antes de ser acogida en los rangos juveniles y de alta educación de las capas medias y favorecidas de América Latina. Las reivindicaciones del feminismo en el campo político, profesional y sexual incluyendo el aborto; la laicidad; el pluralismo cultural; el matrimonio homosexual; los derechos de la comunidad de personas lesbianas, gay, bisexuales y transgénero; la educación sexual en las escuelas, constituyeron elementos frecuentes de la agenda del liberalismo cultural. Si bien parte de una vertiente distinta se emparentó con la sensibilidad ecológica pues varios grupos sociopolíticos los impulsaron simultáneamente.

La adopción de las primeras medidas públicas en esa dirección, o simplemente la apertura del debate sobre ellas, provocó una movilización de rechazo que halló eco. Tomando como referencia la situación norteamericana, antes que la europea, probablemente más secular, hubo llamados

a plantear una “batalla cultural” que diera agenda a una “nueva derecha” (Laje, 2022). El énfasis en los valores tradicionales propulsó el ascenso de candidaturas de defensa del orden convencional alrededor de la denuncia de la “ideología de género”, el “marxismo cultural”, la defensa de la familia heterosexual o “natural” y, en trasfondo, la religión —más que de la Iglesia, sobre todo porque el impulso, las redes y los liderazgos fueron primero más evangélicos que católicos—.

Pocas candidaturas fueron marcadas, sino explícitamente, religiosas. Si se deja de lado a las formaciones demócrata-cristianas, de antigua presencia, los partidos de base confesional emergieron al final del siglo XX. Acompañaron la consolidación y expansión de las iglesias evangélicas que, de una actitud de retiro del mundo, pasaron al voluntarismo de plasmar su visión en la esfera pública (Pérez Guadalupe, 2017). Evocaron rasgos de los partidos “neoclericales” escandinavos o de la derecha religiosa republicana en Estados Unidos, opuestos a los compromisos sobre las “cuestiones de sociedad” y más prestos a afirmar su identidad que la democracia-cristiana (Seiler, 2003: 79-81).

Su discreto rendimiento electoral confirmó que una candidatura evangélica no atrae automática y masivamente el voto de los prosélitos (Pérez Guadalupe, 2020: 1-29). Ciertamente, ese movimiento logró una presencia parlamentaria sostenida en Brasil o Colombia (Velasco, Torres y Burgos 2018: 277-281; Lacerda, 2020: 257-270). Algunos descollaron al calor de coyunturas especiales. En Costa Rica, el pastor Fabricio Alvarado del Partido de Restauración Nacional (PRN) ganó la primera vuelta presidencial en 2018. Su baja intención de voto se disparó después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se pronunció favorablemente sobre el matrimonio homosexual ante una consulta de Costa Rica (Zúñiga, 2018: 272-276). Cayó derrotado en la ronda decisiva ante una alianza que, de la izquierda a la derecha, defendió un enfoque laico de la vida social.

Más común fue que las candidaturas, sin partir de una base explícitamente religiosa, recogieran esas aspiraciones o forjaran alianzas con sectores evangélicos y movimientos conservadores. Tales entendimientos resultaron decisivos para los triunfos del “No” en el referéndum sobre el acuerdo de paz en Colombia en 2016 (Velasco, Torres y Burgos, 2018: 281-282), de Hernández en Honduras o de Bolsonaro en Brasil, donde el enraizamiento evangélico es potente en la arena legislativa, local e impacta sobre los discursos aceptables en la escena pública (Oualalou, 2018; Campos Machado, 2020: 271-286). El afianzamiento en el ámbito presidencial tuvo un correlato, de menor envergadura, en las listas parlamentarias. Aunque lo habitual fue el anclaje en la derecha, hubo excepciones, más dictadas por

consideraciones de táctica electoral que de realineamiento ideológico, como la integración del evangélico Partido Esperanza Social (PES) en la coalición de López Obrador en México en 2018 (Garma, 2019: 41-44).

La agenda ética como la de la reacción moral revelan transformaciones de las sociedades latinoamericanas. La primera fue enarbolada por las capas medias urbanas extendidas, en especial en los segmentos juveniles. Sugiere el fortalecimiento de valores post-materialistas, es decir desvinculados de las luchas por los salarios, el reparto de la riqueza, la propiedad de los medios de producción, entre otros. La “transición cultural”, iniciada en las economías avanzadas, poseyó allí también la impronta de las cohortes juveniles (Inglehart, 1993). Su movilización electoral se ha dado, en numerosas oportunidades, al margen de estructuras partidarias consolidadas. La agenda de la reacción moral se sitúa igualmente fuera de la lógica económica, lo que le permite cortes transversales en la sociedad, incluyendo sectores populares, como ocurrió en 2019 en Bolivia, donde la candidatura del pastor Chi penetró en las comunidades del altiplano en desmedro del MAS (Romero Ballivián, 2022: 38-39). Posee un rasgo paradójico: moviliza a grupos numerosos alrededor de situaciones estadísticamente marginales (por ejemplo, el matrimonio homosexual o la identidad de personas trans), aunque, de alto impacto simbólico.

El sexto rasgo del periodo es la desaparición de Venezuela como referencia en las campañas. Tras más de una década de haber polarizado y convertido a numerosos comicios en el termómetro de los avances o los retrocesos de su causa, Venezuela dejó de ser un polo estructurador para las fuerzas políticas. Su influencia se contrajo de manera inversamente proporcional al agravamiento de la crisis socioeconómica, política y migratoria, y la evaporación de los medios para sostener una red de movimientos aliados. Ningún candidato relevante reivindicó cercanía con esa línea; la descalificación del adversario como “chavista” permaneció (por ejemplo, contra Petro en Colombia en 2018, sin duda por la importancia de la relación con Venezuela, la de mayor relevancia para ese país en Sudamérica (Pizarro, 2018: 13-23). Sin embargo, el impacto de esas acusaciones decayó entre los votantes. La consecuencia fue la progresiva renacionalización de los contextos de campaña.

Por último, los formatos de campañas cambiaron de manera significativa. Durante la transición a la democracia las campañas se sostuvieron sobre las estructuras partidarias, las giras de los candidatos, las concentraciones en espacios públicos, el despliegue de militancias para convencer a los votantes, las alianzas estructurales con grupos organizados (sindicatos, gremios profesionales, entre otros). Por supuesto, esas acciones todavía continúan,

con un valor estratégico disminuido. El final del siglo XX correspondió al ascenso de la televisión como el espacio central de las campañas que, a su vez, se profesionalizaron con la llegada de las encuestas y de expertos, que asesoran de un país al otro. Los costos de las campañas probablemente se incrementaron, en todo caso, se centralizaron en las direcciones nacionales y los recursos se destinaron principalmente a los medios audiovisuales. El papel —y los recursos— de la militancia se achicó.

Alrededor del tercer lustro del siglo XXI, surgió otra arena: las redes sociales virtuales, a medida que el Internet se convirtió en una tecnología cotidiana utilizada por poblaciones cada vez más amplias, al menos en las ciudades. Las anteriores tácticas de campaña no desaparecieron, pero cedieron influencia. Algunos candidatos armaron sus campañas por medio del Internet, saltándose el papel intermediario de los medios de comunicación e incluso de las estructuras partidarias, para llegar directo al electorado. Dirigente en un partido marginal, Bolsonaro construyó su notoriedad en YouTube (Fischer y Taub, 2019: 1-5) y durante la campaña tuvo mínima presencia publicitaria en los medios audiovisuales. Por su parte, Bukele, que recién logró participar con el tercer partido en el que registró su candidatura en 2019, también desplegó lo esencial de su campaña mediante las redes sociales y desplazó a un bipartidismo que parecía sólido.

Las redes favorecieron la difusión de mensajes segmentados con precisión a costos notablemente bajos, al menos en comparación con la pauta publicitaria. Al mismo tiempo, reforzaron la primacía del candidato sobre la organización política al generarle un vínculo directo con la población. Multiplicaron y descentralizaron los escenarios políticos, fracturando la preeminencia que, hasta entonces, tuvieron los medios de comunicación tradicionales y las instituciones. De manera simultánea, permitieron la proliferación de noticias falsas, difamaciones o acosos digitales que circularon de manera instantánea, con capacidad de llegada a círculos amplios, aunque muchos funcionando como burbujas de creencias y convicciones. Sometieron a las campañas a niveles de estrés desconocidos y al elector a la intrincada tarea de separar la verdad de lo falso —en caso de que tuviera la voluntad de hacerlo—.

Una mención final y aparte requiere la derrota de Macri en la presidencial argentina de 2019. Por primera vez en el siglo XXI desde la no reelección de Hipólito Mejía en República Dominicana en 2004, un presidente fracasó en continuar en el poder. Al igual que su colega dominicano, Macri fue vencido en medio de una crisis seria, con un cóctel de decrecimiento, inflación, aumento de la pobreza, el endeudamiento externo y las desilusiones. Anunciaba la llegada de un nuevo ciclo.

III. LOS PREÁMBULOS DEL CICLO ELECTORAL Y LOS REAJUSTES DEL CALENDARIO

1. *Un ciclo electoral en un ambiente deteriorado y caldeado*

El ciclo electoral que se abre en 2020 se sitúa bajo la sombra de la pandemia por numerosas razones, que exceden el impacto sanitario. Justamente porque las consecuencias no se limitan a la (dramática) contabilidad de contagios, hospitalizaciones o decesos en las sucesivas olas, concierne el periodo que se extiende de 2020, cuando llega a América Latina, hasta 2023 y más allá, cuando ya la mayoría de la población fue vacunada, las restricciones formaron parte de un repertorio pasado y la vida social recuperó su aspecto previo a la enfermedad.

Este abordaje se justifica por el impacto de la pandemia sobre todas las áreas de la sociedad, siendo, las más relevantes para este estudio, las económicas, sociales y políticas. El desequilibrio económico fue de un alcance inusitado, con el mayor desplome latinoamericano y mundial en un siglo. En 2020, la economía mundial se contrajo en un 3% (Banco Mundial, 2022: 1). Ciertos sectores colapsaron, como el turismo. El comercio entre países se redujo. Se perdieron decenas de millones de empleos. El sector formal y empresarial quedó atenazado entre la obligación de cubrir las planillas y una actividad reducida, a veces a niveles mínimos (Bárcena, 2021: 62-87). Los gobiernos latinoamericanos procuraron paliar los efectos de la parálisis por medio de la inyección de recursos, sobre todo para el consumo.

El rebote económico en 2021, a medida que se descomprimieron las restricciones, las fronteras se reabrieron, las cadenas de producción se rearticularon y las sociedades expresaron su voluntad de cerrar una época traumática, no constituyó el cierre de un paréntesis. La recuperación fue desigual, entre países, como entre sectores; una fracción de los empleos se perdió definitivamente, otros no se crearon, penalizando sobre todo a los jóvenes que aspiraban a insertarse. La incipiente alza de la economía mundial se frenó con la invasión de Rusia a Ucrania (2022). Resurgió la inflación, una sombra que parecía un recuerdo histórico —salvo en Venezuela y Argentina— y el aprovisionamiento de productos esenciales como los hidrocarburos y los cereales atravesó una fase crítica.

El daño social fue de igual magnitud. La pobreza mundial aumentó por primera vez en una generación (Banco Mundial, 2022: 1). La situación de los sectores vulnerables se degradó; grupos que accedieron recientemente a los estratos medios sintieron la amenaza del retroceso. Otros daños se

sentirán por largo plazo, como deserciones escolares definitivas como consecuencia de las escuelas cerradas, retroceso sanitario por la ausencia del acceso a los servicios o las vacunas infantiles, indocumentación por la atención suspendida, etcétera. La precarización se extendió y los más perjudicados fueron siempre los grupos en la base. Las sociedades sufrieron y el impacto se sintió hasta en la salud mental.

El corolario fue el desgaste acelerado de los gobiernos. En un primer y pasajero momento de la pandemia, la popularidad mejoró, como reflejo de un movimiento de cohesión nacional ante una amenaza nueva, desconocida y mortal; de alguna manera, como ocurre en el estallido de las guerras. En República Dominicana se propuso conformar un gabinete de unidad nacional, pero el gobierno no dio curso al planteamiento (Pérez y Rubiera, 2020: 308) Luego, la misma duración de la pandemia erosionó esa unidad (Sosa-Villagarcía y Hurtado, 2021: 71-91). Las medidas se criticaron, según las áreas, por insuficientes o por excesivas, se sospechó de las intenciones gubernamentales; la caída económica y social agotó la paciencia de la población, peor si ocurrieron escándalos, de corrupción o de acceso privilegiado a las primeras vacunas. Las instituciones se juzgaron desfasadas o incompetentes para encarar las aristas de la crisis multiforme.

Este deterioro ocurrió en una fase descendente de la confianza ciudadana en la democracia, sus actores, reglas e instituciones. Los valores en esa materia habían marcado mínimos en las últimas décadas, tal como exhibían las encuestas previas a 2020. Los datos recogidos en la pandemia indicaron que la tendencia se mantuvo. Los datos del Latinobarómetro de 2020 ilustran la situación. El apoyo a la democracia quedó en 49%, por debajo del 50% o más que había obtenido desde 1995 hasta 2018; la insatisfacción con ella llegó a 70%. La sensación de que se vive en una democracia con grandes problemas alcanzó 45% y sólo una minoría cree que se gobierna a favor del pueblo. La indiferencia ante el tipo de régimen —democrático o autoritario— volvió a situarse por encima de 25% y el apoyo a un gobierno militar en caso de dificultades estableció el récord de 31%. En consonancia, creció la tolerancia para que el gobierno se comporte autoritariamente en la medida que resuelva problemas. Los jóvenes registraron el menor apego a la democracia.

Las opiniones críticas volcaron a la gente a las calles. A menudo, las protestas estallaron contra una medida específica, pero la movilización se amplió a medida que se agregaban sectores disconformes, hasta poner en tela de juicio el funcionamiento del Estado o de la sociedad. Varias de esas movilizaciones carecieron de un centro político o social unificado, menos de un liderazgo personificado. Se activaron y prosiguieron gracias a coordi-

naciones por medio de las redes sociales. En general, rechazaron cualquier intento de los partidos o de actores institucionales de hablar en su nombre, lo que también complicó a las autoridades para encontrar interlocutores representativos. Las respuestas estatales variaron, pero, a menudo, quedó un saldo cruento y un Estado cuestionado.

Algunas de las manifestaciones estallaron poco antes de la pandemia, en las postrimerías de 2019. En la habitualmente tranquila Costa Rica, los sindicatos confrontaron al Estado por la reforma fiscal. En Ecuador, se produjeron contra la austeridad, en particular la eliminación de la subvención a los carburantes, decidida por el gobierno de Moreno y tuvieron como protagonistas a los indígenas. En Chile, la chispa fue la subida del precio de los pasajes de metro y hubo un nítido rostro juvenil. La salida precipitada hallada por la institucionalidad fue un plebiscito para decidir la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Si bien las mismas restricciones que impuso la pandemia limitaron la movilización social, en varios países, las personas siguieron desafiando al Estado en las calles. En Colombia, la agitación comenzó antes de la pandemia, pero se reactivó con una presencia intensa de sectores populares urbanos. En 2022, Panamá vivió su ola más crítica de movilizaciones del periodo democrático.

2. Desajustes de calendario y reorganización de la jornada de votación

En ese telón de fondo, inicia el ciclo electoral de la pandemia. Antes de analizar sus rasgos políticos, es indispensable apuntar dos características de los comicios de ese periodo por su singularidad histórica. Por un lado, la pandemia produjo una ola de postergación de las elecciones, que no fue exclusiva de América Latina. Por otro lado, el conjunto de las actividades electorales requirió un rediseño para encarar el desafío de la pandemia.

De manera excepcional, a partir de marzo de 2020, todas las elecciones latinoamericanas de ese año se aplazaron, como consecuencia de los confinamientos y restricciones en la actividad social y en tanto se tuviera claridad y certeza sobre cómo organizarlas de manera segura. Se retrasaron las presidenciales de República Dominicana y Bolivia, también comicios municipales o locales (Uruguay, Brasil, México y Paraguay, que los postergó un año) y el referéndum sobre la Constituyente chilena (Pinillos et al., 2022).

El aplazamiento osciló entre dos meses (República Dominicana) y, más frecuentemente, alrededor de un semestre. Independientemente del lapso, el reacomodo de las fechas fue delicado, pues, a menudo, los mandatos de

las autoridades tienen límites explícitos, a veces de rango constitucional. En la mayoría de los casos, la decisión se consiguió en un cierto consenso político e institucional para introducir los ajustes constitucionales o legales pertinentes, excepto en el caso boliviano, donde se produjo en una crispación severa que incluyó varias prórrogas y puso en entredicho la posibilidad misma de la celebración de los comicios (Bellot, 2021: 113-142).

Por otro lado, los organismos electorales debieron rediseñar cada paso logístico para prevenir que las actividades, que movilizan millones de personas se conviertan en focos de propagación del virus (Instituto Nacional Electoral; Centro de Asesoría de Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2020). En efecto, aun antes de la jornada de votación se necesitaban medidas de seguridad sanitaria en la capacitación de los miembros de mesa, la distribución del material, entre otros. Para el domingo electoral, se repartió material de protección (mascarillas, alcohol en gel, entre otros), se estableció distancias mínimas entre votantes, garantizó espacios con ventilación suficiente, lo que se acompañó de la creación de más recintos de votación y, a veces, la segmentación de horarios para distribuir el flujo de votantes. Destacó la capacidad de los organismos para incorporar con eficiencia las innovaciones en plazos breves. Los resultados dejaron evidencia de que las jornadas electorales no inciden negativamente en la evolución de los contagios del coronavirus.

Las pruebas superadas en 2020 resultaron una lección decisiva para que en 2021 los sistemas políticos opten por mantener las fechas de los procesos y ahorrarse el malabarismo de jugar con los plazos de los mandatos. Salvo un mínimo aplazamiento de semanas de la elección de constituyentes chilenos, ningún cronograma electoral se modificó por la pandemia.

IV. LAS TENDENCIAS POLÍTICAS Y ELECTORALES DEL CICLO ELECTORAL DE LA PANDEMIA (2020-2023)

En el ciclo electoral de la pandemia se identifican ocho tendencias políticas y electorales centrales: la disminución de la participación; las dificultades del oficialismo para defender su balance ante el electorado; la predominancia de la alternancia, sea hacia la izquierda o en favor de candidatos ajenos al sistema tradicional; los altos niveles de indecisión del electorado; la consolidación de nuevas agendas en el campo político; el agravamiento de la polarización; la consolidación de las redes sociales como espacio de campaña y un cuestionamiento de alcances inéditos a la institucionalidad electoral.

En el mundo, de febrero 2020 a febrero 2022, mermó la participación electoral. Se produjeron retrocesos en dos tercios de los casos (IDEA Internacional, 2021). América Latina no escapó a la tendencia global, por razones vinculadas con la enfermedad y por factores políticos. En realidad, se combinaron dos movimientos, la estabilidad de las cifras en la mayoría de los casos, con aumentos o descensos leves, y el récord de abstención en pocos, pero significativos casos. En Brasil disminuyó 0.6 puntos. Hubo incrementos modestos, +0.5 puntos en Bolivia, +0.6 en Chile, + 2 en Paraguay, +2.7 en Colombia, donde, sin embargo, estableció la marca más alta en más de cuatro décadas, incluso superada en la segunda ronda. El avance en Honduras (+11.1) debe ser considerado con precaución pues se asoció con la creación de un nuevo padrón, más moderno y seguro tecnológicamente, pero que no consiguió incorporar oportunamente a toda la población adulta.²

La pandemia tuvo un impacto general en la región. El temor al contagio disuadió a ciertas personas de asistir, por más que los organismos electorales ofrecieran garantías de cuidado. Es difícil precisar el peso de esa variable, pero, el sentido general de la evolución indica su importancia, que pudo modularse según valoraciones políticas. Una elección considerada poco atractiva en su oferta carecía de incentivos para vencer el temor del contagio.

En efecto, la variable política también pesa. Por un lado, el descenso de la participación no surgió con la pandemia, se inscribe en una línea de fondo: la década de 2010 fue la menos participativa desde 1985, subrayando la distancia de la ciudadanía con los actores políticos y las instituciones (Romero Ballivián, 2021: 50). El deterioro de algunos sistemas políticos y la fragmentación partidaria se hizo aún más evidente e impulsó la abstención. Perú fue un caso extremo de la crisis: desde la presidencial anterior, en 2016, se sucedieron cuatro presidentes, se disolvió el Congreso y se organizó un referéndum sobre reformas políticas. La oferta de candidaturas en 2021 no entusiasmó a una población apática y escéptica, como mostró la atonía de las cifras de apoyo en las encuestas. Los candidatos que llegaron a la segunda vuelta no concentraron juntos ni un tercio de los sufragios (Muñoz, 2021: 283-305).

La segunda tendencia fue el descalabro del oficialismo. Los efectos de la pandemia aceleraron y acentuaron el palpable descontento en América Latina con el rendimiento de la política, la sociedad, la economía. Los

² El rasgo saliente fue el récord de menor concurrencia a las urnas desde el inicio de la transición en República Dominicana (-14.4 puntos y 55.2% de participación) Perú (-12.9 puntos y 70%) y Costa Rica (-5.6 puntos y 60%).

gobiernos constituyeron el chivo expiatorio de las fallas estructurales y los daños multiformes de la pandemia —sin ignorar, por supuesto, sus yerros y el efecto corrosivo de escándalos de corrupción en la compra de productos o servicios vinculados con la enfermedad o en el acceso privilegiado a las vacunas—.

El oficialismo perdió en todos los comicios presidenciales, salvo dos excepciones. En Paraguay en 2023, el triunfo de Santiago Peña del oficialista Partido Colorado implicó la séptima victoria en ocho justas, un hito del que ningún otro partido latinoamericano puede jactarse. En ese sentido, fue simultáneamente excepcional y rutinario para un partido de rasgos predominantes ante su tradicional adversario liberal, en uno de los últimos bipartidismos históricos vigentes en la región (Filártiga, 2016: 193-233). En Nicaragua en 2021, fue la elección la que perdió cualquier atributo democrático y Ortega se reeligió luego de encarcelar o exiliar a cualquier adversario de riesgo. De este modo, en casi todos los países con elecciones en 2020 y 2023, la popularidad presidencial se situaba en niveles mínimos en 2020: en Bolivia, Añez, 21%; en Honduras, Hernández, 18%; en Chile, Piñera, 15%; en Costa Rica, Alvarado 14% y en Ecuador, Moreno, 9%. Esos guarismos correspondieron a los más bajos en el siglo XXI (Latinobarómetro, 2021: 48).

La extrema debilidad gubernamental tuvo diversas manifestaciones, siendo la primera la decisión del presidente de no competir. En Bolivia, cuesta abajo en las encuestas, Añez retiró su candidatura y pidió frenar el regreso del MAS al poder. En Ecuador, Moreno desistió de entrada, igual que Fernández en Argentina. En un contexto polémico, también se abstuvo el hondureño Juan O. Hernández, que había roto el candado de la prohibición de la reelección en 2017, pero se encontraba debilitado y acorralado, tanto interna como externamente. Otra forma fue la ausencia del partido oficialista en la papeleta. En Colombia, Iván Zuluaga, designado por el Centro Democrático (CD), desistió de continuar tras la celebración de las primarias, en las cuales no participó, y allanó el camino para otro candidato de la derecha, Federico Gutiérrez. Luego, de forma más sonada, cuando el presidente buscó la reelección, la perdió. Si la tasa de éxito en esa operación superaba el 90% en América Latina, las nuevas condiciones cobraron factura. Bolsonaro se convirtió en el primer presidente brasileño que fracasó y, frente a ese dato inédito, pesó poco que cayese superado por un margen estrecho en la segunda ronda.

Cuando el partido oficialista compitió, los resultados fueron entre malos y pésimos. En Costa Rica, el Partido Acción Ciudadana (PAC) se desplomó a 0.6% y quedó sin bancada parlamentaria (Ovares, 2022: 260). En Chile, la coalición gubernamental terminó cuarta (12.7%), con un candidato,

Sebastián Sichel, que ganó la primaria en calidad de independiente. El oficialismo se mantuvo competitivo y ocupó el segundo lugar en República Dominicana y Honduras, donde, aun así, las derrotas pusieron fin al largo dominio del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) y del Partido Nacional (PN) respectivamente. En el país insular, el efecto de la pandemia, sentida apenas un par de meses antes de los comicios, fue, sin duda, menor que el desgaste de cuatro gestiones sucesivas, agravado por la ruptura del PLD tras su primaria, cuando su mayor referente del siglo XXI, Leonel Fernández abandonó la organización.

La contracara fue el triunfo de la oposición, que marcó la tercera tendencia, con dos variantes: el retorno del péndulo a la izquierda y el éxito de líderes externos al sistema de partidos tradicional; eventualmente, las dos pudieron combinarse en una candidatura. El primer movimiento se produjo a contramano de la llegada de la derecha al poder a partir del tercer lustro, cuando la izquierda había sufrido el final de la década económicamente propicia. La principal excepción la dio Guillermo Lasso en Ecuador, figura de la banca y promotor de una visión liberal de la economía. Coronó con éxito su tercer intento, a pesar de que cosechó su apoyo más bajo en la primera vuelta y tuvo que remontar una diferencia importante para ganar en la segunda (Bustamante y Medina, 2021: 148-149). Aunque Moreno rompió con Correa y condujo una política distante del expresidente, fue la primera vez desde 2006 que, en las urnas, el electorado optó por un candidato opuesto al movimiento de Correa. En menor medida, por su perfil de menor carga ideológica, también pertenece a esa corriente Luis Abinader, ganador de la presidencial dominicana en 2020.

El escenario para las organizaciones conservadoras para mantener el gobierno fue malo pues la situación económica empeoró y se complicó con la pandemia. En ese sentido, el paso por el gobierno se redujo, en general, a una sola gestión. Con viento favorable, la izquierda retornó. En Bolivia, el MAS regresó tras haber sido desalojado del gobierno por la crisis postelectoral de 2019, cerrando el paréntesis del régimen transitorio de Añez, con promesas que evocaban la prosperidad y estabilidad de los lustros que gobernó. El perfil del candidato Luis Arce, ministro de economía de Morales, apuntalaba ese mensaje. En 2022, en Brasil, la coalición alrededor del Partido de los Trabajadores (PT) y de Lula reanudó su historia de éxito electoral (cinco triunfos en seis presidenciales en el siglo XXI).

Asimismo, llegaron formaciones de izquierda que no habían gobernado. Pedro Castillo, candidato de Perú Posible, un partido de izquierda hasta entonces marginal ingresó inesperadamente a la segunda vuelta, en la cual aventajó por mínimo margen a Keiko Fujimori. En Honduras, se impuso

Xiomara Castro, esposa del expresidente Manuel Zelaya, y primera mujer en acceder al cargo. Abanderó a Libre, escisión del centenario Partido Liberal, organizado luego del derrocamiento de su esposo. Su llegada consumó el final del bipartidismo tradicional, tanto más que lo hizo en alianza con Salvador Nasralla, un popular presentador de televisión, y respaldada por movimientos sociales de izquierda. En Chile, concluyó igualmente la alternancia entre las fuerzas de la antigua Concertación y de la derecha que marcó las primeras tres décadas de la democracia. Ganó Gabriel Boric, proveniente de la izquierda estudiantil, distante del histórico Partido Socialista, y se convirtió en el presidente más joven del país.

El éxito de los *outsiders*, visible ya antes de la pandemia, se confirmó y se consolidó. Personas con cortas trayectorias políticas, desconocidas para la mayoría del electorado al inicio de las campañas, desprovistas de implantación, al mando de siglas con poca historia socavaron sistemas partidarios, unos visiblemente frágiles, otros, en apariencia, sólidos. Castillo, maestro rural de la sierra, con escasa trayectoria, pasó en algo más de un mes del anonimato a la segunda vuelta. encabezar las encuestas y logró un apretado triunfo sobre Keiko Fujimori en la segunda vuelta. Un poco conocido Boric venció en la segunda vuelta a José Antonio Kast, en la otra punta política, pero, igualmente alejado de los emblemas tradicionales. El costarricense Rodrigo Chaves, de fugaz trayectoria pública, ganó en la ronda decisiva a José Manuel Figueres, básicamente contraponiéndose como el hombre nuevo frente al adalid del antiguo sistema político.

El *outsider* no proviene exclusivamente de un campo ideológico ni todos llegan necesariamente para sacudir los cimientos del orden establecido, si bien todos comparten la promesa de un nuevo momento o, al menos, de ser distintos de un statu quo que ya no despierta ilusiones o de una elite política descrita como corrompida y ajena a las preocupaciones y sufrimientos de la comunidad nacional.

El caso colombiano ilustró el entrecruzamiento de estas múltiples líneas de fuerza en una sola elección. En 2022, en su tercer intento, el candidato de izquierda Gustavo Petro consiguió su mejor resultado en la primera vuelta y se impuso en la segunda. Integró la dupla con Francia Márquez, afrocolombiana de los sectores más excluidos de la sociedad. El binomio recogió el rechazo a la gestión gubernamental de Duque y la aspiración al cambio social, consiguiendo el primer gobierno de izquierda, un viraje de dimensiones históricas. Derrotó en la segunda vuelta a Rodolfo Hernández, un candidato que se colocó, de manera aún más contundente, como la figura antisistema, sin pertenecer a la izquierda.

La tercera tendencia es la notoria indecisión del electorado hasta poco antes de la jornada. En realidad, esa figura aplica a aproximadamente la mitad de los casos. En la otra mitad, los dos primeros lugares estaban fuera de discusión desde el inicio de la campaña, aunque, por supuesto, pudiese haber dudas sobre el ganador o la correlación final de fuerzas. Se anticipaban los duelos entre Luís Abinader y Gonzalo Castillo en República Dominicana, Luís Arce y Carlos Mesa en Bolivia, Xiomara Castro y Nasry Asfura en Honduras, Lula da Silva y Jair Bolsonaro en Brasil o Santiago Peña y Efraín Alegre en Paraguay.

En cambio, la apatía y el escepticismo del electorado ante la oferta se sintió en otros países. A meses, incluso semanas de la presidencial, las encuestas mostraban una alta dispersión de las intenciones de voto, bajas y oscilantes preferencias, por lo que varios candidatos podían ser los finalistas. El rasgo ganó visibilidad en sistemas partidarios descompuestos. En el desorganizado, volátil e imprevisible sistema de partidos de Perú, casi cualquier resultado era posible, pues, a semanas de los comicios, en las encuestas la incertidumbre “alcanzaba a los diez primeros puestos” (Incio, 2022: 373). En Costa Rica, el escenario era apenas mejor: “las preferencias se concentraban en seis opciones políticas, empero ninguna superaba el 20% de intención de voto” (Ovares, 2022: 261). En Colombia, Petro debió aguardar hasta la jornada electoral para conocer a su adversario de la segunda ronda y enfrentó a Hernández, de inesperado ascenso en la recta final. Por su parte, en Chile, el reacomodo a favor de Kast, inesperado ganador de la primera vuelta se produjo al final, después de partir de una base modesta.

La cuarta tendencia fue la recomposición de las agendas. Por un lado, se consolidó la agenda de reacción moral. Fuerzas conservadoras, antiguas o recientes, dejaron de enfatizar propuestas económicas, relegadas a los programas, poco rentables en un escenario de deterioro económico y escepticismo con las recetas liberales. Se recostaron sobre valores tradicionales, como la familia, el matrimonio, la religión, las costumbres nacionales e identificaron como enemigos la “ideología de género”, el matrimonio igualitario, el aborto o, en otras vertientes, lo “políticamente correcto” o el “globalismo”. Uno de los principales exponentes fue Bolsonaro que tejió alianzas explícitas con el movimiento evangélico, acusó a Lula de ser “abortista” e incluso lo forzó a tener que dirigir una carta abierta a esa corriente religiosa para defenderse. En Paraguay el conservador Partido Colorado incorporó la lucha contra la “ideología de género” como una de sus líneas discursivas importantes.

El surgimiento de esas propuestas se inscribió en un contexto social e internacional amplio. Fuera de la región, prosperaron movimientos de

esa índole, siendo paradigmática la remodelación del Partido Republicano bajo el liderazgo de Donald Trump (Levitsky y Ziblatt, 2020: 67-87), que se acompañó, como símbolo, de la revisión de la célebre sentencia *Roe vs. Wade* sobre el aborto por la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos (2022). Asimismo, importantes actores adoptaron posturas conservadoras. La Iglesia católica, del progresismo social en el impulso del Concilio Vaticano II, retornó a la preservación de los valores tradicionales y entró en mayor sintonía política y cultural con el movimiento evangélico.

En el desplazamiento del péndulo hacia la izquierda que se dio en el ciclo presidencial de la pandemia, perdieron los candidatos que recalcaron esa línea proselitista, como Kast en Chile, Rafael López Aliaga en Perú y Fabricio Alvarado en Costa Rica (ambos terceros) pero la colocaron en el debate público. El apoyo les permitió mantener vigencia y cosechar éxitos pronto: López Aliaga ganó la alcaldía de Lima (2022), en tanto que el Partido Republicano de Kast triunfó en la segunda elección de constituyentes chilena (2023).

En paralelo, pero desde flancos contrapuestos, se promovieron agendas hasta entonces marginales y secundarias, asociadas con la ecología, la protección del medio ambiente o la limitación de actividades extractivas, o, en otra dimensión, la extensión de derechos, en especial de mujeres, minorías sexuales o grupos étnicos. La campaña de Yaku Pérez las combinó para rechazar tanto el liberalismo como la visión desarrollista y estatista de Correa; así rebasó el voto de enclave étnico, y cerca estuvo de alcanzar la segunda vuelta ecuatoriana en 2021 (Bustamante y Medina, 2021: 148-149). Sin constituir el centro de su planteamiento, en Honduras, Xiomara Castro multiplicó guiños hacia el movimiento feminista, de jóvenes, ecologistas, defensores de derechos humanos o artistas, que se aglutinaban en Libre (Salomón, 2022: 139). En Colombia, Petro prometió frenos a la extracción petrolera y la candidatura vicepresidencial de Márquez constituyó un símbolo de inclusión de segmentos históricamente relegados, tanto más que fue acompañado de mensajes fuertes.

La quinta línea fue la polarización exacerbada, en parte alimentada por las nuevas agendas que son menos de políticas públicas que de valores, principios e identidades. Las contiendas electorales son, por definición, eventos proclives al antagonismo, pues los postulantes enfatizan las diferencias para conquistar sufragios y subrayan los defectos programáticos o personales de los rivales. Esas disputas pugnaces no son suficientes para caracterizar unos comicios como polarizados.

Se requiere, adicionalmente, una presentación dramática de los temas de campaña que exceda las políticas públicas u orientaciones gubernamen-

tales para colocar en juego el “alma” o el “destino” de la nación y que la victoria o la derrota impliquen trayectorias sustancialmente distintas para el país, probablemente irreversibles. Asimismo, es indispensable que tal conceptualización resuene y despierte profundos sentimientos, vale decir que no sea sólo una retórica de líderes y partidos durante la campaña, sino que se ancle vívidamente en amplias capas del cuerpo social, por lo que sus efectos, perceptibles antes de la jornada de votación, continuarán aún después de proclamados resultados y ganadores, durante la nueva gestión. Sí, por último, esa línea de división se superpone de una manera relativamente estable con grupos sociales, regionales, étnicos o culturales, con identidades politizadas, la polarización no es sólo electoral y representa, más bien, un rasgo saliente de las sociedades que se acentúa a medida que se acerca la jornada de votación. Esas brechas generan ansiedad ante los resultados y desconfianzas prolongadas ante las acciones gubernamentales, con las consiguientes dificultades para un diálogo fluido entre los actores políticos, que sólo conseguirán acuerdos puntuales y esporádicos. Si a esos factores se suman resultados estrechos, las tensiones se recargan.

En América Latina, hubo fases de descompresión, cuando se perfilan acuerdos mayoritarios sobre el rumbo, y otras polarizadas. La época la pandemia correspondió a una de agudos antagonismos. Probablemente influyó el doble deterioro, económico y político, que reduce el espacio para posturas conciliadoras e incentiva confrontaciones más severas en las que se buscan culpables. En Bolivia, el posible retorno del MAS al poder caldeaba los ánimos, con dos campos que reivindicaban para sí la bandera de la democracia y acusaban al otro de autoritarismo (Romero Ballivián, 2022; Souverain; Exeni, 2022). En la campaña, las referencias al expresidente Morales fueron omnipresentes, en particular por parte de los detractores del MAS (Peña y Puente, 2022: 128-133). En Ecuador, asimismo, la disputa tuvo como un eje al ausente expresidente Rafael Correa, mientras se discutían formas de continuidad o de ruptura con su modelo. Igualmente, dramático fue el tono de la segunda vuelta peruana, en la cual Castillo fue descrito como una amenaza para la democracia y el libre mercado o, en palabras de Mario Vargas Llosa, como “la dictadura y el atraso”.

En Honduras, el oficialismo procuró reavivar la polarización política que viene desde la época del gobierno de Manuel Zelaya, pero no cuajó ante la voluntad de cerrar un periodo de tres gestiones consecutivas del Partido Nacional. En cambio, en Colombia, la posibilidad de la primera llegada de la izquierda al poder desató una campaña enconada, alrededor de proyectos presentados como antagónicos, y que involucró a sectores más allá de la política. En Brasil, se efectuaron caracterizaciones dramáticas: los

tenores del gobierno describieron al PT como amenaza contra la familia, los valores tradicionales y la libertad; en la izquierda, acusaron a Bolsonaro de autoritarismo y fascismo.

La sexta tendencia, empapada por la anterior, fue la oposición de territorios y grupos sociales, separados por visiones difíciles de compatibilizar y desigualdades estructurales, cuyos antecedentes hunden sus raíces en una muy larga historia latinoamericana. En Bolivia, Arce se impuso con el voto rural de tierras altas y de las periferias urbanas, mayoritariamente pobres y con identidad indígena. En cambio, sus adversarios obtuvieron el respaldo de las ciudades, las clases medias, y la región oriental, más próspera (Ortuño, 2022: 1-47; Romero Ballivián, 2022: 73-106). En Perú, Lima y su entorno, el empresariado, las clases favorecidas y medias, la región amazónica apostaron por Fujimori, pero perdieron ante el voto del sur y centro, andino, rural, pobre y de raigambre indígena, que se inclinó por Castillo, en una distribución territorial con antecedentes en comicios previos (Ayala, 2021: 303-326; Encinas y Fuentes, 2021: 231-282). En Ecuador, reemergió la tradicional fractura entre la costa, que apostó por Andrés Araúz, y Quito, que se inclinó por Lasso, quien, en la segunda vuelta, sumó el apoyo amazónico. Colombia, el triunfo de Petro unió Bogotá y la periferia pacífica, atlántica y amazónica contra el interior del país y a los sectores populares urbanos contra las elites. Con respecto a los casos precedentes, la singularidad fue que su alianza, el Pacto Histórico, consiguió la adhesión juvenil y de las capas medias urbanas. Esta pauta ha sido común en elecciones que han supuesto realineamientos significativos en América Latina. En Brasil, los prósperos estados del sur y las principales ciudades fueron proclives a la reelección de Bolsonaro; los abultados porcentajes del empobrecido y rural nordeste y norte permitieron la victoria de Lula.

En contraste, República Dominicana, Honduras y Paraguay muestran otra dinámica. Las victorias de Abinader, Castro y Peña se asentaron sobre una cobertura nacional, con triunfos en la mayoría de los departamentos, dejando sólo bolsones a sus contrincantes. En la isla caribeña, el PLD resistió en el occidente fronterizo con Haití; en Honduras, el Partido Nacional, en sus bastiones rurales occidentales. Los bajos indicadores de desarrollo humano de ambas áreas sugieren una cierta efectividad de las políticas asistencialistas ejecutadas desde las administraciones salientes.

La séptima tendencia fue la consolidación de las redes sociales como mecanismo decisivo en las campañas. Su vertiginoso ascenso se confirmó y aceleró, por un doble movimiento. Uno, de naturaleza coyuntural, vinculado con la pandemia: las movilizaciones y concentraciones masivas de personas quedaron limitadas, ya sea por regulaciones generales de las au-

toridades de salud, por disposiciones específicas de los órganos electorales o por autocontención de los partidos, entre las reticencias de la militancia a congregarse y el temor de los candidatos a la desaprobación social. Para compensar la ausencia en el terreno se invirtió más en los medios de comunicación tradicional o en las redes sociales.

El segundo movimiento fue estructural. Las redes sociales se han asentado en las sociedades latinoamericanas. Han desbordado los grupos iniciales, favorecidos y juveniles, para abarcar más capas, por un tiempo más prolongado, para usos crecientemente diversos y con una oferta diversificada. Para mantener el contacto con la población, se ha vuelto un imperativo para los candidatos exponer sus mensajes y exhibir su personalidad en ese espacio, de manera continua, con formatos adecuados a cada plataforma. Las redes se han convertido en un medio privilegiado del proselitismo; su manejo profesional se ha banalizado en los cuarteles generales de campaña. Si en Brasil en 2018, Bolsonaro sacó ventaja, en 2022, los principales actores llegaron alistados para el combate digital.

Los ciudadanos se han habituado a esa presencia. Al punto que ya ni siquiera necesitan que el candidato esté en el territorio. Revelador y extremo fue el caso de Franco Parisi, célebre por sus explicaciones económicas pedagógicas en redes digitales. Sin vivir en Chile, desarrolló su campaña por redes sociales, desde Estados Unidos. Suficiente para ocupar el tercer lugar en la elección de 2021. Las redes resultaron cruciales para Rodolfo Hernández en la presidencial colombiana de 2022, a la cual llegó siendo poco conocido. Uno de sus apodos, “el viejito de Tik Tok”, ilustra con creces uno de los vectores de su popularidad. También apuntalaron el ascenso de Paraguay Cubas hasta la tercera ubicación en los comicios paraguayos de 2023. Estos candidatos aventajaron a partidos con décadas de estructuras consolidadas y maquinarias reputadas por su capacidad de movilización, atrayendo, además, a sectores poco participativos y politizados.

Las redes también poseen fuertes y múltiples efectos en las campañas. Llevan al máximo la personalización de la política: el tuit o, aún más, el video en Tik Tok o Instagram giran alrededor de la personalidad, el estilo, los gustos y las ideas de la persona, no de una agrupación. Vuelven más residual el papel de las estructuras partidarias y permiten —eventualmente— esquivar a los medios de comunicación tradicionales u obligarlos a seguir agendas que se inician en las redes. Abren el abanico de oportunidades para el ingreso acelerado en el escenario público y político. A la par, facilitan campañas denigrantes contra líderes políticos o los procesos electorales, alimentadas por noticias falsas (muy anteriores a las redes, pero que hallan en ellas un megáfono para alcanzar de manera instantánea a grandes grupos con

costos mínimos). En ese sentido, tienden a generar burbujas de creencias y sentimientos compartidos que, muchas veces, empujan hacia la radicalización, por lo tanto, estimulan la polarización.

Con todo, la esfera digital no es necesariamente ni el reflejo de lo que sucede en una campaña ni el anticipo de un resultado electoral. La notoriedad no es sinónimo de popularidad, tampoco elevados apoyos presagian elevadas votaciones ni una posición desfavorable anuncia derrotas. Dejando de lado los bots que crean climas de opinión artificiales, el perfil de los usuarios es crucial para la interpretación no sesgada de los datos. Partidos con implantación rural o en sectores de bajos ingresos figurarán menos populares en las redes; candidatos fuertes en estratos socioeconómicos altos o juveniles pueden estar sobrerrepresentados en las interacciones de los internautas, etcétera. Posturas radicales promovidas a rajatabla pueden llevar la voz dominante, en especial si los opuestos se acogen a la “espiral del silencio” (Noelle-Neumann, 1984).

Por último, la institucionalidad electoral se ha convertido cada vez más frecuentemente en objeto de ataques sistemáticos y sostenidos durante todo el ciclo electoral. Sin duda, en las décadas precedentes, en distintos países, hubo críticas al desempeño de la autoridad electoral, en algunos casos, justificadas y probadas por el comportamiento parcializado de los organismos. De hecho, varios de esos reclamos incidieron decisivamente para un reajuste y fortalecimiento de la institucionalidad o de la normativa que redundó en un alza de los parámetros de integridad.

En los ataques de esta fase hay novedades. Se producen contra organismos que, de acuerdo con la opinión especializada, plasmada en los informes de las misiones de observación internacional, cumplen sus labores con rectitud, imparcialidad y solvencia técnica. Segundo, varias de las embestidas provienen de los gobiernos, cuando antes, las eventuales críticas nacían de la oposición o de la sociedad civil que denunciaban condiciones adversas para una alternancia. El cuestionamiento gubernamental alía fuerza política, institucional y mediática (por ejemplo, mayorías parlamentarias, poderes judiciales con escasa independencia, entre otros). Tercero, la retórica del “fraude” no requiere aportar evidencia, le basta, en el mejor de los casos, con alusiones a ejemplos dispersos de fallas menores, denuncias genéricas y vagas, referencias a sospechas y rumores; ni siquiera, necesita un resultado ajustado. Cuanto más polarizado sea el escenario, más probabilidades de que las acusaciones mellen la confianza en los resultados. Por último, como muchas denuncias circulan y se reproducen en redes sociales, pueden prescindir de líderes políticos repitiendo el mensaje en la primera línea.

En Brasil, Bolsonaro puso en duda las urnas electrónicas de votación que han funcionado durante décadas sin reportes de alteraciones, agravando el escenario de 2018, en el cual la “desinformación asumió un papel protagonista sin precedentes” (Tribunal Superior Eleitoral, 2022: 13). La peculiar composición del Tribunal Superior Electoral (TSE), adosada al Poder Judicial, le permitió frenar la ofensiva, aunque a costa de concesiones, como las revisiones informáticas a cargo de las Fuerzas Armadas. También sufrieron arremetidas de gran calado los organismos de Bolivia en 2020 y Perú en 2021, así como el mexicano, aunque sin vinculación específica con una elección presidencial. En Paraguay, la acusación de fraude se intensificó en la fase postelectoral.

El volumen de las denuncias desgasta la institucionalidad. Termina minando la confianza ciudadana en las instituciones, los procedimientos y, en última instancia, los resultados. Pocas instituciones, algunas con décadas de labrada reputación, consiguieron situarse al margen de la hojarasca, como el TSE de Costa Rica y los órganos electorales de Chile. En un punto aparte, el ciclo electoral de la pandemia mantuvo y agravó las elecciones alejadas de las normas mínimas de la democracia, en particular en Nicaragua en 2021. El deterioro de las condiciones, visible en las reelecciones previas de Ortega (2011, 2016), cayó otro peldaño inferior cuando el régimen persiguió, encarceló y exilió a los potenciales aspirantes opositores a la presidencia, incluida la principal figura, Cristiana Chamorro. Significativas voces opositoras también debieron dejar el país, como el novelista Sergio Ramírez que retrató la represión del movimiento juvenil de 2018 (Ramírez, 2020). El estilo represivo incluyó el acallamiento de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, así como el férreo control del Frente Sandinista de Liberación Nacional por parte de la familia de Ortega (Cuadra, 2022: 65-73). Decapitada la oposición mediante órganos judiciales y electorales sometidos, el gobierno colocó como rivales candidatos títeres y triunfó con 75%, ganado 83% de las diputaciones. El esquema recordó las elecciones fantoche de la familia Somoza, en medio de un creciente aislamiento internacional.

V. CONCLUSIONES:

¿LA DERROTA DE LOS VENCEDORES?

El ciclo electoral de la pandemia en América Latina se ha desarrollado en un tiempo de fuertes tensiones e incertidumbres democráticas, de sociedades descreídas con las instituciones, escépticas con las autoridades, hastiadas del

sistema político, preocupadas por el futuro económico, inquietas por rebrotes de contagio. En ese marco, las elecciones de la pandemia presentan rasgos paradójicos. Se celebraron en los ya descritos ambientes de incomodidad, pero las campañas tendieron a agravar las molestias, ahondar las divisiones y fracturas, acentuar la crispación. La polarización excede con creces la virulencia de las redes sociales. En los países andinos, aunque no exclusivamente en ellos, las urnas reflejan oposiciones sociales, territoriales, étnicas de larga data y que se cristalizan en las principales candidaturas. Cuando las disputas políticas se superponen a esas líneas de separación, la jornada electoral no apacigua las ansiedades o temores.

Asimismo, en varios casos, las denuncias de fraude, aun sin pruebas o indicios, de los partidos derrotados o de los adversarios de los triunfadores —no hay una superposición perfecta entre ambos— fueron creídas por sectores más o menos amplios de la sociedad y dejaron con un halo de sospecha el triunfo del presidente. El efecto más amplio fue que la elección cumplió sólo parcialmente algunas de sus funciones básicas en democracia. Sólo de manera fragmentada y difícil se produjo la aceptación de la sociedad de sus procesos y procedimientos de asignación del poder, las reconciliaciones después de las rivalidades propias de las campañas y el reconocimiento de la legitimidad de las autoridades.

El desgaste del mecanismo electoral en una sociedad se prolonga más allá de la elección en la cual fue cuestionado y traba y perturba la dinámica democrática. Se generan dudas sobre el instrumento central de las democracias por lo que, por primera vez desde la transición, la acumulación de procesos electorales no alimenta en sí misma el círculo virtuoso de confianza. De hecho, son los saldos de esa credibilidad que se gastan y colocan los siguientes ciclos electorales en una posición más vulnerable.

