

La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México

Vote Buying and Coercion in the Electoral Process of 2018. Mexico City's Case

Germán Pérez Fernández del Castillo*
Pablo Armando González Ulloa Aguirre**
Juan Carlos Hernández Moreno***
Jorge Federico Márquez Muñoz****
Salvador Mora Velázquez*****

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Un marco teórico de la compra y coacción del voto.
- III. La dimensión del problema de la compra y la coacción del voto en México.
- IV. Conclusiones.
- V. Recomendaciones.
- VI. Bibliografía.

* Doctor en Filosofía por la Universidad de Frankfurt.

** Doctor en Ciencia política por la UNAM.

*** Licenciado en Ciencia política y administración pública por la UNAM.

**** Doctor en Ciencia política por la UNAM.

***** Maestro en Estudios políticos y sociales por la UNAM.

Recibido: 21 de noviembre de 2018

Aceptado: 13 de diciembre de 2018

Resumen:

La compra y coacción del voto ha sido señalada como una de las principales prácticas de manipulación electoral en América Latina. Para las elecciones de 2018 en México, se presentaron diversos estudios y declaraciones que aseguraban que este fenómeno de manipulación estaba presente de manera significativa y representaba una amenaza seria al voto libre. Este texto busca problematizar en torno a la compra y coacción del voto en la Ciudad de México, su relación con el clientelismo, cómo operan sus participantes y cuál es la percepción de la ciudadanía ante estos fenómenos. Los resultados de esta investigación se basaron en un ejercicio de observación electoral.

Abstract:

Vote buying and coercion has been pointed out as one of the main practices of electoral manipulation in Latin America. In the 2018 Mexico's election several studies and declarations argued that electoral manipulation was present in a significant way and it represented a serious threat to the free vote. This paper studied the vote buying and coercion in Mexico City, his relationship with the clientelism, how the system operated and sought to know the citizen's perception of this issue. The results of this investigation are based in an exercise of electoral observation.

Palabras clave: democracia, clientelismo, compra del voto, coacción del voto, elecciones en México.

Keywords: democracy, clientelism, vote buying, coercion of the vote, elections in Mexico.

I. Introducción

La compra y coacción del voto es un fenómeno viejo, arraigado y extenso que suele estar fuertemente vinculado con el clientelismo. Sin embargo, el hecho de su presencia no debiera invocar la naturalidad de su uso y mucho menos una pretensión de institucionalidad, porque la compra y coacción del voto atenta el sustento mismo de la democracia y la libertad en el acto de votar; ya que sin voto libre no hay democracia.

La compra y coacción del voto es un fenómeno ordinario y ha sido ampliamente estudiado en regiones como América Latina, África y Asia, a partir del supuesto de que sus potenciales víctimas son aquellas que se encuentran en un estado de desventaja social y económica, aunque no deja de estar presente, con algunas variantes, en el mundo desarrollado.

Específicamente en el caso de México, el clientelismo expresado en prácticas de compra y coacción del voto son fenómenos cotidianos que se exacerban en tiempos electorales.

Durante el pasado proceso electoral se dieron a conocer diversos estudios que intentaron demostrar que un alto porcentaje de la población está expuesta a la compra o coacción del voto, y que muchos ciudadanos realmente venden su voto.

Sin embargo, como se muestra en el apartado teórico, la mayoría de los estudios especializados considera que, establecido el voto secreto, la compra y coacción se convierten en inversiones de alto riesgo, porque no es posible verificar su eficacia.

El presente texto es producto de una investigación más amplia que contó con recursos del Programa de Apoyo al Acompañamiento Técnico (PAAT) 2018 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional Electoral.¹

De esta manera: *a)* comprende tanto la compra y coacción del voto por sí mismos como en relación con el clientelismo; *b)* retoma a manera de ejemplo el caso del proceso electoral de la Ciudad de México en 2018 y el relato de sus participantes (ciudadanos y operadores políticos), y *c)* pretende coadyuvar a la elaboración de políticas públicas tendientes a la prevención de este fenómeno.

A lo largo del mismo, se intenta responder las siguientes preguntas: ¿qué tan eficiente es en realidad la compra y coacción del voto?, ¿qué

¹ La investigación completa ya se encuentra publicada y está disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/11/FACULTAD-DE-CIENCIAS-POL%C3%8DTICAS-UNAM.pdf>.

tan extendido es su uso?, ¿cuáles son las prácticas que cruzan los límites de la legalidad?, ¿quiénes compran y coaccionan?, ¿quiénes venden y a quienes se coacciona?, ¿cuál es el compromiso real de quien vende o es coaccionado para dirigir su voto en cierto sentido? y ¿por qué lo venden o se dejan coaccionar?

