

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

Flavia Freidenberg (Coord.)

Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D. F., México, 2024 (451 pp.)

Claudio Germán Beber

Docente de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Forma parte del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México.

E-mail: german.beber@uner.edu.ar

La crisis sanitaria por COVID-19 supuso un desafío sin precedentes para las democracias globales (IDEA, 2023), que debieron adaptar sus prácticas electorales y responder a crisis sistémicas. En este contexto, la obra *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, coordinada por Flavia Freidenberg (Argentina y España), analiza cómo las instituciones, actores y ciudadanía enfrentaron esta crisis.

La obra presenta un riguroso análisis comparativo de los procesos electorales en 13 países de América Latina durante 2020-2022, período marcado por la pandemia. Los capítulos examinan las respuestas de autoridades electorales, partidos políticos y ciudadanía ante la crisis sanitaria. Ofrecen una mirada necesaria y crítica sobre la realización de elecciones en condiciones excepcionales.

Las investigaciones se estructuran sobre tres dimensiones fundamentales: la gobernanza electoral, que examina la capacidad adaptativa de las autoridades electorales para organizar comicios en un contexto de crisis; la competencia política, que analiza las estrategias de organización y adaptación de los partidos políticos frente a la incertidumbre propia de este período; y la participación ciudadana, que estudia las dinámicas de involucramiento electoral de la ciudadanía en medio de las restricciones sanitarias. Al explorar las estrategias implementadas para preservar la democracia y, al mismo tiempo, garantizar la salud pública, la obra propone el concepto de “resiliencia democrática” como una forma de estudiar las capacidades de los sistemas políticos de la región para hacer frente a posibles eventos críticos.

El libro está dividido en cuatro partes. La primera de ellas, que lleva por título “El Contexto”, está compuesta por tres capítulos que analizan el contexto general de la pandemia, su impacto en la región y las estrategias implementadas para enfrentar los desafíos políticos que supuso la crisis sanitaria. En el primero de ellos, denominado “Elecciones demoradas por la pandemia de COVID-19 en América Latina. Las rutas jurídicas que lo hicieron posible”, Guadalupe Salmorán Villar

(México) realiza un análisis comparado de las decisiones de suspender o posponer la celebración de elecciones. Examina detalladamente tanto la legitimidad como la constitucionalidad de estas medidas a través del estudio de ocho casos nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). En su trabajo, Salmorán Villar argumenta que, si bien la protección de la salud pública justificó los aplazamientos, la ausencia de reglas claras para enfrentar crisis y la necesidad de tomar decisiones *ad hoc* frente a este tipo de situaciones puede fragilizar las democracias de la región. Su análisis revela que los países de la región lograron equilibrar la protección sanitaria con los derechos políticos a través de diferentes mecanismos: reformas constitucionales, leyes especiales y resoluciones administrativas, siempre respetando los períodos constitucionales de los cargos electos. De ello se desprende la necesidad de incorporar en los sistemas normativos de la región reglas de juego específicas que permitan enfrentar situaciones extraordinarias y garantizar, de esta manera, la continuidad democrática, incluso en contextos de crisis.

En el capítulo “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 (México) realiza un análisis sistemático del impacto de la pandemia en la participación electoral. A través de un estudio comparativo que abarca 25 elecciones nacionales realizadas durante la crisis sanitaria, el autor demuestra que la participación electoral experimentó una reducción moderada, pasando de un promedio histórico de 69,72% a 64,52% durante la pandemia. De manera muy atinada, Saavedra Herrera argumenta, por un lado, que, aunque resulte significativo, este descenso fue menos pronunciado que el efecto de otros factores institucionales, como la obligatoriedad del voto. Por otro lado, señala que las democracias latinoamericanas demostraron una notable capacidad de adaptación: a pesar de que la región experimentó tasas de contagio y mortalidad superiores al promedio global y que implementó medidas de restricción más severas, los sistemas electorales lograron mantener su funcionamiento mediante ajustes que permitieron equilibrar la protección sanitaria con el ejercicio del derecho al voto. Esta resiliencia institucional colabora en la explicación de por qué la disminución en la participación, aunque real, no llegó a niveles que pudieran comprometer la legitimidad de los procesos electorales realizados durante la pandemia.