En otro ámbito, más político, en el ciclo de la pandemia, las elecciones sirvieron para un ajuste de cuentas con los gobernantes, que cargaron las culpas de una coyuntura adversa que desnudó falencias estructurales. El viento favoreció a los opositores, recién llegados o veteranos en las lides electorales, la mayoría de izquierda, porque los presidentes salientes eran de corrientes conservadoras. Sin embargo, rara vez, como en el caso de Petro en Colombia, esas olas venían impulsadas por un hálito de esperanza e ilusión. El motor de la alternancia fue la sanción al oficialismo y secundariamente el apoyo convencido a la fuerza de reemplazo, lo que explica el éxito de candidatos apenas conocidos al inicio de la campaña y la dispersión del voto.

La consecuencia fue un estado de gracia efímero para la mayoría de los presidentes, en coexistencia con congresos en los cuales excepcionalmente poseían mayoría. La corta paciencia de las sociedades contrajo los márgenes

nes de acción, peor todavía por la lenta recuperación económica previa a la pandemia y el surgimiento de nuevos problemas, en especial la inflación y la devaluación. Las victorias tuvieron un gusto pírrico. Al cabo de pocos meses, los nuevos presidentes enfrentaban escenarios difíciles, ya sea por una baja acelerada de la popularidad, acorralamiento institucional o movilizaciones. Ese cóctel se preparó de manera distinta en los países.

Los casos dramáticos ocurrieron en Perú y Ecuador. Castillo navegó en una gran precariedad institucional, rotando gabinetes, desprovisto de políticas públicas claras. Antes del año y medio de mandato, fue vacado por el Parlamento después de un fallido intento para disolverlo, en una maniobra que evocó el autogolpe de Fujimori dos décadas atrás (2022). Su vicepresidenta y sucesora Dina Boluarte asumió el mando con fragilidades similares y presiones para adelantar los comicios. Por su parte, Lasso tampoco pudo completar dos años de gestión. Ante el riesgo inminente de ser destituido por la Asamblea, activó el mecanismo conocido como “muerte cruzada”, que disuelve el congreso e implica una convocatoria inmediata a nuevas elecciones presidenciales y parlamentarias (2023). Sin estos extremos, Sin estos extremos, en Chile, Boric tuvo el desgaste más acelerado del inicio de una gestión en la opinión pública. Sufrió un revés con el masivo rechazo a la Constitución elaborada por la Constituyente (2022) y el triunfo del Partido Republicano en la segunda Asamblea Constituyente (2023).

En esas condiciones, las elecciones de la pandemia han arrastrado numerosas dificultades de un periodo agitado y turbio, que pudo recordar, por ciertos aspectos, la recesión e inflación de la década de 1980, así como la de principios del siglo XXI. Empero, esta fase sucede a una ya de por sí difícil para las sociedades y con escasas opciones claras de alternancia para el electorado. Si bien los procesos electorales conservan su papel fundamental como ejes ordenadores de la vida democrática, surge el inédito desafío de evitar que el capital hasta ahora acumulado sea tan severamente golpeado que ponga en entredicho la sostenibilidad de la pieza maestra de los regímenes democráticos latinoamericanos.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYALA, Henry. 2021. “Elecciones generales Perú 2021: claves para diseccionar las elecciones del Bicentenario”. *Elecciones*, 20 (21): 303-326.
- BANCO MUNDIAL. 2022. *Finanzas al servicio de la recuperación equitativa*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- BÁRCENA, Alicia. 2021. "Efectos socioeconómicos de la COVID-19 en América Latina y el Caribe y perspectivas de recuperación". *Pensamiento Iberoamericano* (1), 62-87.
- BELLOT, Carlos. 2021. "Análisis jurídico-constitucional de los hitos importantes en los procesos electorales extraordinarios 2020-2021 en Bolivia". En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia en vilo. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 113-142.
- BRICEÑO, Héctor. 2023. "¿Qué tan distintos son los nuevos autoritarismos?". *LASA Forum*, 54(2), 6-14.
- BUSTAMANTE, Fernando y MEDINA, Pablo. 2021. "Ecuador, ¿qué significa el triunfo de Guillermo Lasso?". *Revista de Ciencia Política*, 59(2), 143-171.
- CAMPOS MACHADO, Maria. 2020. "A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro". En PÉREZ GUADALUPE, José Luís y CARRANZA, Brenda (Orgs.). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 271-286.
- CAREY, John y POLGA-HECIMOVICH, John. 2006. "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America". *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543.
- COLOMER, Joseph. 2002. "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas". En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan (eds.). *El asedio a la política (los partidos latinoamericanos en la era neoliberal)*. Buenos Aires: Homo Sapiens, 117-135.
- CUADRA, Elvira. 2022. "Nicaragua: de proyecto revolucionario a dinastía autoritaria". *Nueva Sociedad*, (300): 65-73.
- ENCINAS, Daniel y FUENTES, Alejandra. 2021. "La geografía política de las elecciones presidenciales de 2021 en Perú". *Elecciones*, 20(22), 231-282.
- FILÁRTIGA, Camilo. 2016. "La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015)". En Freidenberg, Flavia (ed.). Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015 (tomo I). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Nacional Electoral, 193-233.
- FISCHER, Max y TAUB, Amanda (24 de agosto de 2016). "YouTube alimenta la derecha en Brasil". New York Times, Separata de La Razón, 1-5.
- FREIDENBERG, Flavia. 2016. "La reina de las reformas: las elecciones internas a las candidaturas presidenciales en América Latina". En FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde (eds.). *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina 1978-2015*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos y Sociedad Argentina de Análisis Político, 31-91.

- GARMA, Carlos. 2019. Religión y política en las elecciones del 2018 (evangélicos mexicanos y el Partido Encuentro Social”. *Alteridades*, 29(57), 35-46.
- HARARI, Yuval Noah. 2020. *Homo Deus (breve historia del mañana)*. Ciudad de México: Debate.
- IDEA INTERNACIONAL. 2021. *El Estado de la democracia en las Américas 2021 (democracia en tiempos de crisis)*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- INCIO, José. 2022. “Elecciones generales peruanas 2021: fragmentación y debilidad democrática”. En TUESTA, Fernando (ed.). *Elecciones 2021 (pandemia, crisis y representación)*. Lima: Universidad Católica del Perú, 371-388.
- INGLEHART, Ronald. 1993. La transition culturelle dans les sociétés industrielles avancées. París: Económica.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Centro de Asesoría de Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2020. *El COVID-19 y las elecciones en América Latina*. Ciudad de México: INE y CAPEL-IIDH.
- LACERDA, Fabio. 2020. “Performances eleitorais dos evangélicos no Brasil”. En PÉREZ GUADALUPE, José Luís y CARRANZA, Brenda (Org.). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 257-270.
- LAJE, Agustín. 2022. *La batalla cultural (reflexiones críticas para una nueva derecha)*. México: Harper Collins.
- LATINOBARÓMETRO. 2021. Informe 2021 (adiós a Macondo). Santiago: Latinobarómetro.
- LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel. 2020. *Cómo mueren las democracias*. Ciudad de México: Ariel.
- LEWIT, Agustín. 2015. “Elecciones presidenciales Uruguay 2014”. En MARTÍN CARRILLO, Sergio, DE GORI, Esteban (Coords.). *Disputas por el poder*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 121-134.
- MEJÍA, Thelma. 2019. “Honduras: crisis políticas, patrones comunes y aspectos novedosos, 1985-2017”. En ROMERO BALLIVIÁN, Salvador y CASTELLANOS, Julieta (Dirs.). *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Tegucigalpa: UNAH e Instituto Nacional Demócrata, 271-299.
- MENEGUELLO, Rachel y ARQUER, Monize. 2018. “Las elecciones brasileñas de 2014: un país partido por la mitad”. En ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, BUQUET, Daniel y TAGINA, María Laura (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio en siglo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 75-104.

- MORALES, Sergio y MORALES, Oswaldo. 2019. "De sobornos a corrupción internacional: el caso Odebrecht". *Emerald Emerging Market Cases Studies*, 9 (3): 1-18.
- MOTTER, Maité Cecilia y PAZ, Florencia. 2017. "Apuntes sobre las movilizaciones sociales en Chile y Uruguay durante el último periodo electoral (2011-2014)". En PINILLOS, Cintia, CAVAROZZI, Marcelo y MELLA, Marcelo (Comps.). *Itinerarios políticos contemporáneos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, 69-90.
- MUÑOZ, Paula. 2021. "América Latina erupciona: Perú gira al populismo". *Elecciones*, 20 (22), 283-305.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. 1984. *The Spiral of Silence: Public Opinion-our social skin*. Chicago: Chicago University Press.
- OLLIER, María Matilde. 2010. "La reinención del presidencialismo: el caso argentino en perspectiva sudamericana". En: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Democracia intercultural y representación política en América Latina. La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 47-63.
- ORTUÑO, Armando. 2022. "El ciclo 2020-2021 desde la geografía electoral: complejidad territorial y diversidad del voto". En SOUVERAIN, Jan y EXENI, José Luis (Coord.). *Reconfiguración del campo político en Bolivia (balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021)*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 1-47.
- OVARES, Carolina. 2022. "Elecciones nacionales Costa Rica 2022: entre fuerzas políticas tradicionales y fuerzas emergentes". *Elecciones*, 21 (23), 253-266.
- PEÑA, María José y PUENTE, Andrea. 2022. "El acceso a la cobertura periodística e inclusión de actores políticos en las elecciones generales de 2020". En: LOAYZA, Rafael y MARTÍNEZ, Andrés (Coords.). *Mediación viral (comunicación política, fake news e información en las elecciones 2020)*. La Paz: Universidad Católica, IDEA Internacional, Plural, 119-152.
- PÉREZ GUADALUPE, José Luis. 2017. *Entre Dios y el César (el impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina)*. Lima: Instituto de Estudios Sociales Cristianos, Fundación Konrad Adenauer.
- PÉREZ GUADALUPE, José Luis. 2020. "El hermano no vota al hermano. La inexistencia del voto confesional y la subrepresentación política de los evangélicos en América Latina", *Ciencias sociales y Religión* (22), 1-29.
- PÉREZ-RUBIERA, Omar. 2020. "COVID-19 en la coyuntura electoral dominicana". En PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *Política y crisis en América Latina: reacción e impacto frente a la COVID-19*. Madrid: Marcial Pons, 307-325.

- PIKETTY, Thomas. 2013. *Le capital au XXIème siècle*. Paris: Seuil.
- PINILLOS, Cintia, IGLESIAS, Esteban, LUCCA, Juan Bautista e IAZZETA, Oswaldo (Comps.). 2022. *La democracia a prueba (los años que votamos en la pandemia en las Américas)*. Buenos Aires: CLACSO.
- OUALALOU, Lamia. 2018. *Jésus je t'aime (la déferlante évangélique)*. Paris: Le Cerf.
- RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRAO, Yan y BORBA, Julian. 2016. "Sentimientos partidarios e antipetismo: condicionantes e covariantes". *Opinao Pública*, 22(3), 603-237.
- RAMÍREZ, Sergio. 2020. *Tongolele no sabía bailar*. Ciudad de México: Alfaguara.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. 2021. *Elecciones en América Latina*. La Paz: IDEA Internacional, Tribunal Supremo Electoral.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. 2022. *El ciclo electoral boliviano de la crisis de 2019 a los comicios de 2021*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- SALOMÓN, Leticia. 2022. "Los desafíos de Xiomara Castro en Honduras". *Nueva Sociedad*, 299, 134-144.
- SANTOS, Fabiano y TANSCHKEIT, Talita. 2019. "Quando velhos atores saem de cena: a ascensão de nova direita política no Brasil". *Colombia Internacional*, 99, 151-186.
- SCHWEISGUTH, Étienne. 2006. *Le libéralisme culturel aujourd'hui*. Paris: CEVI-POF y Ministère de l'Intérieur.
- SEILER, Daniel-Louis. 2003. *Les partis politiques en Occident (sociologie historique du phénomène partisan)*. Paris: Ellipses.
- SOUVERAIN, Jan y EXENI, José Luis (Coords.). 2022. *Reconfiguración del campo político en Bolivia (balance y horizontes del ciclo electoral 2020-2021)*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung.
- SOSA VILLAGARCÍA, Paolo y HURTADO, Verónica. 2021. "COVID-19 and presidential popularity in Latin America". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 10 (2), 71-91.
- TALEB, Nicolas. 2020. *Jugarse la piel*. Ciudad de México: Paidós.
- TAGINA, María Laura, 2018, "Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015". En: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, BUQUET, Daniel y TAGINA, María Laura (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio en siglo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 21-46.
- TREMINIO, Ilka y MUÑOZ PORTILLO, Juan Manuel. 2019. "La reelección presidencial en Centroamérica: estrategias desesperadas de retención del poder". En ROMERO BALLIVIÁN, Salvador y CASTELLANOS, Julieta (Dir.). *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*. Tegucigalpa: UNAH, Instituto Nacional Demócrata, 101-122.

- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. 2022. *Programa permanente de lucha contra la desinformación en el marco de la justicia electoral de Brasil*. Brasilia: Tribunal Superior Eleitoral.
- VELASCO, Juan, TORRES, Jaime y BURGOS, Mónica. 2018. “Entre votos y almas: participación de las iglesias evangélicas en las elecciones de Congreso 2018 en Colombia”. En BARRERO, Fredy (ed.). *Elecciones presidenciales y de Congreso 2018*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 275-298.
- ZAKARIA, Fareed. 2007. *The Future of Freedom (Illiberal Democracy at Home and Abroad)*. Nueva York: Norton.
- ZÚÑIGA, César. 2018. “Costa Rica: el poder evangélico en una democracia estable”. En PÉREZ GUADALUPE, José Luis y GRUNDBERGER, Sebastián (eds.). *Evangélicos y poder en América Latina*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e Instituto de Estudios Social Cristianos, 247-282.

¿MALOS PERDEDORES? CONFIGURACIONES CAUSALES QUE EXPLICAN LA NEGACIÓN DE LA DERROTA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

Juan Pablo MILANESE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco conceptual y revisión de la literatura*. III. *Metodología*. IV. *Definición de condiciones y resultados*. V. *Los casos*. VI. *Los resultados*. VII. *Análisis*. VIII. *Consideraciones finales*. IX. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los acontecimientos sucedidos en los comicios presidenciales de Estados Unidos en 2020 pusieron al cuestionamiento de los resultados electorales en un lugar relevante de la agenda de debate periodístico y social. Aunque con menor intensidad, esto también tuvo su correlato regional, hablándose, por ejemplo, en el caso peruano de “trumpismo andino” (Pighi Bel, 2021) y apreciándose un traumático proceso de aceptación de los resultados en Brasil. Sin embargo, este no es ni un fenómeno nuevo ni excepcional. De hecho, Hernández-Huerta (2020) señala que el 21.34% de las elecciones presidenciales celebradas durante la tercera ola de democratización fueron cuestionadas desde el punto de vista de sus resultados.

Este tipo de procesos nunca son monocausales, pudiéndose afirmar con certeza que las razones que llevaron a que sucediera en la región no son

¹ Este capítulo presenta los resultados de una investigación original realizada para el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Una versión preliminar del presente trabajo fue presentada en el 3er Seminario Internacional “Las Reformas Políticas a la Representación en América Latina” y en el Seminario Permanente de “Reformas Electorales y Democracia 2022”. El autor agradece a los comentarios realizados por Julieta Suárez-Cao, Tomás Došek, Flavia Freidenberg y demás participantes en ambos espacios.

homogéneas. Partiendo de esta premisa, en línea con los intereses del proyecto “La capacidad de resiliencia de la democracia: Elecciones y política en contexto de pandemia”, esta investigación pretende comprender por qué se cuestionaron elecciones presidenciales durante el periodo de la pandemia de COVID-19 en América Latina. Mediante una aproximación metodológica basada en conjuntos nítidos (csQCA) se identifican dos trayectorias asociadas a este tipo de comportamientos. Una basada en el régimen político —más precisamente en la existencia de regímenes no democráticos— y otra en la combinación de ajustadas brechas entre en el número de votos obtenido por los principales candidato/as, acompañadas por altos niveles de polarización política.²

Pero la utilización de *Qualitative Comparative Analysis* —como consecuencia de su principio de causalidad asimétrica— exige también la explicación del no resultado; es decir, del no cuestionamiento. De hecho, fue en este caso donde se encontraron explicaciones más consistentes, asociadas a la existencia de escenarios de alternancia y de brechas electorales más amplias. La selección de QCA como metodología se basa fundamentalmente en dos razones. La primera está asociada al número de casos. Catorce elecciones —primeros y segundos turnos presidenciales— en nueve países de América Latina —Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Nicaragua y Perú— entre marzo de 2020 y julio de 2022. Esto permite analizar a los casos de forma comparada, situándolos de modo preciso bajo parámetros espacio/temporales que encajan precisamente en las premisas planteadas por el proyecto.

En este sentido, como consecuencia de la estrategia metodológica seleccionada, los resultados no son generalizables. Por el contrario, caracterizan con precisión las dinámicas asociadas a los procesos electorales de la región en el contexto particular de la pandemia. La segunda razón está directamente asociada a la noción de complejidad causal propia del QCA. Ésta no sólo ayuda a comprender y captar cómo múltiples causas pueden intrincarse para producir un resultado, sino también cómo se puede llegar a estos por medio de distintos tipos de combinaciones causales. Antes de concluir, es importante señalar que no se estudiará el efecto de la pandemia sobre este tipo de cuestionamientos. De hecho, ésta no parece haber producido ningún tipo de impacto directo desde este punto de vista. Incluso, al revisar el porcentaje de casos en que los cuestionamientos ocurren en América Latina

² Este último no es un dato menor, especialmente, si se tiene en cuenta la presencia de sociedades estresadas por los altos niveles de polarización, que parecen ser un denominador común de la política regional (Abad et al., 2021; Barrenechea y Encinas, 2021; Ames y Morgenstern, 2021; McCoy, 2022) y que podría llevar a experimentar más casos de este tipo.

durante su duración (21.4%), puede apreciarse que este es prácticamente idéntico al de la tercera ola de democratización, lo que muestra que no existe una variación en su frecuencia.

El presente trabajo está constituido por tres partes. La primera caracterizada por presentar el marco conceptual que guía el análisis, acompañado por una revisión de la literatura. La segunda por la presentación de la metodología que abrirá la puerta a la definición de las condiciones causales. Posteriormente, se describirán los resultados para subsiguientemente analizarlos. Por último, se presentarán una serie de consideraciones finales respecto al modo en que se han dado los resultados de la investigación.

II. MARCO CONCEPTUAL Y REVISIÓN DE LA LITERATURA

Como se señaló, el hecho de que una elección sea cuestionada no es casual ni infrecuente (Hernández-Huerta, 2020). Normalmente esto se debe a la existencia de un resultado polémico que recurrentemente está acompañado de una serie de factores contextuales que impactan sobre la confianza que tanto élites políticas como ciudadanía depositan sobre la integridad del proceso electoral (Dahlberg y Linde, 2016). Pero ¿cuáles son esos factores a los que se hace referencia? Pueden ser muchos, en este caso, se revisarán aquellos que aparecen más intensamente analizados en la literatura que aborda el tema.

Múltiples estudios (Anderson et al., 2005; Blais y Gélinau, 2007; Dahlberg y Linde, 2016; Martini y Quaranta, 2019; Nadeau, Daoust y Dassonneville, 2021; Hernández-Huerta y Cantú, 2021) señalan que los actores que experimentan una victoria electoral tienden a estar más satisfechos con la democracia y las instituciones políticas en general —*winner effect*—. Lo contrario sucede con quienes son derrotados —*loser effect*—. En este sentido, aquellos votantes que optan por un candidato perdedor pueden desarrollar una percepción negativa sobre la validez de la elección que ayuda a aliviar la disonancia cognitiva que les produce la derrota del “mejor candidato” (Daniller y Mutz, 2019).

Sin embargo, el efecto no se limita exclusivamente al espacio ocupado —ganador/perdedor— en la disputa, sino también a la brecha que caracteriza a la victoria o derrota (Sinclair, Smith y Tucker, 2018; Nadeau, Daoust y Dassonneville, 2021; Hartlyn et al., 2017). En este sentido, se espera que, si una distancia extremadamente estrecha separa a los contendientes, mayor será la insatisfacción de quien sufra el revés electoral. Es probable que esto también esté directamente vinculado con las perspectivas existentes antes

de la celebración de la elección. Si un partido o quien ocupe la candidatura, espera ganar una elección y finalmente es derrotado —más aun por un estrecho margen— las probabilidades de cuestionamiento seguramente aumentarán —incluso llegando a desafiar al régimen mismo (Anderson y Mendes, 2005)—. Disminuirán, por el contrario, en el caso de que lo esperado fuera una derrota holgada (Birch, 2008; Hartlyn et al., 2007; Blais y Gélneau, 2007).

Sin embargo, este tipo de fenómenos parece estar mediado por otros elementos presentados por la literatura. Entre ellos puede distinguirse la calidad de la democracia (Karakoç y Blais, 2012; Dahlberg y Linde, 2016; Martini y Quaranta, 2019; Nadeau, Daoust y Dassonneville, 2021; Singh et al., 2012). Especialmente, una de sus dimensiones fundamentales como es la celebración de elecciones libres, justas y competitivas (Anderson y Mendes, 2006; Rosas, 2010).

De hecho, cuando ésta es percibida como de alta calidad, aumentan las probabilidades de que la derrota sea aceptada, incluso en aquellos casos donde la diferencia entre los contendientes es estrecha (International Crisis Group, 2020). Esto puede permitir que los perdedores se perciban como “menos perdedores” y los ganadores como “menos ganadores” (Nadeau, Daoust y Dassonneville, 2021). En este mismo sentido, las sensaciones asociadas a la integridad de las elecciones juegan un papel crucial a la hora de comprender tanto las expectativas preelectorales como la posición asumida frente al resultado (Birch, 2008; Norris, 2018). Así, la transparencia de los procedimientos es fundamental para legitimar a estos últimos (Cantú y García Ponce, 2015) y puede simplificar la existencia de democracias resilientes que produzcan reservas de legitimidad para momentos de crisis (Norris, 2018).

Desde este punto de vista, la autonomía de las organizaciones responsables de la organización de las elecciones (EMB, de acuerdo con su sigla en inglés) es crucial. Especialmente, aquella que muestren frente a los gobiernos de turno (Hartlyn et al., 2007; Birch, 2008; Rosas, 2010). De hecho, Hartlyn et al. (2007) señalan que las EMB caracterizadas por un mayor nivel de profesionalismo e independencia, es decir, libres de influencia partidaria y control gubernamental, incrementan las probabilidades de éxito de las elecciones.

No obstante, cabe señalar que este último punto no está exento de debates. Mientras que, por un lado, Elklit y Reynolds (2001) y Cantú y García Ponce (2015) manifiestan que la existencia efectiva de independencia es fundamental, no basta para lograr este resultado. También es necesario que se produzca la percepción ciudadana de tal independencia. Por el otro,

Hartlyn et al. (2007) remarcan que la evidencia empírica que ofrece América Latina muestra que pueden apreciarse casos en que las EMB cuestionablemente independientes pueden realizar elecciones razonablemente bien organizadas y con resultados confiables. Aunque las probabilidades que esto suceda son dramáticamente más bajas que si estas operan de manera autónoma.

De hecho, esos mismos autores muestran que la existencia de EMB caracterizados por altos niveles de autonomía suele estar altamente correlacionada con un elevado desarrollo de otras instituciones democráticas clave (Hartlyn et al., 2007). En este mismo sentido, Lehoucq (2002) sostiene que, en los sistemas presidenciales la administración de elecciones pierde transparencia cuando el Ejecutivo y el Legislativo son controlados por el mismo partido.

Puede decirse, entonces, que, a pesar de no ser una condición necesaria para lograr resultados transparentes, su independencia tiende a ser un activo crucial para la calidad de la democracia. Sin embargo, esta posibilidad podría reducirse en sistemas singularizados por fracturas sociales intensas que producen una amplia distancia ideológica (Sartori, 1976) entre los actores políticos, y, como consecuencia de ello, altos niveles de polarización que estresan a la sociedad —asociada a la proliferación de discursos de odio en las redes y a la existencia de liderazgos que alimentan las divisiones sociales (International Crisis Group, 2020)—.

Esta situación se agudiza por la cada vez más frecuente utilización de una retórica “conspirativa” (Muirhead y Rosenblum, 2019; Norris, Garnett y Grömping, 2020; Altberson y Guiler, 2020) y por escenarios en los que las partes no escatiman esfuerzos para mostrar, en cada elección, que “todo está en juego”, haciendo que cada disputa sea considerada como existencial (International Crisis Group, 2020). Esto ayuda a incentivar el desarrollo de lo que Lührmann et al. (2019) denominan polarización tóxica, que multiplica las inculpaciones recíprocas de fraude, acompañadas por la recurrente acusación de que ésta es la única forma en que la contraparte puede ganar una elección (International Crisis Group, 2020).

Desde este punto de vista, Hernández Huerta y Cantú (2021) plantean que la descalificación del resultado electoral aumenta la desconfianza en los perdedores, siendo visiblemente menor cuando esto no ocurre. Pero existen más razones que pueden generar reacciones como las descritas que responden a otro tipo de dinámicas estratégicas. En regímenes democráticos, pueden destacarse las señaladas por Hernández-Huerta (2020) quien afirma que cuestionar una elección puede constituirse como un instrumento de negociación táctica. De hecho, los perdedores pueden utilizarla como una

herramienta de chantaje para aumentar sus recursos de poder a la hora de negociar espacios dentro del aparato estatal con el nuevo gobierno. Especialmente, si este necesita formar coaliciones para garantizar razonables niveles de gobernabilidad.

Mientras tanto, en regímenes no democráticos, donde se celebran elecciones no competitivas o semi competitivas,³ cuestionar una elección puede ser la consecuencia de un intento de los perdedores por deslegitimar los resultados e impactar sobre la reputación de los gobernantes (Smyth, 2020; Howard y Roessler, 2006). Se busca así producir escenarios de incertidumbre institucional e informacional que puedan contribuir al cambio de régimen (Schedler, 2013).

Cabe resaltar que el presente trabajo comparte el criterio que Przeworski (1991: 10) utiliza para interpretar a un régimen como democrático. Este lo define como “un sistema en que los partidos pierden elecciones”. En este sentido, la existencia de alternancia es crucial para la democracia y su ausencia puede potenciar la existencia de cuestionamientos. La información anteriormente señalada ofrece parámetros de referencia fiables para identificar las razones por las que una elección puede ser cuestionada. Sin embargo, no se sabe aún si cada una de éstas es susceptible de ser interpretada por sí misma como una condición necesaria o suficiente para que se produzca ese resultado o, por el contrario, si deben existir combinaciones causales para que ello suceda. Justamente para lograr este objetivo, se empleará la técnica de conjuntos nítidos ofrecida por el QCA.

Cabe señalar que esta será utilizada de forma inductiva; es decir, no se partirá de hipótesis específicas —las hipótesis clásicas presentadas por la literatura fueron presentadas implícitamente en el presente apartado—, sino que por el contrario se explorará la formación de combinaciones que ocasione la producción tanto del resultado como del no resultado.

III. METODOLOGÍA

El análisis cualitativo comparativo abarca un conjunto de métodos orientados hacia los casos y basados en la teoría de conjuntos (Ragin, 2008). Su propósito es detectar las condiciones bajo las que ocurren los procesos sociales, utilizando principios de lógica inferencial del álgebra booleana (Berg-Schlosser et al., 2009). Para lograrlo se basa en la idea de complejidad causal la que, a su vez, se centra en supuestos como la equifinalidad, la causalidad

³ Habitualmente, los gobiernos autoritarios pueden coexistir con instituciones democráticas significativas (Levitsky y Way, 2004).

coyuntural y la asimetría causal (Ragin, 2008; Schneider y Wagemann, 2012; Pappas y Woodside, 2021).

Partiendo de esta premisa, el QCA trabaja con operadores lógicos: y (*) o (+) y no (~). Estos se refieren a expresiones complejas que se interpretan causalmente. Para ello, se aplica la terminología de condiciones explicativas y conjuntos de resultados (Schneider y Wagemann, 2012). Como se señaló, para este trabajo se utilizará la técnica de conjuntos nítidos, basados en álgebra booleana (Ragin, 1987). En ella se establece la inclusión o exclusión de casos en conjuntos de carácter dicotómico asociados a cada condición. De este modo, se asigna un valor de 1 —inclusión dentro del conjunto— o 0 —exclusión del conjunto— de acuerdo con cada caso.

Finalmente, es importante aclarar que se utilizan conjuntos nítidos y no otras técnicas como la de conjuntos difusos (fsQCA), porque el resultado —cuestionamiento del resultado electoral— es indefectiblemente dicotómico. Esto impide la posibilidad de utilizar condiciones de carácter difuso o multivalor, pudiéndose emplear únicamente csQCA.

IV. DEFINICIÓN DE CONDICIONES Y RESULTADOS

Definida la metodología utilizada, es momento de presentar las condiciones empleadas para el análisis. Se comienza a partir de la puntualización del resultado: países cuyas elecciones presidenciales fueron cuestionadas durante la pandemia (CUEST). Se incluyen dentro de este conjunto aquellos casos donde el candidato(a) perdedor(a) no aceptó el resultado⁴ e, incluso, pretendió impugnarlo. Se utilizó información de prensa para realizar la inclusión/exclusión de los casos en los respectivos conjuntos: CUEST (R) y cuest (~R). Las condiciones causales —ver tabla 1— fueron seleccionadas a partir de dos criterios, el primero de parsimonia —se seleccionaron cinco condiciones clave. Cabe señalar que este es un estándar numérico que se establece convencionalmente como techo— el segundo la relevancia teórica que, como se señaló en el apartado anterior, se basó en una revisión de la literatura especializada.

Las condiciones seleccionadas son:

- Países que poseen órganos electorales independientes (EMB). Se utilizó como criterio para la inclusión o exclusión del conjunto in-

⁴ Obviando casos donde el resultado fue cuestionado por otros actores menos relevantes, sin encontrar eco en el candidato perdedor o, incluso, donde esos otros actores fueron estratégicamente utilizados por el candidato ganador, sin hacerse este cargo del cuestionamiento en primera persona.

formación del proyecto V-DEM, más específicamente el indicador *EMB autonomy* (para el año en que se realizó la elección correspondiente).

- Países que experimentan alternancia en el color político de los gobiernos (ALT). Para esta condición se utilizaron fuentes oficiales que establecieron cuál fue el candidato/a ganador.
- Países en los que la diferencia porcentual entre las candidaturas de interés fue menor a un punto (DIF). Se define como candidaturas de interés al ganador/a de la elección y el segundo —tanto para primeros como segundos turnos electorales— o entre el segundo y el tercero —en primeros turnos electorales—. Este último caso se establece porque puede existir un candidato/a que obtiene el tercer lugar y es separado por un margen muy estrecho con el segundo, situación que le impide acceder a la segunda vuelta, incrementándose las posibilidades de que cuestione el resultado de la elección. Los datos en estos casos fueron obtenidos de los EMB de los respectivos países y se considera la brecha menor al punto porcentual como el umbral de insignificancia señalado en el apartado teórico.
- Países con elecciones limpias y libres (ELL). Nuevamente en este caso se utilizan datos provistos por V-DEM, más específicamente el indicador *Election free and fair* (para el año en que se realizó la elección correspondiente).
- Países con alto nivel de polarización política (POL). Se utilizan datos provistos por V-DEM, más específicamente el indicador *Political polarization* (para el año en que se realizó la elección correspondiente). Como polarización se entiende a la medida en que las diferencias políticas afectan las relaciones sociales más allá del debate. Así se asume que una sociedad estará altamente polarizada en aquellos casos en que quienes ocupan posiciones altamente divergentes u opuestas sean reacios a compartir en interacciones amistosas en espacio de la vida pública y privada.

TABLA 1
DEFINICIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE CONDICIONES CAUSALES

Condición	Definición	Criterios para la inclusión en el conjunto (1)
EMB	¿Tiene el Organismo de Gestión Electoral (EMB) autonomía del gobierno para aplicar las leyes electorales y las normas administrativas de manera imparcial en las elecciones nacionales? Fuente: V-DEM	Se incluye en el conjunto todos los casos cuyos valores son superiores a 3 de acuerdo con los criterios de V-DEM. Esto significa que el EMB tiene autonomía y actúa imparcialmente en la mayor parte del tiempo. Puede estar influenciado por el órgano gobernante de facto en algunas formas menores que no influyen en el resultado de las elecciones.
ALT	¿Ha cambiado el partido o el color político del gobierno en alguna de las últimas tres elecciones?	Se incluye dentro del conjunto todos los casos donde se haya producido alternancia bajo los términos planteados.
DIF	La brecha porcentual en el resultado entre las opciones consideradas relevantes es insignificante —menor a un punto porcentual—. Fuentes: — Servicio Electoral de Chile. — Órgano Electoral Plurinacional-Tribunal Supremo Electoral (Bolivia). — Registraduría Nacional del estado Civil (Colombia). — Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica). — Concejo Nacional Electoral (Ecuador). — Consejo Nacional Electoral (Honduras) — Junta Central Electoral (República Dominicana). — Consejo Supremo Electoral (Nicaragua). — Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú).	Se incluye en el conjunto todos los casos donde la brecha entre los candidatos de interés es menor a un punto porcentual. La selección de este resultado está asociado a la insignificancia de la diferencia que podría definir un ganador como consecuencia de cualquier tipo de grieta institucional por la que pueda modificarse el resultado.

Condición	Definición	Criterios para la inclusión en el conjunto (1)
ELL	Se tiene en cuenta todos los aspectos del periodo preelectoral, el día de las elecciones y el proceso postelectoral, ¿consideraría que estas elecciones nacionales serían libres y justas? Fuente: V-DEM	Se incluyen en el conjunto todos los valores que superan 2.5 de acuerdo con los criterios de V-DEM. Punto intermedio entre: (2) Un resultado ambiguo, donde existe competencia sustancial y libertad de participación, pero también hubo irregularidades significativas y donde es difícil determinar si las irregularidades afectaron o no el resultado y (3) sí, un poco, donde hubo deficiencias y cierto grado de fraude e irregularidades, pero al final no afectaron el resultado.
POL	Hace referencia a la medida en que las diferencias políticas afectan las relaciones sociales más allá del debate. Las sociedades están altamente polarizadas cuando los partidarios de los campos políticos opuestos son reacios a participar en interacciones amistosas en espacio familiares, asociaciones cívicas, actividades de tiempo libre, lugares de trabajo, etcétera. Fuente: V-DEM	Se incluyen en el conjunto todos los valores que superan 2.75 de acuerdo con los criterios de V-DEM. Punto intermedio entre: (2) Algo. Los partidarios de campos políticos opuestos tienen la misma probabilidad de interactuar de manera amistosa u hostil. (3) Sí, en una medida notable. Es más probable que los partidarios de campos políticos opuestos interactúen de manera hostil que amistosa.

FUENTE: Elaboración propia. Los datos de V-DEM son tomados de Coppedge et al. (2021).

V. LOS CASOS

La selección de casos está directamente relacionada con la naturaleza del proyecto “La capacidad de resiliencia de la democracia: Elecciones y política en contexto de pandemia”. En él se estudia el rendimiento de las democracias latinoamericanas durante la emergencia producida por la pandemia de COVID-19. Dentro de este marco, se seleccionaron los países latinoamericanos en los que se celebraron elecciones presidenciales entre marzo de 2020 y julio de 2022 (véase tabla 2).⁵

⁵ Cabe señalar que, durante el proceso de escritura del capítulo, para los casos de Colombia como de Costa Rica no existían aún valores de los indicadores de V-DEM para 2022;

TABLA 2
ELECCIONES PRESIDENCIALES CELEBRADAS
EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA PANDEMIA

<i>País</i>	<i>Turno</i>	<i>Fecha</i>	<i>País</i>	<i>Turno</i>	<i>Fecha</i>
Chile	1°	21/11/2021	Costa Rica	1°	6/2/2022
Chile	2°	19/12/2021	Costa Rica	2°	3/4/2022
Bolivia	1°	18/10/2020	Honduras	1°	28/11/2021
Colombia	1°	29/5/2022	Dominicana	1°	17/3/2020
Colombia	2°	19/6/2022	Nicaragua	1°	7/11/2021
Ecuador	1°	7/2/2021	Perú	1°	11/4/2021
Ecuador	2°	11/4/2021	Perú	2°	6/6/2021

Partiendo de este escenario, a continuación, se presenta la matriz de datos que muestra los valores que cada país obtiene para cada condición causal. Junto a ellos, entre paréntesis, podrá apreciarse también la matriz de datos binarios asociados a la inclusión o exclusión de los conjuntos de acuerdo con los parámetros teóricos anteriormente señalados (véase tabla 3).

TABLA 3
MATRIZ DE DATOS Y MATRIZ BINARIA

<i>País</i>	<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>CUEST(R)</i>
Chile (1°T)	3.86 (1)	1	11.74 (0)	3.86 (1)	2.96 (1)	0
Chile (2°T)	3.86 (1)	1	13.05 (0)	3.86 (1)	2.96 (1)	0
Bolivia	2.41 (0)	1	26.28 (0)	2.16 (0)	3.8 (1)	0
Colombia (1°T)	3.39 (1)	1	4.23 (0)	3.74 (1)	3.15 (1)	0
Colombia (2°T)	3.39 (1)	1	3.13 (0)	3.74 (1)	3.15 (1)	0
Ecuador (1°T)	2.94 (0)	1	0.35 (1)	3.28 (1)	2.82 (1)	1
Ecuador (2°T)	2.94 (0)	1	4.72 (0)	3.28 (1)	2.82 (1)	0

sin embargo, todos los utilizados se mantuvieron invariados durante los años anteriores por lo que se decidió utilizar la de 2021.

<i>País</i>	<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>CUEST(R)</i>
Costa Rica (1°T)	3.87 (1)	1	1.9 (0)	3.89 (1)	0.83 (0)	0
Costa Rica (2°T)	3.87 (1)	1	5.64 (0)	3.89 (1)	0.83 (0)	0
Honduras	2.31 (0)	1	14.19 (0)	2.92 (1)	3.11 (1)	0
Dominicana	2.15 (0)	1	15.06 (0)	3 (1)	1.78 (0)	0
Nicaragua	0.46 (0)	0	61.77 (0)	1.42(0)	3.86 (1)	1
Perú (1°T)	3.29 (1)	1	1.78 (0)	3.56 (1)	3.63 (1)	1
Perú (2°T)	3.29 (1)	1	0.26 (1)	3.56 (1)	3.63 (1)	0

Entre paréntesis, valores pertenecientes a la matriz binaria (inclusión (1) o exclusión (0) del conjunto de referencia.

VI. LOS RESULTADOS

El primer aspecto para tener en cuenta en cualquier análisis que involucre QCA es la identificación de condiciones necesarias tanto para la producción del resultado como del no resultado. Para el primero de los casos, se encontró solamente una, polarización, (POL¬CUEST) cuyo umbral de consistencia fue igual a 1. No obstante, su baja cobertura (0.272727)⁶ muestra que es una condición necesaria irrelevante⁷ ya que está presente de forma extensiva tanto en aquellos casos que explican el resultado como el no resultado.

Mientras tanto, en lo referido al no cuestionamiento existen tres condiciones que pueden ser interpretadas como necesarias como son la existencia de una amplia brecha, la de elecciones justas y libres —aunque esta última apenas logra superar el umbral— y la de alternancia (dif+ELL+ALT¬cuest). Así mientras que en la primera de las condiciones la consistencia es igual a 1

⁶ Superar un umbral de 0.5 —incluso uno más exigente de 0.6— desde el punto de vista de la cobertura, es indispensable para que una condición necesaria sea considerada relevante.

⁷ La medida de consistencia para las condiciones necesarias permite evaluar el grado en que el resultado es un subconjunto de la condición evaluada, mientras que la cobertura indica el grado de relevancia de cada condición. A diferencia de lo que ocurre con las anteriores, en el caso de las suficientes la consistencia ofrece una expresión numérica del grado en que la información empírica se desvía de una relación de subconjunto perfecta, es decir, si la condición es un subconjunto perfecto del resultado. La cobertura, por su lado expresa cuánto del resultado está cubierto —es explicado— por la condición en cuestión (Schneider y Wagemann, 2012).

y la cobertura de 0.916667, en el segundo son de 0.909091 y 0.833333 y en la tercera 1.000000 y 0.846154 respectivamente. El resto de los resultados pueden ser apreciados en el anexo —en el que se ofrecen también las tablas de la verdad—.

Aclarado ese punto se pasó al análisis de suficiencia. La siguiente tabla muestra los resultados asociados a la producción combinaciones causales que se constituyen como condiciones suficientes para explicar los dos tipos de resultados —elecciones cuestionadas y no cuestionadas—. En ambos casos, los tres tipos de soluciones propuestas alcanzan los umbrales de consistencia y cobertura imprescindibles para el análisis. Además, en el caso de la existencia de cuestionamiento puede apreciarse un patrón explicativo relativamente constante, intensamente asociado al tipo de régimen político que produce dos trayectorias de resultados.

TABLA 4
RESULTADOS DE SOLUCIONES PARA LA PRODUCCIÓN
DE CUEST (R)

Solución compleja				
	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
ALT*DIF*ELL*POL	0.667	0.667	1	Ecuador (1), Perú (2)
emb*alt*dif*ell*POL	0.333	0.333	1	Nicaragua
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				
Solución intermedia				
	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
ALT*DIF*POL	0.667	0.667	1	Ecuador (1), Perú (2)
emb*alt*ell*POL	0.333	0.333	1	Nicaragua
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				
Solución parsimoniosa				

	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
DIF	0.667	0.667	1	Ecuador (1), Perú (2)
alt	0.333	0.333	1	Nicaragua
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				

NOTA: las condiciones expresadas en minúscula son aquellas caracterizadas por la negación (~)

La direccionalidad asumida de las condiciones para la producción del resultado CUEST —basada en las premisas teóricas señaladas— fue: EMB (ausente), ALT (ausente), DIF (pre-sente), ELL (ausente), POL (presente).

Cabe señalar que estos resultados deben ser tenidos en cuenta con pre-caución, ya que sólo son tres los casos en los que se presenta el resultado (1) pudiendo estar la explicación sobrestimada.

Mientras tanto, en lo referido a la explicación del no resultado, también puede apreciarse dos patrones vinculados a las soluciones complejas e inter-media, aunque en ambos casos con la presencia de la combinación ALT*dif sobre la que se unifican las trayectorias en la solución parsimoniosa.

TABLA 5
RESULTADOS DE SOLUCIONES PARA LA PRODUCCIÓN
DE CUEST (~R)

<i>Solución compleja</i>				
	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
ALT*dif*ELL	0.909	0.727	1	Chile (1-2), Colombia (1-2), Ecuador (2), Costar Rica (1-2), Honduras, R. Dominicana, Perú (1)
emb*ALT*dif*POL	0.272	0.091	1	Bolivia (2), Ecuador (2), Honduras
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				

Solución intermedia				
	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
ALT*dif*ELL	0.909	0.273	1	Chile (1-2), Colombia (1-2), Ecuador (2), Costar Rica (1-2), Honduras, R. Dominicana, Perú (1)
ALT*dif*POL	0.727	0.091	1	Chile (1-2), Bolivia, Colombia (1-2), Ecuador (2), Honduras, Perú (1)
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				
Solución parsimoniosa				
	<i>cobertura bruta</i>	<i>cobertura única</i>	<i>consistencia</i>	<i>Casos</i>
ALT*dif	1	1	1	Chile (1-2), Bolivia, Colombia (1-2), Ecuador (2), Costar Rica (1-2), Honduras, R. Dominicana, Perú (1)
cobertura de la solución: 1				
consistencia de la solución: 1				

Nota: las condiciones expresadas en minúscula son aquellas caracterizadas por la negación (~)

La direccionalidad asumida de las condiciones para la producción del resultado cuest —basada en las premisas teóricas señaladas— fue: EMB (presente), ALT (presente o ausente), DIF (ausente), ELL (presente), POL (presente o ausente).

Para ambos tipos de resultados (R y ~R) se asume a las soluciones intermedias como las más relevantes, relacionándose el grueso del análisis por medio de ellas —aunque sin excluir por completo a las demás—. Esto se debe, en primer lugar, a que, a diferencia de las complejas, utilizan implicantes primarios⁸ más simples —es decir, más parsimoniosos— y, en segundo, porque a diferencia de las parsimoniosas no se emplean con-

⁸ Se entiende por “implicantes primarios” a aquellas configuraciones que ya no pueden ser simplificadas.

trafáticos difíciles —esto es, los remanentes lógicos que van en contra de las expectativas teóricas— para realizar el proceso de simplificación booleana. También es importante resaltar que el mayor número de casos asociados a los no resultados contribuye a la producción de hallazgos más sólidos, ya que evitan la existencia de sobrestimación del resultado como podría estar ocurriendo con CUEST.

VII. ANÁLISIS

Las razones esgrimidas en el párrafo anterior llevan a que el inicio del presente apartado comience con el análisis del no cuestionamiento de los resultados electorales. Concentrándonos en la solución intermedia, puede apreciarse la existencia de dos trayectorias básicas distinguidas por la existencia de alternancia junto a una amplia brecha electoral como denominador común. Combinadas con elecciones libres y justas o con altos niveles de polarización de acuerdo con los casos ($ALT * dif * (POL + ELL) \rightarrow cuest$).

Comenzando con la alternancia puede subrayarse que, más allá de la existencia de debilidades asociadas con la calidad de la democracia, su presencia es crucial, ya que contribuye a disipar dudas con respecto a potenciales fraudes. Cabe señalar, que la pandemia fue un periodo caracterizado por un alto nivel de alternancia; de hecho, la mayor parte de los partidos de gobierno que tuvieron que enfrentar elecciones presidenciales en este contexto salieron derrotados (Buquet, 2021). Esto pareció jugar, además, un rol importante en aquellos casos que mostraron déficits en las garantías de elecciones libres y justas como Bolivia o de la falta de autonomía de los EMB como es ese mismo caso y el de Honduras y República Dominicana.

El segundo punto crucial es el de la inexistencia de brechas insignificantes entre los y las principales contendientes. Como se señaló, que existan distancias razonablemente amplias, parece aplacar los ánimos de los perdedores, conduciendo a un tránsito menos traumático a la hora de aceptar los resultados. Es interesante remarcar que la realidad nos ofrece contrafacticos reales que simplifican la realización del análisis. Por ejemplo, el primer turno de las elecciones peruanas y el segundo de las ecuatorianas, permiten apreciar que, bajo condiciones idénticas a las que llevaron a cuestionar los resultados, pero sin las mencionadas diferencias insignificantes asociadas a la brecha electoral, los resultados no produjeron mayores polémicas entre las fuerzas en disputa.

En otros, como el colombiano —donde en la semana previa a la celebración del segundo turno, el jefe de debate de la campaña de Gustavo

Petro, Alfonso Prada, instaló la polémica advirtiendo que la elección podría definirse por un margen muy pequeño —insinuando, además, que esto podría ser consecuencia de algún tipo de fraude—, la diferencia final, superior a los tres puntos, se encargó de disipar cualquier duda y evitar altercados.⁹ O, incluso, en el caso chileno, en el que los candidatos que compitieron en el segundo turno mostraron posiblemente la mayor distancia ideológica apreciable en elecciones —realmente competitivas— durante este periodo en la región, no se produjo ningún tipo de cuestionamiento.

Esto podría estar mostrando un escenario inverso al planteado por Dahlberg y Linde (2016) y Nadeau, Daoust y Dassonneville (2021). Estos señalan que el impacto negativo de la brecha —insignificante— entre ganadores y perdedores puede ser mitigada por la calidad de la democracia. En varios de los casos mencionados, por el contrario, parecería que la combinación de alternancia y diferencias razonablemente amplias entre las candidaturas en competencia —que se caracteriza por ser la solución parsimoniosa en el presente análisis—, podría estar contribuyendo a la aceptación de resultados aun en contextos de democracias de que no “gozan de la mejor salud”.

Es decir, en línea con lo señalado por Moehler (2009) si con resultados ajustados los ganadores les ofrecen a sus candidatos el beneficio de la duda y los perdedores “asumen lo peor” —multiplicándose este efecto con el no reconocimiento del resultado (Hernández-Huerta y Cantú, 2021)—, con resultados holgados estos presupuestos se relajan, incluso en escenarios de polarización, simplificado la admisión de la derrota.

Con respecto a la producción del resultado (CUEST), como se señaló, existen dos trayectorias generales asociadas al tipo de régimen. En la primera —en la que está presente el caso de Nicaragua— pueden apreciarse en todas las soluciones la ausencia de elementos clave para la existencia de democracias, como son: elecciones libres y justas, la presencia de órganos electorales independientes,¹⁰ y la posibilidad efectiva de alternancia, sumadas también, en este caso, a un alto nivel de polarización política (emb*alt*ell*POL→CUEST).