Para ello, en un inicio se realizó una revisión del marco teórico de la compra y coacción del voto porque pensamos que es importante saber qué se entiende por cada uno de estos actos, qué tan generales son estos fenómenos, qué tan eficientes son y si es posible erradicarlos.

En este artículo, que se concentra específicamente en el caso de la Ciudad de México (CDMX), se retoman declaraciones de los dos relatos construidos para esta investigación:

- 1) Lo que piensan los ciudadanos que son sujetos de compra y/o coacción del voto, así como su grado de lealtad hacia los compradores (operadores). Para ello, se convocaron a dos grupos de enfoque que sesionaron días antes del proceso electoral y días posteriores al mismo. Los grupos de enfoque constituyen una metodología a partir de la cual se puede construir un relato que nos habla de los imaginarios colectivos, de sus esperanzas, quejas, ansiedades y opiniones sobre hechos, políticas o liderazgos. Con ellos, se buscó captar una opinión generalizada de un grupo social amplio, al que los miembros del *focus group* pertenecen.
- 2) El relato creado por los operadores y liderazgos políticos entrevistados, quienes remarcan la importancia de su trabajo y aseguraron tener control sobre sus clientelas.

Se retoma la hipótesis de que la compra y/o coacción del voto prevalece en los estratos económicamente más desfavorecidos de la CDMX, por lo que la investigación se centró en barrios deprimidos de la Ciudad de las antes llamadas delegaciones Iztapalapa, Tlalpan, Coyoacán, Tláhuac y Azcapotzalco.

Sin embargo, se considera que las conclusiones son generalizables para otras colonias similares en otras alcaldías, como Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Iztacalco o Cuauhtémoc.

Finalmente, el estudio emite algunas recomendaciones para limitar el fenómeno de la compra y/o coacción del voto en la Ciudad de México. Para ello, fue importante entrevistar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

II. Un marco teórico de la compra y coacción del voto

Con el objetivo de establecer los alcances que los fenómenos de la compra y coacción del voto tienen en México, y principalmente para ofrecer al lector un panorama general de lo que se entiende y cómo se castigan las prácticas de manipulación en nuestro país, en este primer apartado se presentan de manera esquemática las definiciones legales y las sanciones de la compra y coacción del voto.

Para lo anterior, se retomaron dos documentos principalmente: la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Posteriormente se hizo un análisis de la discusión teórica de distintos autores en torno al clientelismo expresado como compra y coacción del voto, su desarrollo histórico, principales características y el impacto que tienen en la democracia contemporánea.

La serie de características retomadas fueron puestas a consideración a partir de los resultados obtenidos en los ejercicios cualitativos llevados a cabo en la Ciudad de México antes y después de la elección federal del año 2018 como parte del diagnóstico y de la observación de los procesos.

1. Definiciones legales de la compra y coacción del voto

En nuestro país, los delitos de compra o coacción del voto se enmarcan en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), que es la ley reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a, de la Constitución.

Esta ley establece los tipos “penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno”. Su finalidad “es proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular”.²

Lo específicamente ilegal y la sanción correspondiente en la LGMDE se resumen en el cuadro que se presenta a continuación.

² Cámara de Diputados, Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), artículo 73, fracción XXI.

<i>Artículo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Fracción y conducta</i>
70.	De 50 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años de cárcel.	<p>III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo;</p> <p>V. Recoja credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p>VI. Retenga durante la jornada electoral credenciales para votar de los ciudadanos;</p> <p>VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma.</p> <p>Se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición;</p> <p>VIII. Viole el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;</p> <p>X. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto.</p>
80.	De 50 a 200 días de salario mínimo y de 3 a 6 años de prisión.	<p>VI. Ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato.</p>
90.	De 100 a 200 días multa y prisión de 2 a 6 años al funcionario partidista o al candidato.	<p>I. Ejerza presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma;</p> <p>VIII. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación.</p>

<i>Artículo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Fracción y conducta</i>
11	De 200 a 400 días multa y prisión de 2 a 9 años, al servidor público.	<p>I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición. Si el condicionamiento del programa gubernamental se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena.</p>
19	De 50 a 100 días multa y prisión de 6 meses a 3 años a quien durante el procedimiento de consulta popular.	<p>I. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo.</p> <p>III. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.</p>
20	De 200 a 400 días multa y prisión de 2 a 9 años al servidor público que durante el procedimiento de consulta popular.	<p>I. Coaccione, induzca o amenace a sus subordinados para que voten o se abstengan de votar por una opción dentro de la consulta popular.</p> <p>II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de una opción dentro de la consulta popular.</p>