En el último capítulo de esta primera parte, titulado “COVID-19 y las elecciones en América Latina: el impacto de los procesos electorales en el número de casos registrados”, Cristhian Jaramillo (Perú) aborda una cuestión fundamental para comprender la toma de decisiones durante la pandemia: ¿las jornadas electorales realmente incrementaron el riesgo de contagio? A través de un riguroso análisis estadístico que compara los casos de COVID-19 treinta días antes y después de las elecciones en 14 países de la región, el autor llega a conclusiones contraintuitivas: no existe evidencia estadística que demuestre un incremento significativo general en los contagios tras los procesos electorales. Si bien encuentra resultados heterogéneos (con algunos países como Brasil, Uruguay, El Salvador, México y República Dominicana, mostrando variaciones), la tendencia general cuestiona —en línea

con los capítulos anteriores—la justificación sanitaria empleada para postergar los comicios. La evidencia empírica sugiere que, con los protocolos apropiados, las democracias pueden mantener sus procesos electorales incluso en contextos complejos, lo que refuerza la importancia de contar con reglas de juego claras que permitan garantizar la continuidad democrática y la protección de la salud pública, y así evitar que las crisis sean utilizadas como pretexto para debilitar los sistemas políticos.

La segunda parte del libro lleva por nombre “Organización de elecciones: dilemas, aprendizajes y retos en tiempos de pandemia” y reúne tres capítulos más. En ellos se reconstruyen los desafíos que enfrentaron las autoridades encargadas de la organización y ejecución de los procesos electorales y se analizan protocolos y medidas diseñadas para garantizar la protección de la salud durante las elecciones.

El primer capítulo que integra esta sección lleva por nombre “Organización electoral en tiempos de pandemia en América Latina”, y fue escrito por Kevin Casas Zamora (Costa Rica) y Miguel Ángel Lara Otaola (México). En él, los autores ofrecen una valiosa sistematización de las condiciones necesarias para organizar elecciones con integridad durante una crisis sanitaria, a la vez que evidencian la notable capacidad de adaptación e innovación de las democracias de la región. En su análisis, los autores advierten dos tipos principales de adaptación: las disposiciones electorales especiales (como el voto temprano, postal, por delegado y móvil) y el rediseño del voto presencial, y documentan cómo los organismos electorales diseñaron e implementaron medidas de control sanitario, materiales especializados y adecuaciones logísticas. Si bien su investigación revela un importante rezago de América Latina en la implementación de mecanismos alternativos de votación en comparación con otras regiones, también demuestra la extraordinaria capacidad de innovación de los órganos electorales, que lograron mantener la integridad de los procesos incluso en condiciones extremadamente adversas. El análisis comparativo de la región con otras partes del mundo les permite identificar ocho lecciones clave para futuras crisis, destacando, por ejemplo, la importancia de escuchar a especialistas sanitarios, considerar el ciclo electoral completo, adaptar sin limitar principios democráticos y buscar consensos amplios. Su análisis concluye que, lejos de ser un obstáculo insalvable, la pandemia evidenció la resiliencia de las instituciones electorales latinoamericanas y la necesidad de mantener el espíritu innovador para mejorar la capacidad de los sistemas políticos de la región para enfrentar futuras emergencias.

En el capítulo escrito por Roberto Heycher Cardiel Soto (México), denominado “Las estrategias de capacitación electoral en América Latina durante la pandemia de COVID-19: una mirada comparada”, se presenta un minucioso análisis del modo en que los organismos electorales de la región adaptaron sus procesos de capacitación durante la crisis sanitaria. A través de un estudio comparativo de 13 países latinoamericanos entre los años 2020 y 2021, el autor demuestra que, contrario a lo esperado, no hubo diferencias sustanciales en las estrategias de capacitación, sino que las principales divergencias se manifestaron entre regímenes democráticos y no democráticos. Los sistemas más democráticos mostraron una mayor

resiliencia y capacidad adaptativa, con una implementación exitosa de modalidades híbridas de capacitación y protocolos sanitarios estandarizados, mientras que países como Nicaragua y Venezuela evidenciaron deficiencias significativas, tanto en sus procesos formativos como en el cumplimiento de medidas sanitarias. Cardiel Soto señala el rol decisivo que jugó la institucionalización democrática en estos procesos: mientras los organismos electorales de sistemas democráticos consolidados pudieron adaptar con rapidez sus procesos para mantener su legitimidad, los países con menor calidad democrática mostraron serias deficiencias que se reflejaron en bajos niveles de participación electoral. Esta investigación contribuye significativamente a la comprensión de cómo las instituciones democráticas respondieron ante la crisis sanitaria, y demuestran empíricamente que la fortaleza institucional preexistente fue crucial para mantener la integridad de los procesos electorales.