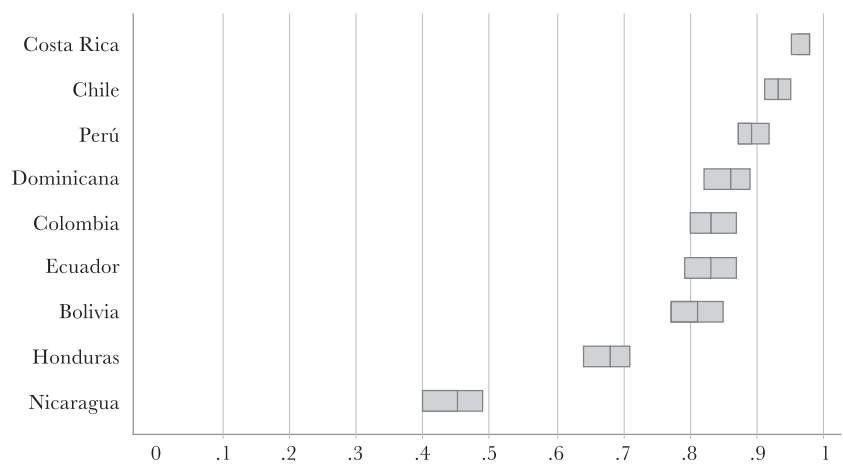
Naturalmente, estos son apenas una muestra de los indicadores que hacen evidente la ausencia de este tipo de régimen. A manera de síntesis, puede agregarse otros que contribuyen a hacer más evidente la situación, como

⁹ Circularon en las redes durante la semana posterior algunas insinuaciones de fraude. Sin embargo, estas no fueron realizadas por dirigentes políticos de peso y se basaban en cálculos de transferencias de votos del primero al segundo turno y no en acusaciones concretas.

¹⁰ De acuerdo con Martí i Puig et al. (2021), el gobierno controla hoy los diez asientos del Consejo Supremo Electoral.

el Additive Polyarchy Index (V-DEM)¹¹ que muestra un puntaje de 0.45/1 -y su intervalo de confianza “alto” no llega a 0.5 (véase gráfica) destacándose en el “Top-10” de las principales autocracias entre 2009-2019 (V-DEM 2020). Dentro de este marco, apreciaciones como las de Martí i Puig et al. (2021: 384) señalan que las últimas elecciones presidenciales “significaron la consolidación de un régimen autoritario y la normalización de la represión”, apreciación confirmada por McConnell (2021), quien afirma que “el proceso electoral nicaragüense no cumplió los estándares mínimos requeridos para una democracia”, incluso, cerrándose el paso de la dictablanda a la dictadura.

GRÁFICA 1
ÍNDICE ADITIVO DE POLIARQUÍA (V-DEM)



FUENTE: Elaboración propia con datos de V-DEM.

La línea la interior de la caja representa el valor medio, mientras que los extremos de los rectángulos los intervalos de confianza.

Esto se manifestó, entre otras cosas, en acciones como la evidente persecución experimentada por la oposición durante el periodo de campaña, que fue diezmada a partir de arrestos de candidatos, pérdida de personería jurídica de partidos, entre otros.¹² De hecho, diez candidatos no pudieron

¹¹ Que se caracteriza por ser un índice aditivo que incorpora la totalidad de las dimensiones básicas de la democracia entendida como poliarquía.

¹² Incluso, el número de opositores que fueron de alguna forma privados de la libertad en la recta final de la campaña electoral llegó a ser de alrededor de treinta (Bataillon, 2021).

competir por impedimentos establecidos por el Estado durante las campañas. Finalmente, los cinco que lo hicieron fueron considerados por las fuerzas de oposición como un instrumento utilizado desde el gobierno para legitimar el resultado electoral.

En síntesis, puede afirmarse que, en las tres soluciones —compleja, intermedia y parsimoniosa—, pueden apreciarse el predominio de aspectos restrictivos del régimen en el resultado. Aquí, cuestionar la elección, encaja con las premisas asociadas en el apartado teórico a las reacciones que suelen mostrar las oposiciones en los regímenes no democráticos. Es decir, como una estrategia de los perdedores —en este caso, actores desplazados del sistema— para impactar sobre la reputación del gobierno con el objetivo de deslegitimarlo y producir incentivos para la apertura democrática (Smyth, 2020; Howard y Roessler, 2006; Schedler, 2013).

Mientras tanto, en los casos de Ecuador (primer turno) y Perú (segundo turno) las explicaciones avanzan por otro sendero, en un contexto en el que pueden ser consideradas, a diferencia del caso anterior, más como elecciones defectuosas que como inaceptables (Hartlyn et al., 2007). Se entiende a las primeras como aquellas en las que se aprecian “... graves deficiencias técnicas o de procedimiento (debido a la incompetencia o al abuso del poder o de los recursos estatales, o de otros recursos extralegales; al fraude; o la violencia), pero no hasta el grado de afectar el resultado de las votaciones ...”, mientras que se consideran como inaceptables a aquellas en que se observa un “... proceso electoral muy deficiente ... lo suficiente para evitar que los resultados reflejen la voluntad de los votantes expresada libremente en las urnas” (Hartlyn et al., 2007: 77).

En estos casos el cuestionamiento no está directamente asociado al régimen. Aunque ninguno de los dos pueda ser destacado como un ejemplo de democracia de alta calidad, cumplen —o, por lo menos, lo hacían en el momento de escritura del capítulo— con estándares razonables desde ese punto de vista.¹³ Aquí, a diferencia de Nicaragua, el cuestionamiento parece estar directamente asociada a factores como la conjunción de estrechez del resultado (Anderson y Medes, 2005; Birch, 2008; Hartlyn et al., 2007; Blais y Gélinau, 2007) articulada con otros elementos contextuales como los altos niveles de polarización que se experimentan desde el punto de vista

¹³ Por ejemplo, de acuerdo con el Additive Polyarchy Index de V-DEM, Perú muestra un puntaje de 0.89/1 y Ecuador de 0.83/1 —incluso, con intervalos de confianza que en su punto bajo alcanzan niveles cercanos al valor medio -0.87 y 0.79 respectivamente—. De hecho, de acuerdo con este programa, ambos países pueden ser considerados democracias electorales; si bien, no alcanzan el valor máximo de la clasificación (democracias liberales), están lejos de ser considerados autocracias.

social (International Crisis Group, 2020). Es decir, la combinación de estos dos factores se constituye como una condición suficiente para que se cuestione el resultado de la elección ($ALT * DIF * POL \rightarrow CUEST$).

Una primera, y plausible, explicación de este fenómeno podría estar asociada al argumento desarrollado por Nadeau, Daoust y Dassonneville (2021) quienes señalan que las brechas entre ganadores y perdedores adquieren un significado particular en las democracias caracterizadas por su cuestionable calidad. Especialmente, cuando la brecha es escasa en esos casos cualquier irregularidad podría modificar el resultado. Aunque cabe remarcar que, en el periodo prepandemia, hubo elecciones caracterizadas por la existencia de cuestionamientos aun cuando las brechas entre los contrincantes fueron amplias (como las presidenciales mexicanas de 2014).

Además, el escenario planteado por esta explicación puede exacerbarse por la naturaleza uninominal de la elección presidencial. Que esté en juego exclusivamente un asiento hace que la victoria sea decisiva y el escaso margen que la garantiza puede alimentar la expectativa de que la impugnación permita cambiar el resultado deslegitimado por acusaciones de fraude.

No obstante, no es el único premio del sistema la asimetría entre el valor entre este y el resto hace que los últimos tiendan a ser despreciados por candidatos de alto perfil. Especialmente en sistemas caracterizados por un alto nivel de personalismo y por la existencia de partidos, en el mejor de los casos, débiles como las planteadas en este caso (para tener en cuenta en los dos casos mencionados ver: Levitsky, 2018; Abad et al., 2021; Barrenechea y Encinas, 2021; Polga-Hecimovich, 2022; Navia y Umpiérrez de Reguero, 2021).

El segundo punto, está directamente relacionado con la polarización. En ambos casos puede apreciarse la existencia de escenarios caracterizados por una alta distancia ideológica e intensidad de la confrontación entre quienes ocuparon las candidaturas como son los casos de Pedro Castillo y Keiko Fujimori (Perú), y Guillermo Lasso y Yaku Pérez (Ecuador), y de sus seguidores. Pero ¿cómo podría la polarización contribuir a este escenario? Por medio de la intensificación del reclamo social de los derrotados, que, en un contexto de disputas asumidas como existenciales (International Crisis Group, 2020), mina las posibilidades de aceptar la victoria del rival como legítima.

Desde este punto de vista, podría intuirse que la pandemia pudo haber tenido un efecto indirecto sobre la polarización. De hecho, en más de una oportunidad, se les atribuyó plausiblemente a medidas vinculadas a ella, como el establecimiento de cuarentenas, que intensificó disputas sociales. No obstante, no se cuenta, en este caso, con información empírica

que permita afirmarlo taxativamente. De esta forma, en sociedades caracterizadas por tener los “nervios crispados” y sentir que “todo está en juego”, las brechas insignificantes desde el punto de vista electoral hacen que, como se mencionó, las imperfecciones institucionales se magnifiquen, ya que, mediante cualquiera de sus grietas, podría modificarse el resultado de la elección.

Dentro de este marco, como consecuencia de la situación de estrés social y la sensación de pérdida del “único premio relevante”, los perdedores pueden llegar a cuestionar el resultado aun cuando el ganador no fuera apoyado por el gobierno de turno —pudiendo ser incluso opositor—, cosa que reduce sensiblemente las posibilidades de fraude.¹⁴ De este modo, la existencia de un EMB confiable en Perú fue intensamente cuestionada hasta que la candidata perdedora aceptó el resultado más de un mes después de la celebración de los comicios.¹⁵ Incluso cuando, de acuerdo con los resultados de V-DEM (ver Tabla 3), puede decirse que este “tiene autonomía y actúa imparcialmente en la mayor parte del tiempo. Puede estar influenciado por el órgano gobernante de facto en algunas formas menores que no influyen en el resultado de las elecciones”. En condiciones normarles esto no representaría un problema sustancial; sin embargo, en un contexto de resultados extremadamente ajustados, esas “formas menores” de influencia a las que hace referencia la definición de la categoría, podrían ser decisivas y, junto a la amplificación de la confrontación producida por la alta polarización, destrozar la legitimidad del proceso.

De hecho, en el caso peruano, ambos bandos se movilizaron después del cierre de los comicios frente a la incertidumbre que producía el resultado basado en la escasa diferencia que marcaban las boca de urna. Como consecuencia de ello, coincidieron en la exhibición de consignas “antifraude” muy similares. Esto se transformó, posteriormente, en una denuncia de “fraude sistemático” por parte de Keiko Fujimori —que fue ampliamente apoyada por su coalición— en una actitud que fue comparada por la prensa y un amplio número de analistas con lo sucedido en la última elección presidencial

¹⁴ Aunque no las hace imposibles ya que en sistemas descentralizados la oposición podría controlar en el nivel subnacional los órganos electorales, pudiendo incentivar resultados fraudulentos.

¹⁵ Incluso cuando existieron auditorías externas como la de IPSOS que mostraron que eliminando o manteniendo las actas sobre las que el fujimorismo edificó su reclamo —que habían sido impugnadas por Perú Libre— no existiría una variación porcentual significativa por lo que se “mantendría el orden de la elección”, disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/elecciones/elecciones-2021-ipsos-peru-no-se-encuentra-evidencia-de-una-concentracion-atipica-de-casos-ni-en-determinadas-zonas-geograficas-ni-para-un-candidato-en-particular-fuerza-popular-peru-libre-nndc-noticia/>.

norteamericana.¹⁶ Esto refuerza la premisa señalada por Elklit y Reynolds (2001) y Cantú y García Ponce (2015), para quienes no basta la independencia del EMB, también es indispensable la percepción de que este tipo de organizaciones se comportan de esos modo. Algo que parece poco probable en un escenario de sociedades fracturadas.

Mientras tanto, en el caso ecuatoriano, puede apreciarse un escenario similar al señalado en la disputa llevada delante entre Guillermo Lasso y Yaku Pérez. Si bien en este caso se trató del segundo y tercer candidato que disputaban un lugar en la segunda vuelta electoral frente a Andrés Arauz. Nuevamente en esta oportunidad existió una diferencia insignificante entre dos candidatos que mostraban una amplia distancia ideológica y quien se mostró desfavorecido por ese margen mínimo cuestionó las elecciones. En esta oportunidad, Pérez exigió el recuento de la totalidad de los votos de la provincia de Guayas y uno parcial (50%) en otras dieciséis, acusando que se había cometido un fraude en su contra que buscaba beneficiar a Lasso. De hecho, el candidato de Pachakutik en ningún momento aceptó el resultado electoral —después de que el Pleno del Tribunal Contencioso Electoral rechazara unánimemente el recurso planteado por el candidato— convocando a una marcha a sus seguidores y declarando que impulsaría el voto nulo para el segundo turno.

Cabe remarcar que, en esta oportunidad, a diferencia del caso peruano, se aprecia una confianza menor en la autonomía del EMB que tendió a mostrar un resultado más pobre, considerándosela durante los últimos tres lustros como “ambigua, a pesar de gozar de una cierta autonomía, el EMB también es parcial, y no está claro en qué medida esto influye en el resultado de la elección” (V-DEM).¹⁷ Esto mostraría, como señalaron Hartlyn et al. (2017), que, si bien este tipo de organizaciones es muy importante para legitimar los resultados electorales, no llegan a constituirse por sí solas ni como condiciones necesarias ni suficientes. De hecho, en los casos señalados, son las otras condiciones —diferencia y polarización— las que parecen ser cruciales, eliminándose EMB y ~EMB durante el proceso de minimización

¹⁶ También cabe mencionar, que el rechazo de resultados electorales es una práctica relativamente frecuente en los comicios subnacionales en Perú (Huamán Arias, 2019). En ese mismo caso, Holland e Incio (2018) señalan que los gobernantes que suelen ser removidos por medio de procesos de revocatorias populares suelen haber ganado por márgenes muy estrechos de votos. Si bien hacen referencia a otro tipo de proceso, estos también están directamente asociados con la insatisfacción producida por los resultados.

¹⁷ No obstante, en la última elección, el EMB ecuatoriano rozó el umbral de los 3 puntos que lo dejaría en una situación similar a la de Perú.

booleana, que las excluyó de la condición causal suficiente para producir el resultado.

Sin embargo, para cerrar, es relevante relativizar los hallazgos alcanzados en ésta última parte. Especialmente porque, a diferencia de lo que ocurre en las elecciones no cuestionadas, los resultados asociados a las cuestionadas durante la pandemia divergen visiblemente de lo sucedido en el periodo prepandémico —donde, como se mencionó, se cuestionaron resultados, incluso, en aquellas elecciones en las que no fueron ajustados—. Del mismo modo, en las elecciones presidenciales de Brasil 2022 —que quedaron por fuera del análisis por haberse realizado después de la escritura del manuscrito del capítulo— el cuestionamiento se realizó con una distancia de 1.8 puntos porcentuales —0.8 por encima del umbral de insignificancia aquí planteado— entre Luiz Inácio Lula da Silva y Jair Bolsonaro. Cabe aclarar entonces que, si bien esto no invalida los resultados obtenidos, naturalmente, los circunscribe desde el punto de vista temporal y espacial.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

El cuestionamiento de elecciones no es un fenómeno raro (Hernández-Huerta, 2020). América Latina no es una excepción, ni tampoco lo fue en ella el periodo de la pandemia de COVID-19. A partir del estudio de catorce elecciones en nueve países, el presente trabajo pretendió entender por qué se produjeron este tipo de fenómenos en la región entre 2020 y 2022. Revisando las razones tanto de su ocurrencia como de su no ocurrencia, puede destacarse que no sucede como consecuencia de un solo factor. Por el contrario, existen más de una combinación de ellos que explica ambos resultados.

En relación con el primer cuestionamiento, la explicación es menos homogénea, apreciándose dos trayectorias divididas por el tipo de régimen político. La primera asociada a la presencia de regímenes no democráticos que incentiva a los perdedores a cuestionar con el objetivo de deslegitimar tanto a la elección como al régimen, con el objetivo de forzar una apertura de este. Mientras tanto, en el caso de regímenes democráticos, está asociada a una combinación causal que incluye la existencia de un alto nivel de polarización política asociado a la existencia de elección reñidas.

Si bien, dado el número de casos evaluados y la metodología utilizada, este resultado no puede ser generalizable —mucho menos en el caso del cuestionamiento—, ofrece una perspectiva precisa del escenario latinoamericano en el periodo de la pandemia. No obstante, su aporte no se detiene allí, contribuye a acumular evidencia asociada al debate teórico, especial-

mente en relación con la línea argumentativa desarrollada por Dahlberg y Linde (2016) y Nadeau, Daoust y Dassonneville (2021), quienes señalan que la brecha entre las candidaturas más relevantes puede constituirse como un eje de controversias asociadas al resultado electoral. Esto se contrapone con el argumento de Hartlyn et al. (2007) quienes señalan que, contra sus expectativas iniciales, las elecciones reñidas —además de ser más frecuentes de lo esperado— no parecen ser especialmente problemáticas, afirmando, además, que es muy probable que estos —más cuando son conflictivas— atraigan más la atención de observadores internacionales y medios de comunicación.¹⁸

Mientras tanto, en relación con el no resultado —es decir, el no cuestionamiento— las explicaciones van por una vía más homogénea, mostrando a la existencia de alternancia y de brechas electorales —que por sí solas se constituyen como condiciones necesarias y combinadas, también con POL o con ELL, como partes de condiciones suficientes— amplias como los ejes centrales asociados a ese resultado. A pesar de que este no deja de ser un resultado relativamente alentador. Especialmente, porque muestra que uno de los desafíos a los que se enfrentan las democracias contemporáneas de la región, como son los altos niveles de polarización política, no parece constituirse como un impedimento a la aceptación de los resultados. De hecho, mostraría que éstas pueden operar de forma razonablemente estable a pesar de la intensidad de las diferencias que distinguen tanto a las élites como a los electorados, siempre y cuando, como se mostró, se combinen con otras condiciones cruciales.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAD, Angélica, ALDAZ-PENA, Raúl, DÁVILA-GORDILLO, Diana y VALLEJO-VERA, Sebastián. 2022. “An Unwelcomed Deja-vu: Ecuadorian Politics in 2021”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 42(2), 281-308.
- ALTBERSON, Bethany y GUILER, Kimberly. 2020. “Conspiracy theories, election rigging”. *Research and Politics*, 7(3), 1-9.
- AMES, Barry y MORGENSTERN, Scott. 2021. “Polarización y populismo ¿ha puesto la pandemia un cambio de tendencia?” En BARRAGÁN, Melany, BORSANI, Hugo y VILLARREAL, María del Carmen (eds.), *El mundo pos-*

¹⁸ Aunque cabe señalar que el tratamiento que le ofrecen Hartlyn et al. (2007) a la variable “margen” es muy distinto al ofrecido en este caso a la condición DIF, ya que en el primero de los casos es un variable continua y en este una condición dicotómica. Además, los horizontes temporales y geográficos son muy diferentes.

- covid-19: ¿cambio de paradigma?* Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 19-25.
- ANDERSON, Christopher, BLAIS, Andre, BOWLER, Shaun, DONOVAN, Todd, y LISTHAUG, Ola. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- BARRANECHEA, Rodrigo y ENCINAS, Daniel. 2022. "Perú 2021. Democracia por defecto". *Revista Ciencia Política* (Santiago) 42(2): 407-438.
- BASURTO, Xavier, y SPEER, Johanna. 2012. "Structuring the Calibration of Qualitative Data as Sets for Qualitative Comparative Analysis (QCA)". *Field Methods*, 24(2): 155-174.
- BATAILLON, Gilles. 2021. *Nicaragua, ¿una dinastía acorralada?* Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk, DE MEUR, Gisèle, RIHOUX, Benoît y RAGIN, Charles. 2009. "Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an approach". En RIHOUX, Benoît y RAGIN, Charles (eds.), *Configurational comparative methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks y Londres: SAGE, 1-18.
- BIRCH, Sarah. 2008. "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis". *Electoral Studies*, 27(2): 305-320.
- BUQUET, Daniel. 2021. "La democracia en América Latina durante la pandemia". En MELANY BARRAGÁN, Hugo Borsani y María del Carmen Villarreal (eds.), *El mundo poscovid-19: ¿cambio de paradigma?* Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 14-18.
- CANTÚ, Francisco y GARCÍA PONCE, Omar (2015). "Partisan losers' effects: Perceptions of electoral integrity in Mexico". *Electoral Studies*, 39: 1-14.
- COPPEDGE, Michael, John GERRING, Carl HENRIK KNUTSEN, Staffan I. LINDBERG, Jan TEORELL, David ALTMAN, Michael BERNHARD, Agnes CORNELL, M. Steven FISH, Lisa GASTALDI, Haakon GJERLØW, Adam GLYNN, Allen HICKEN, Anna LÜHRMANN, Seraphine F. MAERZ, Kyle L. MARQUARDT, Kelly MCMANN, Valeriya MECHKOVA, Pamela PAXTON, Daniel PEMSTEIN, Johannes von RÖMER, Brigitte SEIM, Rachel SIGMAN, Svend-Erik SKAANING, Jeffrey STATON, Aksel SUNDTRÖM, Eitan TZELGOV, Luca UBERTI, Yi-ting WANG, Tore WIG, and Daniel ZIBLATT. 2021. "V-DEM Codebook v11.1" Varieties of Democracy (V-DEM) Project.
- DAHLBERG, Stefan, y LINDE, Jonas. 2016. "Losing Happily? The Mitigating Effect of Democracy and Quality of Government on the Winner-Loser Gap in Political Support". *International Journal of Public Administration*, 39 (9): 652-664.

- DANILLER, Andrew y MUTZ, Diana. 2019. "The Dynamics of Electoral Integrity: A Three-Election Panel Study". *Public Opinion Quarterly*, 83(1): 46-67.
- ELKLIT, Jørgen, y REYNOLDS, Andrew. 2001. "Analysing the impact of election administration on democratic politics". *Representation*, 38(1): 3-10.
- HARTLYN, Jonathan, MCCOY, Jennifer y MUSTILLO, Thomas. 2007. "Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America". *Comparative Political Studies*, 41(1): 73-98.
- HUAMÁN ARIAS, Aldo. 2019. Pugnas Violentas por la autoridad local: las determinantes de la violencia electoral en las elecciones subnacionales peruanas del 2018. Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.
- HERNÁNDEZ HUERTA, Víctor y CANTÚ, Francisco 2021. "Public Distrust in Disputed Elections: Evidence from Latin America". *British Journal of Political Science*, 52(4): 1923-1930.
- HERNÁNDEZ-HUERTA, Victor. 2020. "Disputed Elections in Presidential Democracies: Contexts of Electoral "Blackmail". *The Journal of Politics*, 82(1): 89-103.
- HOLLAND, Alisha. e INCIO, José. 2018. "Imperfect Recall: The Politics of Subnational Office Removals". *Comparative Political Studies*, 52(5): 777-805.
- HOWARD, Mark, & ROESSLER, Philip. 2006. "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes". *American Journal of Political Science*, 50 (2): 365-381.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2020. *The U.S. Presidential Election: Managing the Risks of Violence*. International Crisis Group. Disponible en: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/004-us-presidential-election.pdf>.
- LEHOUCQ, Fabrice. 2002. "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". *International Political Science Review*, 23(1): 29-46.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucas. 2004. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo". *Estudios Políticos*, 24, 159-176.
- LÜHRMANN, Anna; GRAHN, Sandra; PILLAI, Sheeya y LINDBERG, Staffan 2019. "State of the World 2018-Liberal and Electoral Democracy". En: *Democracy Facing Global Challenges. V-DEM Annual Democracy Report*. Göttenburgo: Vdem.
- MARTÍ I PUIG, Salvador, RODRÍGUEZ-SUÁREZ, Daniel, y SERRA, Maciá. 2022. "Nicaragua 2020-2022: el cierre autoritario". *Revista de Ciencia Política*, 42 (2): 383-406.

- MARTINI, Sergio, y QUARANTA, Mario. 2019. "Political support among winners and losers: Within-and between-country effects of structure, process and performance in Europe". *European Journal of Political Research*, 58(1): 341-361.
- MCCONNELL, Shelley. 2021. *Elecciones sin democracia. Apuntes sobre la crisis nicaragüense*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- MCCOY, Jennifer 2022. "Reflexiones sobre el populismo y la polarización en América Latina y sus consecuencias para la democracia". *Desafíos*, 34(2): 1-19.
- MOEHLER, Devra. 2009. "Critical Citizens and Submissive Subjects: Election Losers". *British Journal of Political Science*, (34)2: 345-366.
- MURIHEAD, Russell, y ROSENBLUM, Nancy. 2019. *A Lot of People Are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- NADEAU, Richard, DAOUST, Jean-François y DASSONNEVILLE, Ruth. 2021. "Winning, Losing, and the Quality of Democracy". *Political Studies*, 71(2): 1-18.
- NAVIA, Patricio y UMPIÉRREZ DE REGUERO, Sebastián. 2021. "CREO: el ascenso y los desafíos de consolidación del partido político de derecha emergente en Ecuador (2013-2021)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 30(1): 49-78.
- NORRIS, Pippa, GARNETT, Holly y GROMPING, Max. 2020. "The Paranoid Style of American Elections: Explaining Perceptions of Electoral Integrity in an Age of Populism". *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, (30)1: 105-125.
- NORRIS, Pippa. 2018. "Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective". *International Political Science Review*, 40(1): 1-18.
- PAPPAS, Ilias y WOODSIDE, Arch. 2021. "Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA): Guidelines for research practice in Information Systems and marketing". *International Journal of Information Management*, 58: 1-23.
- PIGHI BEL, Pierina. (2021). "Elecciones en Perú: "Se ha normalizado en sectores de la élite la idea de que hubo fraude y que ante eso cabe cualquier medio". *BBC News Mundo*, 2 de julio. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57696949>.
- POLGA-HECIMOVICH, John. 2022. "Coaliciones reformistas y tipo de régimen: una teoría del cambio electoral aplicada al Ecuador". *Revista Ecuatoriana de Ciencia Política*, 1(1): 81-100.

PRZEWORSKI, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

RAGIN, Charles 1987. *The Comparative Method*. Berkeley: The University of Berkeley Press.

RAGIN, Charles. 2008. *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago: University of Chicago Press.

ROSAS, Guillermo 2010. “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America”. *Electoral Studies*, 29(1): 74-90.

SARTORI, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.

SCHEDLER, Andreas. 2013. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral*. Oxford: Oxford University Press.

SCHNEIDER, Carsten y WAGEMANN, Cladius. 2012. *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis (QCA)*. Cambridge: Cambridge University Press.

SINCLAIR, Betsy, SMITH, Steven & TUCKER, Patrick. 2018. ““It’s Largely a Rigged System”: Voter Confidence and the Winner Effect in 2016”. *Political Research Quarterly*, 71(4): 854-868.

SINGH, Shane, KARAKOÇ, Ekrem, y BLAIS, Andre. 2012. “Differentiating winners: How elections affect satisfaction with democracy”. *Electoral Studies*, 31(1): 201-211.

SMYTH, Regina. 2020. *Elections, Protest, and Authoritarian Regime Stability*. Cambridge: Cambridge University Press.

V-DEM. 2021. *Autocratization Surges -Resistance Grows. Democracy Report 2020*. Gotemburgo: V-DEM.

ANEXO

TABLA DE LA VERDAD, RESULTADO CUEST (R)

<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>number</i>	<i>raw consist.</i>	<i>PRI consist.</i>	<i>SYM consist.</i>
1	1	0	1	1	5	0	0	0
0	1	0	1	1	2	0	0	0
1	1	0	1	0	2	0	0	0

<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>number</i>	<i>raw consist.</i>	<i>PRI consist.</i>	<i>SYM consist.</i>
0	0	0	0	1	1	1	1	1
0	1	1	1	1	1	1	1	1
0	1	0	1	0	1	0	0	0
0	1	0	0	1	1	0	0	0
1	1	1	1	1	1	1	1	1
0	0	0	0	0	0			
0	1	0	0	0	0			
0	0	1	0	0	0			
0	1	1	0	0	0			
0	0	0	1	0	0			
0	0	1	1	0	0			
0	1	1	1	0	0			
0	0	1	0	1	0			
0	1	1	0	1	0			
0	0	0	1	1	0			
0	0	1	1	1	0			
1	0	0	0	0	0			
1	1	0	0	0	0			
1	0	1	0	0	0			
1	1	1	0	0	0			
1	0	0	1	0	0			
1	0	1	1	0	0			
1	1	1	1	0	0			
1	0	0	0	1	0			
1	1	0	0	1	0			
1	0	1	0	1	0			
1	1	1	0	1	0			
1	0	0	1	1	0			
1	0	1	1	1	0			

TABLA DE LA VERDAD, RESULTADO CUEST (∼R)

<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>number</i>	<i>raw consist.</i>	<i>PRI consist.</i>	<i>SYM consist</i>
1	1	0	1	1	5	1	1	1
1	1	0	1	0	2	1	1	1
0	1	0	1	1	2	1	1	1
0	1	0	1	0	1	1	1	1
0	0	0	0	1	1	0	0	0
0	1	0	0	1	1	1	1	1
0	1	1	1	1	1	0	0	0
1	1	1	1	1	1	0	0	0
0	0	0	0	0	0			
1	0	0	0	0	0			
0	1	0	0	0	0			
1	1	0	0	0	0			
0	0	1	0	0	0			
1	0	1	0	0	0			
0	1	1	0	0	0			
1	1	1	0	0	0			
0	0	0	1	0	0			
1	0	0	1	0	0			
0	0	1	1	0	0			
1	0	1	1	0	0			
0	1	1	1	0	0			
1	1	1	1	0	0			
1	0	0	0	1	0			
1	1	0	0	1	0			
0	0	1	0	1	0			
1	0	1	0	1	0			
0	1	1	0	1	0			

<i>EMB</i>	<i>ALT</i>	<i>DIF</i>	<i>ELL</i>	<i>POL</i>	<i>number</i>	<i>raw consist.</i>	<i>PRI consist.</i>	<i>SYM consist</i>
1	1	1	0	1	0			
0	0	0	1	1	0			
1	0	0	1	1	0			
0	0	1	1	1	0			
1	0	1	1	1	0			

RESULTADOS DE ANÁLISIS DE NECESIDAD

	<i>CUEST (R)</i>		<i>cuest (~R)</i>	
	<i>Consistencia</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Consistencia</i>	<i>Cobertura</i>
EMB	0.333333	0.125000	0.636364	0.875000
~EMB	0.666667	0.333333	0.363636	0.666667
ALT	0.666667	0.153846	1.000000	0.846154
~ALT	0.333333	1.000000	0.000000	0.000000
DIF	0.666667	1.000000	0.000000	0.000000
~DIF	0.333333	0.083333	1.000000	0.916667
ELL	0.666667	0.166667	0.909091	0.833333
~ELL	0.333333	0.500000	0.090909	0.500000
POL	1.000000	0.272727	0.727273	0.727273
~POL	0.000000	0.000000	0.272727	1.000000

PARTE IV

CIUDADANÍA

LA RESILIENCIA EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL. OTRO APRENDIZAJE DE LA PANDEMIA

Cecilia Aida HERNÁNDEZ CRUZ
Gabriela MONTELONGO REYES
David MARTÍNEZ ROLDÁN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La relevancia de la observación electoral y el acompañamiento internacional de la OEA*. III. *Pandemia y elecciones*. IV. *Conclusiones*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La pandemia por SARS-Cov-2 llegó para modificar todos los esquemas que considerábamos establecidos. Los gobiernos en el mundo tuvieron que actuar de manera emergente para proponer alternativas seguras a la convivencia cotidiana en prácticamente todos los aspectos: la educación, los empleos, los servicios públicos y un largo etcétera. El uso de cubrebocas, gel antibacterial, sana distancia y lavado constante de manos se convirtieron en un ritual para la interacción humana. La virtualidad y el uso de herramientas tecnológicas pasó de ser “una innovación” a una necesidad de comunicación e interacción.

Las elecciones, por su parte, se constituyen en una serie de procesos que requieren indispensablemente de la convivencia humana. Gran parte de las

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Una versión de este trabajo fue presentada para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en la Ciudad de México, del 28 al 30 de septiembre de 2022.

campañas políticas implican la relación directa entre las candidaturas y su posible electorado, de la misma forma, la capacitación del funcionariado de casilla, la votación el día de los comicios, el escrutinio y cómputo de votos y la observación electoral demandan la interacción de personas. En el contexto de la pandemia, los gobiernos y las autoridades electorales tuvieron que enfrentarse a la gran pregunta de ¿cómo realizar las elecciones y al mismo tiempo garantizar el derecho humano a la salud?

En un primero momento, algunos países decidieron posponer la realización de elecciones dada la declaración de emergencia internacional;² posteriormente, cuando la pandemia se volvió más larga y, ante la inminencia de la renovación de autoridades, se tuvieron que tomar determinaciones para realizar los comicios con protocolos sanitarios que permitieran la interacción humana, con el menor riesgo posible.³ En la misma línea, las agencias internacionales tuvieron que redefinir las metodologías con las cuales se realizaba observación electoral internacional, por un lado, para poder implementar la modalidad híbrida en la que personas pudieran realizar trabajos de seguimiento y observación a distancia y, por otro lado, la incorporación de variables de observación relacionadas con el impacto de la pandemia en los procesos, la generación de protocolos sanitarios, así como la debida implementación de estos.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) realiza labores de observación internacional desde 1962. Los informes que la OEA emite sobre el análisis y evaluación de los procesos electorales observados son puestos a disposición de las autoridades electorales de cada país, pero además

² De acuerdo con IDEA Internacional (2020), desde el inicio de la pandemia y hasta el 21 de febrero de 2022, se pospusieron 80 elecciones alrededor del mundo: 42 nacionales y 38 subnacionales; distribuidas de la siguiente manera: 32.5%, en Europa; 22.5% en la región Asia-Pacífico; 22.5% en América; 18.8% en África; y 3.7% en Oriente Medio. a) Europa: Alemania, Armenia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Chipre del Norte, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gibraltar, Guernsey, Isla de Man, Italia, Kosovo, Letonia, Macedonia del Norte, Moldavia, Montenegro, Polonia, Inglaterra, Gales, Escocia, República Checa, Rumania, Rusia, Serbia, Suecia y Suiza. b) Asia-Pacífico: Australia, Bangladesh, Filipinas, Guam (territorio de Estados Unidos), Hong Kong, India, Indonesia, Irán, Islas Salomón, Kiribati, Kirguistán, Malasia, Maldivas, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka y Taiwán. c) América: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, República Dominicana, Guyana Francesa, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Islas Malvinas (territorio de ultramar del Reino Unido), Uruguay, Puerto Rico y Estados Unidos. d) África: Botswana, Chad, Etiopía, Gabón, Gambia, Kenia, Liberia, Libia, Nigeria, Ruanda, Somalia, Sudáfrica, Túnez, Uganda y Zimbabwe. e) Oriente Medio: Irán, Omán, Siria, Palestina e Irak.

³ Para conocer los protocolos implementados en cada país se puede consultar la base de datos del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2020: s/n).

son publicados en su página de internet para el conocimiento general. Contando con ese insumo, el objetivo del presente texto es analizar, en perspectiva comparada, dos elementos sobre la organización de las elecciones en la coyuntura de la pandemia en América Latina, con la finalidad de identificar cómo se tuvieron que modificar las metodologías de observación e incorporar modalidades híbridas y cómo calificaron las misiones a la organización de elecciones en pandemia. Para ello, se revisaron un total de 37 informes de observación electoral en América Latina realizada entre 2020 y 2023.

El presente capítulo se integra por cuatro apartados. En el primero, se realiza una revisión teórica sobre la observación electoral como derecho humano y la importancia que reviste el acompañamiento internacional de las agencias como la OEA. En el segundo apartado se elabora una revisión de la literatura sobre la relación entre la pandemia y las elecciones, así como los protocolos de bioseguridad emanados de las instituciones internacionales electorales de la región como respuesta a la pandemia. En el tercer apartado se analiza los resultados de la sistematización de los informes de observación de la OEA y busca dar respuestas a las preguntas de investigación planteadas. Finalmente, en el cuarto apartado de presentan las conclusiones sobre el futuro de la observación electoral.

II. LA RELEVANCIA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL Y EL ACOMPAÑAMIENTO INTERNACIONAL DE LA OEA

La integridad de los procesos electorales es una condición indispensable para construir una democracia de calidad. Entre los parámetros establecidos para verificar la integridad de las elecciones se encuentra el ejercicio de la observación a título personal y mediante la composición de grupos de acompañamiento o misiones a cargo de organismos internacionales y de la sociedad civil (ACE Project, s/f).

La aceptación de dicha práctica tiene su explicación en al menos dos ejes: la promoción de los valores democráticos tras el término de la Guerra Fría y su uso como instrumento de validación externa e interna; así como la evolución normativa de los instrumentos nacionales y supranacionales (Alarcón Jiménez, 2022: 55). En el continente americano, la fuerza de la observación descansa en diversos tratados y convenciones, entre los que destacan: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de las Mujeres, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Democrática Interamericana y la Declaración de Principios de

Observación Electoral Internacional, por mencionar sólo algunos (Pascual, 2017: 134).

A partir de los estándares internacionales se ha extendido un consenso respecto de su utilidad y su vinculación con el desarrollo y la consolidación de Estados democráticos (Centro Carter, 2016: s/n), al promover tres principios básicos: el de la libre determinación de los pueblos, el de la libertad de expresión y el de la celebración de elecciones libres, justas, periódicas, transparentes y genuinas (Alarcón, 2022: 56). En este marco de reconocimiento, la observación electoral ha sido definida tradicionalmente como la “recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo” (Thompson y Valverde, 2017: 750).

De manera más amplia, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones (IDEA Internacional, 2005: 3) la define de la siguiente manera:

...es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis. la observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar la consiguiente perturbación. las misiones de observación internacional de elecciones son actividades organizadas de organizaciones intergubernamentales y asociaciones y organizaciones no gubernamentales internacionales para llevar a cabo la observación internacional de elecciones.

Las definiciones presentadas coinciden en tres elementos primordiales: 1) la recolección de información, 2) el profesionalismo de las personas observadoras para no intervenir en los procesos electorales y 3) la emisión de opiniones informadas mediante críticas constructivas que en todo momento sean objetivas. En este sentido, la observación electoral realizada por la ciudadanía debe caracterizarse por ofrecer una visión externa, imparcial e independiente, que permita detectar las oportunidades de mejora tanto de los procesos como del propio sistema democrático funcionando como un catalizador de la transparencia institucional (IECM, s/f).

Esas miradas son una fuente de múltiples beneficios. Enriquecen el análisis y permiten ofrecer recomendaciones puntuales sobre las mejores prácticas mediante la utilización de estándares con un alto grado de unanimidad en el ámbito mundial y, en el caso de la aportación internacional, en perspectiva comparada. Asimismo, promueven el intercambio de buenas prácticas y abren la oportunidad de adaptar algunas pertenecientes a otros contextos o sistemas democráticos. También contribuyen a conferir credibilidad a los procesos electorales por medio del fomento de la confianza ciudadana en la institucionalidad y con la generación de informes y evaluaciones, impulsan agendas de reformas con una visión correctiva y preventiva orientada a elevar la calidad de los procesos institucionales.

Incluso, pueden ser un inhibidor de prácticas que inciten a la violencia o al fraude, y mediadoras en momentos de crisis para evitar conflictos posteriores que pongan en riesgo la estabilidad de los Estados (Comisión Europea, 2008: 92). Los alcances y efectos de los procesos de evaluación no sólo se circunscriben a los ya mencionados, sino que han contribuido a la generación de conocimiento directo, imparcial y sistemático, así como la resolución de conflictos intrapartidistas o de los actores políticos para con las autoridades electorales (Freidenberg, 2017: 1097).

Ello no sería posible sin el robustecimiento y profesionalización de la labor de las misiones de observación y de grupos de acompañamiento a los procesos electorales mediante la inclusión, desde la perspectiva de género y como garantía de condiciones para la participación de la población con alguna discapacidad; el impulso de la efectiva, equitativa e imparcial participación de los medios de comunicación en las campañas electorales; la incorporación de las nuevas tecnologías y las redes sociales, junto con herramientas para identificar la veracidad de la información; y el financiamiento de las campañas (Muñoz-Pogossian, 2013: s/n).

La relevancia de la observación también radica en que por medio de esta actividad que se garantiza el respeto como la vigilancia de derechos político-electorales de terceros; es decir, de la ciudadanía que hará uso de su voto activo el día de la jornada electoral. La contingencia sanitaria originada por la COVID-19 obligó a que las instituciones y organizaciones encargadas en garantizar el derecho a la observación electoral doméstica y a promover las misiones de observación o acompañamiento internacional incorporaran diversas disposiciones sanitarias para desempeñar su labor de manera segura y disminuir las posibilidades de infección. Adicionalmente, el contexto de la pandemia planteó una serie de interrogantes sobre el ejercicio de la observación electoral tales como qué metodologías se deberían tomar en cuenta para evaluar la implementación de las medidas sanitarias

en las elecciones organizadas en la denominada “nueva normalidad”, así como qué innovaciones se deberían desarrollar para garantizar el ejercicio pleno de este derecho.

De acuerdo con su Base de Datos de Misiones de Observación Electoral, la OEA ha desempeñado dicha tarea desde 1962, año en que fue testigo de la elección presidencial de Costa Rica (4 de febrero) y las elecciones generales de República Dominicana (20 de diciembre). La historia de la Organización como institución observadora de los procesos electivos se divide en 3 generaciones (Pascual, 2017: 132-133):

Primera: transcurre desde inicios de la década 1960 hasta finales de la década de 1980. Se caracteriza por su alta prioridad para la promoción de la democracia y sus esfuerzos de pacificación.

Segunda: comienza en 1990, caracterizándose por la organización de observaciones de mayores dimensiones y de duración prolongada. Fue en esta etapa en la que la actividad se convirtió en una herramienta comúnmente utilizada.

Tercera: tras la firma de la Carta Democrática Interamericana en 2001, la importancia de las misiones radicó en servir como instrumentos para la consolidación democrática, materializándose en el desarrollo de metodologías sistematizadas, técnicas y profesionalizadas.

Como parte de dicha evolución, la garantía de acceso a la información mediante la transparencia, así como del uso de las nuevas tecnologías, cada una de sus misiones puede ser analizada con mayor detalle desde 2010, anualidad a partir de la cual se han adicionado diversos elementos que permiten un marco de visualización más amplio en cuanto al trabajo de los miembros de sus grupos de observación. En este sentido, la disposición de cada uno de los materiales de manera fácil y gratuita para el público en general, así como de los informes tanto preliminares como finales (en casi todos los casos), sitúa a la organización como un parámetro a partir del cual el fenómeno de la observación puede ser examinado, de acuerdo con sus estándares de observación.

III. PANDEMIA Y ELECCIONES

Propio del dinamismo de los fenómenos sociopolíticos y de su estudio por medio de las herramientas utilizadas por las ciencias sociales, el tratamiento de la crisis sanitaria no ha sido distinto en cuanto a la prontitud con la cual se ha abordado mediante diversas modalidades: desde columnas de opinión

hasta artículos de investigación de mayor solidez metodológica. De manera general, estas aproximaciones ofrecen importantes aristas en torno a la relevancia de un acercamiento multidisciplinario, el cual es necesario para entender, tanto los retos que implicó la pandemia en cuanto a la organización de los diversos procesos electivos, como la elaboración de una evaluación de las directrices asumidas por las autoridades responsables. Lo anterior, sin dejar de observar cómo las dinámicas endógenas y exógenas de los países motivaron e influyeron de maneras distintas en el desarrollo de las políticas públicas, así como en la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales (Ringe y Rennó, 2022: 6) y, de manera específica, de las electorales.

En este sentido, la literatura emanada en torno de la emergencia sanitaria con relación al ejercicio del voto activo ha considerado una diversidad de elementos de acuerdo con sus objetivos de estudio, mismos que pueden ser identificados de la siguiente manera:

1. El incremento de restricciones conlleva la posibilidad de regresiones políticas y sociales e incrementa la aceptación de dinámicas propias de los regímenes autoritarios, a partir del uso político dado a las decisiones relacionadas con los programas de vacunación y las medidas de movilidad en lo general.⁴
2. Percepción generalización de una baja participación ciudadana en los distintos procesos electivos en el mundo con motivo del contexto de crisis en torno de la seguridad y garantías de salud.⁵

⁴ Por ejemplo, en: *Pandemia y elecciones: Uso político del programa de vacunación y discurso en la esfera sociodigital en el contexto electoral*, de Signa_Lab de la ITESO; *Democracias en cuarentena: respuestas políticas a COVID-19 y el futuro de la democracia*, de Roberto L. Barbeito Iglesias y Ángel H. Iglesias Alonso; *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, de Marie-Christine Fuchs y Leandro Querido; “*Están fumigando el coronavirus*”. *De rumores conspiracionistas en redes sociales y sus usos políticos en México*, de Margarita Zires Roldán y Aldo Cicardi González; *Populists and the pandemic. How populists around the world responded to COVID-19*, de Nils Ringe y Lucio Rennó; *Polarization and public health: Partisan differences in social distancing during the coronavirus pandemic*, de Hunt Allcott, Levi Boxwell, Jacob C. Conway, Matthew Gentzkow, Michael Thaler y David Yang; *The Truth and Myth of the Advantages of Authoritarian Countries to COVID-19*, de Susumu Annaka; *Fear of Death and Polarization: Political Consequences of the COVID-19 Pandemic*, de Carlos Pereira, Amanda Medeiros y Federico Bertholini; *COVID-19 and Populism: A Sui Generis Crisis y Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe*, de Giuliano Bobba y Nicolas Hubé.

⁵ Por ejemplo: *Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo*, de Guillermo Lizama Carrasco; *La preocupación por el COVID-19 y sus efectos en la participación política online de la ciudadanía en el contexto ecuatoriano*, de Marcos Zumárraga Espinosa, Sonia Egas Balseca y Carlos Reyes Valenzuela; *Democracia y pandemia de COVID-19. Efectos en la participación y en la organización de elecciones en Latinoamérica*, de Mariano Andreis y Guillermo Lizama; *Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour*, de Tania Fernández Navia,

3. Medidas e impacto de la pandemia en la administración de las elecciones por medio de la renovación de los mecanismos ordinarios tanto de organización de los comicios como de la impartición de justicia.⁶
4. Evaluación de las acciones llevadas a cabo con motivo de la pandemia, elaborando trabajos que recopilan diversas recomendaciones, ya sea de manera generalizada o de manera específica a las etapas que conforman los procesos electorales.⁷

En el marco de los dos últimos —medidas e impacto de las actividades ordinarias en la organización de las elecciones y la evaluación de dichas acciones— es que se sitúa el papel de la observación electoral, siendo ambos aspectos esenciales en el marco de su caracterización como herramienta de vigilancia en torno de la progresividad de los derechos político-electorales de las personas.

1. *Actuación institucional internacional a través de los protocolos*

Una vez establecida la importancia de la observación y de sus instrumentos de evaluación, el trabajo de las instituciones en el ámbito internacional a lo largo de los años, así como su ubicación en el marco de las

Eduardo Polo Muro y David Tercero Luca; *How does COVID-19 affect electoral participation? evidence from the French municipal elections*, de Abdul Noury, Abel Francois, Olivier Gergaud y Alexandre Garel.

⁶ Por ejemplo: *Impacto de la pandemia por COVID-19 en la organización y desarrollo de los procesos electorales: la experiencia de México*, de Libia Márquez Labastida y Carlos Alberto Uribe Juárez; *Desafío de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19*, de Leandro Querido; *COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones*, de María Marta Brenes Montoya; *Gestión electoral y su incidencia en el fortalecimiento democrático en el Perú durante la pandemia de COVID-19*, 2021, de María Fátima Contreras Díaz; *COVID-19. Una visión desde el Parlamento de Galicia y su administración electoral*, de Xosé Antón Sarmiento Méndez; *Inclusión electoral de grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina en la era del COVID-19*, de Betilde Muñoz Pogossian; *Elections in Romania during COVID-19. An analysis through the perspective of the extralegal sources of law*, de Andrea Kajcsa; *Elections during COVID-19 pandemic in the light of democratic values and international standards of human rights protection*, de Agata Pyrzynska y Dominika Skoczylas; *Hybrid Election Management Methods During the COVID-19 Crisis*, de Dijana Vukomanović.

⁷ Por ejemplo, *How to hold elections safely and democratically during the COVID-19 pandemic*, de Sarah Birch y otras autorías; *Quality of Democratic Election Process during the COVID-19 Pandemic: The Schedler's Chain of Democratic Choice Perspective*, de Maciej Onasz.

aproximaciones académicas de la naciente literatura política, electoral y sociológica, es necesario señalar (de manera general) cuál ha sido el desarrollo de actuación de las organizaciones transnacionales en esta materia. De manera concreta, por lo que se refiere a la emisión de protocolos de protección a la bioseguridad, pues es a partir de estos que las instituciones del continente americano actuaron salvaguardando los derechos humanos de la ciudadanía.

De acuerdo con IDEA Internacional (2020: s/n), en el primer año de la crisis sanitaria, al menos 18 países de América Latina decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido la contingencia sanitaria. Lo anterior, supuso un reto para los organismos electorales pues debieron organizar sus elecciones adoptando medidas específicas con el fin de garantizar las elecciones y preservar tanto la salud de los electores como la de las personas a cargo de tareas comiciales. México, Chile, República Dominicana y Uruguay, son algunos ejemplos de ellos. Para 2021, 9 países en la región celebraron elecciones; la ciudadanía de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Perú acudieron a las urnas para elegir representantes. Ante este escenario, los organismos electorales tenían ante sí los desafíos inherentes de la organización de un proceso electoral y, además, debían ejecutar protocolos sanitarios que les permitieran garantizar el adecuado desarrollo de la jornada.