Por otra parte, recopilamos los elementos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionados con la compra y coacción del voto:

Artículo	
7o.	2. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.
280	4. Los representantes generales permanecerán en las casillas y no podrán interferir el libre desarrollo de la votación ni pretender asumir las funciones propias de los integrantes de la mesa directiva. El presidente de la mesa directiva podrá conminarlos a cumplir con sus funciones y, en su caso, podrá ordenar su retiro cuando el representante deje de cumplir su función, coaccione a los electores, o en cualquier forma afecte el desarrollo normal de la votación.
343	1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto. 2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto deberá: c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto.
380	1. e) Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano.
449	1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

2. El punto de partida: el clientelismo ¿inexistente?

Existe una extensa literatura sobre compra del voto y clientelismo. Octael Nieto Vázquez, en su estudio sobre la literatura de compra y coacción del voto en revistas científicas entre 2002 y 2016, señala que, “ningún estudio discute aisladamente el concepto de coacción”.³ Sin embargo, como vimos

³ Nieto Vázquez, Octael, “Una revisión conceptual y metodológica de la compra y coacción de votos”, abril de 2018, manuscrito inédito.

en la revisión de las leyes mexicanas en la materia, tanto la compra como la coacción del voto son conceptos jurídicos claramente diferenciados.

El autor destaca una diferencia entre los conceptos legales y académicos: para los segundos, el clientelismo es un tema clave, mientras que en la legislación electoral presentada el término ni siquiera aparece.

En la mayor parte de la literatura clásica, al clientelismo se le concibe como un vicio que afecta a la democracia, sobre todo en los países pobres, y le impide desarrollarse plenamente. A pesar de lo anterior, el término sigue discutiéndose y poco a poco se ha comenzado a matizar más sobre sus efectos e, incluso, se le han encontrado virtudes democráticas.

Una de las formas básicas del clientelismo es fortalecer con estímulos monetarios, servicios, favores, cargos y regalos la relación entre el líder y su clientela. El clientelismo se dirige a los “votantes centrales”, “votantes duros” o “votantes cautivos”.

En el caso del derecho mexicano algunas formas de clientelismo no están prohibidas, pero si lo están la compra y coacción del voto. Lo que nos hace pensar que, en su combate, se ha optado por perseguir las consecuencias más que su origen. Por su naturaleza, los vínculos clientelares implican una relación desigual, cara a cara, de larga duración e implican emociones encontradas. Por una parte, los beneficiarios de los obsequios aseguran estar agradecidos con los operadores; sin embargo, reconocen también que todo lo que reciben tiene como origen los recursos públicos, por lo que aseguran se trata de una forma de recuperar un poco de lo que les “roban”. Derivada de esta ambigüedad emocional y psicológica nace una relación compleja, en la cual, difícilmente la clientela demandará a sus líderes ni estará satisfecha con lo que obtienen.

¿Cómo se da esta ambigüedad en el caso de México? —afirma el titular de la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el doctor Héctor Díaz Santana—, que de 1994 a 2017, de los cientos de denuncias presentadas en materia de compra y coacción del voto, “apenas se han podido judicializar cuatro”, y solamente una ha tenido sentencia condenatoria. Adicionalmente, recordemos que en México los ciudadanos tienen una profunda desconfianza hacia las autoridades de impartición de justicia, por lo cual, menos del 10% de los delitos cometidos son denunciados.⁴

⁴ Inegi, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)”, México, 2017, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_9.pdf.

En pocas palabras, el clientelismo es difícil de tipificar como delito. Dada la naturaleza de los vínculos que implica, la clientela no suele concebirlo siquiera como un delito y, cuando lo hace, desconfía a tal punto de las autoridades judiciales que prefiere no denunciarlo. Por si esto fuera poco, una vez que ha sido denunciado, resulta que es difícil de probarse, a menos que quien acuse haya estado directamente implicado.