En el último aporte de esta sección, denominado “Digitalización y pandemia. Oportunidades y obstáculos en la incorporación de tecnologías en los procesos electorales”, Alejandro Tullio (Argentina) presenta un análisis exhaustivo sobre cómo la pandemia actuó como un importante catalizador para la implementación de soluciones tecnológicas en la administración electoral latinoamericana. A través de un detallado estudio comparativo, el autor permite advertir que la mayoría de las innovaciones tecnológicas adoptadas durante la crisis sanitaria no fueron improvisaciones, sino la aceleración de proyectos que ya estaban en desarrollo o fase de prueba. Para dar estas discusiones, su análisis abarca desde las adaptaciones en la gestión interna de los organismos electorales hasta la incorporación de tecnologías en aspectos decisivos como el registro de electores, la capacitación electoral y la transmisión de resultados. Su análisis permite poner el foco sobre los desafíos: si bien la digitalización electoral avanzó de manera significativa durante la pandemia, este proceso enfrentó importantes desafíos estructurales en la región, como la brecha digital y la necesidad de garantizar la ciberseguridad. Aun así, estas experiencias han dejado lecciones valiosas sobre la importancia de desarrollar marcos normativos claros, garantizar la auditabilidad de los sistemas y mantener un equilibrio entre innovación tecnológica y confianza pública en los procesos electorales. Su investigación representa un importante aporte para la comprensión de cómo la tecnología puede fortalecer los procesos democráticos, siempre que su implementación se realice de manera gradual, consensuada y con las medidas de seguridad necesarias.

La tercera parte del libro, que lleva por título “Competencia partidista en tiempos de pandemia”, explora las reconfiguraciones en los rituales y tradiciones que ya eran familiares para partidos políticos y candidaturas en épocas de campañas electorales y que, por causa de la pandemia, se modificaron. Con ese objetivo, en el capítulo “Pandemia y adaptación en los mecanismos de selección de candidaturas en los partidos latinoamericanos”, Gerardo Scherlis (Argentina) y Danilo Degiusti (Argentina) analizan los siete países que realizaron procesos de selección de candidaturas para cargos nacionales durante el período de tiempo establecido en la obra (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú).

Su investigación examina cómo los sistemas democráticos respondieron al desafío de mantener los mecanismos democráticos de selección en el contexto de la emergencia sanitaria, e identifican tres tipos de respuestas: países que intentaron innovar con nuevas tecnologías (como El Salvador y Ecuador); países que mantuvieron sus procesos tradicionales con adaptaciones menores (como Argentina, Chile, Honduras y México); y un caso excepcional donde se restringió la participación con la utilización de la pandemia como justificación (Perú). El estudio revela que, contrario a los temores iniciales sobre un posible deterioro democrático, la mayoría de los países logró mantener sus procesos internos y respetar los derechos políticos de la militancia, especialmente en aquellos casos donde existía una fuerte regulación estatal y supervisión de autoridades electorales. Sin embargo, los intentos de innovación, como el voto electrónico o las convenciones virtuales, tuvieron resultados limitados y en algunos casos problemáticos en términos de transparencia y participación.

En el capítulo titulado “Las tendencias políticas en los comicios presidenciales del ciclo de la pandemia en América Latina”, Salvador Romero Ballivián (Bolivia) ofrece un análisis de 11 procesos electorales presidenciales celebrados entre los años 2020 y 2023 (República Dominicana, Bolivia, Ecuador, Perú, Nicaragua, Honduras, Chile, Costa Rica, Colombia, Brasil y Paraguay). A partir de la investigación comparada, el autor identifica muy acertadamente ocho tendencias políticas principales que caracterizaron este ciclo electoral, y advierte tanto patrones comunes como divergencias significativas entre los casos (sin perder de vista las especificidades nacionales): 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); 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. Además, entre los hallazgos más relevantes del análisis, se destaca el sistemático fracaso del oficialismo (con las excepciones de Paraguay y Nicaragua), el giro pendular hacia la izquierda en varios países, y el éxito de candidatos *outsiders* que capitalizaron el descontento social. En sus conclusiones, Romero Ballivián propone de una manera muy interesante que, en realidad, la pandemia actuó como un catalizador que aceleró y profundizó tendencias preexistentes en la región, tales como el descontento con las instituciones democráticas y el desgaste de los sistemas tradicionales de partidos.