Entre las acciones implementadas destacan el uso obligatorio de cubrebocas, sana distancia, control de temperatura antes de entrar a un recinto y uso de gel antibacterial (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2020); sin embargo, los organismos electorales no fueron los primeros en emitir protocolos específicos para las personas que realizarían observación electoral. Agencias especializadas y organismos internacionales se dieron a la tarea de analizar cómo la observación electoral podía llevarse a cabo en el contexto de pandemia. Habitualmente, las misiones de acompañamiento se realizan en campo, con una agenda de actividades que les permita a sus integrantes conocer las particularidades del proceso electoral a observar mediante reuniones con funcionarios electorales, sociedad civil, partidos políticos, entre otros, así como visitar las casillas en la jornada electoral.

Pero ¿cómo realizarlo en un contexto de confinamiento? ¿cómo organizar misiones internacionales cuándo los vuelos se encontraban limitados? Frente a estas preguntas no existía una respuesta homogénea que pudiera ser aplicable para todos los países. No obstante, era imprescindible buscar mecanismos que permitieran realizar las labores de observación de manera

segura, al tiempo de garantizar que los resultados de ésta fueran tan objetivos como lo solían ser, para que sirvieran como ojo ciudadano del quehacer comicial.

De acuerdo con la OEA, ésta fue la primera en desplegar misiones de acompañamiento internacionales durante el contexto de emergencia sanitaria. Las medidas que tomaron, y que les permitieron desarrollar sus labores de observación de manera segura, las plasmaron en la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” (OEA, 2020: 7), entre las que se encuentran la adopción de un protocolo con los procedimientos y disposiciones sanitarias a seguir, la cooperación con instituciones de salud con la finalidad de contar con los insumos necesarios para la protección.

Asimismo, la Guía considera el reclutamiento de personas observadoras que no se encontrarán en riesgo de desarrollar complicaciones por la enfermedad (personas mayores de 65 años o con enfermedades preexistentes), la entrega de acreditaciones de observación mediante medios digitales, el desarrollo de las capacitaciones a través de plataformas virtuales, así como la distribución de kits sanitarios. La parte medular del protocolo fue la organización de reuniones de trabajo con actores clave mediante plataformas tecnológicas, lo cual permitió que las misiones de observación se pudieran comenzar a organizar en un formato híbrido. Esta buena práctica fue adoptada por los organismos electorales en las misiones que realizaron.

Adicionalmente, la OEA incluyó en su metodología la respuesta de los organismos electorales y de las autoridades del país frente a la pandemia, con el objetivo de formular recomendaciones para los procesos electorales. Por su parte, el Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE) publicó un “Protocolo de higiene y seguridad para observadores electorales” donde estableció las pautas que las personas observadoras electorales debían seguir, las cuales estaban en sintonía con los lineamientos aprobados por la autoridad electoral en Argentina (IDEMOE, 2020: 4). Al igual que la OEA, la entrega y uso de un kit sanitario fueron aspectos primordiales para el desarrollo de la observación electoral. El protocolo del IDEMOE también sugería que durante la visita a las casillas se evitara la aglomeración con personas, el contacto físico, tocarse la nariz, ojos y boca, así como las conversaciones innecesarias.

El Observatorio Electoral Venezolano estableció en su “Protocolo Sanitario para Observadores Electorales” de las Elecciones a la Asamblea Nacional de Venezuela” (OEV, 2020), lineamientos similares a los del IDEMOE los cuales daban recomendaciones para acudir al centro de votación.

Paralelamente, se debían buscar mecanismos que hicieran posible que las personas integrantes de una misión conocieran las particularidades de la elección a observar. Para ello, con el propósito de evitar las aglomeraciones y así el riesgo de contagio, los organismos electorales y las agencias especializadas aprovecharon y promovieron el uso de herramientas tecnológicas. Las reuniones virtuales, a través de diferentes plataformas, así como el uso de las redes sociales, fueron indispensables para desarrollar tareas inherentes a la organización de un proceso electoral.

En la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” la OEA indicó que “las condiciones sanitarias relacionadas con la pandemia de COVID-19 han provocado que, con mayor celeridad, se explore la utilización de tecnologías de la información y herramientas en línea para brindar soluciones que prevengan o disminuyan el contacto físico de las personas, para reducir los riesgos y limitar la propagación de la COVID-19” (2020: 87). En ese contexto, la observación electoral se flexibilizó y se comenzaron a desarrollar actividades híbridas, ya fuera para las reuniones con autoridades y personas expertas o para integrantes de las misiones que no podían viajar por el cierre de aeropuertos o algunos otros impedimentos, como los propios contagios.

2. *La observación electoral en el continente americano*

Desde la declaración de inicio de la pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020,⁸ los grupos de observación electoral de la OEA tuvieron presencia en 29 procesos electivos (tabla 1):

⁸ Con posterioridad al periodo de investigación que comprende este artículo, la OMS declaró el fin de la emergencia sanitaria el 5 de mayo de 2023.

TABLA 1
 EJERCICIOS DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
 DE LA OEA, 2020-2023

2020	2021	2022	2023
Suriname (25 de mayo); República Dominicana (5 de julio); Bolivia (18 de octubre); Estados Unidos (3 de noviembre) Brasil (15 de noviembre), y Brasil (29 de noviembre)	Ecuador (7 de febrero); El Salvador (28 de febrero); Bolivia (7 de marzo); ⁹ Ecuador (11 de abril), y Perú (11 de abril) Perú (6 de junio); México (6 de junio); Santa Lucía (26 de julio) Bahamas (16 de septiembre); Paraguay (10 de octubre), y Honduras (28 de noviembre)	Costa Rica (6 de febrero); Costa Rica (3 de abril); México (10 de abril); Colombia (29 de mayo), y Colombia (19 de junio); Granada (23 de junio); Saint Kitts y Nevis (5 de agosto); Brasil (2 de octubre); Perú (2 de octubre); Brasil (30 de octubre), y Dominica (6 de diciembre)	Antigua y Barbuda (18 de enero)

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

En seis de estas elecciones se llevó a cabo primera y segunda vuelta — Brasil, en 2020; Ecuador y Perú, en 2021; Costa Rica, Colombia y Brasil, en 2022—, por lo que los informes de observación analizados en estos casos se redujeron a una versión final que unificó ambas observaciones sin que en este se distinguieran las acciones específicas de cada vuelta (en algunos casos existe la versión preliminar de la primera vuelta, no así de la segunda). En ese tenor, se revisaron 37 informes de observación, correspondientes a 29 procesos electivos; sin embargo, los informes correspondientes a las dos

⁹ El país celebró su segunda vuelta en abril del mismo año; sin embargo, el portal web de la OEA sólo muestra la existencia de un informe preliminar que aborda las elecciones de marzo.

vueltas de una elección se abordaron como una unidad, lo cual reduce el número de informes analizados a 23.

Una segunda nota metodológica tiene que ver con las imprecisiones que pudieran generarse de la realidad de cada elección, toda vez que la unidad de análisis son los informes de observación de la OEA. Es decir, el análisis comparado se realiza a partir de lo plasmado en cada uno de los informes, por tanto, de no haberse considerado algún aspecto en la redacción de este, no podría ser considerado en el análisis.

Ahora bien, en primer lugar, nos referiremos a la modificación de metodologías de observación para incorporar modalidades híbridas. Como se ha mencionado, ordinariamente los ejercicios de observación y acompañamiento internacional se realizan en formato presencial; no obstante, la pandemia obligó a la OEA a evaluar posibles modificaciones a la metodología de observación, en la lógica de incorporar modalidades híbridas; es decir, para que a la par del despliegue de personas, algunas pudieran realizar actividades de manera remota, con la finalidad de no generar aglomeraciones y constituirse en fuente de contagio. Además de que, en ocasiones, el cierre de aeropuertos, escases de vuelos y los altos costos de estos dificultó el traslado normal de las misiones.

En tal sentido, tenemos que, derivado de la pandemia se incrementó un formato de observación (virtual) para quedar como sigue:

1. Presencial: grupo de personas que, con la finalidad de conocer la preparación y el desarrollo de los procesos electivos, se acreditan y trasladan a los países que llevarán a cabo su jornada electoral.
2. En el extranjero: grupo de personas que, con la finalidad de conocer la preparación y el desarrollo de los procesos electivos, se acreditan y trasladan a los recintos destinados para la emisión del voto por parte de las personas radicadas en un país distinto al que llevará a cabo su jornada comicial. Es decir, esta modalidad requiere el previo reconocimiento de la facultad de la ciudadanía para emitir su voto desde el extranjero.
3. Virtual: grupo de personas que, con la finalidad de reconocer la preparación y el desarrollo de los procesos electivos, se acreditan, pero no se trasladan a los países que llevarán a cabo su jornada electoral, desempeñando sus labores de manera remota.

Mediante la revisión de los informes correspondientes a las 23 unidades de análisis, consta que en 18 de ellas se utilizó el formato híbrido. Al observar el desarrollo de las elecciones, se puede inferir que el último proceso electivo en el que se utilizó el formato híbrido con motivo de las medidas de

prevención de contagio fue en la Consulta Ciudadana (único distinto a las votaciones ordinarias de designación de cargos públicos que se contempla en la revisión de los informes) llevada a cabo en México. De esta manera, las elecciones de 2022 correspondientes a los países de Colombia, Granada, Saint Kitts y Nevis, Brasil y Perú, a falta de manifestación expresas en los documentos revisados, se considera que se llevaron a cabo únicamente mediante el formato presencial.

Adicionalmente, tanto en República Dominicana como en Antigua y Barbuda, aunque los grupos de observación señalaron el uso del formato híbrido y se sitúan en el marco de la pandemia, estos no pueden considerarse como parte de los ejercicios en donde se modificó la metodología de observación, como consecuencia de que la crisis sanitaria, toda vez que no hay referencia alguna al COVID-19 en sus documentos respectivos. En otras palabras, 69% de los informes analizados utilizaron la modalidad híbrida (tabla 2).

TABLA 2
ASPECTOS GENERALES DE LAS OBSERVACIONES ELECTORALES

No.	País	Tipo de misión	Número de personas integrantes	De manera presencial	En el extranjero	Virtual
1	Surinam	Híbrida	13	10	0	3
2	República Dominicana	Híbrida	73	57	6	10
3	Bolivia	Híbrida	40	18	10	12
4	Estados Unidos	Híbrida	28	27	0	1**
5	Brasil	Híbrida	14	13	0	1**
6	Ecuador	Híbrida	102	100	0	2**
7	El Salvador	Híbrida	21	16	0	5
8	Bolivia	Híbrida	16	7	0	9
9	Perú	Híbrida	73	60	11	2**
10	México	Híbrida	36	35	0	1**
11	Santa Lucía	Híbrida	12	11	0	1**

12	Bahamas	Híbrida	18	17	0	1**
13	Paraguay	Híbrida	18	16	0	2**
14	Honduras	Híbrida	91	90	0	1**
15	Costa Rica	Híbrida	22	19	0	3
16	México	Híbrida	14	13	0	1**
17	Colombia	Presencial	87	87	0	0
18	Granada	Presencial	15	15	0	0
19	Saint Kitts y Nevis	Presencial	11	11	0	0
20	Brasil	Presencial	111	104	7*	0
21	Perú	Presencial	31	31	0	0
22	Dominica	Híbrida	16	13	0	3
23	Antigua y Barbuda	Híbrida	11	9	0	2
			873	779	34	60

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

* El informe no especifica, pero se infiere son 7 dado que se observa en el mismo número de ciudades.

** El informe no especifica, por lo que simbólicamente se coloca “1”. En los casos que dice “2” es que del número de procesos observados o referencias en plural permiten pensar en que sea más de una persona.

De la misma manera que las hipótesis contenidas en los trabajos realizados al inicio de la pandemia, podría resultar presumible que la crisis sanitaria implicó no sólo una menor participación de las personas observadoras, sino que también se modificara el aforo de integrantes en cada uno de los tipos de observación, quizá incluso revirtiéndose. Sin embargo, esto no ocurrió así. De la revisión realizada se desprende que las personas que participaron en misiones de acompañamiento internacional fueron 873 779 (89.23%) de manera presencial, 34 (3.9%) desde el extranjero y 60 (6.87%) de manera virtual.

En otras palabras, aún en el marco de la crisis sanitaria, el número de personas que conformaron las misiones de la OEA de manera presencial significó casi el 90%; es decir, si bien se modificaron los formatos de realización de la actividad, los datos disponibles no permiten presumir que haya revolucionado la manera de ejercer esta actividad ni que su impacto

presuponga su revalorización en circunstancias ordinarias. Adicionalmente, se encontró que 16 de los 23 casos hacen referencia específica a las medidas de seguridad que la misión adoptó y 7 de ellos, aun cuando tuvieran modalidades híbridas no mencionan explícitamente las medidas de seguridad implementadas. En algunos casos, las instituciones organizadoras o los gobiernos exigían distintos requisitos para la realización de actividades de observación, como fue la obligación del ingreso al país con prueba negativa de COVID.¹⁰

En segundo lugar, en cuanto a la calificación que la OEA otorgó en sus informes a la organización de elecciones en pandemia, se observa que 11 informes generaron apartados especiales para explicar aspectos relacionados con la pandemia. Sin embargo, destaca que la existencia específica de estos apartados no implica que los mismos contengan toda la información en torno de las decisiones tomadas por las autoridades gubernamentales y electorales, pues en la mayoría de los casos sólo se hace alusión generalizada sobre los antecedentes mundiales que sirvieron de motivación para las dificultades en torno del desarrollo y organización de las elecciones en cada uno de los países. Por lo anterior, este indicador no resulta ser de utilidad, puesto que se presume que se trata de una cuestión de estilo de la persona redactora.

De manera contraria a las especificaciones dadas a las autoridades electorales del continente, los informes de la OEA no reflejaron una reestructuración ni reorganización con la finalidad de mostrar de forma detallada las particularidades de la pandemia y su tratamiento por país, aspectos que habían sido recomendados por la misma institución. Los informes mostraron de formas distintas sus consideraciones en torno de la pandemia, en ocasiones de manera específica y en otras de forma generalizada. A pesar de la inexistencia de un formato mediante el cual se pudiera registrar la información relativa al COVID-19, para su posterior sistematización (por lo menos reflejada en los informes), tras el análisis de la información, es posible identificar dos momentos de su aplicación y calificación: con relación a las personas que conformaron las misiones internacionales y con los procesos electivos.

De acuerdo con los informes, las medidas más mencionadas para evitar el contagio de la propia misión fueron el distanciamiento físico, entrega

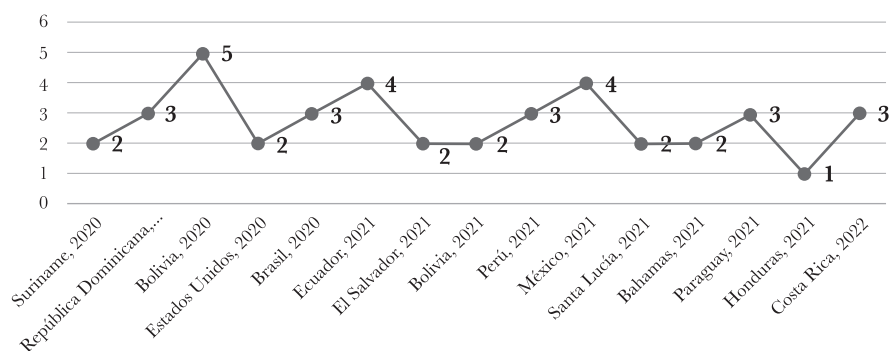
¹⁰ Reuniones con distanciamiento físico, entrega de kits sanitarios, realización de pruebas COVID de manera previa a su llegada al país, desinfección de superficies, solicitud de pruebas de vacunación, realización de pruebas COVID durante su estancia en el país y el acondicionamiento de vehículos para su desplazamiento.

de kits sanitarios y la solicitud para que cada persona observadora se realizara prueba COVID de manera previa a su arribo al país; asimismo, las acciones menos referidas fueron la desinfección de superficies, solicitud de pruebas de vacunación, acondicionamiento de vehículos para el desplazamiento de los grupos y la realización de pruebas COVID de las y los observadores durante su estancia en el país previo al cumplimiento de sus actividades. Respecto de estas medidas, los informes no realizaron una valoración, ya sea por su pertinencia o su efectividad, pero es deducible que las mismas fueron aceptadas como parte de su normalización y se constituyeron como el estándar mínimo de acciones deseables por parte de las instituciones hacia el cuidado de la salud de los extranjeros que presenciaron sus elecciones.

De manera general, se reconoce a los grupos de observación de la OEA por sus evaluaciones extensas y rigurosas; la prevalencia de su carácter técnico; así como su formación por personas profesionales independientes, autónomas e imparciales; teniendo un alto valor añadido la recolección tanto de las denuncias como de las quejas de los actores políticos y de la ciudadanía en lo general. Por el lado contrario, la crítica en torno de su trabajo radica en el hecho de que sus informes se circunscriben la etapa concreta de las actividades pertenecientes al marco de la jornada electoral, así como el marco legal, el entorno político y la administración electoral (Alarcón Olguín, 2022: 343-344).

En tal contexto, ahora analizaremos las diferentes dimensiones en las que se agrupó la calificación de acciones realizadas por las instituciones organizadores de elecciones respecto del manejo de la pandemia. Se identificaron 41 acciones concretas implementadas y se agruparon dentro de 8 categorías. Al observar su evolución en el tiempo, no se advierte una tendencia ascendente o descendente en cuanto al número de medidas sanitarias tomadas, aunque sí un comportamiento que podría catalogarse como cíclico (gráfica 1). Es decir, la evolución de la pandemia y la experiencia acumulada no necesariamente implicó que se retomaran más medidas sanitarias o diferentes medidas de análisis dentro de los informes. Cada país implementó lo que consideró pertinente en su contexto de infección y posibilidades de implementación.

GRÁFICA 1
NÚMERO DE MEDIDAS TOMADAS PARA EL MANEJO
DE LA PANDEMIA EN LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES



FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Los informes analizados no contaban con una homologación de las categorías de análisis de las elecciones en pandemia, sino que nuevamente se aprecia un criterio diferente debido a las personas redactoras. En ese sentido, para el presente análisis fue necesario generar una categorización e incorporar las medidas de acuerdo con lo revisado en los informes. De manera específica, las medidas encontradas fueron agrupadas en ocho dimensiones: implementación de medidas sanitarias; emisión de protocolos sanitarios; registro de las condiciones fuera y dentro de los recintos de votación; la organización de los comicios en el exterior; el uso de informadores de apoyo; así como de las experiencias previas nacionales e internacionales; por último, el aumento de casos de contagio como variable (tabla 3).

TABLA 3
RELACIÓN DE DIMENSIONES E INCIDENCIA
EN LOS INFORMES

<i>Dimensiones</i>	<i>Total</i>
Implementación de medidas sanitarias	14
Emisión de protocolos sanitarios	13
Condiciones fuera del centro de votación	3

<i>Dimensiones</i>	<i>Total</i>
Organización de comicios en el exterior	3
Condiciones del recinto de votación	3
Informadores de apoyo para la misión	2
Uso de experiencias previas	2
Aumento de casos de contagio	1
Total	41

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Implementación de medidas sanitarias. Con la excepción de Honduras en 2021, las naciones restantes implementaron diversas acciones sanitarias que por sus particularidades es necesario revisar de manera más detallada. Destaca que las más utilizadas se circunscribieron al uso de mascarillas, la desinfección de manos y del material electoral, así como la actuación del funcionariado electoral en el cumplimiento de los protocolos de actuación, la implementación del distanciamiento entre personas votantes y la entrega de kits sanitarios dentro de los centros de votación (tabla 4).

TABLA 4
MEDIDAS SANITARIAS IMPLEMENTADAS

<i>Medida sanitaria</i>	<i>Número</i>
Mascarillas	13
Desinfección de manos	10
Desinfección de material electoral	9
Actuación del funcionariado electoral	9
Distanciamiento entre los votantes	8
Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación	7
Marcas en el piso	3
Guantes	2
Desinfección de los recintos de votación	2
Distanciamiento entre las personas de las mesas de votación	2

<i>Medida sanitaria</i>	<i>Número</i>
Pruebas al personal de apoyo	1
Guías de votantes	1
Uso de bolígrafo propio	1
Sufragio de las personas en cuarentena	1
Adquisición de kits sanitarios	1
Medidas de seguridad sanitaria	1
Adaptaciones a los centros de votación	1
Instalación de lavabos para aseo de manos	1
Caretas protectoras	1
Toallas húmedas	1
Emisión de voto por grupos vulnerables	1
Escudos/separadores transparentes	1
Lentes	1
Total	78

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Emisión de protocolos sanitarios. Si bien su emisión fue una cuestión generalizada, no todos los informes registraron dicha decisión, siendo las únicas excepciones Surinam y Estados Unidos.

Condiciones fuera del centro de votación. Los procesos electivos donde se registraron incidencias al respecto fueron República Dominicana y Bolivia en 2020, así como México en 2021. Este hace referencia al papel no sólo de las autoridades electorales sino gubernamentales en lo general, dado que se evalúan aspectos atribuibles a la organización compartida de las elecciones, criticando en todos los casos la generación de aglomeraciones.

Organización de comicios en el exterior. Registrado a partir de lo observado con Bolivia y Estados Unidos en 2020, así como Ecuador en 2021. En Bolivia se destacó la gestión de permisos personales para las personas encargadas de la apertura, desarrollo y cierre de los distintos centros de votación. En Estados Unidos destacó la adopción del voto por medio del correo electrónico como método alternativo. En Ecuador resalta lo novedosas que resultaron la realización de pruebas piloto por medio del voto postal, electrónico y telemático. Si bien es cierto que no fueron las únicas naciones donde se llevaron

a cabo este tipo de modalidades de votación, solamente en estas se asumió como parte de las respuestas institucionales a la crisis sanitaria.

Condiciones del recinto de votación. Observado en Brasil durante 2020, así como en Ecuador y Paraguay en 2021, se relaciona con la adecuación de los lugares para llevar a cabo las elecciones, concretamente, en lo referente al espacio y circulación de aire al interior.

Informadores de apoyo para la misión. Destacan Bolivia en 2020 y Perú en 2021, países donde existió un grupo de personas que hicieron llegar a las personas observadores diversa información del proceso sin que estos tuvieran que hacer actividad de campo, en ambos casos lo informes los identifican como “relevadores de información”.

Uso de experiencias previas. Aspecto atribuible a México en 2021 y Costa Rica en 2022. En ambos casos se celebró que ambas naciones hayan hecho uso de las experiencias internacionales previas; asimismo, respecto del primero, no se omitió mencionar que su experiencia también era local, dado que en 2020 celebró elecciones estatales, es decir, en el año de inicio de la crisis ocasionada por la emergencia sanitaria.

Aumento de casos de contagio. Sólo al observar la elección de Surinam se menciona que tras la celebración de las elecciones existió un aumento en el número de personas contagiadas; sin embargo, no establece una relación causal entre esto y la propia elección o la presencia de personas observadoras. Parte esencial de la labor de las personas observadoras recae en la calificación constructiva de la actuación de las autoridades organizadoras de las elecciones. Por lo cual, las anteriores dimensiones pueden constituirse como un hallazgo positivo dado que no se mencionaron mejoras posibles; o bien, como áreas de oportunidad ante la existencia de aspectos negativos que pueden ser perfeccionados para futuras ocasiones.

Del total de acciones registradas, la proporción de hallazgos positivos con relación a las áreas de oportunidad es mayor; sin embargo, también lo es el espacio de posibles mejoras. Lo anterior, porque los hallazgos positivos constituyen el 61%, mientras que las áreas de mejoramiento el 39% (tabla 5).

consecuencia de que los espacios destinados para tal actividad en su mayoría se situaron en espacios abiertos que permitieron tanto la circulación de las personas como del aire. Asimismo, por lo que se refiere a la organización de los comicios en el exterior, la presencia de informadores de apoyo y el uso de experiencias previas, ya fueron mencionadas en el apartado de las acciones en lo general (tabla 6).

TABLA 6
RELACIÓN DE HALLAZGOS POSITIVOS POR ELECCIÓN

<i>Hallazgos positivos</i>	<i>Casos</i>	<i>Número total</i>
Emisión de protocolos sanitarios	República Dominicana, 2020 Bolivia, 2020 Brasil, 2020 Ecuador, 2021 El Salvador, 2021 Bolivia, 2021 Perú, 2021 México, 2021 Santa Lucía, 2021 Bahamas, 2021 Paraguay, 2021 Honduras, 2021 Costa Rica, 2022	13
Implementación de medidas sanitarias	Bolivia, 2021 Perú, 2021 México, 2021 Santa Lucía, 2021	4
Organización de comicios en el exterior	Bolivia, 2020 Estados Unidos, 2020 Ecuador, 2021	3
Uso de experiencias previas	México, 2021 Costa Rica, 2022	2
Informadores de apoyo para la misión	Bolivia, 2020 Perú, 2021	2
Condiciones del recinto de votación	Paraguay, 2021	1
Total		25

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Por lo que se refiere a la implementación de medidas sanitarias, destacaron Bolivia, Perú, México y Santa Lucía en 2021, mismos que coincidieron en la utilización de mascarillas como una de sus acciones mejor calificadas por la misión. Tras dicha herramienta se situaron la desinfección de manos, la correcta actuación del funcionariado electoral y la entrega de kits sanitarios a las mesas de escrutinio como las medidas más recurridas; le siguieron la desinfección de material electoral y el distanciamiento de los votantes; por último, las medidas más focalizadas fueron la realización de pruebas al personal de apoyo de las autoridades, la adaptación de los centros de votación y el uso de bolígrafos propias para evitar el riesgo de contagio (tabla 7).

TABLA 7
 MEDIDAS IMPLEMENTADAS POSITIVAMENTE POR ELECCIÓN

<i>Elección</i>	<i>Medidas</i>	<i>Número</i>
Bolivia, 2021	Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación Mascarillas Desinfección de manos Desinfección de material electoral	4
Perú, 2021	Mascarillas Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación Actuación del funcionariado electoral	3
México, 2021	Uso de bolígrafo propio Pruebas al personal de apoyo Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación Distanciamiento entre los votantes Adaptaciones a los centros de votación Mascarillas Desinfección de manos Actuación del funcionariado electoral	8
Santa Lucía, 2021	Mascarillas Desinfección de manos Actuación del funcionariado electoral Desinfección de material electoral Distanciamiento entre los votantes	5
Total		20

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Complementariamente, al visualizar la información de las áreas de oportunidad con relación a las elecciones observadas, únicamente son distinguibles 2 grupos:

- 1) Mayor número de áreas de oportunidad: son los países con 2 observaciones en este sentido: Surinam, República Dominicana, Bolivia y Brasil en 2020; así como Ecuador en 2021.
- 2) Menor número de áreas de oportunidad: son los países con 1 observación en este sentido: Estados Unidos en 2020; El Salvador, México, Bahamas y Paraguay en 2021; así como Costa Rica en 2022.

De manera general, la implementación de medidas sanitarias por parte de las autoridades electorales constituyó el aspecto más cuestionado por las misiones, mientras que en menor número se perfilaron las condiciones fuera y dentro del recinto de votación; por último, se situó la crítica al aumento de casos de contagio. República Dominicana fue el país con mayor número de observaciones, mientras que las elecciones situadas en el espectro opuesto fueron las de Paraguay. Sin embargo, al tomar en consideración la condicional relacionada con la calificación otorgada por la misión, la proporción de hallazgos positivos es mayor a las de las áreas de oportunidad, representando el 65.5% del número total de las observaciones.

En este sentido, las medidas sanitarias calificadas positivamente (tabla 8), por orden de identificación fueron: mascarillas (8); desinfección de manos (7) y del material electoral (6); entrega de kits sanitarios a las mesas de votación, elaboración de marcas en el piso para garantizar el distanciamiento social, uso de guantes y desinfección de los recintos de votación (2); caretas protectoras, toallas húmedas, garantías para la emisión de voto de las personas en cuarentena, actuación del funcionariado electoral, adquisición de kits sanitarios, lentes, instalación de lavabos para el aseo de manos, distanciamiento entre las personas integrantes de las mesas de votación y la instalación de escudos/separadores transparentes (1).

TABLA 8
 RELACIÓN DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS CALIFICADAS
 POSITIVAMENTE POR ELECCIÓN

<i>Medida</i>	<i>Elección</i>	<i>Número</i>
Mascarillas	Costa Rica, 2022 Bahamas, 2021 Ecuador, 2021 República Dominicana, 2020 Paraguay, 2021 Bolivia, 2020 Surinam, 2020 Brasil, 2020	8
Desinfección de manos	Surinam, 2020 Bahamas, 2021 Ecuador, 2021 República Dominicana, 2020 Costa Rica, 2022 Estados Unidos, 2020 Brasil, 2020	7
Desinfección de material electoral	Ecuador, 2021 Costa Rica, 2022 Bahamas, 2021 República Dominicana, 2020 Surinam, 2020 Brasil, 2020	6
Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación	Paraguay, 2021 Brasil, 2020	2
Marcas en el piso	Brasil, 2020 Estados Unidos, 2020	2
Guantes	República Dominicana, 2020 Surinam, 2020	2
Desinfección de los recintos de votación	Bahamas, 2021 República Dominicana, 2020	2
Caretas protectoras	Bahamas, 2021	1
Toallas húmedas	República Dominicana, 2020	1
Sufragio de las personas en cuarentena	Surinam, 2020	1

Medida	Elección	Número
Actuación del funcionariado electoral	El Salvador, 2021	1
Adquisición de kits sanitarios	El Salvador, 2021	1
Lentes	Bolivia, 2020	1
Instalación de lavabos para aseó de manos	Costa Rica, 2022	1
Distanciamiento entre las personas de las mesas de votación	República Dominicana, 2020	1
Escudos/separadores transparentes	Estados Unidos, 2020	1
Total		38

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

Las medidas sanitarias calificadas con un área de oportunidad posible (tabla 9), por orden de identificación fueron: distanciamiento entre los votantes (6); actuación del funcionariado electoral (5); entrega de kits sanitarios a las mesas de votación (2), guías de votantes, distanciamiento entre las personas de las mesas de votación, utilización de marcas en el piso para el distanciamiento social, garantizar el voto por parte de grupos vulnerables, uso de mascarillas, desinfección del material electoral e implementación de medidas de seguridad sanitaria (1).

TABLA 9
RELACIÓN DE LAS MEDIDAS IMPLEMENTADAS CALIFICADAS
COMO ÁREAS DE OPORTUNIDAD POR ELECCIÓN

Medida	Elección		Número
Distanciamiento entre los votantes	Ecuador, 2021	De manera específica, se plantea la inexistencia del distanciamiento adecuado de dos metros entre cada una de las mesas escrutadoras.	6
	Paraguay, 2021	Únicamente se limita a señalar el incumplimiento de las medidas de distanciamiento social.	

<i>Medida</i>	<i>Elección</i>		<i>Número</i>
	El Salvador, 2021	Se señala la imposibilidad de implementar medidas de bioseguridad para preservar la salud del electorado como consecuencia del registro de largas filas que generaron aglomeraciones.	
	República Dominicana, 2020	A pesar de que existieron indicaciones al exterior de los recintos, el distanciamiento social no fue respetado de la misma manera al interior de estos, es decir, que existieron aglomeraciones.	
	Surinam, 2020	La principal crítica a la organización recayó en la existencia de largas filas que propiciaron tiempos de espera prolongados durante la jornada electoral.	
	Brasil, 2020	De la misma manera que en el caso anterior, se reprochó el poco respeto al distanciamiento social.	
Actuación del funcionariado electoral	Bahamas, 2021	Se criticó que el funcionariado mantuviera el distanciamiento social dentro de los recintos de votación, pero no fuera de estos.	5
	Bolivia, 2020	Se señaló la existencia de aglomeraciones y retraso en la emisión del sufragio como consecuencia de la implementación de medidas sanitarias por parte del funcionariado electoral.	
	Costa Rica, 2022	Se llamó la atención en torno de la flexibilidad de los “encargados COVID” para aplicar los protocolos, señalando que su participación debía haber sido más estricta.	

<i>Medida</i>	<i>Elección</i>		<i>Número</i>
	Estados Unidos, 2020	Dado el contexto del país, las personas observadoras señalaron que el funcionariado se encontró imposibilitado para exigir el uso de mascarillas en los lugares dqaе votación dado que las autoridades gubernamentales determinaron dicha imposibilidad.	
	Brasil, 2020	Se criticó que el funcionariado contravino el protocolo local dado que tuvieron contacto físico con los documentos de identidad de las personas que acudieron a votar.	
Entrega de kits sanitarios a las mesas de votación	El Salvador, 2021	Su crítica se conformó por 3 aristas distintas: entrega atrasada de los kits de bioseguridad por parte de los proveedores; consecuentemente, distribución y entrega tardía al funcionariado electoral; asimismo, que fue una práctica recurrente no sólo en el día de la jornada electoral sino también en las etapas previas.	2
	Bolivia, 2020	Dado que el grupo de personas observadoras tuvo conocimiento de problemas tanto en la entrega de materiales de bioseguridad como en su distribución inequitativa en la totalidad de los recintos.	
Guías de votantes	Costa Rica, 2022	La actuación de los fiscales de partidos políticos como guías de votantes, figura que había sido suprimida por el Tribunal Supremo de Elecciones.	1
Distanciamiento entre las personas de las mesas de votación	Surinam, 2020	A pesar de que existió la asignación correspondiente de espacios para las personas representantes de los partidos político, estos no fueron respetados, situación que complicó el distanciamiento en las mesas de votación.	1

<i>Medida</i>	<i>Elección</i>		<i>Número</i>
Marcas en el piso	Costa Rica, 2022	Dicha acción no fue llevada a cabo, por ello, ante la formación de aglomeraciones, los grupos de observación propusieron el uso de marcas en el piso dentro de los recintos de votación para señalar a todos los asistentes las medidas de distanciamiento mínimas necesarias.	1
Emisión de voto por grupos vulnerables	El Salvador, 2021	Falta de previsión para la emisión del voto en tiempos de pandemia por parte de población en situación de vulnerabilidad como los adultos mayores.	1
Mascarillas	Estados Unidos, 2020	Adicionalmente a lo señalado en la actuación del funcionariado electoral, se destacó la disparidad de decisiones por cada Estado, toda vez que mientras en algunos era obligatorio (Columbia y Maryland) no lo era en otros (Iowa, Michigan y Georgia).	1
Desinfección de material electoral	Estados Unidos, 2020	Falta de estandarización de la práctica consistente en la desinfección tanto de las cabinas como de las máquinas de votación después de ser utilizadas.	1
Medidas de seguridad sanitaria	República Dominicana, 2020	Toda vez que la construcción de kits sanitarios ocurrió por cuenta de las autoridades electorales, se criticaron los espacios destinados para la generación de sus líneas de producción, toda vez que no eran amplios ni contaban con las medidas de seguridad necesarias.	1
Total			20

FUENTE: Elaboración propia con información de los informes de observación de la OEA.

IV. CONCLUSIONES

La organización de elecciones en la pandemia obligó a los gobiernos, a las instituciones electorales, agencias de cooperación y a las asociaciones de la sociedad civil, a replantear la manera de hacer observación electoral y orillaron a que la observación electoral no sólo se centrará en los aspectos técnicos de la organización electoral, sino que generó una categoría adicional relacionada con el manejo de la pandemia. Una de las limitantes importantes de este trabajo radicó en que los informes generados en cada una de las elecciones observadas no contaban con una estructura similar. Esto, definitivamente tiene relación con las particularidades de la elección y que, en el fondo, la pandemia se convirtió en un elemento adicional de observación, más no el central. En ese sentido, la creación de una base de datos que sistematizara el contenido de los informes representó un reto importante.

Otra conclusión de esta investigación se relaciona con la temporalidad de la pandemia y los aprendizajes para las elecciones. Si bien la organización de elecciones en pandemia se fue perfeccionando, era más o menos claro que en algún momento la pandemia terminaría y todo volvería a la normalidad. En tal sentido, aunque algunos países retomaron la experiencia de las elecciones celebradas en otras naciones, no necesariamente se fue generando un cúmulo de acciones implementadas. Es decir, cada elección utilizó las medidas de acuerdo con su contexto y necesidades, además del tiempo en que coincidió con la pandemia. No fue lo mismo la organización de la Misión de República Dominicana al inicio de pandemia, que la observación que se realizó de la Consulta en México, cuando la pandemia estaba llegando a su fin.

El uso de la metodología comparada para analizar las medidas implementadas en la pandemia y la modificación de la forma en que se hace observación sirve como referente de análisis para posteriores comparaciones con otras categorías. Es decir, en el caso de existir otro fenómeno mundial que implique la reacción rápida de los gobiernos e instituciones, se tiene una buena experiencia acumulada. Finalmente, la observación electoral no dejará de ser presencial. Si bien la pandemia orilló al mundo a utilizar y explotar el uso de tecnologías para la comunicación, en la observación electoral seguirá predominando el formato presencial. No hay mejor manera de observar, pues sólo así se puede apreciar el contexto, las particularidades y lograr una perspectiva comparada.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE PROJECT, Red de Conocimientos Electorales. s/f. *Panorama de la Integridad Electoral. Enciclopedia*. Disponible en: <https://aceproject.org/ace-es/topics/ei/ei10>.
- ALARCÓN JIMÉNEZ, Oscar. 2022. *La observación electoral de procesos democráticos internos por las organizaciones internacionales: teoría y práctica*. Tesis doctoral. España: Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga.
- ALLCOTT, Hunt; BOXWELL, Levi; CONWAY, Jacob C.; GENTZKOW, Matthew; THALER, Michael y YANG, David. 2020. "Polarization and public health: Partisan differences in social distancing during the coronavirus pandemic". *Journal of Public Economics*. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26946/w26946.pdf.
- ANDREIS, Mariano y LIZAMA, Guillermo. 2020. "Democracia y Pandemia de COVID-19. Efectos en la participación y en la organización de elecciones en Latinoamérica". *RAIGAL. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales* 7: 55-73. Disponible en: <https://raigal.unwm.edu.ar/ojs/index.php/raigal/article/view/377>.
- ANNAKA, Susumu. 2021. "The Truth and Myth of the Advantages of Authoritarian Countries to COVID-19". *APSA Preprints Archive*, Cambridge University Press. Disponible en: <https://preprints.apsanet.org/engage/apsa/article-details/60a7241330049a5fcb372f72>.
- BARBEITO IGLESIAS, Roberto L. y IGLESIAS ALONSO, Ángel H. 2020. "Democracias en cuarentena: respuestas políticas a COVID-19 y el futuro de la democracia". *Revista Española de Sociología* 29 (3): 703-714. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/80038>.
- BIRCH, Sarah; BURIL, Fernanda; CHEESEMAN, Nic; CLARK, Alistair; DARNOLF, Staffan; DODSWORTH, Susan; GARBER, Larry; GUTIÉRREZ-ROMERO, Roxana; HOLLSTEIN, Tanja; JAMES, Toby S.; MOHAN, Vasu y SAWYER, Koffi. 2020. *How to hold elections safely and democratically during the COVID-19 pandemic*. London: The British Academy. Disponible en: <https://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/covid-19-how-to-hold-elections-safely-democratically-during-pandemic/>.
- BOBBA, Giuliano y HUBÉ, Nicolas. 2021. *COVID-19 and Populism: A Sui Generis Crisis y Populism and the Politicization of the COVID-19 Crisis in Europe*. France: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://iris.unito.it/handle/2318/1851504?mode=simple>.
- BRENES MONTOYA, María Marta. 2020. "COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones". *Revista de Derecho*

Electoral, 30: 227-239. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7558538>.

CENTRO CARTER. 2016. *Obligaciones y estándares. Manual del Centro Carter para la evaluación de elecciones*. Atlanta: The Carter Center. Disponible en: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-oes-handbook-spanish.pdf>.

COMISIÓN EUROPEA. 2008. *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*. Bruselas: Albe De Coker. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/27426.pdf>.

CONTRERAS DÍAZ, María Fátima. 2022. *Gestión electoral y su incidencia en el fortalecimiento democrático en el Perú durante la pandemia COVID-19*. Tesis de Maestría. Perú. Universidad César Vallejo, Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/85282>.

FERNÁNDEZ NAVIA, Tania; POLO MURO, Eduardo y TERCERO LUCA, David. 2021. "Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour". *European Journal of Political Economy*, 69: 1-21. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268021000136>.

FREIDENBERG, Flavia. 2017. "¿Qué es una Buena Elección?: el uso de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016)". *Dados, Revista de Ciencias Sociales*, 60 (4): 1095-1142.

FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro. 2021. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Colombia: Fundación Konrad Adenauer y Transparencia Electoral de América Latina. Disponible en: <https://www.kas.de/documents/271408/4591369/COVID+ESTADO+TRANSPARENCIA.pdf/df15bbb6f-62ae-d07e-dbbb-153338c5b552?version=1.1&t=1614356386098>.

IDEA INTERNACIONAL. 2005. *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones*. Nueva York: IDEA Internacional. Disponible en: <https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>.

IDEA INTERNACIONAL. 2020. *Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones* (publicada por primera vez el 18 de marzo de 2020 pero actualizada periódicamente). Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>.

INSTITUTO DE LA DEMOCRACIA Y ELECCIONES (IDEMOE). 2020. *Protocolo de higiene y seguridad para observadores electorales*. Disponible en: <http://www.idemoe.org/wp-content/uploads/2020/08/Protocolo%20de%20higiene%20y%20seguridad%20para%20observadores%20electoralesSF.pdf>.

- INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (IECM). s/f. *Importancia de la observación electoral*. Disponible en: http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas_ordinario.php?id=451.
- KAJCSA, Andrea. 2021. "Elections in Romania during COVID-19. An analysis through the perspective of the extralegal sources of law". *Curentul Juridic*, 87: 13-20. Disponible en: <https://ideas.repec.org/a/pmu/cjurid/v87y2021p13-20.html>.
- LIZAMA CARRASCO, Guillermo. 2021. "Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo". *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (31): 91-109. Disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/78887>.
- MÁRQUEZ LABASTIDA, Libia y URIBE JUÁREZ, Carlos Alberto. 2022. "Impacto de la pandemia por COVID-19 en la organización y desarrollo de los procesos electorales: la experiencia de México". *Revista de Derecho Electoral*, 33: 129-146. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8461747>.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. 2013. *¿Para qué sirve observar las elecciones? Los retos de la observación internacional*. Disponible en: <http://www.condistintosacentos.com/para-que-sirve-observarlas-elecciones-los-retos-de-la-observacioninternacional/>.
- MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. 2021. "Inclusión electoral de grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina en la era del COVID-19". *Revista Opera*, 29: 31-46. Disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/675/67569677003/>.
- NOURY, Abdul; FRANCOIS, Abel; GERGAUD, Olivier y GAREL, Alexandre. 2021. "How does COVID-19 affect electoral participation? evidence from the French municipal elections". *PLoS ONE*, 16(2): 1-31. Disponible en: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0247026>.
- OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 2020. *Elecciones y COVID-19. Medidas a para las elecciones 2021 en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/elecciones-y-covid-19/>.
- ONASZ, Maciej. 2021. "Quality of Democratic Election Process during the COVID-19 Pandemic: The Schedler's Chain of Democratic Choice Perspective". *Athenaeum. Polish Political Science Studies*, 72 (4): 188-210. Disponible en: https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_15804_athena_2021_72_11/c/17-bda9509b-8e31-45ce-a6d5-2d8342306df2.pdf.pdf.

- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2020. *Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia*. Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA. Disponible en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-guia-para-organizar-elecciones-en-tiempos-de-pandemia.pdf>.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2023. *Sobre Nosotros*. Disponible en: <https://www.oas.org/EOMDatabase/about.aspx?lang=es>.
- OBSERVATORIO ELECTORAL VENEZOLANO. 2020. *Protocolo sanitario para observadores electorales*. Disponible en: <https://oevenezolano.org/2020/11/el-oev-presenta-su-protocolo-sanitario-para-observadores-electorales/>.
- PASCUAL PLANCHUELO, Víctor Carlos. 2017. “La observación electoral de la OEA vs. el acompañamiento de UNASUR en las recientes elecciones de Venezuela”. *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, 75, 127-148.
- PEREIRA, Carlos; MEDEIROS, Amanda y BERTHOLINI, Federico. 2020. “Fear of Death and Polarization: Political Consequences of the COVID-19 Pandemic”. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(4): 952-968. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rap/a/wnnq8HZZPksGB69yV6FN9M/?lang=en&format=pdf>.
- PYRZYNSKA, Agata y SKOCZYLAS, Dominika. 2020. “Elections during COVID-19 pandemic in the light of democratic values and international standards of human rights protection”. *European Research Studies Journal*, XXIII (2): 226-246. Disponible en: <https://ersj.eu/journal/1820>.
- QUERIDO, Leandro. 2021. Desafío de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19. En FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro. 2021. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Colombia: Fundación Konrad Adenauer y Transparencia Electoral de América Latina.
- RINGE, Nils, y RENNÓ, Lucio (eds.). 2022. “Populists and the pandemic. How populists around the world responded to COVID-19”. *Populists and the pandemic. How populists around the world responded to COVID-19*. Las Vegas: Routledge Group
- SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón. 2021. “COVID-19. Una visión desde el Parlamento de Galicia y su administración electoral”. *Corts. Anuari de Dret Parlamentar*, 34: 225-254. Disponible en: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/corts_34_02_III_4_225-254.pdf.
- SIGNA_LAB, ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. 2021. *Pandemia y elecciones: uso político del programa de vacunación y discurso en la esfera sociodigital en el contexto electoral*. Disponible en: <https://signalab.mx/2021/10/26/pandemia-y-elecciones/>.

- THOMPSON, José y VALVERDE, Ricardo. 2017. “Observación electoral”. *Diccionario electoral*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- VUKOMANOVIĆ, Dijana. 2022. “Hybrid Election Management Methods During the COVID-19 Crisis”. *Serbian Political Thought*, 4(78), 25-41. Disponible en: <https://www.ips.ac.rs/publications/hybrid-election-management-methods-during-the-covid-19-crisis/>.
- ZIRES Roldán, Margarita y CICARDI GONZÁLEZ, Aldo. 2023. “Están fumigando el coronavirus”. De rumores conspiracioncitas en redes sociales y sus usos políticos en México. *Encartes*, 6(11), 127-155. Disponible en: <https://encartes.mx/zires-cicardi-rumor-conspiracionista-coronavirus/>.
- ZUMÁRRAGA ESPINOSA, Marcos; EGAS BALSECA, Sonia y REYES VALENZUELA, Carlos. 2022. “La preocupación por el COVID-19 y sus efectos en la participación política online de la ciudadanía en el contexto ecuatoriano”. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 36, 195-219. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476170165010>.

Documentos

- Informes preliminares de observación electoral internacional emitidos por la Organización de los Estados Americanos
- Declaración preliminar de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones generales realizadas el 16 de septiembre de 2021 en el Commonwealth de las Bahamas (Bahamas).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones generales realizadas 18 de enero de 2023 en Antigua y Barbuda (Antigua y Barbuda).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones generales realizadas el 6 de diciembre de 2022 en el Commonwealth de Dominica (Dominica).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA en El Salvador (El Salvador).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA en Honduras (Honduras).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA en la República Dominicana (República Dominicana).

- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA en las elecciones generales de Estados Unidos del 3 de noviembre de 2020 (Estados Unidos).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA en Paraguay (Paraguay).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para elecciones regionales y municipales en Perú (Perú).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para la segunda vuelta en Costa Rica (Costa Rica).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para las elecciones generales del 5 de agosto de 2022 en Saint Kitts y Nevis (Saint Kitts y Nevis).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones departamentales, regionales y municipales de Bolivia celebradas el 7 de marzo de 2021 (Bolivia).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones generales de Bolivia celebradas el 18 de octubre de 2020 (Bolivia).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones generales del 23 de junio de 2022 en Granada (Granada).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones generales del 25 de mayo de 2020 en la República de Surinam (Surinam).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA sobre las elecciones generales del 26 de julio de 2021 en Santa Lucía (Santa Lucía).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos para la segunda vuelta electoral en Ecuador (Ecuador).
- Informe preliminar de la misión de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones presidenciales y legislativas de Costa Rica (Costa Rica).
- Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros de la Organización de los Estados Americanos para las elecciones federales y locales en México (México).
- Informe preliminar de la misión de visitantes extranjeros en México (México).
- La misión de observación electoral de la OEA en Brasil destaca el trabajo del Tribunal Superior Electoral para realizar las elecciones municipales en un contexto extraordinario de pandemia (Brasil).

Misión de observación electoral de la OEA observará segunda vuelta en Brasil (Brasil).

Misión de observación electoral de la OEA presenta su informe preliminar (Colombia).

Misión de observación electoral de la OEA presenta su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral de Perú (Perú).

Misión de observación electoral de la OEA presenta su informe preliminar tras la segunda vuelta electoral en Brasil (Brasil).

Misión de observación electoral de la OEA presenta sus recomendaciones de cara a la segunda vuelta (Colombia).

Misión de observación electoral de la OEA presenta sus recomendaciones de cara a la segunda vuelta del 11 de abril (Ecuador).

Informes finales de observación electoral internacional emitidos por la Organización de los Estados Americanos

Misión de observación electoral. Elecciones generales 2019 y 2020. Estado plurinacional de Bolivia. Informe final (Bolivia).

Misión de observación electoral. Elecciones generales. Elecciones presidenciales -segunda vuelta. República de Ecuador. Informe final (Ecuador).

Misión de observación electoral. Elecciones generales. Elecciones presidenciales -segunda vuelta. República del Perú. Informe final (Perú).

Misión de observación electoral. Elecciones generales. Santa Lucía. Informe final (Santa Lucía).

Misión de observación electoral. Elecciones generales. Surinam. Informe final (Surinam).

