

¿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/1rL3wJQSh5qJzks06Q2s8PwPGGiseYlsy/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 decisional 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/iis.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.