Juan Pablo Milanese (Argentina), en su capítulo “¿Malos perdedores? Configuraciones causales que explican la negación de la derrota electoral en las elecciones presidenciales en América Latina”, analiza comparativamente los factores que llevaron al cuestionamiento –o no– de resultados electorales durante la pandemia en 14 procesos en 9 países de la región. A partir de la utilización de la metodología de *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), el autor identifica dos trayectorias causales que explican el cuestionamiento de resultados: una vinculada a la existencia de regímenes no democráticos (como el caso de Nicaragua) y otra asociada

a la combinación de brechas electorales estrechas y altos niveles de polarización política (como los casos de Ecuador y Perú). Sin embargo, el hallazgo más significativo se encuentra en la explicación de la aceptación de resultados, donde identifica como condiciones necesarias la existencia de alternancia y brechas electorales amplias entre los contendientes. El estudio muestra que, contrario a lo planteado por parte de la literatura, la combinación de alternancia y diferencias significativas entre candidaturas puede contribuir a la aceptación de resultados, incluso en contextos de alta polarización política. El trabajo destaca por su rigurosa aplicación metodológica y su capacidad de identificar patrones causales complejos, aunque – vale decir– sus resultados no pueden generalizarse más allá del período analizado.

La cuarta parte de la obra lleva por título “Ciudadanía” y los capítulos que la componen exploran el involucramiento, las reacciones y los mecanismos adaptativos de la ciudadanía a las elecciones en el contexto de pandemia. En el primer capítulo de esta sección, denominado “La resiliencia en la observación electoral internacional. Otro aprendizaje de la pandemia”, Cecilia Aida Hernández Cruz (México), Gabriela Montelongo Reyes (México) y David Martínez Roldán (México) analizan cómo se adaptó la observación electoral internacional durante la pandemia en América Latina. A partir del análisis comparado de 37 informes de observación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 23 procesos electorales realizados entre los años 2020 y 2023, el trabajo examina dos dimensiones fundamentales: las modificaciones metodológicas implementadas para incorporar modalidades híbridas de observación y la evaluación que la OEA realizó sobre la organización de elecciones en pandemia. Sus hallazgos indican que, si bien se incorporó un formato virtual de observación, la modalidad presencial continuó siendo predominante y las innovaciones tecnológicas fueron complementarias antes que sustitutivas. El estudio identifica, además, 8 dimensiones de análisis en la evaluación de los procesos electorales, y destaca que una gran mayoría de las acciones implementadas por las autoridades electorales fueron calificadas como positivas. Los hallazgos muestran que cada país adaptó las medidas según su contexto específico, en lugar de seguir una evolución lineal de las prácticas implementadas. Este estudio comparado constituye una contribución significativa para la comprensión de la capacidad de resiliencia e innovación de las instituciones democráticas durante la pandemia, siendo la observación electoral una de las áreas que mostró mayor capacidad de adaptación, aunque sin transformar sustancialmente sus prácticas tradicionales.

Ericka López Sánchez (México), en su capítulo “Los protocolos para el voto trans en América Latina”, analiza de manera comparativa los cuatro protocolos existentes en la región (México, Chile, Colombia y Perú) que buscan garantizar el derecho al voto de las personas trans. La investigación examina cuidadosamente tanto las condiciones jurídicas, político-electorales y sociales que llevaron a su creación, así como su estructura, contenido y alcances. La autora advierte que estos protocolos surgieron principalmente por la demanda de organizaciones y activistas trans, no por iniciativa de las autoridades electorales y que, además, tres de ellos fueron elaborados durante la pandemia. Los hallazgos indican que el

protocolo más completo es el de Perú, seguido por Colombia, México y Chile. El protocolo peruano es el único que contempla ruta de denuncia, formato de queja y actualizaciones posteriores. No obstante, Sánchez López logra identificar deudas pendientes, como la necesidad de mejorar la difusión de los protocolos, incorporar personas trans en la capacitación y observación electoral, elaborar informes conjuntos y establecer cuotas laborales trans en los organismos electorales. Este estudio comparado resulta particularmente relevante porque pone de manifiesto cómo las estructuras electorales –diseñadas, de acuerdo con la autora, desde una perspectiva cis-sexista– han debido adaptarse para garantizar los derechos político-electorales de las personas trans, aunque, como en muchos otros aspectos de la comunidad, aún queda mucho camino por recorrer.