Misión de observación electoral. Elecciones legislativas y municipales. República de El Salvador. Informe final (El Salvador).

Misión de observación electoral. Elecciones municipales. Brasil, 15 de noviembre de 2020 (primera vuelta) y 29 de noviembre de 2020 segunda vuelta). Informe final (Brasil).

Misión de observación electoral. Elecciones municipales. Elecciones presidenciales, senatoriales y de diputaciones. República Dominicana. Informe final (República Dominicana).

Misión de observación electoral. Elecciones municipales. República de Paraguay. Informe final (Paraguay).

Misión de visitantes extranjeros. Elecciones federales y locales. Estados Unidos Mexicanos. Informe final (México).

LOS PROTOCOLOS PARA EL VOTO TRANS EN AMÉRICA LATINA

Ericka LÓPEZ SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Decisiones teórico-metodológicas*. III. *La condición ciudadana de las personas trans*. IV. *El reconocimiento de derechos de las personas trans en América Latina y el Caribe*. V. *Los contextos de surgimiento de los protocolos para el voto trans: México, Colombia, Chile y Perú*. VI. *Una comprensión comparada de los protocolos del voto trans*. VII. *La articulación de redes en los protocolos del voto trans*. VIII. *Reflexiones finales*. IX. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

La existencia de los cuatro protocolos para el voto trans en América Latina y el Caribe dan cuenta de los términos y condiciones que delimitan a la condición ciudadana, pues ésta no es universal y entre los numerosos requisitos que hay que cumplir para ejercerla existe la disposición de ser una persona cisgénero; es decir, que la persona se identifique con el sexo asignado al momento de nacer, que exista una correspondencia jurídica entre el sexo que el médico o la médica registró en el momento del nacimiento y la documentación legal subsecuente.

La condición ciudadana cis se encuentra legitimada desde un andamiaje legal que no contempla la transición de los sexos, ni la autopercepción que tienen las personas de sí mismas. Las personas trans y no binarias resultan ser una amenaza para ese orden legal que da certeza y garantía a las personas cisgénero. No obstante, estos marcos de comprensión cissexistas poseen lagunas hermenéuticas para comprender que los sexos no son inamovibles y

¹ Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

que un principio de la máxima del libre desarrollo de la personalidad es la autopercepción de las personas con relación a su identidad de género.

Las demandas históricas de las personas trans han fisurado los monolitos cissexistas con los que han operado los derechos humanos, logrando crear principios legales de carácter internacional que obligan a los Estados-nación a reconocer el derecho a la identidad de las personas trans y con ello otros derechos más que reparen las condiciones de abyección humana en las que viven cotidianamente y entre las que se encuentran las discriminaciones y violencias que padecen al momento de querer ejercer su derecho a sufragar.

Bajo este contexto el objetivo de este trabajo es describir de manera comparada las condiciones jurídicas, político-electorales y sociales bajo las cuales surgen los cuatro Protocolos del voto trans que existen en América Latina y el Caribe. Cabe señalar que tres de ellos fueron elaborados durante el confinamiento social originado por el COVID-19, por lo que también es interés de este trabajo identificar si estas condiciones de medidas sanitarias posibilitaron o dificultaron la elaboración de estos instrumentos desde trabajos conjuntos entre las autoridades electorales, organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones, colectivas y activistas independientes trans.

A partir de un análisis crítico y comparado se pretende comprender las situaciones que dieron pauta a su elaboración; quiénes se involucraron en su creación; cómo se desarrollaron esos trabajos; cuáles son las características que los distinguen; qué alcances tienen; bajo qué narrativas legales se sustentan; y la forma cómo se han compartido las experiencias de los Protocolos del voto trans en la región.

II. DECISIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Los cuatro protocolos trans fueron analizados de forma descriptiva comparada considerando los siguientes indicadores: país que lo aprobó; año de aprobación; identificar si el país reconoce la rectificación del nombre registral de las personas trans en territorio nacional; instancia que reconoce el derecho a la identidad de género; tipo de reparación que hace el protocolo; institución que lo aprueba; organismos, grupos o personas que los promovieron; estructura y contenido de los protocolos; etapas del proceso electoral que regulan; instancias implicadas en dar la capacitación del protocolo; instancias implicadas en recibir la capacitación; si contemplan una ruta de queja; si cuentan con un formato de queja; las instancias que atienden las quejas dentro del

local de votación; y observaciones específicas vinculadas a condiciones determinantes internas y precisiones particulares de cada protocolo.

La necesidad de construir un marco teórico que posibilite aprehender el por qué se están discutiendo en el siglo XXI los derechos político-electorales de las personas trans y eso no se puede comprender desde las explicaciones teóricas tradicionales de la democracia liberal y su paradigma de ciudadanía porque están hechas para entender a los sujetos políticos fuera de sus identidades, especificidades corpóreas y trayectorias de vida diversas. Por lo que se requieren de otros marcos de comprensión que se alejen de las condiciones de certeza cissexista desde donde se ha venido entendiendo y aplicando la democracia procedimental.

Sin marcos teóricos críticos de la democracia liberal sólo se logran hacer análisis reduccionistas que lo más lejos que suelen llegar es a tratar de explicarlo desde la gramática de los derechos humanos, pero sin entender los principios epistémicos que dan origen al sujeto ciudadano de la modernidad y que han causado tensión ante el carácter diverso de la humanidad, y que ha sido atendido desde las prácticas de la exclusión, validando desde el ideal democrático y su andamiaje legal determinados cuerpos y trayectorias de vida.

III. LA CONDICIÓN CIUDADANA DE LAS PERSONAS TRANS

La condición ciudadana además de tener términos y condiciones basados en la raza, la clase, la orientación sexual, también se supeditó al mandato cissexista del sujeto cartesiano:² la inteligibilidad de la población por medio de la narrativa política binaria de ser hombre o mujer y de constreñir el género a los genitales, como otro producto más de la biopolítica. El pene y la vulva se generizaron, el macho será hombre y la hembra será mujer. Se constituye así un género vinculado a los genitales que lo hace entrar dentro de un régimen inamovible, resultará impensable otras formas posibles de vivir el cuerpo y la identidad de género que no sean a partir de esos constreñimientos materiales corpóreos; y la posibilidad de no vivirse ni como hombre ni como mujer es todavía mucho menos imaginable.

² El sujeto cartesiano cuyas características se basan en la razón, éste es capaz de ejercer la duda metódica sobre lo que se siente y lo que se vive, puede cuestionar y cuestionarse así mismo. Es “una cosa que piensa. ¿Y qué es una cosa que piensa? Es una cosa que duda, entiende, concibe, arma, niega, quiere, no quiere, imagina y siente” (Descartes citado en Castelar, 2012: 33).

Mucho se habla de la heterosexualidad como mandato del sujeto cartesiano y de la condición ciudadana, pero poco se discute sobre el régimen cissexista, ése que establece cuerpos verdaderos de hombres y mujeres a partir de poseer un pene o una vulva (Radi, 2020). Los cuerpos que cumplen con este mandato serán leídos desde lo normal y lo natural, así su condición cisgénero será el pase de certeza a las garantías de la legalidad democrática y en consecuencia a su ser y estar cotidiano desde el resguardo del Estado. Lo trans pone de manifiesto las limitaciones de la “perspectiva de género”, cuya “absoluta dependencia ontológica respecto de la diferencia sexual produce un inmediato y persistente efecto óptico: dicha perspectiva sólo «ve» mujeres y hombres” cis (Cabral en Radi, 2020: 24).

El régimen heterosexual será el orden que regula la orientación sexual de los sujetos, (sus deseos erótico afectivos) y el que asegura la reproducción y la familia tradicional y el intercambio de mujeres dirá Rubin en 1975 en su ensayo “Tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo”. En tanto, el orden cissexista nos narra un disciplinamiento del cuerpo a partir de la comprensión binaria que asegura quiénes son y pueden ser hombres y quiénes son y pueden ser mujeres sin considerar nunca la vivencia personal del cuerpo y la autonomía del sujeto de su autopercepción para alcanzar el libre desarrollo a la personalidad. “Bauer et al. propusieron el concepto de “cisnormatividad” para describir la expectativa de que todas las personas son cis, que las personas asignadas al nacer como hombres siempre se convierten en hombres y las personas asignadas al nacer como mujeres siempre se convierten en mujeres” (Bauer et al., en Radi, 2020: 26).

La cisnormatividad delinea las prácticas e instituciones sociales, así la presencia de personas trans es vivida como un suceso inesperado, algo inusual que trastoca lo normal, lo esperado, dirá Blas Radi, y por lo mismo se resuelve por medio de “dos estrategias alternativas igualmente problemáticas: 1 se les excluye para mantener intacta la norma, o bien, 2 se les incluye sin hacer ajustes necesarios, por ejemplo manteniendo la matriz cisnormativa y encajando a las personas trans por la fuerza” (Radi, 2020: 27).

El diseño epistémico del espacio público, a partir de lagunas hermenéuticas, ha generado históricamente la exclusión de muchas poblaciones, entre ellas la de las personas trans. En este sentido si se desea gozar de los derechos ciudadanos hay que cumplir con la cisnorma, de lo contrario los cuerpos y las trayectorias de vida trans son arrojadas a los bordes del espacio público y en consecuencia a la vida indigna. Las personas trans históricamente no han tenido derecho al libre tránsito, a la libertad de expresión, a la libertad de asociación, a votar y ser votadas, a la salud, a la educación,

a la vivienda, a un nombre, a la existencia. En suma, no son consideradas personas ciudadanas. La imposibilidad de rectificar sus documentos de identidad, producto de un marco legal cissexista les impone estar desde la invisibilidad, desde la incomprensión jurídica que les niega la existencia el aseguramiento de sus vidas.

Todas las personas sustentamos nuestra existencia legal a partir del derecho fundamental a la identidad legal y éste resulta ser la base para ejercer nuestros demás derechos. La identidad incluye cinco rasgos inamovibles: el nombre, el apellido, la fecha de nacimiento, el sexo/género y la nacionalidad. Esta información bajo la cual nos reconoce el Estado pasó antes por la mirada médica quien a partir de nuestros genitales gritará nuestro sexo y de ahí se detona el resto de la información esencial para ser personas con derechos. Dicha comprensión médica se conduce desde los marcos cissexistas que apuntalan a la legalidad bajo la cual se produce el orden social.

Así las personas pasamos por ese marco de inteligibilidad cissexista que invisibiliza y lastima a las personas trans, pues ellas no se identifican con el sexo asignado al momento de nacer, ni con el nombre que les fue asignado. No obstante, en la infancia y adolescencia viven con esa imposición para poder existir, debido a que no se les reconoce su autonomía progresiva, dados los sesgos adultocentristas y cisesexistas. Y es hasta cuando tienen la mayoría de edad (que se establece desde el Estado) que pueden tomar la decisión de renunciar a esas formas como se les construyó su identidad, dejando de existir legalmente, lo que implica la privación de sus derechos humanos y en consecuencia la de sus derechos ciudadanos.

Las personas trans, además de tener negados legalmente el conjunto de derechos que aseguran el piso mínimo de existencia digna, tienen cancelados los derechos civiles y políticos que dan soporte a la democracia liberal. Para ellas no existe, entre muchas otras cosas, el derecho a votar a partir desde quien se es; imposible que sean votadas y que puedan conformar una representación política en los Congresos y en los cargos de toma de decisiones.

IV. EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El avance de estos instrumentos legales de carácter internacional ha hecho posible que actualmente doce países de la región hayan reconocido derechos para las personas trans.

TABLA 1
 RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PARA PERSONAS TRANS
 A NIVEL NACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<i>País</i>	<i>Derecho</i>	<i>Año en que se reconoce</i>	<i>Mecanismo de aprobación</i>
Argentina	Identidad de género	2012	Legislativo
Argentina	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2012	Legislativo
Argentina	Trabajo (derecho a la no discriminación laboral)	2021	Legislativo
Argentina	Identidad de género (se reconoce la identidad de género no binaria)	2021	Ejecutivo
Bolivia	Identidad de género	2016	Legislativo
Bolivia	Unión civil	2017	Judicial
Brasil	Uso de nombre social para los contribuyentes	2017	Ejecutivo
Brasil	Identidad de género	2018	Judicial
Chile	Identidad de género	2018	Legislativo
Chile	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2020	Organismo Público Autónomo
Colombia	Identidad de género	2015	Ejecutivo
Colombia	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2020	Organismo Público Autónomo
Colombia	Pensión de vejez	2021	Pensión de vejez
Costa Rica	Seguridad social (salud)	2018	Ejecutivo
Cuba	Seguridad social (salud: cirugía de reasignación de sexo)	2007	Ejecutivo
Ecuador	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2016	Ejecutivo

<i>País</i>	<i>Derecho</i>	<i>Año en que se reconoce</i>	<i>Mecanismo de aprobación</i>
Ecuador	Identidad de género	2016	Legislativo
México	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2017	Organismo Público Autónomo
México	<i>Derechos político-electorales (acciones afirmativas/ cuotas para candidaturas LGBT)</i>	2021	Organismo Público Autónomo
México	Identidad de género (aplica sólo para personas trans mexicanas de cualquier edad, que vivan en el extranjero)	2022	Ejecutivo
Panamá	Identidad de género	2006	Ejecutivo
Perú	Identidad de género	2016	Judicial
Perú	<i>Derechos político-electorales (ejercicio del voto para personas trans)</i>	2021	Organismo Público Autónomo
Uruguay	Identidad de género	2009	Legislativo
Uruguay	Derecho a la vida (una vida plena)	2018	Legislativo

FUENTE: Elaboración propia a partir de la Base de datos Reconocimiento de derechos LGB-TIQ+ del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

Para fines de este trabajo se analizan los derechos político-electorales que se han conseguido incluir en los sistemas normativos en América Latina y el Caribe. Al respecto, en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú se han reconocido el derecho al voto de las personas trans y, en el caso de México, no sólo eso, sino también se aprobaron acciones afirmativas que inciden directamente en el registro de candidaturas para partidos políticos y candidaturas independientes a favor de las poblaciones de la diversidad sexual.³

³ Las acciones afirmativas aprobadas el 15 de enero de 2021 por el Instituto Nacional Electoral, mediante el acuerdo INE/CG18/2021, tras un mandato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) “derivan de movilizaciones colectivas locales de larga duración en el tiempo, por parte de las poblaciones históricamente excluidas del debate sobre la participación en la construcción de la democracia, como las poblaciones indígenas, LGBT y no binarias, las poblaciones con discapacidad y las afromexicanas que demandan su incorporación a la condición ciudadana real, el acceso a cargos de representación popular y a cargos públicos sin que esto implique vulneración al principio constitucional de la paridad de género” (Garza y López Sánchez, 2021).

No obstante, las herramientas legales que se han generado en estos países para asegurar el voto de las personas trans han sido distintas. Argentina, tras que el Congreso de la Nación reconociera en 2012 la identidad de género, se enfrentó al reto de la actualización de documentación de las personas trans, por lo que en 2013 se llevó a cabo una campaña para agilizar y facilitar la actualización de los datos de las personas trans en el padrón electoral. En este sentido, la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT) y la Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA) llevaron a cabo esta campaña y trabajaron en conjunto con la Dirección Nacional Electoral. Dicha campaña se instrumentó por medio de una cuenta especial de correo electrónico para que quienes no encontraran sus datos actualizados en los padrones electorales pudieran realizar fácilmente la actualización con ayuda de las organizaciones antes mencionadas. Pero, no todas las personas realizaron la actualización ni fueron a votar.

En Ecuador, el reconocimiento del derecho al voto de las personas trans fue exigido e impulsado por las personas trans, se reconoció parcialmente tras la aprobación de la iniciativa de ley de identidad de género (2016), para garantizarlo fue necesario un decreto presidencial (2016). Se impulsó debido a que las personas trans preferían abstenerse de votar o llegaban 5 minutos antes de que se cerraran las urnas, porque de acuerdo con testimonios de personas y activistas trans eran víctimas de discriminación por parte de la ciudadanía, policías y miembros de mesa; también porque eran acusadas de falsificar la cédula ya que en ésta se constaba el género en vez de sexo. Durante el 2016 se lanzó la campaña “Acuerdo por la Igualdad Ecuador”, que fue impulsada por la Federación Nacional de Organizaciones LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex), con el objetivo de incentivar el voto por una sociedad más inclusiva e igualitaria y donde tuvieron el apoyo del Registro Civil para la actualización de sus DNI, y en atención de lo dispuesto en la Ley de Gestión de Identidad.

En tanto en México, Chile, Colombia y Perú se han diseñado y aprobado protocolos para garantizar el voto de las personas trans. Cabe señalar que, de estos cuatro países, sólo México no cuenta con una ley de identidad de género nacional. Dichos protocolos han marcado una ruta de avance en los derechos político-electorales de las personas trans, ya que por sí mismo el reconocimiento de la identidad de género no garantiza que todas las personas realicen la rectificación de su documentación legal; que haya una actualización expedita en las listas electorales; y mucho menos que las personas trans no vivan discriminaciones y violencias en los puestos de votación

por parte de la policía, de las personas receptoras de los votos y de la propia ciudadanía al momento de votar.

Los protocolos de México 2017, Chile 2020, Colombia 2020 y Perú 2021, producto de las históricas acciones colectivas de las personas trans y no binarias, han marcado la pauta para garantizar que estas poblaciones puedan ejercer en igualdad de condiciones la práctica más representativa y pilar de la democracia procedimental: el voto. Un ejercicio que parece simple y se reduce a una cuestión de voluntad y compromiso político en algunos países de la región y en otros es una obligación, por parte de las personas cis, para las personas trans y no binarias resulta ser uno más de los momentos complicados de su vida. La dificultad hostil empieza desde el momento de hacer la fila por sexo en los puestos de votación, pues en muchos países así se vota, estas filas son observadas por la policía y ese acto forma parte del inicio de la cadena de violencias que vivirán las personas trans y no binarias en el intento del ejercicio del voto.

V. LOS CONTEXTOS DE SURGIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS PARA EL VOTO TRANS: MÉXICO, COLOMBIA, CHILE Y PERÚ

A finales de 2017, México se convirtió en el primer país de la región en elaborar y aprobar un protocolo para garantizar el voto de las personas trans. Tres años después lo hicieron Chile y Colombia, y, un año más tarde, Perú. De esta manera, hasta ahora son cuatro países quienes cuentan con este instrumento legal para generar las condiciones que hagan posible el voto de las personas trans y no binarias que tengan o no la rectificación legal de sus documentos.

Los diseños de estos cuatro protocolos evidencian aprendizajes colectivos compartidos a partir de las experiencias latinoamericanas recientes. Dichos aprendizajes compartidos son producto de los flujos de comunicación entre las luchas activistas de las personas trans en la región, organismos de la sociedad civil y de los acercamientos entre los propios organismos electorales de estos países que ante las demandas de elaboración de un protocolo que garanticen el voto de las personas trans se buscan y comparten experiencias sobre lo que han hecho, con la finalidad de avanzar hacia la construcción de un protocolo cada vez más acabado y robusto.

Resulta de vital interés recuperar de manera breve la memoria de la elaboración de estos cuatro protocolos trans que dé cuenta sobre las condiciones políticas y sociales que se tuvieron que enfrentar para hacer posibles

estos instrumentos en cada uno de los países; quiénes los impulsaron; y quiénes y cómo participaron, ya que estos instrumentos no responden a acciones espontáneas de carácter institucional, sino que son producto de los avances que se han logrado conseguir a favor de las personas trans tras años de resistencias y luchas de las poblaciones trans dentro de un contexto hegemónico que les es adverso.

1. *México*

En 2008 en el entonces Distrito Federal se aprobó la Ley de Identidad de Género, que estipula que las personas trans para poder acceder a ese derecho tenían que presentar pruebas psicológicas y psiquiátricas. Pese a la mirada patologizante de esta ley se logran dos cosas, señala Rebeca Garza, directora ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca ([IEEP-CO], entrevista personal, 18 de abril de 2022): 1. Se rompen los vínculos que el movimiento transexual (transexual, transgénero, travesti, conocido como las tres “T”) tenían con la abogacía y con psicoterapeutas, que durante años formaron una alianza que generó un mercado, pues antes de esta ley los peritajes costaban entre 15 mil y 80 mil pesos, tanto psiquiátricos como jurídicos. 2. Se empezó a conformar un movimiento trans más autónomo. Entre 2008-2015 se empieza a construir una identidad trans más política, lo que posibilitó más avances.

En el 2012, grupos de personas trans le demandan al Instituto Electoral del Distrito Federal,⁴ reconocer los derechos de las personas trans, logrando que dicho Instituto emitiera la circular 111 donde se les indicaba a las presidencias de casillas que las personas transexuales, transgénero y travestis tenían el derecho a votar e incluía a personas tatuadas y con perforaciones; es decir, cualquier persona que hubiese hecho una modificación a su cuerpo. Rebeca Garza en entrevista reconoce este hecho como “el primer ejercicio donde el sistema electoral mexicano menciona a las personas trans”.

En 2015 la Ciudad de México avanza hacia el primer y gran reconocimiento de la identidad de género en México, a partir de los más altos estándares en derechos humanos y se vuelve un trámite administrativo fácil y rá-

⁴ Una de las consejeras del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), que trabaja en esta solicitud, es Dania Ravel quien más tarde, cuando la paridad llega también al Consejo General del INE, resulta electa como consejera general y será una de las principales aliadas de la elaboración del protocolo trans.

pido la rectificación del sexo en el acta de nacimiento. En ese mismo año, el Instituto Nacional Electoral (INE) elaboró un “Manual para la Operación del Módulo de Atención Ciudadana”, con el objetivo de que las personas que laboran en los módulos no discriminaran a las personas que acudían a sacar su credencial para votar; que no les dijeran que se tenían que desmaquillar, que se tenían que quitar aretes, cortarse el cabello; que las personas pudieran sacarse la fotografía como ellas quisieran. Todo en aras de cumplir el artículo 1o. constitucional.

A. La iniciativa del protocolo

Al Consejo General del INE, le llega del representante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) un oficio donde le solicita al INE aplicar medidas de nivelación a favor de las personas trans, como las que ya existían en la Ciudad de México. El INE aprueba la solicitud para el proceso de elección de 2018 y establece que a partir de junio de 2017 se empezaría a trabajar, por lo que mandata a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y de Educación Cívica para iniciar los trabajos pertinentes. En palabras de Mónica Maccise, entonces directora de la Unidad Técnica de Igualdad de Género (entrevista personal, 31 de enero de 2019):

Lo primero que hicimos fue preguntarnos quién nos podía ayudar a hacer un protocolo, porque la función electoral es muy compleja en términos de lo que se tiene que hacer internamente, puedes conocer muy bien los estándares internacionales, la normatividad internacional y muy bien la teoría, pero ya cómo lo insertas en el proceso electoral que tiene miles de etapas. Necesitábamos a alguien que estuviera metido en estas dos cosas, por eso pensamos en Tere González Luna, que había sido consejera electoral por más de seis años presidenta de la comisión de capacitación y organización...y obviamente tenemos aquí una vocal de capacitación, Luisa Rebeca Garza, es una vocal de capacitación que lleva muchos años aquí, mujer trans, ella hizo sus cambios en los años que lleva en el IFE-INE y obviamente ella conoce perfectamente bien la estructura interna como para decir aquí le tenemos que meter, por aquí y por allá, en términos de los procesos.

De este modo, se contó con una asesora externa que había sido consejera electoral del Consejo General, María Teresa González Luna, y como asesora interna se asigna a Luisa Rebeca Garza López, mujer trans quien en ese entonces era Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local del estado de Oaxaca.

B. *La metodología de las sesiones de trabajo*

Luisa Rebeca Garza López y Mónica Maccise comentan que la metodología de trabajo que se siguió para la elaboración del protocolo para asegurar el voto de las personas trans consistió en: 1. Levantamiento de minuta de las sesiones de trabajo, para evitar cambios constantes a lo acordado. 2. Involucrar a un grupo extenso de personas trans y no binarias, no sólo de la Ciudad de México, sino de todo el país.

Tras la identificación de las personas que podían trabajar se organizaron dos mesas de trabajo en las oficinas centrales del INE, integradas por organizaciones trans, instituciones expertas en derechos humanos como Consejo Para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred); Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (Conapred) y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y organismos de la sociedad civil que hacían observancia electoral.

Mónica Maccise señala que el punto crítico radicaba en ¿cómo ejercer el voto?:

si se les iba mencionar a las personas por su apellido solamente. Si una persona que presenta una credencial donde no coinciden los datos de la credencial con su identidad, entonces tú lo que tienes que preguntarle ¿esta credencial es de usted? Y esa pregunta si te respondían sí, perfecto, entonces había que hacer un poquito de filtro, obviamente yo entiendo que para ustedes esto es súper vulnerador de derechos, pero en términos de la lógica electoral no lo es tanto, porque los partidos y esta institución está tratando de que la desconfianza en el proceso electoral se aminore y todo lo que ha hecho la credencial de elector es tener una súper garantía: tú eres el portador de la credencial y si tú no eres la persona de la credencial eres un defraudador, cometes un delito electoral.

Para los representantes de los partidos políticos esta práctica ponía en juego la certeza de la legalidad y legitimidad del ejercicio del voto. Maccise comenta que lo que alejaban era que esa práctica “se iba a volver el paraíso del fraude, o sea, yo te voy a robar tu credencial y yo voy a ir a votar con tu credencial, yo voy a decir que soy Emanuel y tú funcionaria de casilla me tienes que aceptar eso, entonces los funcionarios de casilla qué van a hacer, entonces esto se va a volver el fraude perfecto. Esa era la principal preocupación”.

Luisa Rebeca Garza López (entrevista personal, 18 de abril de 2022) comenta que, frente a esta discusión, ella pide la palabra como funcionaria, como mujer trans y como vocal, y desde ahí les dice:

no olviden todos los candados que existen, y no se están desmontando, para que una persona trans o una persona que no sea trans diga “yo soy trans”, y no es trans, y se quiera beneficiar para votar de más en su supuesto caso, la persona tiene que ir a la casilla y hacer fila y enfrente de toda la fila tiene que decir “yo soy trans”, y a las personas trans nos cuesta la vida decir eso; y todavía de que haga eso bajo el supuesto de que quiere votar de más la credencial de esa persona, sea o no sea (trans) se la van a perforar, ya no la va a poder usar; su pulgar derecho o el izquierdo se lo van a pintar con tinta indeleble, por lo tanto él ya no la va a poder usar ni votar; si van a lista nominal donde corresponde esa credencial le van a poner el sello de voto, entonces díganme en dónde está el riesgo, cuando lo que sí sucede es que las personas trans no vamos a votar.

Y la respuesta fue entonces cómo vamos a capacitar al funcionariado para que identifique quién es trans y quién no es. Y la respuesta de Luisa Rebeca Garza López fue: si la persona dice que es trans es trans, entonces se le aplica el protocolo. A lo que argumentaron, pero cómo le vamos a llamar, la respuesta fue: le llamas por sus apellidos.

La entonces directora de la Unidad Técnica de Igualdad de Género comenta que la propuesta de Protocolo se fue a la Comisión de Capacitación, y en esa Comisión empezaron a cambiar un poco la redacción, la fundamentación para realizar los cambios fue que no se podía permitir que una persona cuya foto no coincida con su identidad al momento de ir a votar, vote, y que “eso le iba a complicar la vida a las funcionarias y los funcionarios. Entonces vamos a hacer la campaña para que todas las personas trans vayan y actualicen su foto y es muy fácil: solamente tienen que actualizar su foto, no importa el nombre”.

Cabe señalar que a la propuesta le quitaron todo lo que le había propuesto Luisa Rebeca Garza López, en conjunto con el grupo de personas que lo trabajó, y lo que agregaron fue que el presidente de casilla tendría la obligación de verificar la identidad de la persona trans. Finalmente, en diciembre de 2017, se aprobó el protocolo trans con un importante distanciamiento a lo que se había hecho en las sesiones de trabajo.

2. Colombia

En 2018 Marlon Pabón, coordinador de Administración Pública y Transparencia de Misión de Observación Electoral ([MOE], entrevista personal, 4 de abril de 2022), es invitado a la Ciudad de México por el INE para observar las elecciones, por lo que recibe las diversas capacitaciones

que el órgano electoral imparte y en esos adiestramientos electorales conoce el protocolo del voto trans de México, lo que llama su atención e imagina la posibilidad de hacer algo así para Colombia. Pero es hasta 2020, cerca del mes del orgullo LGBT+, en plena pandemia, cuando Pabón retoma esa inquietud y la plantea en la MOE: ahí encuentra una respuesta positiva y empieza a documentarse sobre el tema.

A. La iniciativa del protocolo

Tras esa respuesta positiva había que dar el siguiente paso: ¿cómo hacerlo? Esa interrogante encerraba la necesidad de que debían incorporar al desarrollo de la propuesta a personas trans, porque eran conscientes de que no tenían el conocimiento a profundidad de las necesidades de las personas trans y había claridad de que al ser una medida que iba a tener un impacto importante debían tener las voces de las personas a quienes se iba a impactar.

La primera tarea consistió en involucrar a organizaciones que trabajaran esos temas, para ello Pabón hizo un rastreo de éstas; e identifica a “Caribe Afirmativo”, organización que tiene un observatorio sobre los derechos políticos de las personas LGBT y así se vincula a esta organización. Esa búsqueda ayuda a ubicar al Grupo de Acción & Apoyo a Personas Trans (GAAT) en 2016, para el plebiscito por la Paz de Colombia, había hecho un ejercicio para identificar las barreras que tenían las personas trans en el ejercicio al voto y lo habían hecho por medio de la oficina regional Bogotá de la MOE. Además, GAAT había formado parte de “Aquelarre Trans”, una estrategia que reunió a varias organizaciones para promover la iniciativa que buscaba hacer posible la rectificación de documentos de identificación oficial para las personas trans.

En este escenario, resulta importante destacar que todos los contactos que hace Pabón desde la MOE con las dos organizaciones trans ocurren durante el confinamiento más estricto que hubo en el mundo por la pandemia, por lo que los trabajos tuvieron que darse en la modalidad virtual. Para ese momento, la exconsejera del INE de México, Pamela San Martín, empieza a hacer consultoría en la MOE, lo que le permite a Marlon Pabón establecer diálogos con ella y es ahí cuando le comparte cómo fue el proceso del protocolo trans en México, qué problemas hubo, cómo ellas y ellos pueden prevenir los problemas que se enfrentaron en México.

San Martín, desde su conocimiento electoral, pero sobre todo desde su conocimiento en lo difícil que resulta aprobar medidas de nivelación y

acciones afirmativas, les ayuda a pensar en la estrategia de incidencia para lograr un impacto positivo, pues se iban a enfrentar a un contexto conservador, pero sabían que tenían a su favor que el 2020 no era periodo de elecciones, entonces tenían toda la posibilidad de proponer y crear cosas sin tener la presión de hacerlo de manera inmediata. Pamela San Martín le hace saber a Marlon Pabón la importancia de contactar a Luisa Rebeca Garza López, en México, para que, desde su vivencia como funcionaria electoral y mujer trans, le compartiera la experiencia del proceso de aprobación del protocolo trans en México.

Cuando terminan el borrador del protocolo hacen una presentación virtual con organizaciones internacionales que prestan asistencia técnica en temas electorales como IDEA Internacional y El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL) y también con agencias de cooperación como las embajadas, con la finalidad de hacer lobby (cabildeo) que sirviera de presión para la aprobación del protocolo. Paradójicamente, la pandemia facilitó la estrategia de incidencia, ya que la virtualidad acortó las distancias y ahorró recursos.

B. La metodología de las sesiones de trabajo

De junio a septiembre 2020 se desarrollaron los trabajos de elaboración del protocolo hasta su aprobación. El 10 septiembre lo presentaron al Consejo Nacional Electoral (CNE), con la presencia de agencias de la cooperación Internacional (como el Instituto Holandés, CAPEL, la Embajada de Suecia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como organizaciones colombianas (como MOE, Caribe Afirmativo), entre otras más. La asistencia de la comunidad internacional produjo que el CNE no se negara a aceptar el protocolo. Y la sorpresa fue que se aprobó de manera idéntica, no le realizaron ningún cambio, lo único que hicieron fue colocar los títulos a manera de resolución. Marlon Pabón asegura que, sin duda, se debió al lobby y a la capacidad de incidencia que tiene la MOE con los organismos internacionales y las agencias de la cooperación.

En diciembre, por iniciativa de MOE, GAAT y Caribe Afirmativo, organizan el lanzamiento del protocolo con la finalidad de impactar a la región. En ese caso, CNE les deja organizar todo el evento y éste ocurre de manera virtual a través de las redes sociales de CNE. Para dicho evento invitaron a Amaranta Regalado (México), Franco Fuica (Chile), Marcela Romero, a la embajadora de Suecia, Helena Storm, a Laura Weinstein, y al relator especial, Víctor Madrigal, experto Independiente de las Naciones

Unidas sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género.

En ese contexto, resulta importante señalar que, en 2021, Narda Carranza, investigadora de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se acerca a la MOE en Bogotá para que les ayuden a evaluar la propuesta de protocolo trans que habían elaborado, pero Carranza desconoce si CNE hizo también acompañamiento a la ONPE en este proceso.

3. Chile

Chile aprobó la Ley de Identidad de Género en el ámbito nacional por vía legislativa en el 2018, y empezó a operar el 27 de diciembre de 2019. A partir de ese momento, se iniciaron los trámites para los cambios de nombre y sexo.⁵ Para marzo de 2020 se tenía establecido un Plebiscito, entonces la gente que empezó a rectificar su nombre y sexo tendría el trámite hasta finales de febrero, pero el padrón electoral, para dar certeza jurídica de quién tenía derecho al voto, se cierra 90 días antes. De tal suerte que, esas personas no lograrían tener sus datos actualizados en el padrón electoral. A pesar de que hubo un periodo de rectificación de nombre, sólo lograron rectificar sus datos dos personas.

Ante esa situación Franco Fuica, entonces coordinador de la Unidad de Legislación y Políticas Públicas de “Organizando Trans Diversidades” (OTD) Chile, y Matías Val Cortes, asesor jurídico de OTD (entrevista personal, 10 de junio de 2022), fueron a conversar con gente del Servicio Electoral de Chile (Servel), y les dijeron que entendían que era muy importante lo que exponían, pero que entendieran que había un contexto legal que daba certeza jurídica a toda la elección y en ese sentido no se podía alterar nada.

No obstante, el 18 de marzo de 2020 se declaró la pandemia en Chile y la fecha del plebiscito tuvo que ser cambiada para el 25 octubre de ese mismo año. Franco Fuica (entrevista, 10 de junio, 2022) comenta que esto permitió que las 2200 personas que habían cambiado su nombre y su sexo en el periodo entre los últimos días de diciembre y los últimos días de julio se inscribieran en el Registro Electoral.

A pesar de ello, unas 200 personas realizaron el cambio de nombre y sexo en el lapso del 25 de julio al 25 de octubre no alcanzaron a que se incorporaran en el padrón electoral. De ahí que, a pesar de haber realizado la

⁵ El trámite demora 45 días hábiles que son alrededor de nueve semanas.

gestión, en el padrón aparecían con su nombre anterior mientras que en su cédula ya estaba su nombre nuevo. Entonces OTD, específicamente Franco Fuica, volvió a insistir, pero no tuvieron respuesta.

Fuica sostiene que un funcionario del Servel, Patricio Santamaría, quien fuera el presidente del Consejo Directivo entre 2013 y 2021, se puso en contacto con la “Fundación Iguales” para ver el tema trans. En ese sentido, resulta importante mencionar que OTD no había tenido contacto con este funcionario, sino con otra persona, porque a principios de año Santa María se encontraba con licencia y cuando vuelve busca a Fundación Iguales y no a la OTD. En palabras de Fuica, esta Fundación es de gente LGBTI que “posee muchos accesos a recursos”. Pero como esta Fundación no tenían experiencia en temas trans, Servel finalmente llamó a OTD y Santamaría les dice que no tenía idea de lo que estaba pasando con respecto al tema del voto de las personas trans.

Servel respondió que el tiempo ya no daba para hacer los cambios que se necesitaban para incluir las personas trans, según comenta Franco Fuica. En entrevista personal, Fuica señaló “que esa respuesta era inadmisibles porque OTD venía solicitando esa atención desde marzo y ya era casi octubre cuando quiso Servel hablar del asunto”. Además, esta agenda había estado presente en el debate en las redes sociales y en otros espacios desde donde se había presionado para que se atendiera a esta población que históricamente ha estado discriminada.

Ante las insistentes demandas de OTD, Servel dijo que lo que podían hacer era un protocolo. Así, se comienza a elaborar un documento y se lo envía a OTD, la cual le hace varias modificaciones, pero la versión final fue una mezcla entre la propuesta de Servel y de OTD, lo que no da como resultado un protocolo que pueda ser definido como óptimo. Fuica manifiesta que hasta la actualidad no han arreglado el protocolo, y ese mismo ha seguido operando para las elecciones que siguieron. Y lo que ocurre es que, según Fuica, “la agenda del voto trans no es prioridad para Servel”. En ese sentido, resulta importante señalar que el Protocolo fue publicado en Chile cuatro días antes del plebiscito.

Fuica menciona que no tuvieron ningún acercamiento con México que, en esos momentos ya contaba con un protocolo como Colombia.⁶ “Cuando

⁶ Franco Fuica estuvo en la presentación del protocolo de Colombia, pero no va por su experiencia con el texto chileno, pues éste todavía no existía, es invitado para dar su opinión como hombre trans del protocolo colombiano. Y señala que para la problemática que tenían del voto trans en su país, el caso colombiano no les hacía mucho sentido porque las mesas de votación en Chile son mixtas, entonces no hay una tensión al momento de hacer la fila para votar y la expresión de género de las personas.

partimos, partimos con la necesidad de ¿quién va a hacer algo?, ¿ustedes (Serval) van a hacer algo? Y como en esas dos reuniones nadie nos tomó en cuenta, después vino la pandemia y en realidad nunca nos enteramos de que había Protocolos en otras partes. La idea del protocolo se presentó de parte de Serval”.

Definitivamente, el retraso del plebiscito en Chile por el inicio de la pandemia del COVID-19, hizo posible, a pesar de todas las desavenencias entre Serval y OTD, que las personas trans que habían hecho su cambio de nombre y sexo en el acta de nacimiento pudieran votar bajo el amparo de un protocolo. Así, durante 2020, en la región, en el marco del confinamiento más estricto, se lograron tener dos protocolos que garantizaban el voto de las personas trans.

4. *Perú*

En 2016 una mujer trans que estaba recibiendo capacitación para ser miembro de mesa denuncia ante organizaciones trans que una persona durante dicho adiestramiento había preguntado si podía anular los votos de las personas que su imagen no coincidiera con su Documento Nacional de Identidad (DNI) y le respondieron que sí podía hacerlo. Eso lo identificó la mujer trans como una amenaza al voto de las personas trans.

A. La iniciativa del protocolo

Este suceso generó un diálogo entre las colectivas y organizaciones como “No Tengo Miedo”, “Diversidades Transmasculinas” y “Féminas”, lo que los llevó a contactar a la organización “IDEA Internacional” y concretar un proyecto para hacer observación del voto de las personas trans. En ese camino, tuvieron acercamientos con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pero, ya era tarde, pues el proceso de capacitación ya estaba llevándose a cabo dado que las elecciones estaban a una semana de ocurrir.

Para los comicios municipales de 2018 estas mismas colectivas se acercaron a la ONPE para ver si podían concretizar acciones para asegurar el voto de las personas trans. Tampoco se logró nada y las colectivas volvieron a hacer por su cuenta observación electoral, pero no consiguieron tener más testimonios que los logrados en 2016, pues la convocatoria se hizo muy rápido, pero sí se volvieron a documentar casos de violencia.

Tras esos resultados se acercaron por tercera vez a la ONPE, y hablaron con Pilar Biggio Pastor, quien estaba a cargo de la Gerencia de Información y Educación Electoral, y ella les comentó que había planes para desarrollar un protocolo para el voto de las personas trans. Sin embargo, señala Santiago Balvín (entrevista personal, 25 de abril de 2022) que, para ese momento del diálogo con la ONPE, las colectivas ya tenían demandas más complejas como el hecho de que este organismo electoral difundiera en los medios de comunicación que el voto de las personas trans estaba garantizado y que las capacitaciones fueran impartidas por personas trans.

B. La metodología de trabajo

Narda Carrasco, de la Gerencia de Investigación y Aprobación Electoral de ONPE (entrevista personal, 7 de abril de 2022), comenta que IDEA Internacional aportó un especialista que ayudó a delinear y elaborar los contenidos del protocolo (entre septiembre y octubre de 2020). Para finales de 2020 lograron tener un borrador y en 2021 se emprendió el proceso de validación con otros actores de la sociedad civil, dándoles mayor importancia a organizaciones que representan intereses de la ciudadanía LGBT. Al respecto Santiago Balvín dice que ONPE invitó a organizaciones LGBT de varias regiones del Perú a una reunión virtual para presentar y hablar del protocolo.

Narda Carrasco confirma que el proceso técnico de validación se hizo de manera virtual y se convocó a las organizaciones a partir de los directorios disponibles que se tenían en ese momento y como era el contexto de pandemia no se pudo tener foros más abiertos y plurales como los que se hubieran deseado. El protocolo fue aprobado en marzo de 2021 con miras a ser implementado en las elecciones de ese mismo año. No obstante, su aprobación se realiza muy cerca de la fecha de la jornada electoral, lo que no daba tiempo para preparar e implementar el protocolo. La cara más visible del protocolo fue el afiche (cartel): “Aquí votamos todos”. Carrasco sostiene que casi de manera espontánea las oficinas descentralizadas nacionales de la ONPE colocaron estos afiches en diferentes partes de la ciudad. De tal suerte que cuando se le preguntó a la sociedad sobre el protocolo, las personas lo asociaran con este afiche, el cual fue también identificado por personas trans, personas LGBTIQ que se dieron cuenta del protocolo por los colores y el mensaje que existía. Balvín manifiesta que el protocolo no tuvo un lanzamiento oficial, que se les dijo iban a poner los afiches en los puestos de votación para que se respetara el voto de las personas trans, pero que

estos no fueron lo suficientemente grandes ni visibles y tampoco hubo una difusión en redes sociales.

VI. UNA COMPRENSIÓN COMPARADA DE LOS PROTOCOLOS DEL VOTO TRANS

Como se pudo revisar, los contextos que dan origen a los cuatro protocolos del voto trans que existen en la región responden a las lagunas epistémicas legales, sociales, político-electorales y morales para comprender trayectorias de vida y cuerpos diversos que se alejan del eje binario-cissexista; no obstante, cada contexto nacional posee sus propias tensiones particulares que propician demandas específicas en torno a la existencia de esta medida de nivelación. Pero también se identifica de manera contundente experiencias compartidas que se convierten en pedagogías regionales de referencia para delinear el diseño de un protocolo más acabado y conseguir su aprobación por los organismos electorales.

TABLA 2

ESTRUCTURA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS PROTOCOLOS TRANS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año de aprobación del Protocolo</i>	<i>Organismos, grupos, personas que lo promovieron</i>	<i>Estructura/ Contenido del protocolo</i>	<i>Etapas del proceso electoral que regula</i>	<i>Instancias implicadas en dar la capacitación de la aplicación del protocolo</i>	<i>Instancias implicadas en recibir la capacitación</i>	<i>Ruta de queja</i>	<i>Formato de queja</i>	<i>Existen instancias que atienden la queja dentro del local de votación</i>	<i>Existen instancias que atienden la queja fuera del local de votación</i>	<i>Contempla actualizaciones</i>
México	2017	Organismo Electoral con colectivas y organizaciones trans	—Marco contextual — Marco conceptual — Fun- damenta- ción legal nacional e interna- cional — Procedi- miento de aplicación del proto- colo	— La jornada electoral — Capacita- ción electoral — Difusión	Organismo Electoral con colectivas y organizaciones trans	— Funcionaria- do Organismos Electorales — Ciudadanía que integra las mesas de casillas — Observado- res, observado- ras electorales — Instituciones implicadas en la vigilancia de las elecciones	No	No	Sí	No	No

	<i>Año de aprobación del Protocolo</i>	<i>Organismos, grupos, personas que lo promueven</i>	<i>Estructura/ Contenido del protocolo</i> — Procedimiento de la aplicación del protocolo — Fundamentación legal nacional e internacional Marco conceptual	<i>Etapas del proceso electoral que regula</i> — La jornada electoral — Difusión	<i>Instancias implicadas en dar la capacitación del protocolo</i> No aplica	<i>Instancias implicadas en recibir la capacitación</i> No aplica	<i>Ruta de queja</i> No	<i>Formato de queja</i> No	<i>Existen instancias que atienden la queja dentro del local de votación</i> No aplica	<i>Existen instancias que atienden la queja fuera del local de votación</i> No aplica	<i>Contempla actualizaciones</i> No
<i>País</i>	Chile	Organismo Electoral con colectivas y organizaciones trans									

	<i>País</i>	Colombia	<i>Año de aprobación del Protocolo</i>	2020	<i>Organismos, grupos, personas que lo promueven</i>	Organización Electoral de la Sociedad Civil con colectivas y organizaciones trans	<i>Estructura/ Contenido del protocolo</i>	— Reconocimiento del trabajo de lxs activistas — Marco conceptual — Marco contextual — Fundamentación legal nacional e internacional — Procedimiento de la aplicación del Protocolo	<i>Etapas del proceso electoral que regula</i>	— La jornada electoral — Capacitación electoral — Difusión	<i>Instancias implicadas en dar la capacitación de la aplicación del protocolo</i>	Organismo Electoral, se recomienda participen organizaciones LGBTI	<i>Instancias implicadas en recibir la capacitación</i>	— Funcionarios de Organismos Electorales — Ciudadanía que integra los puestos de votación — Observadores, observadoras electorales — Policía y fuerzas armadas	<i>Ruta de queja</i>	No	<i>Formato de queja</i>	No	<i>Existen instancias que atienden la queja dentro del local de votación</i>	Sí	<i>Existen instancias que atienden la queja fuera del local de votación</i>	Sí	<i>Contempla actualizaciones</i>	No

<i>País</i>	<i>Año de aprobación del Protocolo</i>	<i>Organismos, grupos, personas que lo promovieron</i>	<i>Estructura/Contenido del protocolo</i>	<i>Etapas del proceso electoral que regula</i>	<i>Instancias implicadas en dar la capacitación de la aplicación del protocolo</i>	<i>Instancias implicadas en recibir la capacitación</i>	<i>Ruta de queja</i>	<i>Formato de queja</i>	<i>Existen instancias que atienden la queja dentro del local de votación</i>	<i>Existen instancias que atienden la queja fuera del local de votación</i>	<i>Contempla actualizaciones</i>
Perú	2021	Organismo Electoral con colectivas y organizaciones trans	—Marco contextual —Marco conceptual —Fundamentación ética —Fundamentación legal nacional e internacional —Procedimiento de aplicación del protocolo —Formato de queja; — Ruta de queja —Reconocimiento del trabajo de lxs activismos	—La jornada electoral —Capacitación electoral	Organismo Electoral	—Funcionarios de Organismos Electorales —Ciudadanía que integra los puestos de votación —Observadores, observadoras electorales —Policía y fuerzas armadas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

FUENTE: Elaboración propia.

La aprobación del primer protocolo se da en México en 2017; tres años después se aprueba en Chile y Colombia y, en 2021, en Perú. De estos tres países, sólo México no cuenta con una ley de identidad trans nacional.⁷ El tipo de reparación que hace cada uno de los protocolos posee matices específicos, si bien es cierto que todos tienen como propósito garantizar el trato digno en la votación de las personas trans, las condiciones legales-nacionales de las personas disruptivas al género en cada país producen que las demandas tengan un origen específico y particular de su motivación.

En México el protocolo surge para reparar el vacío legal de una ley que garantice el derecho a la identidad de género. En Chile, aunque existe una ley al respecto, persiste una demora en la actualización de los datos en el padrón electoral de aquellas personas que han rectificado su acta de nacimiento. En este momento, resulta importante señalar que hay personas trans que no han hecho este trámite. El protocolo en Colombia también repara fallas administrativas; la ausencia de una ley de identidad que esté armonizada con la estructura legal y que además sea de fácil acceso, pues la Registraduría demora años en actualizar los datos; el personal de las instituciones a las que tienen que acercarse las personas trans para reunir los requisitos para la rectificación desconocen que existe el decreto 1227 que reconoce el derecho a la rectificación de la identidad de género.

En los cuatro países los protocolos fueron aprobados por los organismos electorales; no obstante, el impulso y motivación para su creación responde a diferentes actores y actoras de la sociedad civil o de las organizaciones partidarias. En México será la solicitud de un partido político ante el INE el inicio de la realización de un protocolo para asegurar el voto de las personas trans. Cabe señalar que dicha solicitud se sitúa en la experiencia de la circular 111 emitida en el ámbito subnacional, por el IEDF en 2012, para garantizar el voto de las personas trans y que ésta fue producto a su vez de las acciones colectivas de luchas de activismos y organizaciones trans en el entonces Distrito Federal. Esta experiencia evidencia la capacidad de innovación institucional de la organización electoral.