Como sintetiza el doctor Díaz Santana, la dificultad de probar la compra y coacción del voto deriva de sus propias características: “1) Es un acuerdo de voluntades; están de acuerdo el que vende y compra; 2) es un acto clandestino; 3) no hay mecanismos que los comprueben, ni fotos, ni recibos etc., y 4) no hay incentivos para denunciarlo”.⁵

3. Estudios científicos sobre compra y coacción del voto

La compra y coacción del voto (específicamente mediante amenazas clientelares) fue estudiada de modo sistemático, por primera vez, en Estados Unidos e Inglaterra durante el siglo XIX. Lo anterior, entre otras cosas, derivado de la voluntad de las autoridades electorales de castigar y terminar con dicha práctica.⁶

David Hernández Corrochano escribió la historia de la compra y coacción del voto en México.⁷ Ambas prácticas se han documentado desde antes de la Independencia y sobreviven hasta el México contemporáneo. Sin embargo, se desconoce la dimensión real de estos fenómenos. En parte, porque es difícil de aprehenderlos en sí mismos. Debido a que se trata de un acto ilegal, sucede en las sombras, pero también es difícil dimensionarlo porque acusar a los rivales políticos de dichas prácticas se considera un acto mediático de desprestigio al que la mayoría de los participantes recurre.

Aunque desde la literatura se tiene bien estudiado el tema del clientelismo y la compra y coacción del voto, los aspectos que nos permiten entender de manera más profunda la situación son los testimonios que se han visto envueltos en este tipo de eventos.

⁵ Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular de la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales, Héctor Díaz Santana”, Oficina de la FEPADE, 18 de julio de 2018.

⁶ Stokes, Susan *et al.*, *Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013, cap. III, secc. 8.

⁷ Hernández, David, *Prácticas y discursos institucionales. La leyenda negra de la electoral y administración de combate a la compra y coacción de votos en México (1988-2003)*, tesis doctoral para el Programa de Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2007.

En el caso de la CDMX, objeto de la investigación referida y origen de este texto, de acuerdo con las evidencias de los *focus groups* con ciudadanos y las entrevistas a profundidad con operadores políticos, la compra y coacción del voto es algo normalizado y, aunque se sabe que es una situación grave, los individuos no logran dimensionar la magnitud del problema que esto representa.

Para nuestro caso, la práctica de la compra del voto se da con mayor frecuencia en entornos donde existe la marginación, pero la marginación alcanza a un número importante de la población por lo que no es una práctica tan aislada y oculta, son prácticas camufladas de apoyo y caridad. De este modo, las personas suelen asociar los regalos y ayudas económicas que se les da como actos de comprensión por la situación en la que se encuentran.

La mayoría de las veces, más que los candidatos, son los líderes encargados de coordinar estas actividades los que mediante los operadores políticos se aprovechan de la ignorancia que hay en ciertos lugares de la Ciudad, donde las personas están en mayor situación de vulnerabilidad y, por necesidad, aceptan que otro decida en su lugar. Sin embargo, existe el otro extremo. Algunas de las personas que son reclutadas para ser “compradas” participan activamente con tal de ser beneficiarios de cierta ayuda, pero, al final, saben que no existe modo de comprobar si se votó de acuerdo al compromiso o se votó por el candidato del que son simpatizantes.

Por lo anterior, comienza a desprenderse la fase la coacción o la forma en la que se pretende garantizar la manipulación del voto. Aunque se da con más concurrencia al interior de ciertos espacios, los líderes obligan a las personas a entrar con celulares a las casillas para fotocopiar la boleta ya cruzada, puesto que de alguna forma tienen que demostrar que están otorgando su voto.⁸

Retomando la construcción de un marco teórico en torno a la compra y coacción del voto, Susan Stokes, una de las mayores expertas en literatura científica sobre el tema (generalmente estudiado como una derivación de prácticas clientelares) reconoce dos etapas de estudios: 1) la de la posguerra y 2) la comenzada a finales de los años ochenta. Nosotros agregamos una tercera: 3) el *boom* que va de 2007 a nuestros días.⁹

⁸ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra y coacción del voto y entrevistas a profundidad con operadores políticos”, Ciudad de México, 26 de junio al 13 de julio.

⁹ Stokes, Susan, “Political Clientelism”, en Boix, Carles y Stokes, Susan, *The Oxford Handbook Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2007, pp. 647 y 648.

La publicación emblemática de la primera época es la antología de Guasti, *Friends, Followers and Factions*, publicada en 1977 y que recoge textos producidos entre 1950 y 1974. En este periodo las publicaciones se concentran en análisis de países de Europa Occidental y anglosajones.

El segundo periodo produjo tres antologías muy importantes: la de S. Piattoni, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*,¹⁰ la de Schaffer, *Elections for Sale*,¹¹ y la de Kitschelt, *Patrons, Clients and Policies*.¹² Son textos que recogen ensayos de los años ochenta hasta inicios del siglo XXI. Se concentran en estudios sobre la transición democrática de los países ex socialistas y América Latina.