En el capítulo “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 (México) aborda un fenómeno crucial para comprender la transformación de la política latinoamericana durante la pandemia: la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPG) en espacios digitales. El estudio analiza cómo la migración forzada de las actividades políticas hacia entornos virtuales, especialmente las campañas electorales, intensificó los patrones de violencia contra las mujeres en estos espacios durante los años 2020 y 2021. A través de un análisis sistemático de las respuestas institucionales ante esta problemática, la autora clasifica las estrategias implementadas en cuatro dimensiones principales: acciones normativas, observatorios y ejercicios de monitoreo, estrategias de capacitación y comunicación, y acciones empresariales. Esta clasificación permite comprender la diversidad de aproximaciones que las democracias latinoamericanas han adoptado para enfrentar la VPG digital, y advierte cómo los organismos electorales, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos han desarrollado respuestas con distintos grados de profundidad y éxito. La heterogeneidad en las respuestas refleja tanto la complejidad del fenómeno como las diferentes capacidades institucionales en la región. Este análisis representa una contribución necesaria a la literatura sobre la transformación digital de la política latinoamericana al demostrar cómo la pandemia no solo aceleró la virtualización de las actividades políticas, sino que también expuso y exacerbó las desigualdades de género preexistentes. Se explicita así una paradoja democrática: mientras las instituciones electorales demostraron capacidad de adaptación y resiliencia ante los desafíos de la pandemia, los marcos normativos y las medidas de protección resultaron insuficientes para prevenir y atender la violencia digital contra las mujeres en política.

La obra cierra con una serie de conclusiones comparadas que se sistematizan en el capítulo “Flexibilidad e innovación normativa, uso de tecnologías y estrategias de cooperación: las claves latinoamericanas para la resiliencia democrática” a cargo de Karolina Gilas (Polonia y México). El artículo de Gilas analiza cómo las democracias latinoamericanas mostraron resiliencia institucional durante la pandemia. El estudio identifica cinco dimensiones clave de adaptación: flexibilidad legal, innovación normativa, uso de tecnologías, colaboración intersectorial y

cooperación internacional. Si bien las instituciones demostraron capacidad adaptativa, Gilas señala que aún persisten desafíos estructurales como la desigualdad tecnológica, la desinformación y la erosión de la confianza ciudadana.

Al analizar la gestión de la pandemia en trece países latinoamericanos que realizaron elecciones durante este período, la obra demuestra la resiliencia de los sistemas democráticos, aunque con matices complejos. El estudio, basado en la comparación de gobernanza electoral, competencia política y participación ciudadana, identifica siete hallazgos clave: 1) la autonomía y profesionalización de los organismos electorales fue crucial para una mejor gobernanza; 2) los países adoptaron diferentes soluciones jurídicas según su fortaleza institucional; 3) la participación electoral disminuyó levemente; 4) se implementó capacitación híbrida para equilibrar salud y participación democrática; 5) los partidos políticos no innovaron significativamente en sus procesos internos; 6) grupos históricamente excluidos lograron nuevos derechos electorales; y 7) la observación electoral demostró notable capacidad de adaptación.

La obra que aquí se reseña está atravesada por un fuerte compromiso con la democracia de la región. Se suma así a una larga lista de publicaciones e insumos estratégicos elaborados por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina que buscan contribuir al conocimiento comparado, la difusión de las buenas prácticas democráticas y la generación de sinergias entre la academia, la sociedad civil, las autoridades electorales y los actores políticos. *La capacidad de resiliencia de las democracias...* contradice los pronósticos pesimistas y demuestra, mediante evidencia empírica, que las democracias latinoamericanas mostraron una sorprendente capacidad de adaptación durante la pandemia.

Esta obra se posiciona como un insumo de consulta obligatoria, dentro del campo de la ciencia política latinoamericana, para un análisis de las dinámicas democráticas contemporáneas en la región. Sus aportes permiten comprender las fortalezas y debilidades de nuestros sistemas políticos y arrojan luz sobre las capacidades existentes para la innovación institucional. Las investigaciones que componen el libro configuran una base sólida y necesaria para futuros estudios sobre las democracias latinoamericanas, aportan valiosas lecciones para fortalecer los sistemas políticos ante futuras crisis y marcan una agenda de investigación pendiente sobre la que resulta necesario poner el foco en el corto y mediano plazo.

Como un ecosistema que se adapta para sobrevivir ante condiciones adversas, las democracias de la región no solo resistieron la tormenta pandémica, sino que encontraron formas innovadoras para echar raíces, resistir y florecer, y desarrollaron nuevas capacidades y fortalezas para ello. Sin embargo, al igual que un ecosistema en recuperación, los desafíos persisten y requieren la atención continua de quienes hacen ciencia política. La propuesta que coordina Freidenberg no solo documenta un momento histórico crucial para las democracias de la región, sino que también oficia como un recordatorio de que la resiliencia democrática no es una meta de llegada, sino un proceso continuo de adaptación, aprendizaje y renovación.

Bibliografía

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) 2023. Elections during Emergencies and Crises. Lessons for Electoral Integrity from the COVID-19 Pandemic. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2023.24>.

Claudio Germán Beber, "Reseña de *La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en el contexto de pandemia*, de Flavia Freidenberg (Coord.)". Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 29, número 49, enero-junio 2025, pp. 201-209.