El INE aceptó atender la solicitud, pero la encomienda quedó a cargo de una de sus funcionarias, donde Luisa Rebeca Garza López, organizará y coordinará las mesas de trabajo con organizaciones y activistas trans, desde una lógica horizontal y plural. Es importante mencionar que dicha funcionaria trae consigo el aprendizaje de la demanda ante el INE del protocolo laboral trans. En este sentido, la experiencia encarnada por Garza López

⁷ Su aprobación ha sido subnacional y hasta ahora 20 entidades federativas tienen ley de identidad de género aprobadas por diferentes vías y en estatus legales diferentes.

como mujer trans y experta en temas electorales será el eje de la coordinación de la elaboración del protocolo, pero también la línea de resistencia y lucha a los obstáculos de la institución. Aunque Rebeca Garza es una funcionaria del INE, no es cualquier funcionaria, ella se encuentra atravesada por su trayectoria de vida y lucha trans, lo que la lleva a aprehender la elaboración del Protocolo más allá de los marcos de comprensión de una institución electoral que opera desde sesgos cissexistas.

En Chile, la promoción del protocolo inició con la demanda de una organización trans, que se enfrentó a las indiferencias del órgano electoral, Servel. Este órgano responde en los límites de los tiempos establecidos para el plebiscito y cuando el registro al padrón electoral ya se había cerrado. Servel elabora un protocolo, pero no se hace cargo ni de la capacitación ni de la difusión.

En Colombia, el protocolo de voto trans fue impulsado por un colaborador de la MOE, Marlon Pabón, que, tras conocer y vivir la experiencia del protocolo trans en México, propone replicarlo en su país de acuerdo con las condiciones del contexto colombiano y para ello, desde el aparato de la MOE, convoca a organizaciones trans para elaborar el protocolo y presentarlo a la CNE. En el caso de Colombia el órgano electoral no intervino ni en el diseño y ni en la confección del protocolo, sólo lo aprobó.

En Perú, la iniciativa por asegurar el voto de las personas trans desde tratos dignos empieza con las colectivas y organizaciones trans, son éstas las que inician un trabajo emblemático al realizar observación electoral con sus propios recursos materiales, intelectuales y logísticos, cuatro años antes de que la ONPE elaborara un protocolo, esos esfuerzos incidieron significativamente para que el organismo electoral de ese país se diera a la tarea de diseñar una herramienta normativa, que hasta ahora es la más acabada en la región y la única que ha tenido actualizaciones a partir de evaluaciones y diálogos con las organizaciones trans.

La reflexión acerca de quienes promovieron y motivaron la elaboración de los protocolos del voto trans en cada país permite dar cuenta de la construcción de redes que se han hecho entre los organismos electorales, organizaciones electorales de la sociedad civil, organizaciones y colectivas trans traspasando fronteras geográficas que sin proponérselo construyeron pedagogías en la región. Motivado todo esto en una importante medida por el contexto de confinamiento que produjo la pandemia del COVID-19, pues este suceso trastocó las formas tradicionales de emprender las tareas diarias, entre ellas las correspondientes a la democracia y esa ventana de oportunidad dio la pauta para explorar el uso de plataformas virtuales que permitieran seguir con los trabajos diarios, entre ellos la participación electoral

de las personas trans y, en ese tenor, el uso de las herramientas digitales de comunicación facilitó, como en el caso colombiano, acercarse a organizaciones trans de Barranquilla y Bogotá sin necesidad de viajar para elaborar un proyecto de protocolo.

En el caso chileno, el retraso del plebiscito de 2020 por la pandemia hizo posible, con todo y las dificultades y los pocos acuerdos que se dieron, exigirle a Servel tomar una acción frente a las barreras de discriminación y violencia que enfrentan las personas trans al momento de votar. En tanto, que, para la experiencia peruana, el testimonio de Narda Carrasco permite entender que la pandemia fue un obstáculo para trabajar con más organizaciones trans y tener foros más abiertos y plurales; no obstante, las reuniones se pudieron llevar a cabo.

En cuanto a la estructura de los protocolos se identifica que, a excepción del chileno, todos guardan los mismos contenidos, requieren de un marco contextual que al dar cuenta de las barreras y obstáculos que enfrentan las personas trans al momento de votar sirva de justificación de la existencia de dicho instrumento; el marco conceptual en los cuatro protocolos es vital, pues al tener históricamente marcos normativos (no sólo en el ámbito electoral, sino en todos los aspectos del ámbito legal) que dan cuenta de la exclusiva inteligibilidad implícita de sujetos cis, bajo el entendido de expresiones de género que parten de un binarismo hombre/mujer, se hace apremiante establecer glosarios que permitan al funcionariado de las casillas o puestos de votación identificar la diversidad humana que escapa de los ejes hegemónicos de comprensión.

La fundamentación legal internacional es clave en estos protocolos para legitimar el instrumento desde los criterios de los derechos humanos que sustentan a todo proyecto democrático. El procedimiento de la aplicación del protocolo es la parte medular en los protocolos de México, Colombia y Perú. Importante decir que el protocolo de Perú es el único en contempla la ruta de queja, y tanto éste como en el colombiano están presentes los reconocimientos a las colectivas y organizaciones trans que participaron en su elaboración. Es decir, vemos el reconocimiento de los saberes de las personas trans en la construcción de los protocolos y simbólicamente esto es muy importante en la memoria de las luchas de las poblaciones trans.

Dentro de los contenidos de los protocolos una parte fundamental es la de las etapas del proceso electoral que regulan. En los casos de México y Colombia son los únicos dos países que regulan: la capacitación; la jornada electoral; y la difusión. El protocolo chileno sólo refiere a la jornada electoral y a la difusión y el peruano a la capacitación electoral y a la jornada electoral. En estos dos últimos casos mucho tuvo que ver la premura con la

que se elaboraron los instrumentos con relación a los tiempos establecidos para la jornada electoral.

Otro aspecto relevante dentro de estos instrumentos es el referente a las instancias implicadas en dar la capacitación de la aplicación del protocolo: en este sentido, sólo México y Colombia reconocen en la formalidad que esta tarea debe ser llevada a cabo por las áreas correspondientes de los organismos electorales en conjunto con las personas trans, con lo que respecta a México esto no ha ocurrido en la práctica. Para el protocolo chileno esto no aplica y Perú se limita a establecer que la capacitación es sólo competencia de la ONPE.

Tres de los cuatro protocolos establecen explícitamente las instancias que recibirán la capacitación, para el caso de México son: el funcionariado de los organismos electorales; la ciudadanía que integrará las mesas de casillas; observadores/observadoras electorales y las instituciones implicadas en la vigilancia de las elecciones. Chile no contempla este aspecto. En tanto que para Colombia y Perú las instancias que deben recibir la capacitación son: funcionariado de organismos electorales; ciudadanía que integra los puestos de votación; observadores/observadoras electorales; policía y fuerzas armadas. Cabe señalar que para las organizaciones trans es fundamental que la policía y las fuerzas armadas reciban la capacitación, porque son estas autoridades las primeras en violentar y discriminar a las personas trans al llegar a los puestos de votación, ya que estos países involucran en la vigilancia de los puestos de votación a los cuerpos de seguridad de los países.

Perú al ser el país más reciente en elaborar el protocolo que asegure el voto de las personas trans, acumula la experiencia de los países anteriores y la aprovecha para robustecer el instrumento, por lo que es el único país de los cuatro que contempla la ruta de queja, el formato de queja; establece las instancias que atenderán la queja dentro del puesto de votación y las instancias que atenderán la queja fuera del puesto de votación. Asimismo, es el único país que tras poner en práctica el protocolo en las elecciones de 2022, ha realizado actualizaciones posteriores a la jornada electoral.

Se destaca que entre las organizaciones trans existe de manera generalizada en los cuatro países la inconformidad de la amplia difusión de los protocolos, una presentación robusta de los mismos por parte de las autoridades a la ciudadanía, que las personas trans se involucren en la capacitación y observación de los comicios, que se les incorpore en la realización de los informes de evaluación; y que estos a su vez se den a conocer desde las voces de las autoridades electorales. Y hay una exigencia más, el cupo laboral trans dentro de los organismos electorales.

VII. LA ARTICULACIÓN DE REDES EN LOS PROTOCOLOS DEL VOTO TRANS

Las redes están articuladas desde personas que encarnan experiencias en concreto. En esta recuperación de los contextos que hicieron emerger los protocolos se hace presente en tres de los cuatro países la expertiz de Luisa Rebeca Garza López, quien se convierte en un referente para Colombia y Perú en el asesoramiento de los protocolos. De todos los casos, Garza López es la única mujer trans que trabaja en un organismo electoral y posee muchos años de experiencia y además fue capaz de coordinar los trabajos de elaboración del protocolo desde una concepción crítica y de resistencia.

Su trabajo no se alienó a los marcos epistémicos de la institución, su proceder se ciñó al reconocimiento y trato digno de las personas trans por parte de la institución electoral, lo que le hizo emprender luchas internas dentro del propio INE. Si bien no ganó todas las batallas, logró con el respaldo de organizaciones, colectivas y activistas trans y el apoyo interno de consejeras sensibles al tema, la aprobación del primer protocolo trans de la región.

La forma como Garza López ha sabido llevar su activismo dentro de la gobernanza electoral la convierte en un referente en la región. Marlon Pabón, de MOE Colombia, en su búsqueda para encontrar los elementos necesarios para elaborar el protocolo, se encuentra con los trabajos de Garza López publicados en línea y desde ahí, él dialoga con ella hasta lograr tener charlas virtuales. En la experiencia colombiana otra figura importante resulta ser la exconsejera Pamela San Martín, ella tiene una presencia muy fuerte en el asesoramiento a la MOE, por lo que Marlon Pabón se apoya en la exconsejera mexicana para diseñar la estrategia de incidencia del protocolo y lograr sea aprobado por la CNE.

Pese a que casi al mismo tiempo estaban las demandas a Servel de realizar un protocolo trans en Chile, ni el organismo electoral de ese país, ni las organizaciones trans tuvieron diálogos con Colombia o México. Será hasta el lanzamiento oficial del Protocolo trans en Colombia que Franco Fuica (OTD Chile) se hace presente como panelista en el evento virtual, ya que es invitado como comentarista del Protocolo, pero no establece ningún vínculo con la experiencia colombiana para atender en su país el problema del voto de las personas trans.

En el caso de Perú, Narda Carrasco como investigadora de la ONPE se acerca a la MOE en Colombia, por medio de Marlon Pabón, de Pamela San Martín y al INE en México. El contacto con este último se hace des-

de un diálogo entre organismos electorales. Por referencias concretas de Marlon y Pamela, Narda llega a Luisa Rebeca Garza López y recupera la historia no oficial del protocolo trans en México, que señala, le ha servido incluso para generar estrategias discursivas de defensa a aspectos del protocolo dentro de la ONPE.

VIII. REFLEXIONES FINALES

El avance de reconocimiento de derechos para las personas trans sustentado en el marco legal internacional en materia de derechos humanos como respuesta a las luchas históricas de colectivas, organizaciones y activistas trans están haciendo posible que las estructuras legales en materia de derechos político-electorales amparadas en un orden cissexista sufran fisuras que posibilitan reconocer el derecho al voto de las personas trans desde la dignidad.

Las jornadas electorales se convierten en momentos definitorios de certeza ciudadana cissexista. La certeza jurídica de la que parte la legitimidad de la democracia electoral con respecto a quién puede votar se sustenta en un marco de comprensión binaria reducida a los genitales y a expresiones de género estrictamente correspondientes, dicha inteligibilidad de la ciudadanía le lleva a excluir otras formas posibles de vivirse como hombres, mujeres o ninguna de las dos formas. La no correspondencia entre la identificación oficial de las personas y la expresión de género de éstas al momento de votar alerta a los sistemas electorales sobre la amenaza de la usurpación de personalidad que tienen como finalidad el fraude electoral. Bajo esa certeza jurídica se establece implícitamente la legalidad cisnormativa de los cuerpos y su derecho al voto como una forma “natural”. Y, a partir de esta máxima, las autoridades electorales colocaron su argumentación para resistirse a la elaboración de protocolos que permitiera el voto de las personas trans que no han modificado su documentación legal. Las autoridades electorales ponderaron esta certeza jurídica por encima de los derechos humanos.

La certeza jurídica desde la que intentaron ampararse las autoridades legales como recurso de verdad absoluta no es más que una laguna hermenéutica que impide comprender que en la realidad concreta y material existen las personas trans y no binarias que quedan excluidas de esos criterios legales que defienden a la democracia procedimental desde miopías cissexistas que propician las barreras y obstáculos del voto de las personas trans y que devienen en una forma de discriminación indirecta, cuando una norma o criterio no afecta por igual a toda la población, pero sí a un segmento de ésta por una característica en particular.

La resistencia a atender los criterios orientadores internacionales que se han realizado en defensa de la participación política-electoral de las personas trans deviene en una injusticia hermenéutica donde se establece un déficit de inteligibilidad acerca de lo que está ocurriendo en la vida de las personas trans. Hay resistencia a querer acceder a los conceptos necesarios y fundamentales para comprender a estas poblaciones.

Las resistencias más contundentes al voto de las personas trans por las cuestiones explicadas en los párrafos anteriores se dieron de manera clara en México, Chile y Perú. Si bien las autoridades electorales de estos países decían querer subsanar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas trans cuando acuden a votar, lo pretendían hacer desde las formas legales que históricamente han colocado en la marginalidad a las personas trans. Prevalecía en ellas una lógica de inclusión que sumara a estas poblaciones al derecho al voto, pero sin modificar las estructuras (como dice Rebeca Garza, incluir no es sumar, sino modificar las estructuras). Desde una comodidad cissexista que no altera el orden de legitimidad de los cuerpos cis, como por ejemplo el cambio de la fotografía en la credencial para votar, para no dar más instrucciones a las personas funcionarias de las mesas de casillas con un protocolo trans y para que la legalidad de las elecciones no se ponga en duda por dejar votar a alguien cuya expresión de género no corresponde con la fotografía. De manera clara aquí se puede comprender cómo se prioriza la vida y los derechos de las personas cis.

La llegada de huésped*s inesperad*s en contextos cisnormativos genera una suerte de emergencia social que, por lo general, se resuelve a través de dos estrategias alternativas e igualmente problemáticas: se l*s excluye para mantener intacta la norma, o bien se l*s incluye sin hacer los ajustes necesarios —por ejemplo, manteniendo la matriz cisnormativa y encajando a las personas trans por la fuerza—, o bien, haciendo referencia a un universo exclusivamente cis (Radi, 2020: 27).

En estas disyuntivas y disputas sobre qué hacer con la demanda de voto de las personas trans es contundente la injusticia hermenéutica que refiere a aquella laguna en la que faltan categorías al sistema electoral para interpretar una experiencia de opresión. De acuerdo con Fricker (cita en Pérez y Radi, 2018: 74) los modos colectivos de comprensión, en este caso la normatividad electoral, reflejan las perspectivas de los distintos grupos sociales, pero no todos los grupos participan en igualdad de condiciones de las prácticas por medio de las cuales se generan significados colectivos.

Esto explica de manera clara porqué en ninguno de los cuatro países la iniciativa de elaborar un protocolo para garantizar el voto de las personas

trans viniera desde la iniciativa de las autoridades electorales y asimismo da comprensión del porqué del protocolo en países que sí tienen ley de identidad de género, pues la actualización del registro del padrón electoral responde a su vez a los tiempos legales de las personas cis.

Es importante reflexionar en cómo las dinámicas y los tiempos que estableció el confinamiento provocado por la pandemia del COVID-19 permitieron que, en el caso de Chile, tras el retraso de seis meses del Plebiscito, las organizaciones trans dieran la lucha para que se hiciera un protocolo que les permitiera votar. Este retraso en el tiempo fue usado por las poblaciones trans a su favor para fisurar los esquemas monolíticos de la legalidad electoral que sólo atiende a los derechos de las personas cis. Se identifica entonces una práctica positiva dentro de las condiciones de pandemia a favor de la inclusión, pero desde la agencia de las personas trans.

De igual manera, en Colombia el confinamiento se convirtió en una coyuntura de oportunidad crítica para que la MOE, trabajara con Caribe Afirmativo y GAAT en la elaboración de un protocolo, contactara con Luisa Rebeca Garza López y a su vez creara una estrategia de incidencia que hubiera sido más costosa y menos potente de lo que se logró hacer a través de la virtualidad. La presentación de dicho protocolo tuvo un alcance internacional, no sólo en su proyección por medio de las redes, sino también por las personas invitadas que tuvo de manera virtual de diversas partes de la región, lo que posibilitó a su vez la conformación de redes. Nuevamente, hay un acierto a la inclusión, pero también desde la agencia de la sociedad civil organizada y las organizaciones trans.

En Perú, los tiempos que marcó la pandemia durante 2020 y 2021 fueron clave para que la ONPE se pudiera acercar con las colectivas y organizaciones que desde 2016 demandaba el derecho al voto de las personas trans y que ante la falta de sensibilidad al tema habían organizado por cuenta propia la observación de las elecciones para reportar las barreras y obstáculos que enfrentan las personas trans al votar. Aunque Narda Carrasco advierte que si no hubiera habido confinamiento los foros de discusión del protocolo hubieran sido más abiertos y plurales, el uso de diversas plataformas virtuales que se emplearon (y se siguen usando) para establecer un contacto que hiciera posible la continuidad de los trabajos de manera alterna a la presencialidad, facilitaron que la ONPE tuviera cercanía y trabajara con organizaciones de diversas partes del Perú, pues eso abarata los costos de realización de los eventos.

No se puede soslayar que, en estos tres casos, donde la elaboración de los protocolos se dio en pandemia, las democracias tuvieron capacidad de resiliencia, pero desde la agencia de las organizaciones, colectivas y

activistas independientes trans. Importante decir que esa capacidad de adaptación no siempre viene de las instituciones, como es el caso de los protocolos sino de la demanda de las personas que han vivido históricamente en los márgenes de la democracia.

Finalmente, el protocolo más completo hasta el momento es el de Perú, posteriormente está el de Colombia, seguido del de México y el de Chile. Las principales diferencias estriban en los contenidos, los momentos del proceso electoral que regulan y el alcance del protocolo. Además, sólo el de Perú contempla ruta de denuncia y formato; no obstante, hay señalamientos que hace la investigadora Narda Carrasco de que el formato es complicado de llenar y la ruta de queja no es accesible. En ese mismo sentido, Santiago Balvín señala que debe haber una ruta de ejercicio del voto desde que se hace la fila de entrada a los puestos de votación hasta la salida.

El único protocolo que cuenta con una actualización es el de Perú. El de Chile evidencia una experiencia de protocolo no consolidada que sólo sirvió para atender de manera emergente el Plebiscito 2020, mientras que el de México no ha tenido evaluaciones que lleven a su perfeccionamiento. Los protocolos llegan como disposiciones legales aprobados por los organismos electorales para reparar de alguna manera las lagunas hermenéuticas que existen desde los marcos legales nacionales para garantizarles a las personas trans una vida digna. Actualmente los sistemas electorales de América Latina y el Caribe enfrentan retos más allá de las lógicas técnicas-electorales, ahora deben tener, entre muchas otras cosas, la capacidad y la sensibilidad de desmontarse de las ideas de que la ciudadanía es universal, homogénea y dividida sólo a partir de binarismos cissexistas.

Los organismos electorales de la región no pueden conformarse con la elaboración y aprobación de protocolos trans sin que estos sean permanentemente observados por personas trans y a partir de ahí evaluar su eficacia en aras de corregir lo que sea necesario para que en verdad los protocolos cumplan su cometido y no sólo sean una fachada de inclusión. En México, el INE no ha realizado ningún informe de observación del voto trans abierto a la ciudadanía, a partir de la aplicación del protocolo del voto trans en 2018. Chile tampoco ha hecho algo al respecto. En Colombia el informe lo hizo la MOE, no la CNE, y los resultados de la aplicación del protocolo no fueron del todo exitosos (Misión de Observación Electoral, 2022). Sólo Perú realizó desde su organismo electoral una evaluación del protocolo después de la jornada electoral de 2021 y se encontraron también con numerosas deficiencias, que intentaron atender mediante una actualización reciente del protocolo publicada en mayo 2022 (Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2022).

En este sentido, los protocolos siguen teniendo deudas con las poblaciones trans, y entre esas deudas están: la implementación de procedimientos para la correcta actualización de los listados de las personas votantes que han tenido rectificaciones de nombre y sexo; difusión de los protocolos de voto trans; la incorporación de las personas trans en la capacitación; la integración de las personas trans en la observación electoral; la elaboración de informes conjuntos de lo observado con personas trans; dar a conocer públicamente esos informes; y contratar a personas trans en los organismos electorales (cupos laborales trans). Todas estas deudas pendientes deben convertirse en medidas de nivelación que compensen las estructuras epistémicas cissexistas desde las cuales se ha entendido a los sujetos modernos que arrojó la ilustración y desde las cuales se ha organizado el mundo de la vida social incluido el sistema político electoral que da soporte a la democracia.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. 2014. *La protección internacional de las personas LGBTI*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9872.pdf>.
- CASTELAR, Andrés. 2012. “Judith Butler y la deconstrucción del sujeto cartesiano”. *Rastros Rostros*, 14(28): 29-42.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). 2017. *Opinión Consultiva OC-24/17*. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf.
- COYOTZIN TORRES, Ricardo. 2019. “Derechos humanos de las personas trans: en búsqueda de la identidad y la justicia social”. *Cuadernos de la CO-DHEM*, (9): 3-27.
- ENRÍQUEZ, Gustavo y MARTÍNEZ, Cecilia. 2016. “Ciudadanía y cuerpos: reconfigurando la ciudadanía desde la diversidad”. *Sinéctica*, (46): 1-13.
- GARZA López, Luisa Rebeca y LÓPEZ SÁNCHEZ, Ericka. 2021. “Acciones afirmativas en materia electoral: del regateo de derechos al oportunismo de los partidos políticos”. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/acciones-afirmativas-del-regateo-de-derechos-al-oportunismo-de-los-partidos-politicos/>.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2017. Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección

y mecanismos de participación ciudadana. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/06/Micrositio_Protocolo_Trans.pdf.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL et al. 2020. Protocolo para promover medidas que garanticen el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis) en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Disponible en: <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/12/Protocolo-para-voto-trans.pdf>.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. 2022. Informe corto de Misión de Observación Trans. Disponible en: <https://www.moe.org.co/moe-presenta-informe-de-la-mision-de-observacion-trans/>.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 2021. *Reconocimiento de derechos LGBTIQ+*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/diversidades/>.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. 2021. Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/doc/elector/protocolos-personas-trans.pdf>.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. 2022. Resolución Jefatural N° 001663-2022-JN/ONPE. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3057189/RJ-1663-2022-JN.pdf>.

PÉREZ, Moira y RADI, Blas. 2018. “El concepto de ‘violencia de género’ como espejismo hermenéutico”. *Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, vol. 14: 69-88.

RADI, Blas. 2020. “Notas (al pie) sobre cisnormatividad y feminismo”. *Ideas*, vol. 11: 23-36.

RUBIN, Gayle. 1975. “El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo”. En: REITER, Rayna (ed). *Hacia una antropología de la mujer*. Nueva York: Revista Mensual de Prensa.

SERVICIO ELECTORAL DE CHILE. 2020. Protocolo de actuación para casos de electores con cambio de sexo registral no incorporado al padrón electoral por cierre de actualización del registro electoral. Disponible en: <https://www.plebiscitonacional2020.cl/wp-content/uploads/2020/10/PROTOCOLO-DE-ACTUACION%CC%81N-PARA-CASOS-DE-PERSONAS-CON-CAMBIO-DE-SEXO-REGISTRAL-NO-INCORPORADO-AL-PADRON%CC%81N-POR-TEMPORALIDAD-DE-LA-NOTIFICACION-1-1.pdf>.

Entrevistas realizadas

Franco Fuica, Socie de Organizando Trans Diversidades (OTD Chile), 10 de junio de 2022, vía online: plataforma zoom.

Luisa Rebeca Garza López, directora ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), 18 de abril de 2022, vía online: plataforma Zoom.

Marlon Pabón, coordinador de Administración Pública y Transparencia de Misión de Observación Electoral (MOE), 4 de abril de 2022, vía online: plataforma Zoom.

Mónica Maccise, exdirectora de la Unidad Técnica de la Igualdad de Género, 31 de enero de 2019, en las oficinas del Instituto Nacional Electoral (INE), Ciudad de México.

Narda Carrasco, de la Gerencia de Investigación y Aprobación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 7 de abril de 2022, vía online: plataforma Zoom.

Santiago Balvín, actualmente integrante de la Colectiva Rosa Rabiosa, 25 de abril de 2022, vía online: plataforma Zoom.

ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO EN ESPACIOS DIGITALES

Georgina DE LA FUENTE

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las herramientas digitales en las campañas políticas*. III. *La violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG) y sus manifestaciones en el ámbito digital*. IV. *Los marcos legales en América Latina*. V. *Acciones y estrategias para prevenir y atender la VPG en el ámbito digital en los procesos electorales en la región durante la pandemia (2020-2021)*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN¹

Desde la primera década de este siglo, las herramientas digitales se han convertido en elementos fundamentales para la comunicación política. Su utilización generalizada ha permitido la habilitación de canales para la interacción entre actores políticos y ciudadanía, así como de espacios para la discusión abierta de asuntos públicos. La pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento adoptadas en la mayoría de los países desde los primeros meses de 2020 profundizaron las interacciones virtuales y aceleraron la migración a Internet de diversas actividades (Vera Morales, 2021: 7). Así, millones de personas se adaptaron a nuevas prácticas de socialización y comunicación en línea y las campañas políticas no fueron la excepción.

Conforme estas transcurren, cada vez en mayor proporción en Internet —transición que fue acelerada como producto de la pandemia—, las muje-

¹ Con un agradecimiento especial a Ezequiel Bonilla, Susana Campari, Sandy Melgar, Carlos Romero y Rafael Ruiz por la información aportada para la elaboración del presente estudio. Esta investigación forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de los Estados Americanos.

res se encuentran en mayor medida en un estado de exposición a ataques y abusos en razón de género en estos espacios. De esta manera, el maltrato, el ciberacoso y el acoso sexual en línea por motivos de género se han convertido en prácticas habituales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres que participan en política, con efectos silenciadores e inhibitorios para el ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales (De la Fuente, 2021). Como lo ha expuesto ONU Mujeres (2020: 13), las plataformas y herramientas virtuales facilitan los ataques hacia las mujeres por el potencial de amplificar exponencialmente el número y su alcance, así como por las facilidades que brinda el anonimato en el espacio digital. Este anonimato, sugieren Bardall et al. (2020: 926), reduce los riesgos de ser sorprendido y, por consiguiente, de rendir cuentas ante cualquier autoridad.

Este estudio evidencia que, a pesar de la multiplicación de las manifestaciones VPG en espacios digitales, derivada de la modificación en las maneras en que las personas interactúan en línea, los marcos legales no han logrado mantener el paso de esta evolución. No existe una conceptualización uniforme acerca de este fenómeno, ni en la política comparada ni en la legislación, lo que, naturalmente, también conduce a una disparidad en las acciones y estrategias implementadas para su prevención, atención y erradicación.

A pesar de estas insuficiencias, el presente estudio permite identificar medidas implementadas en los países de la región que tuvieron elecciones durante 2020 y 2021, orientadas a la prevención y atención de la VPG en espacios digitales, que contribuyeron a brindar herramientas para su visibilización, para la identificación de casos y para la emisión de recomendaciones hacia futuros procesos electorales. Las acciones más recurridas y que reflejaron trabajo coordinado entre autoridades, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y empresas, fueron aquellas orientadas a la capacitación de candidatas, la comunicación y el análisis de contenido en redes sociales. Si bien esta investigación no pretende registrar todas las medidas implementadas en todos los países de la región, sí busca identificar líneas de acción que constituyen un punto de partida para un siguiente nivel de análisis sobre sus resultados y la potencialidad de mejora hacia futuros procesos electorales y legislativos.

En esta investigación también se sostiene que, si bien los esfuerzos de las campañas electorales se concentraron en espacios digitales durante la pandemia ante las medidas de aislamiento impuestas por los gobiernos, no se observan condiciones para la reversión de esta tendencia desde que estas restricciones han sido levantadas. Aunado a ello, datos de violencia en plataformas como las redes sociales permiten observar que este fenómeno trasciende

las campañas electorales y se intensifica una vez que las mujeres en encuentran en el ejercicio de los cargos. Ello pone de manifiesto la necesidad de dotar de mayor orden, articulación y permanencia a los esfuerzos identificados para la prevención, atención y erradicación de la VPG en espacios digitales, así como de una reflexión más amplia acerca de su impacto en la integridad de los procesos electorales y en la calidad general de las democracias.

Para el desarrollo de este estudio se expone, en primer lugar, el contexto general sobre la utilización de herramientas digitales en las campañas políticas y en la discusión sobre asuntos públicos. En segundo lugar, se explica el fenómeno de la VPG y su potencialización a partir de la generalización del uso de herramientas digitales en contextos electorales y de comunicación política, así como sus diversas manifestaciones. Enseguida, se aborda el análisis de los marcos legales vigentes en los países de América Latina que atienden esta problemática, distinguiendo las conceptualizaciones generales de aquellas que se ubican en el marco del ejercicio de los derechos político-electorales. Por último, se ofrece una categorización de las acciones y estrategias implementadas en diversos países de la región que celebraron procesos electorales entre 2020 y 2021 para prevenir y atender este fenómeno, identificadas mediante la investigación de gabinete.²

II. LAS HERRAMIENTAS DIGITALES EN LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

La utilización de redes sociales y otras plataformas digitales irrumpieron en el terreno de las campañas electorales desde la primera década del siglo XXI. Vaccari (2013) ha documentado el auge en la utilización de plataformas digitales como herramientas de organización y movilización en campañas electorales en democracias occidentales como, por ejemplo, las primarias estadounidenses de 2004, las generales italianas de 2005 y las primarias francesas de 2006. Sin embargo, el inicio de la era de Facebook, MySpace y YouTube en la política se reconoce a partir de la campaña presidencial de Barack Obama de 2008, quien había desplegado una estrategia exitosa integrada en 16 plataformas de redes sociales distintas (Hasret, 2017: 82). A partir de entonces, las campañas políticas alrededor del mundo voltearon hacia los medios digitales, esperando replicar el éxito de Obama en sus actividades recaudatorias y de movilización de apoyo (Vaccari, 2013: 3).

² El trabajo de gabinete —comúnmente referido como trabajo de escritorio— supone la recolección de datos e información de fuentes secundarias que permiten sustentar los argumentos planteados mediante su procesamiento, interpretación y análisis.

A pesar de la brecha digital persistente, América Latina atestiguó la expansión de la utilización de plataformas digitales como parte integral de las estrategias de comunicación en las campañas políticas a principios de la segunda década del siglo XXI. Lupu et al. (2020) señalan el papel destacado de las redes sociales en las estrategias de comunicación de las campañas electorales de Argentina en 2011 y 2015. Mientras que en las elecciones brasileñas de 2010 apenas una fracción de las candidaturas utilizaba Facebook, para 2018 esta plataforma ya formaba parte fundamental de las herramientas de comunicación de las candidaturas a la presidencia y el Congreso.

Los datos del Barómetro de las Américas señalan que, entre 2008 y 2017, el acceso a Internet en la región casi se duplicó (Lupu et al., 2020: 161). Según la edición 2018-2019 de esta medición, el 64.4% de las personas adultas en América Latina usan WhatsApp, seguida por el 56.2% que usa Facebook (Zechmeister y Lupu, 2019: 54). También, casi el 30% de las personas usuarias de Facebook y Twitter (X) afirmaron acceder a información política diariamente en esas plataformas y casi una de cada tres personas usuarias de WhatsApp accede regularmente a información política por medio de esta plataforma. Ello significa que WhatsApp no sólo se utiliza para tener contacto con otras personas sobre asuntos personales, sino también para difundir opiniones y contenido político (Zechmeister y Lupu, 2019: 60).

Si bien en América Latina ya se realizaban campañas electorales intensas en actividad digital, esta seguía considerándose como una estrategia complementaria, manteniéndose la predominancia de la comunicación en medios tradicionales y eventos presenciales masivos. Sin embargo, la pandemia causó una disrupción en las formas tradicionales de hacer campaña ante limitaciones de índole diversa impuestas por los gobiernos en torno a los desplazamientos y la concentración física de personas. Uno de los efectos de las restricciones a la movilidad, naturalmente, fue la concentración de los esfuerzos de comunicación de las campañas en el espacio digital y las redes sociales, contribuyendo a acelerar la transición de las campañas en esa dirección.

Un informe de 2021 publicado por el Instituto Reuters de la Universidad de Oxford, brinda datos relevantes sobre el consumo de noticias en el ámbito digital en 46 países. Aunque con variaciones significativas en la penetración de Internet,³ los seis países latinoamericanos estudiados muestran

³ Conforme a los datos ofrecidos por el Digital News Report 2021, de los seis países latinoamericanos analizados, Argentina tiene la mayor penetración de Internet (93%), seguida por Chile (78%), Brasil (71%), Perú (68%), México (65%) y Colombia (63%).

datos similares respecto a la fuente de la que las personas obtienen noticias y las maneras en que acceden a ellas. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, entre el 83% y el 87% de las personas encuestadas manifestaron obtener noticias de alguna plataforma en Internet, incluyendo las redes sociales; mientras que entre el 76% y el 83% manifestó acceder a ellas mediante un teléfono inteligente (Newman et al., 2022). De esta manera, el uso generalizado de plataformas digitales en la política se ha acelerado como herramienta utilizada por actores políticos para alcanzar y movilizar a más votantes, pero también como un medio en el que la ciudadanía depende para informarse y para interactuar con otras personas sobre temas políticos. Vaccari (2013: 4) acuñó el término política digital para referirse a este fenómeno, identificando al Internet como un componente fundamental de cualquier campaña política, pero también como un componente de suma relevancia en otras actividades políticas mundanas, como obtener, discutir y distribuir información sobre asuntos públicos.

De esta manera, como lo sugiere Guerrero (2021: 94), las campañas electorales constituyen uno de los aspectos de mayor transformación debido a la pandemia, al enfocarse en la utilización de herramientas a distancia, ya sea videoconferencias, reuniones telefónicas, publicidad en medios sociales y tradicionales, mensajes por las redes sociales y correos electrónicos, con la esperanza de vencer el gran enemigo del aislamiento social. ONU Mujeres (2021a: 38) coincide al señalar que las restricciones para realizar actos presenciales cambiaron las formas de hacer campaña electoral.

Otros estudios incluso van más allá al sugerir que el confinamiento obligatorio y los condicionamientos para la vida en comunidad han generado transformaciones en los modos de la comunicación política en general (Sli-movich, 2021). Como resultado, se han amplificado los retos que supone el desarrollo de campañas electorales en espacios digitales, como la desinformación, la propagación de noticias falsas y discursos de odio, dilemas en torno al ejercicio efectivo de la libertad de expresión y, notablemente, la VPG, por mencionar algunos.

III. LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO (VPG) Y SUS MANIFESTACIONES EN EL ÁMBITO DIGITAL

La VPG constituye una afectación a los derechos humanos de las mujeres que aqueja tanto a democracias sólidas como aquellas en construcción. El fenómeno ha sido definido por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (en adelante Re-

ladora Especial) como aquella que, en elecciones y más allá de ellas, comprende todo acto de violencia basado en el género, o la amenaza de actos que se traduce o puede resultar en daños físicos, sexuales, psicológicos o sufrimiento y se dirige en contra de las mujeres en la política por su condición de mujer, o afecta a las mujeres de manera desproporcionada (ONU Mujeres, 2021a: 30). Krook y Restrepo Sanín (2016: 138), señalan que actos de violencia contra las mujeres en la política constituyen una suerte de represalia o reacción adversa a la inclusión de mujeres en la esfera política, como forma de resistencia por los espacios ganados con la implementación de cuotas y otros mecanismos que empoderan a las mujeres en posiciones de toma de decisiones.

Y es que, a pesar de los avances formales respecto a la participación política de las mujeres, el patriarcado como sistema de dominio masculino y el consenso generalizado en torno a normas morales, culturales y religiosas, sigue prevaleciendo en este ámbito, ubicando a las mujeres dentro de límites en torno a las expectativas de los roles que deben cumplir en función de su sexo. Así, como sugiere Abdul Aziz (2017: 6), las transgresiones o intentos de transgresiones a la cultura por parte de las mujeres son percibidos como reprobables y señalados por la sociedad en términos más severos que a los hombres, resultando en una mayor vulnerabilidad a ataques “morales” y “culturales”. Como es de suponerse, esta situación se agrava para mujeres que enfrentan otros niveles de discriminación y pertenecen a diversas interseccionalidades, como las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad, las mujeres LGBTIQ+, entre otros.

Así, conforme las mujeres han logrado ganar espacios para su participación en la política, se ha observado un aumento significativo en la violencia política ejercida en su contra. Ello se sostiene en la visión patriarcal de que las mujeres deben permanecer al margen de los espacios asignados tradicionalmente a los hombres. Las posiciones de representación ganados por las mujeres, en los que ostentan posiciones de toma de decisión, son percibidas como posiciones perdidas por los hombres desde los que deben seguir ejerciendo su dominación. Las mujeres que ostentan o buscan ocupar espacios de liderazgo público rompen con los roles y normas tradicionales de género, lo que las convierte en blanco de críticas que, comúnmente, no se encuentran asociadas con su experiencia y habilidades, como es el caso de los hombres, sino que buscan señalarlas por su apariencia o por su relación con otros hombres. De esta manera, el sexismo, los estereotipos y el contenido sexualizado ha predominado en la representación de las mujeres en el ámbito de la información pública.

Si bien este fenómeno no es nuevo, reconoce Scott (2021), sí se ha potenciado con el uso de TIC. Ciertamente, su generalización parece coinci-

dente con el aumento de la virtualización de las comunicaciones cotidianas, profundizado como resultado de la pandemia. La generalización del teletrabajo, la teleeducación y el activismo en línea ha traído consigo una reinvención de las formas de violencia. ONU Mujeres (2021a: 41) reconoce un incremento exponencial de la violencia en línea, incluyendo el ciberacoso, la intimidación, el boicoteo, la interceptación de reuniones o eventos virtuales, sobre todo en eventos o espacios feministas, con comentarios misóginos, envío de vídeos pornográficos no solicitados o comentarios sexuales no deseados.

Se puede afirmar que la dinámica de proporcionalidad directa observada entre la expansión de la participación de las mujeres en la política y el aumento de la VPG en su contra también se observa entre el aumento en el tratamiento de lo público en espacios digitales y el aumento de la VPG en estos espacios. Se ha reconocido, pues, que la violencia contra las mujeres facilitada por la tecnología ha aumentado de manera significativa y se ha convertido en una parte fundamental de la experiencia de las mujeres en la esfera pública (ONU Mujeres, 2020: 12). Otras investigadoras, como Albaine (2021: 41), incluso sugieren que, en la actualidad, las redes sociales constituyen el espacio principal —junto con los partidos políticos— en el que se manifiestan las expresiones de VPG.

Aunque la terminología para analizar el concepto difiere, la violencia contra las mujeres en línea ha sido definida de manera amplia por la Relatora Especial (2018: 7) en su informe ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para el 38º periodo de sesiones y se estableció como todo acto de violencia por razón de género contra la mujer cometido con la asistencia, en parte o en su totalidad, del uso de TIC, o agravado por este, como los teléfonos móviles y los teléfonos inteligentes, Internet, plataformas de medios sociales o correo electrónico, dirigida contra una mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Por su parte, Abdul Aziz (2017: 2) identifica la violencia contra las mujeres en línea como actos de violencia basados en el género cometidos o agravados por el uso de TIC, como el ciberacoso, el acceso o diseminación a datos personales, el robo de identidad o *doxing*.⁴

Di Meo (2019: 30) señala que las mujeres constituyen la gran mayoría de los blancos de algunas de las formas más severas de ataques en línea, como son videos de violaciones, extorsiones y *doxing*; y son víctimas de por-

⁴ El término proviene de la frase dropping docs y consiste en la extracción y la publicación no autorizadas de información personal como una forma de intimidación o con la intención de localizar a la persona “en el mundo real” para acosarla (Vera Morales, 2021: 33).

nografía no consensuada, vigilancia, abusos y otras formas de violencia a través de medios electrónicos. Una encuesta a mujeres entre 18 y 55 años en ocho países coordinada por Amnistía Internacional en 2017 reveló datos sobre la prevalencia de este fenómeno. En primer lugar, el 23% de las mujeres encuestadas había experimentado abusos o acoso en Internet al menos una vez. Asimismo, el 46% de quienes habían sufrido abusos o acoso en Internet dijo que los ataques habían sido de naturaleza misógina o sexista y el 58% de ellas dijo que habían incluido racismo, sexismo, homofobia o transfobia. Por otro lado, el 26% de quienes habían sido víctimas de estos ataques dijo que se habían divulgado datos personales o que las identificaban en línea, mientras que el 41% de ellas dijo que al menos en una ocasión había sentido su integridad física amenazada.

Pero si bien todas las mujeres y niñas pueden ser víctimas de este fenómeno, existen grupos de mujeres que son especialmente objeto de violencia en línea, como las defensoras de los derechos humanos, las periodistas y las mujeres que participan política. El informe de la Relatora Especial (2018: 9) señala que éstas reciben amenazas, generalmente de carácter misógino y de índole sexual, que toma la forma de ataques a su visibilidad, a su libertad de expresión y a su participación política. Ello, con el objetivo evidente de mantenerlas en silencio y en condiciones de subordinación. Songy et al. (2022: 12) refieren que las mujeres en la vida pública y profesional, así como aquellas sujetas a otras formas intersecadas de discriminación, son atacadas desproporcionadamente cuando sus vidas profesionales se apoyan de una presencia en línea que interactúa con el público en general, especialmente cuando utilizan las plataformas digitales para el activismo y si ocupan posiciones altas de liderazgo.

La prevalencia de estos ataques dirigidos a mujeres en posiciones de liderazgo en el ámbito de lo público y la política ha conducido la investigación en la materia a destacar el fenómeno de desinformación de género. Conforme a la investigación de Di Meco (2020: 4), la desinformación corresponde a la diseminación de información engañosa o imprecisa o imágenes en contra de mujeres políticas, periodistas y otras figuras públicas sobre narrativas basadas en la misoginia y estereotipos de género. Los ataques a los que están sujetas —como historias falsas, contenido sexual explícito, fotomontajes y material humillante— tienen el objetivo de colocarlas como poco confiables, poco inteligentes o emocionales y así alterar el entendimiento público sobre las capacidades de las mujeres políticas, desalentado, a su vez, a otras mujeres a incursionar en este ámbito.

Jankowicz et al. (2021: 7) identifican tres características fundamentales de la desinformación de género: falsedad, intención maligna y coordina-

ción. Así, la definen como un subconjunto del abuso contra las mujeres cometido en línea, que utiliza narrativas falsas o engañosas basadas en el género, a menudo con algún grado de coordinación, dirigidas a desalentar a las mujeres a participar en la esfera pública. Por su parte, Judson et al. (2020: 7) la definen como actividades informativas (crear, compartir y diseminar contenido) que atacan a las personas con base en su género y que utilizan narrativas de género para promover objetivos políticos, sociales y económicos. De esta manera, la entienden como actividades alineadas al Estado, en el sentido de que la desinformación generada puede ser coordinada directamente por actores del gobierno, pero también por otras redes informales de actores que buscan blindar al Estado de la crítica o de cualquier amenaza que suponga la actividad pública de las mujeres.

El fenómeno es generalizado y abarca, incluso, a democracias consideradas como más sólidas. En su análisis de más de 900,000 tuits en los seis meses previos a la elección británica de 2017, por ejemplo, Dhrodia (2017) encontró que una candidata, Diane Abbot, fue el blanco de más del 45% de todos los mensajes violentos en esa red social. Asimismo, a pesar de representar únicamente el 8.8% de las parlamentarias, aquellas de origen asiático recibieron la mayor cantidad de tweets con contenido violento por integrante del Parlamento británico.

Por otro lado, un estudio sobre las elecciones legislativas de 2020 en Estados Unidos encontró que las candidatas son mucho más susceptibles de ser objeto de violencia en línea que sus contrapartes masculinas. Tan sólo en Facebook las candidatas demócratas recibieron 10 veces más comentarios violentos que los candidatos de ese partido (Guerin y Maharasingam-Shah, 2020: 4). Otro análisis realizado en 2020 sobre tuits en torno a las 19 personas integrantes del gabinete de la primera ministra finlandesa, Sanna Marin, encontró que las ministras recibieron un número desproporcionado de mensajes con contenido violento, con cinco de ellas concentrando la mayor proporción. La mayoría de ellos contenía lenguaje sexista explícito y latente (Von Sant et al., 2021: 50). La propia Marin fue blanco de 34% de estos ataques con referencias misóginas respecto a sus valores y sus habilidades de liderazgo y de toma de decisiones (Von Sant et al., 2021: 35).

Ciertamente, estos ataques son comunes en el contexto de las contiendas electorales. Pero existen datos que permiten afirmar que éstos trascienden el periodo electoral y más bien constituyen una extensión de la violencia y la discriminación que enfrentan las mujeres en la cotidianidad. Desde 2016, la Unión Interparlamentaria alertó en su estudio que analiza las experiencias de 55 parlamentarias en 39 países, que el 41.8% de las encuestadas señalaron haber sido víctimas de la difusión de imágenes humillantes o con

connotaciones sexuales en redes sociales. Asimismo, el 61.5% de quienes experimentaron violencia en razón de género, consideraron que estos actos se habían realizado con el objetivo de disuadirlas de continuar sus carreras políticas. Por su parte, un estudio coordinado por ONU Mujeres y Fundación Esquer (2020: 34) sobre la experiencia de políticas ecuatorianas en línea revela que, tanto en Twitter (X) como en Facebook, la abrumadora mayoría de los ataques sucedieron en el periodo del ejercicio de funciones, registrando una proporción de 94.34% y 95.43% del universo de publicaciones analizado, respectivamente.

Aunque tanto mujeres como hombres pueden ser sujetos de ataques en el espacio digital, las mujeres sufren un impacto diferenciado, pues los ataques en su contra se encuadran en elementos de misoginia y sexismo, que resaltan roles de género tradicionales, su apariencia física, su relación con otros hombres y su vida sexual. Ello afecta la percepción del electorado sobre ellas, mermando su efectividad y su posicionamiento en encuestas, afectado, además, su seguridad física y su salud emocional y psicológica (De la Fuente, 2021). Ahora, si bien existen variaciones en torno en las aproximaciones al concepto de VPG en ámbitos digitales, se puede afirmar que sí existe un consenso en torno a su efecto silenciador en las voces de las mujeres⁵ y su capacidad de inhibir el ejercicio efectivo de su derecho a participar en la vida pública. Di Meco y Brechenmacher (2020) destacan el poder que tiene para desalentar a las mujeres de buscar carreras políticas, para desplazarlas de la política o simplemente para abstenerse de participar en la conversación pública que sucede en línea, mermando su efectividad política.

El acoso y las amenazas en línea también pueden resultar en una pérdida de libertad para realizar desplazamientos en condiciones de seguridad o, en los mejores casos, implican inversiones de recursos financieros y de tiempo para evaluar si los ataques y amenazas en línea constituyen un peligro verdadero. En cualquier caso, las mujeres pueden experimentar daños psicológicos, físicos, sexuales o económicos por la magnitud y la recurrencia de los ataques (Naciones Unidas, 2018: 8). En las manifestaciones más comunes, como son la distribución de imágenes sexuales y otro tipo de contenido sexual, los efectos incluyen sentimientos de depresión, ansiedad, estrés, miedo o ataques de pánico (Vera Morales, 2021: 19).

Más allá de los efectos de estas manifestaciones de violencia en las víctimas, es preciso explorar sus repercusiones en la integridad de las elecciones y en la calidad de las democracias. El efecto silenciador de la VPG en línea

⁵ Datos citados por Jankowicz et al. (2021: 8) señalan que el 41% de las mujeres entre las edades de 15 y 29 se auto censuran en línea para evitar el acoso en estos espacios.

implica una restricción del ejercicio pleno de los derechos políticos de, nada menos, que la mitad de quienes participan en los procesos electorales y buena parte de quienes ejercen un cargo público (De la Fuente, 2021). Songy et al. (2022: 13) sugieren interpretar el acoso y las campañas de desinformación en contra de las mujeres desde una perspectiva de comportamiento antidemocrático, al tener el objetivo claro de negar su legitimidad para participar en la vida pública. Aunado a ello, la falta de voluntad política para detener o prevenir la VPG en línea y, en algunos casos, la conducción de estos ataques por parte de los propios actores del Estado, constituyen síntomas de un fenómeno más amplio de erosión de normas democráticas.

A nivel global, la investigación reciente apunta hacia un retroceso generalizado en la calidad de las democracias y en la erosión de valores propios de las democracias liberales. La organización Freedom House advirtió recientemente de la amenaza actual a estos regímenes como producto de 16 años consecutivos de retrocesos en el ejercicio de libertades, propiciando enfoques autoritarios de gobernanza (2022: 1). IDEA Internacional (2021: 5) arribó a una conclusión similar en su informe sobre el Estado Global de la Democracia 2021, refiriéndose a erosiones en la calidad de la democracia, particularmente visibles en la última década y afectando a aproximadamente la mitad de las democracias.

Si bien este último informe identifica el reto de balancear la libertad de expresión —particularmente en redes sociales— la desinformación y la seguridad pública como uno de los impulsores principales de las regresiones democráticas de la última década, la extensa mayoría de la investigación en la actualidad no ha incorporado un enfoque de género que permita identificar los efectos del ejercicio limitado en los derechos políticos de las mujeres como producto de la VPG en estos espacios, sobre la integridad de nuestras elecciones y su contribución a la erosión en la calidad democrática en general.⁶

⁶ Chenoweth y Marks (2022) han ofrecido una aproximación a la relación entre la oleada reciente de lo que denominan “autoritarismo patriarcal”, propiciado por el auge de movimientos de extrema derecha que promueven roles tradicionales de género, con los retrocesos en la garantía de los derechos de las mujeres. En su ensayo para Foreign Affairs, argumentan que el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y la democracia no son fenómenos que van de la mano, como han sostenido científicos políticos y estudiosos de los movimientos democráticos, sino que, más bien, lo primero es una precondition de lo segundo. Así, la libertad plena y la participación política activa de las mujeres constituyen una amenaza para líderes autoritarios y, por ende, éstos tienen motivos estratégicos para ser sexistas. En ese sentido, arguyen Chenoweth y Marks, para lograr revertir las tendencias autoritarias actuales, resulta menester entender la relación directa que existe entre el sexismo y los retrocesos democráticos.

IV. LOS MARCOS LEGALES EN AMÉRICA LATINA

Diez países en América Latina cuentan con marcos legales en materia de VPG. Freidenberg y Gilas (2022: 3) detallan que, aunque con una amplia heterogeneidad en los mecanismos de atención, en las sanciones y en las medidas de protección y reparación, Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay han adoptado legislaciones para atender este fenómeno. Conforme se detalla en la base de datos sobre legislación en materia de VPG del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2021), la legislación aprobada en estos países —excepto en Brasil— se apega de alguna forma a la conceptualización ofrecida en la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política.

Si bien algunos países en la región ya han aprobado reformas en sus códigos penales para tipificar la distribución no consensuada de material de naturaleza sexual y algunas otras conductas violentas realizadas a través herramientas digitales, así como en el ámbito de la producción académica y de investigación, no existe una armonización de términos y conceptos respecto a la violencia digital o en línea contra las mujeres. Asimismo, sólo algunas legislaciones la reconocen como una de sus manifestaciones en el marco del ejercicio de los derechos políticos. Vera Morales (2022: 73) destaca, además, que las normas existentes carecen de una técnica legislativa adecuada que asegure la incorporación de términos claros y no cumplen con los principios de taxatividad, gradualidad y proporcionalidad. Estas normas tampoco se han adoptado en el marco de reformas integrales de los marcos jurídicos nacionales que aseguren el reconocimiento general de la violencia facilitada por las nuevas tecnologías como una modalidad de violencia contra de las mujeres.

En 2018, Brasil registró avances en este sentido, mediante la aprobación de la Ley 13.642, que establece la responsabilidad de la Policía Federal de investigar delitos de difusión de contenidos misóginos, definidos como los que propagan el odio o aversión a las mujeres, cometidos a través de la red informática mundial. Posteriormente, mediante la Ley 13.718, se tipificó el delito de divulgación de imágenes de violación, estableciendo penas para quienes intercambien o publiquen por cualquier medio fotos, videos u otro registro audiovisual que contenga una escena de desnudez, pornografía, sexo o violación, o que haga una apología o induzca a su práctica sin el consentimiento de la víctima.

Más recientemente, el legislativo ecuatoriano aprobó la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal para prevenir y combatir

la violencia sexual digital en agosto de 2021. Ella establece penas privativas de la libertad por hostigamiento, incluido aquel perpetrado en medios tecnológicos o digitales; el ciberacoso sexual; la divulgación de contenido digital de carácter sexual en contra de la voluntad; la producción de documentos falsos para provocar un engaño o causar un perjuicio; entre otras conductas. En Venezuela, por su parte, la Ley contra el Odio por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia prohíbe la difusión de mensajes en redes sociales y medios electrónicos que inciten al odio es su diversidad de expresiones, incluyendo de género.

En un conjunto de países se cuenta con legislaciones generales sobre delitos cometidos en línea o mediante el uso de TIC, sin un enfoque particular a aquellos que afectan desproporcionadamente a las mujeres. La Ley Especial de Ciberdelitos de Nicaragua de 2020, por ejemplo, cubre un espectro amplio de conductas, incluyendo el acoso y el acoso sexual por medio del uso de TIC;⁷ mientras que Ley Especial contra Delitos Informáticos y Conexos de El Salvador reconoce el acoso por medio de TIC, tipificando conductas sexuales indeseadas por quien las recibe por estos medios. Por su parte, la Ley 53-07 sobre Crímenes y Delitos de Alta Tecnología de República Dominicana identifica la difamación y la injuria pública cometida a través de medios electrónicos de manera genérica.

La mayoría de las disposiciones específicas para atender este fenómeno fueron identificadas dentro de los marcos legales generales de violencia contra las mujeres en razón de género o de acoso y hostigamiento sexual. Este es el caso de diez países, que ofrecen una conceptualización, la reconocen como una modalidad o identifican plataformas y herramientas digitales como medios para la comisión de un delito. La Ley 5777 de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia de Paraguay, aprobada en 2016, por ejemplo, reconoce la violencia telemática como la acción mediante la que se publican mensajes, fotografías, audios o videos que afecten la dignidad o intimidad de las mujeres a través de las TIC. Esta ley, sin embargo, no ha sido reformada para incluir otras modalidades que han sido conceptualizadas desde entonces. El marco legal brasileño hace una asociación similar respecto a la afectación de la intimidad de las mujeres mediante estas conductas en la Ley 13.772 de 2018, que modificó el

⁷ Cabe señalar que esta y otras reformas legales realizadas en el país han sido señaladas por abonar al clima de represión y violencia política en contra de opositores del oficialismo, defensores de derechos humanos y periodistas. Ver artículo 19. “Ley Especial de Ciberdelitos en Nicaragua promueve la censura y la criminalización del uso cotidiano de las tecnologías”. 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://articulo19.org/ley-especial-de-ciberdelitos-en-nicaragua-promueve-la-censura-y-la-criminalizacion-del-uso-cotidiano-de-las-tecnologias/>.

orden normativo vigente desde 2006 sobre violencia contra las mujeres. De esta manera, se reconoce la violación de la intimidad de una mujer como violencia doméstica o familiar y se criminaliza el registro no autorizado de escenas de desnudez y otros actos sexuales. Algunas modalidades de registro no autorizado de intimidad sexual identificadas en su artículo 216-B son la producción, fotografía, filmación, audios y montajes de actos sexuales o de carácter íntimo.

En el caso peruano, se aprobaron reformas en Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual en 2018, incorporando en el Código Penal el acoso y el acoso sexual, incluidos los actos perpetrados mediante el uso de TIC y la difusión de materiales con contenido sexual, reconociendo el uso de redes sociales para este fin. Estas reformas también reconocen el chantaje sexual como amenazas o intimidaciones por cualquier medio, incluyendo el uso de TIC, para obtener conductas o actos de connotación sexual. En Chile, por su parte, la Ley 21.153 sobre el acoso sexual en espacios públicos aprobada en 2019 modificó el Código Penal y estableció sanciones por la grabación o toma de fotografías de alguna parte íntima del cuerpo de otra persona o su difusión. Sin embargo, esta ley delimita a su realización en lugares públicos y sin consentimiento de la víctima. Por otro lado, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres de El Salvador tipifica la difusión de información personal que dañe el honor, la intimidad personal y la imagen de la mujer sin su consentimiento; así como la publicación de material pornográfico por medio informático electrónico o cualquier otro medio, en el que se utilice la imagen de una mujer real o simulada sin su consentimiento. También establece multas por otras expresiones de violencia contra las mujeres como la elaboración o difusión por cualquier medio o plataforma informática de material con contenido de odio o menosprecio hacia las mujeres.

La legislación en los cinco países restantes conceptualiza este fenómeno como violencia mediática, con algunas variaciones. La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia venezolana, por ejemplo, la reconoce en su artículo 15 como la exposición de la mujer, niña o adolescente, que la discrimine, la humille o que atente contra su dignidad con fines económicos, sociales o de dominación a través de cualquier medio de difusión. También se contemplan actitudes de acoso u hostigamiento mediante mensajes electrónicos dirigidos a intimidar a una mujer. Por su parte, la Ley 19.580 de Uruguay de 2018 reconoce la VPG y establece la violencia mediática como toda publicación o difusión de mensajes e imágenes a través de cualquier medio masivo de comunicación, que promueva la explotación de las mujeres, difame, humille o atente contra su dignidad,

legitime la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad. También la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de Ecuador de 2018 reconoce la VPG y los ámbitos mediático y cibernético como espacios en los que se manifiesta la violencia de manera general, incluyendo las redes sociales y plataformas virtuales.

En el marco de las reformas en materia de VPG aprobadas en México en 2020, en las que se reconoció este fenómeno en la Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se estableció como una de sus manifestaciones la divulgación de imágenes, mensajes o información privada de una candidata o funcionaria, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla o poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género como una de sus manifestaciones. Esta normativa fue modificada nuevamente en 2021, en conjunto con el Código Penal Federal, tras la aprobación de las reformas conocidas como Ley Olimpia. Mediante estas, se reconoce la violencia digital y la violencia mediática y se establecen penas y multas por la comisión de delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales.

Por su parte, el texto original de la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres de Argentina aprobada en 2009 y que fue modificado en 2019 para incorporar la VPG, reconoce la violencia mediática como la publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación que promueve la explotación de mujeres, humilla o atenta contra su dignidad. Ciertamente, este concepto es insuficiente para cubrir las diversas modalidades de violencia contra las mujeres en el ámbito digital. En ese sentido, se presentó un proyecto de modificación en julio de 2022 que ha sido denominado Proyecto de Ley Olimpia, homóloga de la legislación mexicana correspondiente.

En otro ámbito se pueden identificar las legislaciones electorales que cuentan con disposiciones particulares sobre este tipo de conductas realizadas en espacios digitales en el contexto de la política o la competencia electoral. La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de Ecuador, por ejemplo, fue reformada en 2020 para reconocer la VPG como una infracción electoral muy grave e identifica la divulgación de imágenes o información de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos, por cualquier medio físico o virtual que, con base en estereotipos de género, reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad y discriminación contra las mujeres con el objetivo de menoscabar su imagen pública. Las sanciones para estas

infracciones incluyen multas desde 21 hasta 70 salarios básicos unificados, la destitución o la suspensión de derechos de participación.

En el marco de las reformas en materia de VPG en 2020 en México, también se modificó la Ley General en Materia de Delitos Electorales, estableciendo penas y multas por la comisión de este delito, que incluye dentro de sus manifestaciones la divulgación de imágenes o información privada. Asimismo, se reconoció como agravante la realización de estas conductas en contra de una mujer indígena. En Brasil también se modificaron el Código Electoral, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de las Elecciones en 2021 para establecer disposiciones relativas a la prevención y combate a la VPG, estableciendo penas privativas de la libertad por el asedio, la humillación, la persecución o las amenazas a las candidatas y funcionarias con la finalidad de dificultar sus campañas o el desempeño de sus cargos. La realización de estas conductas en Internet, en redes sociales o mediante transmisiones en vivo son motivo para el aumento de las penas en un tercio.

Por último, resulta pertinente destacar cuatro países en la región que cuentan con leyes específicas en materia de VPG. No obstante, sólo dos de ellas identifican esta manifestación de violencia en espacios digitales. El Poder Legislativo de Perú aprobó en abril de 2021 la Ley que Previene y Sanciona el Acoso contra las Mujeres en la Vida Política. Dicho orden normativo define el acoso contra las mujeres en la vida política y menciona los medios de comunicación o redes sociales como una de las modalidades para su ejercicio. Asimismo, se reconoce la divulgación de imágenes o mensajes a través de estos medios como una de sus manifestaciones. Se debe señalar, sin embargo, que la ley determina, principalmente, acciones institucionales para prevenir y erradicar el acoso a las mujeres en la vida política, dejando a los partidos políticos la determinación de medidas para sancionar estos actos y la regulación del procedimiento aplicable.

Más recientemente, en Costa Rica se promulgó la Ley 10.235 en mayo de 2022. El artículo 5 del ordenamiento reconoce la divulgación de información privada, datos, materiales audiovisuales, fotografías y contenidos digitales por cualquier medio o plataforma en que se difunda información, con el objeto de limitar o anular los derechos políticos de las mujeres, menoscabando su reputación, prestigio o imagen pública, como una de sus manifestaciones. Asimismo, se establece que la utilización de medios físicos o digitales que amplifiquen el alcance de la violencia será considerada como un agravante para la imposición de sanciones. La ley determina medidas para la prevención, y el procedimiento para la investigación y para el establecimiento de medidas cautelares. Cabe señalar, sin embargo, que las

sanciones previstas en la ley se refieren solamente a personas que ejercen un cargo público y personas militantes de partidos políticos.

Por último, ni la Ley No. 243 de 2012, que convirtió a Bolivia en país pionero en la región en desarrollar una agenda en materia de VPG, ni la Ley 184 de 2020 de Panamá sobre violencia política hacen mención expresa de violencia en medios digitales ni han registrado reformas en ese sentido.⁸ A pesar de ello, se debe recalcar que la falta de un orden normativo especial para la prevención, atención, sanción, reparación y erradicación de la VPG en espacios digitales y facilitada por las TIC no exime a los Estados de atenderla. Los derechos de las mujeres, incluidos los derechos políticos y el derecho a una vida libre de violencia, son derechos humanos amparados en el marco convencional internacional e interamericano y no eximen las interacciones en línea y aquellas facilitadas por las nuevas tecnologías.

V. ACCIONES Y ESTRATEGIAS PARA PREVENIR Y ATENDER LA VPG EN EL ÁMBITO DIGITAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN LA REGIÓN DURANTE LA PANDEMIA (2020-2021)

En una situación de emergencia, como lo supuso la pandemia por COVID-19, la adopción de medidas excepcionales que permitan enfrentar los retos que ésta presenta es común. En el caso de las elecciones celebradas en los países de la región, muchas fueron las adaptaciones y previsiones determinadas para sostener la celebración de dichos procesos, una vez superados los primeros meses de incertidumbre que provocaron su aplazamiento. Sin embargo, estas medidas, en su mayoría, se concentraron en resolver las cuestiones logísticas y administrativas para minimizar el riesgo de contagio y garantizar el derecho al voto de la ciudadanía.

Estas mismas previsiones dominaron el ámbito de las campañas electorales. Se adoptaron medidas sanitarias básicas, tales como uso de cubrebocas, distanciamiento entre personas y uso de desinfectante, entre otras. El Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia ([OEP], (2021: 15), por ejemplo, detalló que, a consecuencia de la pandemia, el Tribunal Supremo Electoral debió desviar recursos etiquetados para las campañas políticas hacia la ad-

⁸ A pesar de que la Ley No. 243 contra el acoso y la violencia política de Bolivia no hace mención expresa de la violencia política digital, el Tribunal Supremo Electoral ha reconocido ésta y el ciberacoso, o acoso digital, como unas de sus manifestaciones. Ver Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. 2021. “Mujeres libres en política: guía para combatir el acoso y la violencia política digital (AVP)”. Disponible en: <https://asuntosdelsur.org/publicacion/mujeres-libres-en-politica-guia-para-combatir-el-acoso-y-la-violencia-politica-digital/>.

quisición de insumos de bioseguridad en las elecciones generales de 2020. Como resultado, las candidaturas se vieron obligadas a depender en buena medida de las redes sociales para la realización de sus campañas. Sin embargo, fueron pocas las medidas adoptadas para prevenir y atender la VPG en espacios digitales.

A partir de una investigación de gabinete, se identificaron acciones y estrategias en diversos países que se pueden clasificar en alguna de las siguientes categorías:

1. Acciones en el plano normativo.
2. Observatorios y ejercicios de monitoreo.
3. Estrategias de capacitación, comunicación y análisis.
4. Acciones emprendidas por las empresas.

Esta clasificación se delimita a aquellas emprendidas en el marco de los procesos electorales sostenidos en 2020 y 2021 en la región y que se dirigieron a la atención y prevención de la VPG en el ámbito digital. También se da cuenta de algunas iniciativas identificadas en el marco general de la VPG que redundaron en mejores condiciones para la participación política de las mujeres en sus expresiones en línea.

1. Acciones en el plano normativo

En Ecuador, México y Perú se realizaron reformas legales que establecieron disposiciones específicas para el reconocimiento de conductas que constituyen VPG espacios digitales con efectos concretos en los procesos electorales realizados en 2020 y 2021. Pero también se pueden identificar otros ordenamientos administrativos y protocolos cuyo objetivo fue contribuir a la canalización y procesamiento de casos de VPG. En México, por ejemplo, las reformas legales de 2020 resultaron en la emisión del Reglamento de Quejas y Denuncias en materia de VPG,⁹ que regula el trámite y la sustanciación de los procedimientos para las quejas por presuntos hechos de VPG que sean recibidas por la autoridad administrativa electoral, entre ellos, los que ocurren en el ámbito digital. El Reglamento prevé los principios, mecanismos, plazos y responsabilidades para el registro y atención de las quejas que reciba la autoridad administrativa electoral, así como las condiciones para la emisión de medidas cautelares y de protección a las víctimas. Cabe destacar que, entre las medidas cautelares contempladas

⁹ Emitido mediante el acuerdo INE/CG252/2020 el 31 de agosto de 2020.

se encuentra el retiro de las campañas que hayan sido identificadas como VPG, haciendo públicas las razones, a través de diversos medios, incluyendo aquellos en los que se cometió el acto de violencia.

De esta manera, a partir de la reforma citada y durante el 2021, el Instituto Nacional Electoral (INE) resultó competente para el trámite de 57 quejas por presuntos hechos de VPG (2022: 3), de las cuales poco menos del 45% se relacionó con publicaciones en redes sociales y otro material alojado en Internet. Este Reglamento, así como la ejecución de otras disposiciones en el ámbito jurisdiccional para la emisión de medidas de reparación integral, producto de la reforma, han permitido una atención más diligente y eficaz de casos de VPG.

En Bolivia, si bien el marco legal vigente en materia de VPG no establece disposiciones en ese sentido, el Reglamento de Faltas Electorales y Sanciones emitido por la autoridad electoral¹⁰ determina como faltas graves cometidas por los partidos políticos la divulgación de información privada de personas candidatas por cualquier medio, en especial de mujeres, que tenga por objetivo o resultado el menoscabo de su dignidad, seguridad o integridad personal; así como de información ostensiblemente falsa relativa a las funciones políticas-públicas de las personas, en especial de las mujeres, con el objetivo de desprestigiar su candidatura.

Asimismo, se estableció un procedimiento especial para casos de acoso y violencia política, incluyendo los casos de divulgación de información antes señalados, con plazos, responsables y supuestos para la remisión de casos al Ministerio Público y para la aplicación de medidas de protección y reparación. Sauma Zanky (2021: 159-162) detalla que se presentaron seis denuncias por acoso y violencia política ante el Tribunal Supremo Electoral desde la emisión del Reglamento y hasta octubre de 2020, de las cuales la mitad se debieron a actos de acoso realizados en Internet y redes sociales en contra candidatas en La Paz y en Santa Cruz. Estos fueron remitidos de manera oportuna al Ministerio Público. Asimismo, señala que, en uno de los tres casos, la autoridad dispuso la aplicación de las medidas de protección dispuestas en este Reglamento en favor de la candidata, incluyendo el retiro de la campaña violenta.

A poco más de tres semanas de la jornada electoral hondureña de noviembre de 2021, el Consejo Nacional Electoral (CNE) de Honduras presentó su “Protocolo contra la Violencia Política de Género”. En línea con la conceptualización del fenómeno en la mayoría de los países de la región, el documento reconoce la violencia mediática como una de sus manifestacio-

¹⁰ Emitido mediante Resolución 135/2020 el 13 de mayo de 2020.

nes y la define como toda conducta que, con el fin de afectar o disminuir la participación política de la mujer, se realiza utilizando medios de comunicación o redes sociales, mediante publicaciones que promueven estereotipos de género, difamación, discriminación, humillación u otros actos que atenten contra su dignidad, nombre o imagen. Asimismo, entre las conductas de VPG se identifica hacer uso de redes sociales con mensajes que degraden o descalifiquen a la mujer, basándose en estereotipos de género, con el fin de menoscabar su imagen pública y anular o limitar su participación política o el libre o pleno ejercicio de su cargo.

El Protocolo estableció plazos para la asesoría, la realización de análisis de admisibilidad de las denuncias, la realización de audiencias y emisión de resoluciones en los casos que procedieran y, en su caso, el turno a otras autoridades competentes, como el Ministerio Público. Sin embargo, en su informe final, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea de las elecciones hondureñas (2022: 32) dio cuenta de que las quejas por VPG presentadas por organizaciones civiles y partidos políticos ante el CNE no resultaron en sanción alguna para los perpetradores.

2. *Observatorios y ejercicios de monitoreo*

Existen distintos tipos de observatorios en funcionamiento en América Latina, tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de instancias gubernamentales o en una modalidad mixta entre ambos. Éstos permiten la generación y el análisis de datos para visibilizar casos de VPG y las brechas en torno a la manera en que las mujeres participan en la política. Con ello, se contribuye también a la generación de agendas para la acción y recomendaciones para autoridades, para personas usuarias y para las propias empresas de redes sociales.

El Observatorio “Observa Igualdad”, operado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) de Perú, concentró información sobre el acoso político, brindando herramientas y rutas de atención para el registro de casos. Su informe permitió conocer los casos de acoso político contra candidatas en los procesos electorales de 2020 y 2021. Para las elecciones generales 2021, por ejemplo, se dio cuenta de 26 casos registrados de acoso político contra candidatas congresales durante las campañas, que se catalogaron como violencia psicológica, intento de desacreditación de las candidatas por redes sociales, actos de hostigamiento y amenazas (2021: 13). Un ejercicio similar impulsado por organizaciones de la sociedad civil, apoyadas por ONU Mujeres y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, fue regis-

trado en Honduras. Ofreciendo formatos de denuncia y líneas telefónicas con atención las 24 horas, el Observatorio Político de Mujeres registró casos en sus vertientes sexual, cibernética, psicológica y por omisión en contra de candidatas en el marco de las elecciones de 2021.

Asimismo, se tiene registro de ejercicios de monitoreo de las redes sociales. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, realizó un monitoreo de VPG en línea hacia las precandidatas y candidatas por la ciudad de Buenos Aires durante las elecciones legislativas 2021 (2021: 29). Del 1 de agosto al 14 de noviembre de ese año, se recolectaron datos de Twitter (X), Facebook e Instagram y se realizaron entrevistas a profundidad a precandidatas y candidatas, encontrando que las mujeres reciben el doble de mensajes con violencia que sus contrapartes masculinas y que el contenido violento de más incidencia fueron las expresiones discriminatorias, seguidas por aquellas relativas a roles de género y las alusiones al cuerpo y la sexualidad.

El Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer, operado por la Fundación Haciendo Ecuador, realizó un monitoreo en 12 medios de comunicación, así como en Facebook, Twitter, Instagram y Tiktok, en preparación para las elecciones de 2021. El Observatorio registró cinco tipos de daño hacia candidatas: amenazas de daño físico, acoso, difamación, intimidación y abuso y desinformación de género, siendo estos dos últimos los de mayor incidencia. Un esfuerzo similar fue realizado por el INE en México para el análisis de medios de comunicación convencionales y en Twitter desde el periodo de las precampañas y hasta la jornada electoral de 2021.

3. Estrategias de capacitación, comunicación y análisis

De manera general, las acciones de esta índole fueron las más recurridas entre el 2020 y el 2021 por un mayor número de actores. Tanto los mecanismos para el adelanto de las mujeres de los gobiernos, como autoridades electorales, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil e incluso universidades participaron en esfuerzos de comunicación que contribuyeron a brindar herramientas para la visibilización de la VPG en espacios digitales, la identificación de casos y la emisión de recomendaciones.

El OEP de Bolivia, por ejemplo, emitió una guía para combatir el acoso y la violencia política digital titulado “Mujeres libres en política”. El documento contiene información para que las mujeres puedan identificar episodios de acoso y VPG en línea, defenderse ante posibles ataques digitales

y conocer los mecanismos de denuncia. Este esfuerzo fue precedido por el conversatorio “Mujeres y ciberacoso político: guía para enfrentar situaciones de violencia política”, organizado por este organismo y transmitido por Facebook Live en noviembre de 2020. El evento, que contó con la participación de integrantes del Tribunal Supremo Electoral y especialistas de la sociedad civil, brindó conceptualizaciones y herramientas para identificar casos y actuar ante agresiones.¹¹ Éste también estuvo acompañado de una campaña de comunicación apoyada por IDEA Internacional, Asuntos del Sur y Fundación Internet Bolivia, con infografías y otros materiales que transmitieron información sobre las manifestaciones del delito de acoso y violencia política digital, motivando a las personas a denunciar estos hechos y a no autocensurarse en caso de ser víctimas. Esta campaña se extendió al podcast, mismo que fue promovido por el hashtag #PolíticaLibreDeViolencia. Así, contando la historia de un personaje llamado Yolanda, se explicaron las modalidades del ciberacoso y las opciones con las que cuentan las candidatas para enfrentar estos casos.

En México, se realizó un ejercicio similar previo al inicio de las campañas electorales de 2021, en una colaboración entre el INE, el Instituto Electoral de la Ciudad de México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres. El proyecto combinó estrategias de difusión y de capacitación virtual con el objetivo de fortalecer las capacidades en el ejercicio efectivo de derechos políticos y electorales de mujeres políticas. Una de las temáticas de capacitación, sobre la que se beneficiaron a más de 6 mil personas de la política y la sociedad civil, consistió en prevención y mecanismos de atención de la VPG. Su propósito fue brindar herramientas para identificar la VPG y para dar a conocer líneas de acción claras a seguir en caso de ser víctimas.

En la capacitación, se contó con la participación de una persona especialista en violencia digital de Facebook, que brindó recomendaciones para filtrar los niveles de groserías en sus páginas, desactivar publicaciones y algunos elementos a tomar en consideración para las personas de sus equipos que administren y gestionen sus contenidos (INE, 2021). Como parte de esta iniciativa, también se produjo el podcast “Igualdad sin Dudas”¹² y se organizó una serie de conferencias magistrales en la materia.

Destacan, además, algunos ejercicios de corte analítico e informativo realizados por organismos internacionales, ya sea por sí mismos o en con-

¹¹ A la fecha de la elaboración del presente estudio, el evento cuenta con más de 3,600 reproducciones en la página de Facebook del Tribunal Supremo Electoral. Disponible en: <https://www.facebook.com/TSEBolivia/videos/362075055097703/>.

¹² Disponible en: <https://open.spotify.com/show/6iHPvxiMj0YjuiGECCy7Mp>.

junto con organizaciones de la sociedad civil o universidades. ONU Mujeres Ecuador, en conjunto con la Fundación Esquel, por ejemplo, publicó un estudio sobre VPG en Twitter y Facebook mediante el análisis de contenido negativo y violento de en las cuentas de 44 mujeres electas en 2020. En esfuerzos similares en Uruguay y Chile, este organismo internacional colaboró con CPA Ferrere y la Escuela de Periodismo de la Universidad de Santiago, respectivamente, para analizar contenido violento en Twitter asociado a interacciones de candidatas y legisladoras, así como de integrantes de la Convención Constituyente chilena.

En México, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizó un análisis cuantitativo de 12,231 publicaciones de las páginas públicas de Facebook de candidatas y candidatos a las 15 gubernaturas que estuvieron en juego en 2021. Así, se elaboró una tipología para identificar tres tendencias de VPG en esta plataforma: expresiones denigrantes y descalificativas con base en estereotipos de género; asociar la capacidad de gobernar con la apariencia física; y mensajes contra la participación política de las mujeres.

Por otro lado, se identificó un ejercicio de este orden impulsado por la plataforma de organizaciones chilenas Juntas en Acción, con el apoyo financiero de la Unión Europea, cuya particularidad recae en un análisis interseccional sobre la VPG en Twitter ejercida sobre candidatas a convencionales constituyentes. Así, el estudio “Ser política en Twitter: violencia política de género en redes sociales a candidatas constituyentes” (2021: 9) dio cuenta de estas expresiones discriminatorias y de desprestigio de manera global, así como en ocho grupos particulares, entre los que se encontraron mujeres jóvenes, mayores, indígenas y afrodescendientes.

Aunque con variaciones en metodologías y datos entre los diversos estudios, las conclusiones parecen coincidir en algunos aspectos fundamentales. La violencia en redes sociales aumenta a mayor exposición de las personas y no se encuentra desarticulada de otras expresiones de violencia contra las mujeres en los procesos y espacios políticos. El estudio sobre las mujeres electas ecuatorianas, de manera concreta, reveló que todas las mujeres que reportaron haber experimentado violencia en redes sociales —casi el 70% de ellas— también vivieron situaciones de violencia política en espacios físicos como consecuencia de su desempeño en la política (ONU Mujeres, 2020: 44).

Algunas otras actividades de corte informativo fueron realizadas por las propias instituciones electorales, que permitieron visibilizar casos registrados en los procesos electorales, así como algunas actividades realizadas para su atención y trámite. Por ejemplo, el JNE de Perú emitió el informe “El Acoso

Político durante los Procesos Electorales: Balance y Acciones” (2021: 13) mismo que dio cuenta que en 2021 se registraron 26 casos de acoso político contra candidatas congresales, que aluden a situaciones de violencia psicológica, intento de desacreditación de las candidatas por redes sociales, actos de hostigamiento y amenazas. De manera similar, la Secretaría Ejecutiva del INE en México rindió informes al Consejo General de dicha institución respecto a las quejas y denuncias registradas en materia de VPG, en los que se identifica el estado que guarda cada caso y, de no ser competentes para su atención y resolución, se da cuenta de la canalización y el seguimiento a cada uno.

Durante el periodo de análisis también se pudieron identificar campañas espontáneas iniciadas en redes sociales ante casos particulares de VPG en línea en contra de candidatas o mujeres en funciones. Por ejemplo, en junio de 2020, personalidades de la academia, la política y activistas en Argentina se unieron en solidaridad mediante la firma del documento titulado “Repudio a la violencia política contra las mujeres”. Ello, en respuesta los ataques de que fue objeto la legisladora de la Ciudad de Buenos Aires, Ofelia Fernández, tras haberse pronunciado en Twitter sobre el caso de una mujer que sobrevivió un intento de feminicidio por parte de su expareja. El documento, que recibió alrededor de 4 mil firmas, condenó el contexto de violencia al que se había sometido a la legisladora de 20 años a través de medios electrónicos desde que asumió el cargo.

4. Acciones emprendidas por las empresas

De los diversos estudios consultados y referidos a largo del presente estudio se desprende que la mayoría de las experiencias personales de mujeres sobre VPG en espacios digitales se encuentran asociadas a las redes sociales. En ese sentido, las acciones emprendidas por estas empresas, así como las alianzas con organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil resultan fundamentales para la prevención, atención y erradicación de este fenómeno. No obstante, cabe señalar que, en su mayoría, los esfuerzos de las empresas en los contextos político y electoral, tanto de redes sociales como de otras plataformas de contenido como YouTube y Tiktok, se han dirigido hacia la atención de la desinformación y los discursos de odio de manera general.

Facebook cuenta con un Centro de Seguridad de la Mujer,¹³ con contenido específico para periodistas, figuras públicas y víctimas de abuso. En

¹³ Disponible en: <https://es-la.facebook.com/safety/womenssafety>.

lo relativo a aspectos de seguridad para mujeres, la empresa elaboró guías en español y en algunas lenguas indígenas en el contexto de las elecciones mexicanas de 2021. Por ejemplo, a partir de una guía elaborada por Instagram en Argentina en 2019 con el apoyo de ONU Mujeres, se publicó la “Guía de seguridad de Instagram para mujeres en la política”.¹⁴ Con el apoyo de este organismo y el INE, la guía incluye instrucciones para reportar contenido ofensivo y administrar las interacciones, así como consejos rápidos para detectar información errónea en las redes sociales.

De manera análoga, se publicó la guía “#SheLeads. Consejos sobre herramientas de seguridad de Facebook para mujeres líderes: cuando las mujeres lideran, todos progresan”.¹⁵ El documento reúne herramientas para prevenir el acoso; consejos de seguridad para administradores de páginas y de grupos; controles de perfil; así como novedades en funciones para la interacción y consejos de seguridad de las cuentas. Asimismo, se brinda información sobre las políticas comunitarias, destacando la eliminación de cualquier contenido sobre figuras públicas con lenguaje que incite al odio o contenga amenazas creíbles.

De manera similar, con el apoyo de la Cámara Nacional Electoral en Argentina, Meta —matriz de Facebook, Instagram, WhatsApp y otras plataformas— publicaron la guía “Enfrentando la violencia política contra las mujeres”,¹⁶ con herramientas y consejos para la participación segura tanto en Facebook, como en Instagram y en WhatsApp. El documento detalla sus políticas de discurso de odio, amenazas, acoso e información falsa y las diversas herramientas de prevención y contención disponibles para cada caso.

VI. CONCLUSIONES

Así como se ha observado un aumento significativo en la incidencia de VPG como producto de la expansión de la participación de las mujeres en la política, también se puede identificar un aumento en la incidencia de este fenómeno en espacios digitales como producto de la expansión del tratamiento de lo público en estos espacios. Como lo afirma Vera Morales (2021: 5), esta puede considerarse como una extensión de la desigualdad y la discriminación de gé-

¹⁴ Disponible en: <https://about.fb.com/ltam/wp-content/uploads/sites/14/2021/04Gui%C3%81a-de-seguridad-de-Instagram-para-mujeres-en-poli%C3%81tica.pdf>.

¹⁵ Disponible en: <https://about.fb.com/ltam/wp-content/uploads/sites/14/2021/04/SheLeads-Gui%C3%81a-Facebook.pdf>.

¹⁶ Disponible en: <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/Enfrentando-la-violencia-politica-contras-las-mujeres-META-CNE.pdf>.

nero que existen en todos los aspectos de la vida de las mujeres. Sin embargo, es preciso señalar los efectos que tiene sobre las mujeres que participan en la política para un diseño más efectivo de acciones y estrategias encaminadas a atenderla, prevenirla y erradicarla.

La VPG en espacios digitales con frecuencia se dirige a silenciar a las mujeres y a inhibir su participación en la esfera pública, dada la prevalencia de la cultura patriarcal que busca relegarlas a la esfera privada. Pero este efecto silenciador e inhibitorio tiene un impacto extendido sobre la calidad las democracias y los procesos electorales al afectar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de aproximadamente la mitad de la ciudadanía. El debate público sólo puede ser verdaderamente democrático cuando todas y todos disfrutan de las mismas oportunidades para participar en política. De ahí la importancia de continuar visibilizando este fenómeno, pues resulta sumamente costoso para un sistema que aspire a ser democrático privarse de las aportaciones y visiones de las mujeres en todas sus intersecciones para la atención de los asuntos públicos.

En ese sentido, sería de utilidad particular dotar de permanencia a los ejercicios de monitoreo de redes sociales y otras plataformas de creación de contenido que realizan diversas organizaciones. Más aún, ante la evidencia contundente de que la VPG en espacios digitales tiene una incidencia mayor durante el ejercicio de los cargos públicos que durante las campañas electorales. También resulta fundamental continuar los esfuerzos informativos y de comunicación que ayuden a promover una interacción libre de violencia en espacios digitales. De la investigación realizada se desprende que, si bien existen esfuerzos nutridos de comunicación dirigidos a mujeres en el sentido de prevenir e identificar conductas violentas en su contra, existe un vacío de información dirigida hacia la comunidad de personas usuarias en el sentido de condenar la emisión de mensajes violentos o códigos de conducta que promuevan una interacción digital libre de violencia contra las mujeres.

También se deben promover esfuerzos de comunicación orientados a derribar la noción generalizada de que la VPG se encuentra justificada en el marco de la competencia y la visibilidad política. Ello no sólo contribuye a su normalización, sino que, como lo ha señalado ONU Mujeres (2020: 31) ignora los desbalances de poder existentes en las redes sociales y otras plataformas digitales que constituyen extensiones de los espacios de debate y formación del discurso en los que predominan las voces, los roles y los valores de lo que se ha considerado tradicionalmente como “masculino”. Si bien la disparidad en la conceptualización de la VPG entre las legislaciones nacionales que la reconocen se encuentra ampliamente documentada, se ha

podido constatar que esta se profundiza tratándose de conductas realizadas mediante el uso de herramientas digitales. Ello, a pesar de la existencia de iniciativas como la Ley Modelo Interamericana, que incluye disposiciones especiales acerca del papel de las redes sociales y de las TIC como herramientas para la acción política.

Resulta necesario reconocer que los huecos legislativos y de información se asocian, en parte, al desconocimiento entre personas tomadoras de decisiones respecto del funcionamiento de las redes sociales y otras plataformas digitales de creación de contenido y los efectos de las publicaciones violentas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales. Por ello, es menester abrir canales permanentes de diálogo con las empresas que permitan el acceso a la información necesaria para la toma de decisiones y el establecimiento de regulaciones pertinentes que atiendan el fenómeno, al tiempo que garanticen la libertad de expresión y de desarrollo libre de la personalidad.

Conforme las formas de interactuar de las personas en línea evolucionen o se transformen, como sucedió a raíz de la pandemia, también lo harán las manifestaciones de violencia en estos espacios. En ese sentido, las empresas deben reconocer que las medidas tomadas al momento resultan insuficientes ante el panorama cambiante sobre las diversas expresiones de VPG y la influencia de sus plataformas en el ámbito de lo público. Por ello, resulta imperativo un compromiso mayor de estas organizaciones para hacer cumplir sus normas comunitarias y promover interacciones libres de violencia. Como se pudo observar, a pesar de los esfuerzos operativos, informativos, así como de algunas iniciativas de educación digital, las mujeres siguen sufriendo ataques personales públicos y privados en estos espacios. Pero, como lo han propuesto Di Meco y Wilfore (2021), persisten resistencias a reconfigurar algoritmos diseñados para priorizar la diseminación de contenido con mayor potencial de reacciones, sin importar si sea verídico o que pueda causar daños o impactos sociales.

A pesar de ello, no se debe soslayar el efecto positivo de los programas de alfabetización digital, en coordinación con organismos electorales. Se tiene información de que empresas como Meta siguen colaborando con éstos y con organismos internacionales para la elaboración de guías y jornadas de capacitación a mujeres políticas. Tal fue el caso de las guías publicadas en conjunto con el Instituto Nacional Demócrata en Colombia y el Tribunal Supremo Electoral en Costa Rica en 2022.¹⁷

¹⁷ Véase Meta e Instituto Nacional Demócrata. 2022. “Enfrentando la violencia política contra las mujeres”. Disponible en: <https://secureservercdn.net/72.167.242.48/nzg.0ae.myftp->

Si la pandemia aceleró la transición de las campañas electorales hacia el espacio digital y las discusiones sobre lo público son facilitadas en mayor medida por estas herramientas, se debe reconocer el potencial de riesgo que constituyen estos espacios para las mujeres y el ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales. Si bien el presente trabajo buscó identificar y categorizar las acciones y estrategias orientadas a la prevención y atención de la VPG en espacios digitales en las elecciones de 2020 y 2021 en América Latina, es necesario ampliar la investigación para conocer y evaluar sus resultados. También se requiere estudiar la potencialidad de resultados a partir de la generación de sinergias entre más organizaciones e, incluso, incorporando a los partidos políticos. Ello permitirá la implementación de ajustes que resulten en mejoras en la visibilización del fenómeno, los procedimientos de atención y la imposición de sanciones ante omisiones e insuficiencias legislativas.

Asimismo, se requiere ampliar la investigación para analizar la relación entre estos patrones de violencia y los retrocesos democráticos identificados por organizaciones como Freedom House e IDEA Internacional. Si bien esta última identifica el reto de balancear la libertad de expresión —particularmente en redes sociales— la desinformación y la seguridad pública como uno de los impulsores principales de las regresiones democráticas de la última década, la extensa mayoría de la investigación en la actualidad no ha incorporado un enfoque de género que permita identificar los efectos del ejercicio limitado en los derechos políticos de las mujeres como producto de la VPG en estos espacios, sobre la integridad de nuestras elecciones y su contribución a la erosión en la calidad democrática en general.

Como punto de partida, se recomienda que estas organizaciones ajusten sus metodologías para incorporar la perspectiva de género, ante la evidencia creciente de los efectos desproporcionados que tuvo la pandemia sobre las mujeres de manera general. Así, se contaría con mayores elementos para el diseño e implementación de estrategias integrales que mejoren las condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres y, por consiguiente, permitan abonar a la reversión de la tendencia antidemocrática de los últimos años que ha sido documentada y evidenciada por un cúmulo de investigaciones.

pload.com/wp-content/uploads/2022/02/1fec0e05.enfrentando-la-violencia-politica-contras-las-mujeres-colombia-3.2_feb22.pdf y Meta, Tribunal Supremo de Elecciones y Naciones Unidas Costa Rica. 2022. “Enfrentando la violencia política contra las mujeres”. Disponible en: <https://costarica.un.org/es/170126-guia-enfrentando-la-violencia-politica-contras-las-mujeres>.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDUL AZIZ, Zarizana. 2017. "Due diligence and accountability for online violence against women". *APC Issue Papers. Association for Progressive Communications*, 31 de julio. Disponible en: <https://www.apc.org/en/pubs/due-diligence-and-accountability-online-violence-against-women>.
- ALBAINE, Laura. 2021. "Violencia contra las mujeres en política: hoja de ruta para prevenirla, monitorearla, sancionarla y erradicarla". *Clayton: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ONU Mujeres e IDEA Internacional*. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/03/violencia-contra-las-mujeres-en-politica>.
- BARDALL, Gabrielle, BJARNEGÅRD, Elin, y PISCOPO, Jennifer M. 2020. "How is political violence gendered? Disentangling motives, forms, and impacts". *Political Studies*, 68 (4): 916-935.
- CHENOWETH, Erica y MARKS, Zoe. 2022. "Revenge of the patriarchs: why autocrats fear women". *Foreign Affairs*, 101(2): 103-117.
- COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2021. "Women's full and effective participation and decision-making in public life, as well as the elimination of violence, for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls Draft agreed conclusions", 3 de febrero. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/65/CSW65_AC_draft%20presented_by_the_Bureau.pdf.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2018. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos, 18 de junio. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/184/61/PDF/G1818461.pdf?OpenElement>.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. 2021. Protocolo contra la violencia política de género. Disponible en: <https://www.cne.hn/documentos/equidad-genero/PROTOCOLO-CONTRA-LA-VIOLENCIA-POLITICA-DE-GENERO.pdf>.
- DE LA FUENTE, Georgina. 2021. "Candidatas y redes sociales: un llamado de alerta hacia el 6 de junio". *Blog y Voto, Revista Voz y Voto*. Disponible en: https://www.vozyvoto.com.mx/index.php/articulo/candidatas-y-redes-sociales-un-llamado-de-alerta-hacia-el-6-de-junio?category_id=5.
- DELGADO, Cecilia, GONZÁLEZ, Luz Elena, MARTÍNEZ, Cristina, y SAVAGE, Saiph. 2021. *Candidaturas paritarias y violencia política digital en México: un análisis*.

sis de datos sobre la violencia política en razón de género. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/publications/candidaturas-paritarias-y-violencia-pol%C3%ADtica-digital-en-m%C3%A9xico-un-an%C3%A1lisis-de-datos-sobre-la-violencia-pol%C3%ADtica-en-raz%C3%B3n-de>.

DI MECO, Lucina. 2019. "Women, politics, and power in the new media world". *She Persisted*. Disponible en: <https://www.iknowpolitics.org/en/learn/knowledge-resources/shepersisted-women-politics-power-new-media-world>.

DI MECO, Lucina y BRECHENMACHER, Saskia. 2020. *Tackling online abuse and disinformation targeting women in politics*. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/11/30/tackling-online-abuse-and-disinformation-targeting-women-in-politics-pub-83331>.

DI MECO, Lucina y WILFORE, Kristina. 2021. "Holding big tech accountable for online violence against women and gendered disinformation". *Ms Magazine*, 15 de julio. Disponible en: <https://msmagazine.com/2021/07/15/big-tech-online-violence-against-women-misinformation-gender-facebook/>.

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA. 2021. Base de datos sobre "Legislación en materia de Violencia Política contra las Mujeres en América Latina". figshare. Dataset. Disponible en: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.16598558.v1>.

FREIDENBERG, Flavia y GILAS, Karolina. 2022. "¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina". *Revista Política y Sociedad*, 59(1). Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/77802/4564456559952>.

GUERRERO, Francisco. 2021. "Pandemia, elecciones y futuro". En FUCHS, Marie-Christine y QUERIDO, Leandro (eds.), *COVID-19, estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*. Buenos Aires: Konrad-Adenauer, 83-98. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/pdf-libro-covid-19-estado-de-derecho-y-procesos-electorales-en-latinoamerica/>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2021. *INE capacita a más de 16 mil mujeres políticas que aspiran a contender en las próximas elecciones*. Instituto Nacional Electoral, 12 de febrero. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/02/12/ine-capacita-a-mas-de-16-mil-mujeres-politicas-que-aspiran-a-contender-en-las-proximas-elecciones/>

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 2022. "Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Violencia Política contra las Muje-

- res en Razón de Género (VPMRG)”, 26 de mayo. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/136340/CGor202205-31-ip-15.pdf>.
- INTERNET GOVERNANCE FORUM. 2021. *Exploring the concept of gendered disinformation. BPF output document*. Disponible en: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/62/20661.
- INTERPRETA Y CORPORACIÓN HUMANAS. 2021. *Ser política en Twitter: violencia política de género en redes sociales a candidatas constituyentes*. Disponible en: https://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2021/07/Ser-politica-en-twitter_compressed4.pdf.
- JANKOWICZ, Nina, HUNCHAK, Jillian, PAVLIUC, Alexandra, DAVIES, Celia, Pierson, SHANNON Y KAUFMANN, Zoë. 2021. *Malign creativity: how gender, sex, and lies are weaponized against women online*. The Wilson Center. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Report%20Malign%20Creativity%20How%20Gender%2C%20Sex%2C%20and%20Lies%20are%20Weaponized%20Against%20Women%20Online_0.pdf.
- JUDSON, Ellen, ATAY, Asli, KRASODOMSKI-JONES, Alex, LASKO-SKINNER, Rose y SMITH, Josh. 2020. *Engendering Hate: the contours of state-aligned gendered disinformation online*. Demos para el Instituto Nacional Demócrata. Disponible en: <https://demos.co.uk/wp-content/uploads/2022/02/Engendering-Hate-Oct.pdf>.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. 2021. *El acoso político durante los procesos electorales: balance y acciones*. Disponible en: https://saednefjne.gob.pe/Descargas/Acoso_Politico/Informes/1.%20Reporte_El%20acoso%20pol%20C3%ADtico%20durante%20los%20procesos%20electorales.pdf.
- KROOK, Mona Lena, y RESTREPO SANÍN, Julieta. 2016. “Gender and Political Violence in Latin America”. *Política y Gobierno*, 23: 125-157.
- LUPU, Noam, RAMÍREZ BUSTAMANTE, Mariana V. y ZECHMEISTER, Elizabeth J. 2020. “Social Media Disruption: Messaging Mistrust in Latin America”. *Journal of Democracy*, 31: 160-171.
- MELGAR, Sandy, CARRANZA PINEDO, Narda, BUSTOS OCAMPOS, Mariuxy y ZAMORA CABANILLAS, Fiorella. 2021. *Paridad y alternancia elecciones generales 2021: avances hacia una democracia paritaria*. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Disponible en: <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-paridad-alternancia.pdf>.
- META. 2021. *Ayudamos a proteger la integridad de las elecciones en México*. 28 de abril. Disponible en: <https://about.fb.com/ltam/news/2021/04/ayudamos-a-proteger-la-integridad-de-las-elecciones-en-mexico/>.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN HONDURAS. Enero de 2022. Informe final. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/moe_ue_honduras_2021_informe_final_espanol.pdf.

MUJERES Y POLÍTICA. 2021. *Proyecto mujeres y política en Twitter: análisis de mensajes violentos a mujeres constituyentes 2021*. Disponible en: <https://mujerypolitica.cl/>.

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL. 2018. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos A/HRC/38/47, 18 de junio. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3847-report-special-rapporteur-violence-against-women-its-causes-and>.

NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE LA CONDICIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE LA MUJER. 2021. Women's full and effective participation and decision-making in public life, as well as the elimination of violence, for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls, 3 de febrero. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/65/CSW65_AC_draft%20presented_by_the_Bureau.pdf.

NEWMAN, Nic, FLETCHER, Richard, SCHULZ, Anne, ANDI, Simge, ROBERTSON, Craig T. y NIELSEN, Rasmus Kleis. 2022. *Reuters Institute Digital News Report 2021*, (10th ed.). Reuters Institute for the Study of Journalism, 15 de junio. Disponible en: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf.

ONU MUJERES. 2020. *Estudio cualitativo y cuantitativo sobre violencia política contra las mujeres en Ecuador en redes sociales*. Disponible en: <https://ecuador.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/03/estudio-sobre-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-ecuador-en-redes-sociales>.

ONU MUJERES. 2021a. *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes a la CSW 54*. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/02/panorama-regional-y-aportes-csw65>.

ONU MUJERES. 2021b. *Cuantificación y análisis de la violencia contra las mujeres políticas en redes sociales*. Disponible en: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-03/Informe_CuantificacionViolenciaMujeresPoliticars_UY-8Mar.pdf.

ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Reglamento de faltas electorales y sanciones. Elecciones generales 2020. Disponible en: http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/protagonistas/archivos/novedades/Reglamento_Faltas_Sanciones_EG_2020OK_81.pdf.

- ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA. 2021. *Mujeres libres en política: guía para combatir el acoso y la violencia política digital (AVP)*. Disponible en: <https://asuntosdelsur.org/publicacion/mujeres-libres-en-politica-guia-para-combatir-el-acoso-y-la-violencia-politica-digital/>.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. 2016, octubre. *Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias*. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>.
- SANTAMARINA, Sofia, ICHASO, Elisa, SCASSO, María Florencia, OLIVERA, María De los Ángeles, DI SANTO, Angela, ALVAREZ, Juan Manuel y DWORKESKY, Micaela. 2021. Monitoreo de la violencia política en línea hacia las precandidatas y candidatas: elecciones 2021 en CABA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <https://defensoria.org.ar/noticias/monitoreo-de-la-violencia-politica-en-linea-hacia-las-precandidatas-y-precandidatos-elecciones-2021-en-caba/>.
- SAUMA ZANKYS, Gabriela. 2021. “Informe sobre los casos de acoso y violencia política durante el proceso electoral 2020”. *Tejedoras. Revista sobre Democracia y Género*, 2: 155-164. Disponible en: https://www.academia.edu/49006305/TEJEDORAS_Revista_sobre_Democracia_y_G%C3%A9nero_A%C3%B1o_2_n%C3%BAmero_2_enero_2021.
- SCOTT, Victoria. 2021. *Understanding the gender dimensions of disinformation*. Disponible en: <https://counteringdisinformation.org/topics/gender/complete-document-gender-dimensions>.
- SLIMOVICH, Ana. 2021. “La mediatización política durante la pandemia por COVID-19. La argumentación en las redes sociales de Alberto Fernández y Mauricio Macri”. *Dixit*, 34: 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.22235/d34.2273>.
- SONGY, Madeleine, PELTON, Madeleine, CRETELLA, Olivia, MENDOZA, Arealla, HOPP, Kathryn, JACKSON, Olivia, y BANKS, Aliyah. 2022. *Technological threats: how online harassment of female political figures undermines democracy*. Disponible en: <https://bush.tamu.edu/wp-content/uploads/2022/06/OnlineHarassmentWomenDemocracy2.pdf>.
- VACCARI, Cristian. 2013. *Digital politics in Western democracies: A comparative study*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- VERA MORALES, Katya. 2021. *La violencia de género en línea contra las mujeres y niñas: guía de conceptos básicos, herramientas de seguridad digital y estrategias de respuesta*. Comité Interamericano contra el Terrorismo y Comisión Interamericana de Mujeres. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/Manual-La-violencia-de-genero-en-linea-contra-las-mujeres-y-ninas.pdf>.

VERA MORALES, Katya. 2022. *Ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém do Pará*. ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-Ciberviolencia-ES.pdf>.

ZECHMEISTER, Elizabeth J. y LUPU, Noam (eds.). 2019. *El pulso de la democracia*. Nashville: LAPOP, Vanderbilt University. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2018/2018-19_AmericasBarometer_Regional_Report_Spanish_W_03.27.20.pdf.

FLEXIBILIDAD E INNOVACIÓN NORMATIVA, USO DE TECNOLOGÍAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN: LAS CLAVES LATINOAMERICANAS PARA LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

Karolina GILAS

SUMARIO: I. *Las democracias latinoamericanas entre la pandemia, la erosión y la resiliencia.* II. *Las capacidades adaptativas de las democracias en América Latina.* III. *Los grandes retos para la resiliencia democrática.* IV. *Conclusiones: los aprendizajes comparados.* V. *Referencias bibliográficas.*

I. LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS ENTRE LA PANDEMIA, LA EROSIÓN Y LA RESILIENCIA

La pandemia de COVID-19 ha tenido un profundo impacto en varias esferas de la vida, creando un conjunto único de desafíos para la gobernanza, las elecciones y la democracia en general. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, América Latina estaba experimentando desafíos importantes, como la erosión, la fragilidad y la disminución de la confianza en la democracia. La región también se enfrentaba a problemas estructurales como altos índices de criminalidad, fragmentación política y corrupción (IDEA International, 2020). La pandemia ha exacerbado todos estos retos, proporcionando a los gobiernos de tendencia autoritaria oportunidades para consolidar el poder y erosionar los controles y equilibrios (Lee, 2021).

Las múltiples crisis generadas por la pandemia han levantado, entonces, grandes preocupaciones por inducir o profundizar los procesos de erosión democrática o electoral en los países de la región. El retroceso democrático es un proceso gradual que implica la erosión de las instituciones y normas democráticas, a menudo facilitado por líderes electos que socavan los controles y equilibrios, restringen las libertades civiles y manipulan los sistemas electorales (Haggard y Kaufman, 2021). En el ámbito electoral, en particular, el concepto de la erosión se refiere a diversas afectaciones al proceso

electoral, incluido el registro de votantes, la campaña y el recuento de votos, que conllevan al menoscabo sistemático de la integridad electoral (Schedler, 2013).

Todo ello ha dado pie al surgimiento de la tesis del retroceso electoral, enmarcada en la literatura sobre el retroceso democrático, que sugiere una disminución de la democracia que se refleja también en el ámbito electoral (Garnett y James, 2023). Conforme a esta postura, las condiciones estructurales han generado un ambiente adverso para la integridad electoral, afectada por las desigualdades económicas y sociales —tanto entre los países como dentro de ellos—, pues se considera que el crecimiento económico se asocia con la calidad democrática (Waldner y Lust, 2018, 101-103; Lipset, 1994), mientras que el estancamiento económico y la desigualdad en aumento (Piketty, 2014) podrían socavar la calidad de las elecciones.

Otro fenómeno que ha afectado la calidad de las elecciones en el mundo y en América Latina es la digitalización de la política, que ha complicado la regulación de plataformas mediáticas clave (Moore, 2018), facilitando la propagación de desinformación (Shu et al., 2020). También la creciente polarización política (Carothers y O'Donohue, 2019) fomenta comportamientos antidemocráticos (Finkel et al., 2020) y promueve teorías conspirativas respecto a la integridad electoral (Norris et al., 2020). Asimismo, el surgimiento del populismo, que incrementa el escepticismo hacia los organismos de gestión electoral y su personal, exacerbado por la crítica fácil en redes sociales (Garnett y James, 2023).

Las condiciones de emergencia, derivadas de fenómenos climáticos extremos y pandemias, proporcionan a los gobiernos la oportunidad de usar poderes de emergencia para restringir las condiciones de campaña (Lindvall, 2021). Ante la crisis de salud, en algunos países, las elecciones se pospusieron, lo que ha permitido a los gobernantes prolongar sus mandatos y manipular potencialmente los resultados electorales (Brown, Brechenmacher y Carothers, 2020). La pandemia ha llevado a la declaración de estados de emergencia en varios países, proporcionando un pretexto para la consolidación del Poder Ejecutivo y que podrían aprovecharse para socavar las instituciones democráticas (Lührmann y Lindberg, 2020). La pandemia también ha brindado a los gobiernos la oportunidad de controlar la información, incluidas las campañas de desinformación que pueden influir en los resultados electorales (Brennen et al., 2020).

En general, las pandemias, por su propia naturaleza, suponen una dura prueba para cualquier sistema político. La necesidad de una actuación rápida, el equilibrio entre la salud pública y las libertades civiles, y la necesidad de una comunicación transparente, ponen a prueba los principios de la go-

bernanza democrática (Kavanagh y Singh, 2020). Estos fenómenos tienden a magnificar las debilidades preexistentes, como la desigualdad y la falta de financiación de los sistemas de salud pública, al tiempo que plantean nuevos dilemas en torno al poder ejecutivo y la vigilancia (Bollyky y Bown, 2020).

Sin embargo, ante los enormes desafíos generados por la crisis y contrario a muchos pronósticos, las democracias de América Latina, especialmente en el aspecto de la gobernanza electoral, parecen haber salido victoriosas de esta difícil prueba. Las democracias de la región han resultado ser mucho más resilientes de lo que había señalado la academia y la opinión pública, y lograron desplegar importantes capacidades adaptativas, necesarias para hacer frente al contexto de la crisis.

Esto es lo que ha ocurrido. A pesar de lo que algunos sectores más pesimistas decían, la gobernanza electoral ha conseguido ejercer la resiliencia democrática, es decir, la capacidad para resistir o recuperarse de diversas formas de estrés, desafíos o perturbaciones que amenazan su estabilidad, eficacia y legitimidad. Estas perturbaciones pueden provenir de fuentes internas o externas, ya sean crisis económicas, corrupción, movimientos populistas o injerencias externas. Este concepto se sitúa dentro del discurso académico más amplio sobre la democracia y la gobernanza, ya que los académicos lidian con los fenómenos de retroceso, erosión y decadencia democráticos (Bermeo, 2016; Huq y Ginsburg, 2018).

El estudio de la resiliencia es un campo relativamente nuevo dentro de la Ciencia Política, pero que ha crecido de manera importante en los últimos años, en el contexto de los retos que las democracias enfrentan desde la pandemia y las múltiples crisis que esta ha originado (económicas, sociales, educativas, de cohesión y desigualdad) y desde los liderazgos autoritarios y populistas que buscan transformar no sólo los Estados, sino nuestro entendimiento de la democracia (Freidenberg, en prensa). Este volumen contribuye a los debates novedosos en el campo, al analizar los casos latinoamericanos para identificar los aprendizajes y los retos que sus autoridades electorales enfrentaron en el contexto de la pandemia y las capacidades de adaptación e innovación que han desplegado.

II. LAS CAPACIDADES ADAPTATIVAS DE LAS DEMOCRACIAS EN AMÉRICA LATINA

Las elecciones son esenciales en las democracias contemporáneas, actuando como herramientas cruciales para mitigar la violencia y gestionar conflictos sociales al determinar el acceso a cargos públicos. Son el mecanismo que per-

mite mantener la pluralidad en el ejercicio del poder, el respeto a los derechos humanos y la supervisión política (Dahl, 1971), pero para que eso suceda, es vital que las elecciones mantengan siempre una estructura procedimental que garantice la certeza en las reglas del juego mientras se da incertidumbre en los resultados competitivos (Przeworski, 2019).

La competencia electoral genera importantes beneficios y, en pocas palabras, permite la existencia de la democracia, pues posibilita el debate sobre quién debe gobernar en periodos determinados, refleja las necesidades y opiniones ciudadanas, así como propicia decisiones colectivas reflejando preferencias individuales. Asimismo, permite la selección y supervisión de representantes populares (Manin, Przeworski y Stokes, 1999): son una oportunidad única para “echar a los bribones” (Przeworski, 2010: 147). A pesar de que las elecciones puedan no siempre ser completamente libres, justas y competitivas, Przeworski (2019: 21) sostiene que permanecen como la herramienta más eficaz para elegir y sancionar a los gobernantes.

La organización de las elecciones requiere cumplir con los estándares necesarios para elegir a las personas gobernantes de una manera verdaderamente democrática. Esta no es una tarea sencilla y son uno de los mayores retos institucionales que enfrentan los Estados modernos en términos del despliegue institucional y coordinación de la actuación de múltiples actores políticos y de la ciudadanía. La crisis derivada de la pandemia por la COVID-19 significó un reto importante para las autoridades electorales, los partidos y la ciudadanía, que se enfrentaron a la necesidad de cumplir con los rigurosos procedimientos establecidos por la normativa electoral, asegurar la legitimidad de los procesos y, al mismo tiempo, generar medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud de la ciudadanía.

Todos ellos se encontraron con uno de los desafíos más importantes frente a la pandemia: gestionar la incertidumbre. En este entorno cambiante de una crisis sin precedentes, los diversos actores —votantes, partidos y candidatos— tienen la agencia estratégica para responder, ya sea fortaleciendo o debilitando la integridad electoral o, en otras palabras, contribuyendo o no a la resiliencia democrática. El contexto de la pandemia por COVID-19 evidenció la necesidad de mantener la celebración de elecciones incluso en circunstancias adversas, como una crisis sanitaria global. Esta situación crítica demandó la adaptación por parte de las democracias para garantizar la realización de elecciones de calidad, pero sin comprometer significativamente la salud pública.

Los peligros para los derechos humanos y la gobernabilidad, inherentes a la pandemia, dejaron en claro que los derechos no se pueden suspender y que el ejercicio de la democracia no se puede poner “en pausa”. Deman-

daron, entonces, por parte de las autoridades electorales, de los actores políticos y de la ciudadanía, un compromiso firme con la democracia y una capacidad de resistir los embates, hacer frente a las dificultades y desplegar las capacidades de adaptación e innovación en una situación sin precedentes, cuando muy pocos sabían qué y cómo hacer.

Con el paso del tiempo, se fueron tomando decisiones, resolviendo dilemas, aprobando reglas, construyendo procedimientos que permitieron a las autoridades atender los problemas vinculados a cómo organizar las elecciones —de calidad— en condiciones de crisis; a los partidos participar en dichos procesos de manera activa, asegurando el pluralismo y el contacto entre militancia y votantes, y a la ciudadanía legitimar con sus comportamientos los procesos que las autoridades convocaban. No fue sencillo, porque la gobernanza y la integridad electoral exigían hacer las cosas bien, conforme a la ley, y asegurar la equidad de la contienda y garantizar las condiciones para una amplia participación ciudadana.

Los organismos electorales debieron enfrentar varios dilemas, como el de la reorganización de la gobernanza, el de la coordinación interinstitucional —incluso incluyendo actores decisionales que hasta ese momento no participaban en la organización de las elecciones —como las autoridades de salud pública—, el de la generación —y mantenimiento— de la confianza institucional y la definición de estrategias de comunicación (Corvetto Salinas, 2022; Cordova Vianello, 2021). El reto era aún mayor, porque los organismos electorales debieron organizar elecciones en contexto de pandemia asegurando la legalidad y la equidad de la contienda, al mismo tiempo que se vieron obligadas a modificar los tiempos, los criterios, los procesos y los materiales electorales, e innovar con nuevos protocolos y formas de hacer las cosas. También debieron gestionar enfrentando nuevos enemigos como las estrategias desleales, que promueven la desinformación y las noticias falsas, que explotaron en medio de la pandemia.

Los trabajos reunidos en este volumen evidencian la capacidad adaptativa de las autoridades electorales de América Latina. Aunque los análisis identifican una gran variabilidad de las medidas y estrategias implementadas en los distintos contextos de cada país, es posible identificar algunos patrones comunes y agruparlas en cinco dimensiones: 1) flexibilidad en el marco de la ley, 2) innovación normativa, 3) uso de las tecnologías, 4) colaboración con otros sectores y 5) cooperación internacional.

La flexibilidad en el marco de la ley es, quizás, la estrategia adoptada por las autoridades electorales de la región con mayor frecuencia y alcances. Como las normas electorales de los países de América Latina suelen ser bastante robustas, rígidas y detalladas, la casi totalidad de las actividades que

deben desarrollar las autoridades para la organización de los comicios y su temporalidad suele estar definida por la ley. Sin embargo, incluso los marcos legales complejos no son capaces de prever todas las posibles circunstancias que se pueden presentar, lo que les deja a las autoridades cierto margen de interpretación y acción.

Las autoridades electorales de la región han aprovechado estas posibilidades para hacer frente a los desafíos, especialmente en los inicios de la pandemia, cuando la organización de los comicios implicaba elevados riesgos para la salud de la población. Varios países, incluidos Argentina, Bolivia, Chile, México y República Dominicana, optaron por reprogramar sus elecciones —o algunas fases dentro de los procesos electorales— como una medida para mitigar los riesgos asociados con la pandemia. Con ello, las autoridades lograron algunas semanas o meses de tiempo muy valioso para desarrollar estrategias adaptativas.

La innovación normativa ha sido la otra clave que ha permitido la celebración de los comicios y mostró la capacidad de la resiliencia democrática. La regulación electoral de los países de la región suele permitir a las autoridades electorales la implementación de mecanismos normativos adicionales a los legislados, lo que abrió la posibilidad para la adaptación de medidas especiales para los comicios en medio de la pandemia. Así, las autoridades electorales han regulado e implementado medidas sanitarias que les han permitido reducir riesgos y proteger la salud de las personas, tanto de la ciudadanía en general como de las y los funcionarios electorales.

La implementación de protocolos de bioseguridad durante la capacitación presencial fue una práctica común en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Paraguay, entre otros.¹ Estos protocolos incluyeron medidas como el uso de mascarillas (o cubrebocas), la señalética adecuada en los recintos, el distanciamiento social y la higiene frecuente de las manos. Estos lineamientos no sólo ofrecieron directrices sobre cómo conducirse de manera segura durante las elecciones, sino que también reforzaron la confianza en el proceso electoral e incentivaron la participación ciudadana. Por otro lado, la adaptación de métodos de votación para incluir el voto postal, electrónico y telemático en algunos países es una innovación notable que podría tener aplicaciones más allá de la pandemia.

¹ En los Informes de la OEA se reportan protocolos en República Dominicana, 2020, Bolivia, 2020, Brasil, 2020, Ecuador, 2021, El Salvador, 2021, Bolivia, 2021, Perú, 2021, México, 2021, Santa Lucía, 2021, Bahamas, 2021, Paraguay, 2021, Honduras, 2021 y Costa Rica, 2022 (Hernández et al., en este libro).

El uso de las tecnologías ha resultado fundamental dentro de las estrategias de adaptación e innovación. Las posibilidades de desarrollar un importante número de actividades de organización electoral a distancia y por medio de las tecnologías de comunicación ha permitido la continuidad de las tareas a la par con el respeto a las reglas de la sana distancia y de prevención de los contagios. Entre las estrategias de adaptación tecnológica destaca el uso de los mecanismos formativos a distancia para la capacitación electoral, para la selección de candidaturas y para la organización de las misiones de observación. En países como Honduras, México, Paraguay y Perú, la capacitación electoral se llevó a cabo en plataformas en línea, lo que no sólo redujo el riesgo de contagio, sino que también permitió un acceso más amplio a los materiales de capacitación. En el caso de Paraguay, el Tribunal Superior de Justicia Electoral incluso puso a disposición de la ciudadanía un simulador de las máquinas de votación en línea que han permitido a las y los votantes familiarizarse con la mecánica de la emisión del voto durante las fases previas al proceso electoral.

En El Salvador y Ecuador, la adopción de tecnologías para facilitar la selección de candidaturas representa una buena práctica en términos de adaptación organizativa de los partidos. En El Salvador, algunos partidos políticos permitieron la elección de candidaturas mediante aplicaciones de Internet y correo postal. En Ecuador, el Consejo Nacional Electoral habilitó a los partidos a desarrollar sus convenciones para elegir candidaturas en forma virtual. Estas innovaciones, aunque no necesariamente aumentaron la participación, sí ofrecieron alternativas viables en un contexto de restricciones a la movilidad y reunión de grandes grupos de personas.

La observación híbrida, que combina elementos en línea y fuera de línea, ha demostrado ser especialmente útil durante las fases preparatorias de las elecciones. La tecnología permitió un monitoreo más extenso y en tiempo real de las actividades electorales, ofreciendo una visión muy completa del ambiente electoral. Aquí también la adaptación al entorno virtual ha permitido una mayor inclusividad, permitiendo la participación de expertas y expertos y partes interesadas de todo el mundo sin las barreras del viaje. La adaptabilidad mostrada en el uso de tecnologías para la capacitación y la difusión, especialmente durante la pandemia, es una práctica innovadora que podría tener aplicaciones más amplias.

Otra estrategia de adaptación, relacionada con el incremento en el uso de las tecnologías y con la necesidad de fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad de los comicios en un momento de crisis, llevó a las autoridades electorales a establecer o fortalecer los mecanismos de cooperación con otros sectores, como las organizaciones ciudadanas, los medios de comuni-

cación o el sector empresarial. Así, una de las mejores prácticas observadas en países como México, Perú o Colombia fue la inclusión de comunidades trans y organizaciones LGBTI en el diseño, implementación y capacitación de los protocolos para el voto de las personas de diversidad sexogenérica. Esta inclusión permitió que las políticas fueran culturalmente sensibles y reflejen en mayor medida las necesidades reales de las personas trans, aunque aún quedan desafíos para garantizar una inclusión e incorporación más justa en las instituciones democráticas.

La colaboración con plataformas de redes sociales, a su vez, ha resultado ser una herramienta fundamental para la creación de guías y herramientas de seguridad. Esta ha sido una forma de adaptación importante al nuevo entorno digital exacerbado por la pandemia, donde los casos de violencia política en razón de género fueron cada vez más frecuentes. La implementación de programas de capacitación en línea y campañas de comunicación digital ha permitido llegar a un público más amplio, permitiendo sensibilizar de manera más efectiva sobre la violencia política contra las mujeres en el ámbito digital.

Finalmente, los retos comunes que han enfrentado las autoridades electorales de la región han fortalecido los lazos y mecanismos de colaboración y asesoramiento. Esto ha permitido la utilización de experiencias previas, tanto nacionales como internacionales, aportando una valiosa perspectiva externa y recursos adicionales para la implementación de los protocolos de bioseguridad y otras estrategias adaptativas. En estas dinámicas de coordinación han tenido un papel fundamental la Secretaría Técnica de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, que por medio del Centro de Asesoría y Capacitación Electoral (IIDH-CAPEL), generaron sinergias para dar asistencia técnica a los organismos electorales y facilitar el intercambio de experiencias para enfrentar los riesgos que suponía la pandemia (IIDH-CAPEL, 2020).

III. LOS GRANDES RETOS PARA LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

La resiliencia de las democracias es una capacidad institucional y, como tal, está afectada por diversos factores internos y externos, además de que no es fija ni dada de una vez por todas. La capacidad democrática de resistir las crisis y los embates autoritarios, para proteger el núcleo de las elecciones libres y competidas, está constantemente expuesta a importantes desafíos que pueden ocasionar debilidad de esta respuesta. Garnett y James (2023) llaman

la atención sobre las tendencias amplias en la integridad electoral en las últimas décadas, en particular, sobre una considerable alteración en la calidad de las elecciones en el ámbito global en años recientes. Esta alteración, según los autores, está originada por algunas causas estructurales y por otras lideradas por actores políticos.

Así, en línea con literatura previa, identifican varios desplazamientos estructurales que han desafiado la calidad de las elecciones, como el crecimiento de la política digital, donde las redes sociales se han convertido en fuentes principales de información, aunque amenazadas por la desinformación y la censura (Persily y Tucker, 2020). También mencionan las transformaciones económicas y sociales que han generado desigualdades económicas (Gozgor y Ranjan, 2017) que afectan las actitudes y prácticas políticas (Kurer et al., 2019). Además, resaltan el crecimiento del populismo y la polarización política como influencias clave en la calidad democrática global (Berman, 2021; Norris e Inglehart, 2019). En cuanto a la incidencia de los actores políticos, señalan también cómo los liderazgos autoritarios buscan alterar las reglas electorales para facilitar su permanencia en el poder, por medio de las “innovaciones autocráticas” que incluyen modificaciones al diseño institucional y marco legal, así como el uso de las diversas estrategias políticas, tecnológicas y ataques reputacionales (Morgenbesser, 2020).

Este volumen coincide en señalar diversos retos para las democracias y su capacidad de resiliencia ante las crisis. La pandemia, a pesar de una respuesta muy sólida por parte de las autoridades electorales y sus importantes capacidades de adaptación, ha evidenciado también retos importantes, en particular aquellos relacionados con la ciberseguridad, el acceso desigual a la tecnología, desinformación y participación y confianza ciudadana. También la rigidez de los procesos y la excesiva burocratización que de alguna manera condiciona la rapidez en la toma de decisiones.

La digitalización de los procesos electorales ha hecho que la ciberseguridad y la ciberhigiene sea un componente crítico en la administración electoral. La literatura sobre ciberseguridad y elecciones (Goodman, 2014; Halderman, 2017) desde hace tiempo destaca la importancia de la integridad de los sistemas y la confidencialidad de los datos. Los ataques como el DDoS, el malware y el phishing pueden comprometer la integridad de una elección y, por lo tanto, su legitimidad. La tecnología puede contribuir de una manera fundamental al desarrollo de los comicios, sin embargo, para que esto sea posible, su incorporación requiere de un diseño muy cuidadoso y de una implementación precisa, elementos que no necesariamente eran posibles ante la situación de emergencia.

Los países de América Latina, lamentablemente, se encuentran entre sociedades altamente desiguales, lo que repercute en la participación, inclusión y las condiciones de vida de grandes partes de sus poblaciones. Estas desigualdades afectan también las capacidades de acceso a la tecnología, tanto en términos materiales —como contar con un smartphone y acceso a Internet— como actitudinales y cognitivos —como la alfabetización digital, conocimiento de diversas herramientas y capacidad de su uso crítico—. El cambio hacia la capacitación en línea puede, entonces, exacerbar las desigualdades existentes en el acceso a la tecnología, lo que podría tener implicaciones para la inclusividad y la equidad en el proceso electoral.

La digitalización de los comicios implicó que no sólo muchas de las actividades de organización electoral, sino también de difusión y celebración de las campañas electorales se han trasladado al ámbito virtual. La horizontalidad de las redes sociodigitales y la rápida difusión de la información falsa representan desafíos fundamentales para la política democrática en tiempos de paz y tranquilidad, y este desafío incrementa de manera exponencial en un contexto de crisis. La pandemia ha exacerbado la propagación de la desinformación, en un importante contexto de incertidumbre y ansiedad, fomentando el miedo, perdiendo el respeto a la verdad y exacerbando los discursos de odio, lo que representa un desafío adicional para la democracia.

La participación y la confianza ciudadana en los comicios también fueron afectados por el contexto de la pandemia. Las medidas sanitarias, aunque necesarias, podrían haber desincentivado la participación electoral, al generar o mantener la percepción de riesgo asociado con el salir a votar, especialmente en las fases iniciales de la pandemia. En este sentido, la efectividad de las medidas implementadas y la transparencia en su comunicación son cruciales para mantener la confianza pública en las instituciones democráticas durante tiempos de crisis. La propia disminución en la participación puede, a su vez, afectar la legitimidad de los comicios y la confianza en las autoridades responsables de su organización y de la validación de los resultados.

IV. CONCLUSIONES: LOS APRENDIZAJES COMPARADOS

La intersección de las pandemias y la resiliencia democrática en América Latina presenta una narrativa compleja, que revela tanto las vulnerabilidades como las fortalezas de los sistemas democráticos sometidos a tensiones extremas. América Latina, una región caracterizada por una accidentada historia de inestabilidad política, gobernabilidad democrática y desafíos recurrentes

como la desigualdad, la corrupción y la violencia, ofrece un rico tapiz para analizar cómo las crisis sanitarias influyen en los procesos y las instituciones democráticas. Este libro, resultado de un proyecto de investigación colectivo, profundiza en las ramificaciones de las pandemias sobre la resiliencia democrática en América Latina, basándose en estudios de caso, datos empíricos y literatura académica, para ofrecer una perspectiva equilibrada e identificar las buenas prácticas que contribuyen a la resiliencia.

Previo a la pandemia, la mayoría de los países de América Latina celebraba elecciones periódicas y que cumplieran con los estándares democráticos, garantizando la universalidad del sufragio y la equidad en la contienda. Los sistemas electorales latinoamericanos solían ser altamente regulados y detallados, buscando, por medio de la adopción de las reglas precisas, garantizar la integridad electoral y generar confianza ciudadana. Después de esta crisis, la afirmación se mantiene cierta: la mayoría de los países de la región han mantenido el funcionamiento de sus democracias y, donde estas se han debilitado, esto ocurrió a raíz de otros fenómenos, y no necesariamente por un impulso directo de la pandemia.

La legitimidad de cualquier sistema democrático descansa en gran medida en la confianza pública en sus procesos electorales y por ello es tan relevante que las democracias de la región han podido mantener la celebración de los comicios inclusive en el contexto de una crisis tan grave. Sin los procesos electorales y sin la confianza ciudadana en estos, las instituciones democráticas se ven amenazadas, lo que puede llevar a una erosión de la estabilidad política y social. Las últimas décadas han marcado grandes avances en la integridad electoral en la región, y esta se mantiene después de la pandemia, a pesar de que persisten desafíos significativos como el clientelismo y la manipulación mediática. Las democracias no existen sin las elecciones libres, competitivas y periódicas, y la capacidad institucional para la celebración de comicios de calidad debe ser la prioridad estatal en todo momento, incluso en los momentos de crisis.

En el cierre de este volumen es pertinente subrayar la complejidad y la multifacética naturaleza de la resiliencia electoral en América Latina, tal como lo evidencian los trabajos reunidos. La pandemia de COVID-19 ha servido como un experimento natural que ha revelado tanto las fortalezas como las debilidades de los sistemas electorales de la región. Mientras que las instituciones han demostrado una notable capacidad para adaptarse y mantener la integridad del proceso electoral, también han surgido desafíos significativos que amenazan la calidad de la democracia a largo plazo.

En este contexto, la resiliencia electoral en América Latina se presenta como un fenómeno en constante evolución, sujeto a una serie de factores

tanto internos como externos. La pandemia de la COVID-19 ha añadido una capa adicional de complejidad, poniendo a prueba la capacidad de las instituciones electorales para adaptarse a circunstancias excepcionales sin sacrificar la integridad del proceso. La digitalización de los procesos electorales, aunque ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia y la inclusividad, también plantea nuevos desafíos en términos de ciberseguridad y acceso equitativo a la tecnología.

La adaptabilidad de las instituciones electorales es, sin duda, un signo positivo. Sin embargo, esta adaptabilidad no debe confundirse con una resiliencia total. Los desafíos estructurales, como la desigualdad en el acceso a la tecnología y la propagación de la desinformación, requieren soluciones más sistémicas que van más allá de la mera adaptabilidad. Estos desafíos son cruciales para entender la resiliencia democrática en su totalidad. Además, la erosión democrática y la fragilidad institucional no son problemas que puedan resolverse únicamente a través de elecciones libres y justas. Requieren un enfoque más holístico que aborde las raíces estructurales de la erosión democrática, incluida la desigualdad económica y social, la polarización política y la debilidad del Estado de derecho.

Mirando hacia el futuro, hay varias rutas de investigación que quedan pendientes. La relación entre la integridad electoral, la digitalización, la tecnología emergente y la desinformación en la era digital es un área que requiere un escrutinio más detallado. La calidad de la democracia y su relación con la sociedad civil, así como con factores externos como la geopolítica y la economía global, son temas que también requieren un análisis más profundo. Además, el papel de las instituciones electorales en la mitigación de la erosión democrática es otra dimensión que necesita ser explorada más a fondo. La interacción entre la resiliencia electoral y otros aspectos de la resiliencia democrática, como la fortaleza de las instituciones judiciales y la salud de la sociedad civil, también merece una investigación más profunda.

En resumen, este volumen ofrece un análisis exhaustivo y matizado de la resiliencia democrática, en especial en el ámbito electoral, en América Latina, pero también deja claro que la resiliencia es un fenómeno complejo que no puede entenderse en términos simplistas. Aunque la región ha hecho avances significativos en varias dimensiones de la resiliencia y las instituciones electorales han demostrado una capacidad notable para adaptarse a circunstancias difíciles, la verdadera prueba de la resiliencia democrática será cómo estas instituciones y las sociedades que las sustentan abordan los desafíos estructurales y sistémicos que persisten. Este es un campo de estudio que está lejos de estar completo y que requiere un compromiso continuo tanto de académicos como de responsables políticos.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMEO, Nancy. 2016. "On Democratic Backsliding". *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.
- BERMAN, Sheri. 2021. "The Causes of Populism in the West". *Annual Review of Political Science*, 24:71-88. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041719-102503>.
- BOLLYKY, Thomas J. y BOWN, Chad P. 2020. "The Tragedy of Vaccine Nationalism. Only Cooperation Can End the Pandemic". *Foreign Affairs*, 27 de julio. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-07-27/vaccine-nationalism-pandemic>.
- BRENNEN, J. Scott, SIMON, Felix, HOWARD, Philip N. y NIELSEN, Rasmus Kleis. 2020. "Types, sources, and claims of COVID-19 misinformation". *Reuters Institute*, 7 de julio. Disponible en: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/types-sources-and-claims-covid-19-misinformation>.
- BROWN, Frances Z., BRECHENMACHER, Saskia y CAROTHERS, Thomas. 2020. *How Will the Coronavirus Reshape Democracy and Governance Globally?* Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/04/06/how-will-coronavirus-reshape-democracy-and-governance-globally-pub-81470#:~:text=The%20pandemic%20will%20almost%20certainly,the%20role%20of%20nonstate%20actors>.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. 2021. Participación en la Mesa 1. "Adecuaciones normativas para la organización de elecciones en tiempos de pandemia", en el Ciclo de Diálogos "Democracia y Elecciones en tiempos de pandemia", organizada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el 26 de abril.
- CORVETTO SALINAS, Piero. 2022. "Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario". *Revista de Derecho Electoral* (Segundo Semestre), 34. Disponible en: https://www.tse.go.cr/revista/art/34/corvetto_salinas.html.
- DAHL, Robert. 1971. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- FREIDENBERG, Flavia. 2023. La resiliencia democrática: América Latina en perspectiva comparada. Documento de Trabajo en elaboración.
- GARGARELLA, Roberto. 2020. "Democracia y emergencia en América Latina". *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1 (25): 178-192.
- GOODMAN, Seymour E. 2014. "Building the nation's cyber security workforce: Contributions from the CAE colleges and universities". *ACM Transactions on Management Information Systems*, 5: 1-9.

- GOZGOR, Giray y RANJAN, Priya. 2017. "Globalisation, inequality and redistribution: Theory and evidence". *The World Economy*, 40(12): 2704-2751.
- HALDERMAN, J. Alex. 2017. *Testimony before the U.S. Senate Select Committee on Intelligence regarding Russian interference in the 2016 election*. Disponible en: <https://jhalderm.com/pub/misc/ssci-voting-testimony17.pdf>.
- HAGGARD, Stephan y KAUFMAN, Robert. 2021. "The Anatomy of Democratic Backsliding". *Journal of Democracy*, 32(4), 27-41.
- HUQ, Aziz, y GINSBURG, Tom. 2018. "How to Lose a Constitutional Democracy". *UCLA Law Review*, 65: 78-169.
- IIDH-CAPEL. 2020. *Consideraciones para el establecimiento de un protocolo para celebración de elecciones en el contexto de una crisis sanitaria*. San José de Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- IDEA INTERNATIONAL. 2020. *Taking Stock of Regional Democratic Trends in Asia and the Pacific Before and During the COVID-19 Pandemic*. The Global State of Democracy In Focus Special Brief. DOI: [org/10.31752/idea.2020.70](https://doi.org/10.31752/idea.2020.70).
- KAVANAGH, M. M. y SINGH, Renu. 2020. "Democracy, Capacity, and Coercion in Pandemic Response: COVID-19 in Comparative Political Perspective". *Journal of health politics, policy and law*, 45(6): 997-1012. DOI: [10.1215/03616878-8641530](https://doi.org/10.1215/03616878-8641530).
- KURER, Thomas, HÄUSERMANN, Silja, WÜEST, Bruno y ENGGIST, Matthias. 2019. "Economic grievances and political protest". *European Journal of Political Research*, 58(3): 866-892. DOI: [10.1111/1475-6765.12318](https://doi.org/10.1111/1475-6765.12318).
- LEE, Seungho. 2021. *Democratic Backsliding Amid Covid-19: The Latin American Case*. KIEP Research Paper, KIEP Opinions no. 213, DOI: [10.2139/ssrn.3901653](https://doi.org/10.2139/ssrn.3901653).
- LIEBERMAN, Robert C., METTLER, Suzanne y ROBERTS, Kenneth M. (eds.). 2022. *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?* New York: Cambridge University Press.
- LINDVALL, Daniel. 2021. *Democracy and the Challenge of Climate Change*. International IDEA Discussion Paper 3/2021. Disponible en: <https://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-and-challenge-climate-change>.
- LIPSET, Seymour Martin. 1994. "The Social Requisites of Democracy Revisited". *American Sociological Review*, 59(1): 1-22.
- LÜHRMANN, Anna y LINDBERG, Staffen I. 2020. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?". *Democratization*, 27(7): 1095-1113.
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes. 1999. "Introduction". En Przeworski, Adam, Stokes, Susan y Manin, Bernard (eds.), *Democracy*,

- accountability, and representation*. Nueva York: Cambridge University Press. 1-26.
- MARTÍ PUIG, Salvador y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. 2021. “América Latina y Covid-19: democracias fatigadas en tiempos de pandemia”. *Revista Mexicana de Sociología*, 83: 11-37. DOI: 10.22201/iis.01882503p.2021.0.60167.
- MORGENBESSER, Lee. 2020. “The menu of autocratic innovation”. *Democratization*, 27(6):1053-1072. DOI: 10.1080/13510347.2020.1746275.
- MUNCK, Gerardo. 2010. “Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 30(3), 573 -597.
- NORRIS, Pippa e INGLEHART, Ronald. 2019. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PERSILY, Nathaniel y TUCKER, Joshua A. 2020. *Social Media and Democracy. The State of the Field, Prospects for Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIKETTY, Thomas. 2014. *Capital en el Siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- PRZEWORSKI, Adam. 2019. ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SCHEDLER, Andreas. 2013. *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- WALDNER, David y LUST, Ellen. 2018. “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding”. *Annual Review of Political Science*, 21: 93-113. DOI: 10.1146/annurev-polisci-050517-114628.

AUTORAS Y AUTORES

CARDIEL SOTO, ROBERTO HEYCHER

<https://orcid.org/0000-0002-5641-7599>

Mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Es candidato a Doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP); abogado por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Cuenta con estudios de maestría en Materia Electoral por la Universidad España; en Logística Integral por la Universidad Autónoma de Barcelona, y en Instituciones y Procedimientos Electorales por el Instituto Nacional Electoral. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Se desempeñó como director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del Instituto Nacional Electoral; como secretario técnico de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica y del Comité Editorial del Instituto. E-mail: roberto.cardiel@me.com

CASAS ZAMORA, KEVIN

Costarricense. Secretario General de IDEA Internacional, Suecia. Se desempeñó como investigador asociado y director del Programa Peter D. Bell sobre Estado de Derecho en América Latina en el Diálogo Interamericano, en Washington D.C. Anteriormente fue secretario de Asuntos Políticos en la Organización de los Estados Americanos e investigador asociado en el Programa de Política Internacional de Brookings Institution. En 2006-2007 fue segundo vicepresidente y ministro de Planificación Nacional y Política Económica de la República de Costa Rica. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, Máster en Gobierno de América Latina por la Universidad de Essex y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Investiga-

dor del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. En 2007 fue seleccionado por el Foro Económico Mundial como Joven Líder Global. E-mail: K.Casas-Zamora@idea.int

DEGIUSTTI, DANILO

<https://orcid.org/0000-0002-0554-4205>

Argentino. Politólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Realizó un Master en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, donde se encuentra cursando estudios de doctorado. Se desempeña como profesor en la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]. Actualmente, es gerente operativo de Institucionalidad Político-Electoral, dentro de la Dirección de Reforma Política y Electoral del Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. E-mail: danilodegiustti@gmail.com

DE LA FUENTE, GEORGINA

<https://orcid.org/0000-0002-0044-9305>

Mexicana. Máster en Análisis Político y Medios de Información por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey y diplomada en Elecciones, Representación Política y Gobernanza Electoral por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ha ocupado diversos cargos en el Sistema de Naciones Unidas en México, asesorando en el desarrollo e implementación de proyectos sobre observación electoral; participación política de mujeres y jóvenes; justicia electoral; entre otros. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. En 2014 participó como asesora en la auditoría de la elección presidencial de Afganistán coordinada por la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Kabul. Fungió como asesora en la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos en el Instituto Nacional

Electoral de 2016 a 2022; coordinó estudios sobre sexismo y estereotipos de género en las estrategias de comunicación de los partidos políticos y en la cobertura de las campañas en radio y televisión, así como la participación de mujeres en los partidos políticos. Miembro de la Red de Politólogos #NoSinMujeres. E-mail: georgina.delafuente@gmail.com.

FREIDENBERG, FLAVIA

<https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>

Argentina y española. Investigadora titular “C”, definitiva de tiempo completo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt (nivel II). Profesora en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e integrante del Padrón de Tutores del Posgrado en Derecho de la misma Universidad. Investigadora principal y directora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]. Directora académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UANM y la Organización de Estados Americanos. Fundadora y coordinadora de la Red de Politólogos - #NoSinMujeres. Ha trabajado en diversas asesorías y consultorías para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), PNUD, la Organización de los Estados Americanos, IDEA Internacional, IIDH-CAPEL, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Centro Carter, Fundación Panamericana para el Desarrollo, INC., Fundación Arias para la Paz y Asuntos del Sur, entre otras. Sus líneas de investigación están centradas en la evaluación de la salud de las democracias, las instituciones y los actores de la representación política. E-mail: flavia@unam.mx

GILAS, KAROLINA

<https://orcid.org/0000-0003-4536-9189>

Polaca y mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Se desempeña como profesora investigadora asociada “C” de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; profesora en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y miembro de la Red de Politólogos - #NoSinMujeres. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conahcyt (nivel I). Investigadora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de

pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122], del Proyecto #PolisParitaria y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación son la representación política, los sistemas electorales y la democracia. E-mail: kgilas@gmail.com

HERNÁNDEZ CRUZ, CECILIA

<https://orcid.org/0000-0003-3164-563X>

Mexicana. Politóloga por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Realizó un máster en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Salamanca, España. Investigadora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]; y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Ha sido miembro de los equipos de edición y redacción de las revistas especializadas: América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales (Universidad de Salamanca); Polis: Análisis Sociopolítico y Psicosocial (UAM-I); Justicia Electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y fue directora de la Revista Mexicana de Estudios Electorales (Sociedad Mexicana de Estudios Electorales). Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. Cuenta con más de 15 años de experiencia en el servicio público electoral. Actualmente, es directora ejecutiva de Organización Electoral y Geoestadística del Instituto Electoral de la Ciudad de México. E-mail: cecilia.hernandez@outlook.com

JARAMILLO, CRISTHIAN

<https://orcid.org/0000-0002-4673-0565>

Peruano. Máster en Métodos de Investigación Social por The London School of Economics and Political Science (Reino Unido) y licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]; y del Observatorio de Reformas Políticas en

América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Asistente de investigación en el Care Policy and Evaluation Centre (CPEC) de LSE. Investigador del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones de la PUCP. Sus líneas de investigación están centradas en partidos políticos, reformas electorales y políticas y elecciones en América Latina. Email: c.a.jaramillo-huaman@lse.ac.uk

LARA OTAOLA, MIGUEL ÁNGEL

<https://orcid.org/0000-0003-0712-1780>

Mexicano. Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Hizo su máster en Política Comparada en la London School of Economics y se recibió como doctor en Ciencia Política en la University of Sussex. Ex jefe de la oficina para México y Centroamérica, y actualmente Especialista Principal en Evaluación de la Democracia en la Unidad de Evaluación de la Democracia en IDEA Internacional. Antes de unirse a IDEA en 2018, ocupó varios cargos gerenciales, de investigación y de campo en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Overseas Development Institute (ODI) del Reino Unido, el Instituto Federal Electoral de México (IFE) y el Proyecto de Integridad Electoral en las Universidades de Sydney y Harvard. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. E-mail: M.LaraOtaola@idea.int

LÓPEZ SÁNCHEZ, ERICKA

<https://orcid.org/0000-0001-9929-5942>

Mexicana. Profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Doctora en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Estancia de investigación en el Instituto Iberoamericano de la Universidad de Salamanca, España. Maestra en sociología política por el Instituto Mora. Licenciada en periodismo y comunicación colectiva por la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Conahacyt (nivel I). Perfil Prodep. Investigadora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en

contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Sus líneas de investigación abarcan género y democracia con perspectiva interseccional, ciudadanía sexual, ciudadanía íntima y derechos civiles, políticos y sociales LGBT. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres. E-mail: e_08renacimiento@hotmail.com

MARTÍNEZ ROLDÁN, DAVID

<http://orcid.org/0000-0003-3760-5508>

Mexicano. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM y maestro en Derecho Electoral con orientación profesional por el TEPJF. Ha sido funcionario en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Email: davidroldanfcyps@gmail

MILANESE, JUAN PABLO

<https://orcid.org/0000-0003-0980-3435>

Argentino. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Realizó un máster en Relaciones Internacionales en la Universidad de Bolonia (Italia) y otro en Ciencias y Sistemas de Información Geográfica en la Universidad de Salzburgo (Austria). Es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Bolonia (Italia). Profesor del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad ICESI y Co-coordinador de UNIGIS Colombia. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. E-mail: jmilanese@icesi.edu.co

MONTELONGO REYES, GABRIELA

<https://orcid.org/0009-0001-8784-821X>

Mexicana. Licenciada en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Fue directora de Vinculación Nacional en

el Instituto Electoral de la Ciudad de México. Investigadora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]. Su experiencia es en el análisis de las elecciones, los partidos políticos, la observación electoral, la cooperación y las relaciones gubernamentales. Actualmente es asesora en el Instituto Nacional Electoral de México. Email: gabrlmont92@gmail.com

ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR

<https://orcid.org/0000-0001-8097-8735>

Boliviano. Director de IDEA Internacional en Paraguay y profesor en la Universidad Católica Boliviana (UCB). Doctor en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po). Fue vocal y presidente del Tribunal Supremo Electoral en dos oportunidades. También se desempeñó como director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Ha ejercido como catedrático en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y en programas cortos de varias universidades en América Latina. Ha integrado misiones de observación electoral en casi una veintena de países en América Latina y el Magreb, en especial con la Organización de los Estados Americanos (OEA), Unióre-Capel, el NDI y el Centro Carter. E-mail: salvador.romero.ballivian@hotmail.com

SAAVEDRA HERRERA, CAMILO

<https://orcid.org/0000-0003-3247-0376>

Mexicano. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Social Science. Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas

Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Fue investigador jurisprudencial en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor asociado “C” de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Previamente, fue asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Se especializa en investigación sobre instituciones y procesos judiciales; democracia y elecciones, y conflictos urbanos. Ha sido galardonado con el X Premio Iberoamericano de Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (2019). También desarrolla proyectos acerca de temas como cambio constitucional, reformas electorales y precedente judicial, y da clases de derecho constitucional e instituciones judiciales. E-mail: camiliano@gmail.com

SALMORÁN VILLAR, MARÍA GUADALUPE

<https://orcid.org/0000-0002-5580-6509>

Mexicana. Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctora en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia y licenciada en Derecho por la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Profesora del Máster in Global Rule of Law and Constitutional Democracy, organizado por el Istituto Tarello per la Filosofia del Diritto, la Università degli Studi di Genova y la Universitat de Girona. Investigadora del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio Reformas Políticas en América Latina (2019 a la fecha). Autora del libro *Populismo. Historia y geografía de un concepto* (IIJ, UNAM, 2021). E-mail: guadalupe.salmoran@unam.mx

SCHERLIS, GERARDO

<https://orcid.org/0000-0002-5617-2552>

Argentino. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas de Argentina y profesor titular regular de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Se graduó como licenciado en Ciencia Política y como Abogado en esta misma universidad, y obtuvo su

doctorado *cum laude* en Ciencia Política en la Universidad de Leiden (Países Bajos). Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122] y del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de los Estados Americanos. Entre 2016 y 2019, se desempeñó como director de Reforma Política del Ministerio del Interior del gobierno argentino. Actualmente, dirige el proyecto UBACyT “Regulación de partidos políticos en América Latina. La construcción de una base de datos para el análisis de las principales tendencias y divergencias”, con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho de la UBA. E-mail: gscherlis@derecho.uba.ar

TULLIO, ALEJANDRO

<https://orcid.org/0000-0003-1401-6890>

Argentino. Abogado, Consultor Nacional e Internacional. Profesor de Derecho de la Integración y Derecho Electoral en la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de San Martín; Máster en Derecho Electoral (UCLM). Miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, de la Red Mundial de Justicia Electoral y del Consejo Consultivo del Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Investigador del Proyecto “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia”, financiado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave: IN302122]. Fue director nacional Electoral de la República Argentina entre 2001 y 2016. E-mail: atullio@gmail.com

La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de noviembre de 2024 en los talleres de Compañía Editorial Ultra, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

Propiedad intelectual de los pueblos y comunidades indígenas de México.
Perspectivas y retos

NANCY JAZMÍN Pérez Ramírez
JUAN MANUEL Ortega Maldonado
Coordinadores

La representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas subnacionales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo

LORENA Vázquez Correa

Constitucionalismo reflexivo.
Derechos humanos y democracia en las sociedades complejas

ALEJANDRO Sahuí

Common Law y Equity: derroteros de la tradición jurídica de Occidente

JUAN JAVIER del Granado
FELIPE Westermeyer

Migración y COVID-19: desafíos al derecho a la salud, la atención humanitaria y los derechos humanos en grupos de atención prioritaria

ELISA Ortega Velázquez
AÍDA Ortega Velázquez
Coordinadoras

Entre policías: violencia institucional y deseo homosocial

CHRIS Gruenberg
LAURA Saldivia Menajovsky
Editorxs

ESTA OBRA EXPLORA LA CAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES, los actores y la ciudadanía para enfrentar las consecuencias políticas de la crisis sanitaria. Bajo esa línea, describe, compara y explica el modo en que los actores y las instituciones enfrentaron la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). La evaluación se centra en el ciclo electoral que se desarrolló entre marzo de 2020 y diciembre de 2021, en el que se realizaron veinte elecciones generales o subnacionales en trece países. Desde el enfoque neoinstitucionalista, se estudian los procesos electorales en perspectiva comparada, para mirar en profundidad los patrones compartidos en las estrategias de adaptación —o no— de las instituciones, partidos, candidaturas, actores políticos y la ciudadanía en una serie de dimensiones, así como conocer cuáles han sido las vulnerabilidades de los casos analizados y las estrategias exitosas en términos de fortalecimiento de la resiliencia democrática.



JU
RÍDI
CAS