Susan Stokes considera que la primera ola de estudios usaba categorías y métodos, primordialmente de la antropología y la sociología, específicamente durkheimiana, mientras que la segunda usaba métodos de la economía. Como tema, la primera ola se centró en el problema de la “norma” y la “desviación de la norma”, y la segunda en el “miedo” en dos sentidos. En primer lugar, el miedo de la clientela frente al líder, quien condiciona bienes, servicios, regalos y otras prebendas a su clientela, a cambio de que ésta se movilice políticamente. En segundo lugar, el miedo en el sentido de la “aversión al riesgo” de los operadores, cuando reparten recursos a votantes seguros; o bien, el miedo, en el sentido de “tolerancia al riesgo”, es decir, cuando los intermediarios reparten recursos a los votantes “indecisos” o a los votantes de “otra preferencia”, esperando cambiar su orientación del voto.¹³

La tercera ola de esta literatura es más dispersa. Se dedica lo mismo a cuestiones filosóficas, discusiones conceptuales, estudios metodológicos, casos concretos y revisiones de la literatura existente.

Octael Nieto comparó algunos de los más importantes trabajos científicos sobre compra y coacción del voto de los últimos quince años. Concluyó que las tres características esenciales del intercambio de compra y coacción de votos son: a) la temporalidad, b) la contingencia y c) el tipo de recompensas. Ahora ¿cómo se desenvuelven dichas características en nuestro estudio de caso?

¹⁰ Piattoni, S. (coord.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

¹¹ Schaffer, Frederic Charles (ed.), *Elections for Sale. The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, 2007.

¹² Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (coords.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

¹³ Stokes, Susan, *op. cit.*, pp. 610 y 611.

Sobre el primer punto, nos dice: “algunos estudios enfatizan que la distribución de beneficios no solo se da durante campañas, sino particularmente días previos y durante el día de la jornada electoral”.

En el caso de la CDMX, los participantes del estudio cualitativo comentaron que, en tiempos de campaña, comienza a generarse un ambiente de confianza entre los ciudadanos, los líderes y los operadores por medio de la negociación. De acuerdo a lo anterior, van dándose determinadas ofertas monetarias que son cumplidas llegando el día de la votación. Los días previos se da la entrega de despensas u otros artículos simbólicos para reafirmar el compromiso.

Los participantes manifestaron, además, que no siempre se cumple con las promesas, ya que pasada la ejecución quienes coordinan los tratos se deslindan del compromiso, argumentando que el dinero se acabó o que por el momento no pueden proceder a la entrega de las ayudas por razones ajenas a ellos. En particular, puede apreciarse que en la CDMX existe cierto desencanto por parte de las personas, ya que el incumplimiento de acciones las hace sentir desanimadas, pero pese a eso, las prácticas continúan.

Referente al segundo aspecto, la contingencia, Nieto concluye: “no necesariamente todas las ofertas clientelares recibidas por los electores se traducen en votos; de tal forma que, aun en medio de miles de votos comprados en campañas, los potenciales clientes no son precisamente cautivos”. En contraste, “los intercambios clientelares derivados de programas sociales no son contingentes debido a que los mismos beneficiarios reciben recompensas sistemáticamente”.

A propósito del tercer punto, Nieto afirma que “...la mayoría de los estudios examinados coinciden en que tanto dinero en efectivo como bienes y servicios son beneficios preponderantes en la compra de votos... Contrariamente, existen divergencias notorias en relación con la distribución de comida, bebidas, así como promesas y programas públicos”.¹⁴

En los *focus groups*, pudo notarse que las prácticas de compra y coacción son conocidas. Éstos no pueden conformar un discurso en torno a estar a favor o en contra de algún partido político; por lo que, sin demasiados resultados en la conformación de las preferencias electorales, la construcción de esta dinámica se vuelve meramente individualista y siempre se piensa en favor de uno mismo.

Estos intercambios esporádicos refieren a una multitud de recursos que pueden ser repartidos y que podrían ser deseables, tales como

¹⁴ Nieto Vázquez, Octael, *op. cit.*, cap. 2.1.

laptops, *tablets*, vajillas, cosas para la mejora de la vivienda (pinturas, impermeables, tinacos, boilers, etcétera), entre otras cosas. Por otro lado, los testimonios afirman que el poder ser beneficiario de algún programa social implica ser partícipe de reuniones partidistas; de otro modo, no se puede otorgar el apoyo solicitado para esto. Como podemos ver, del reparto de dinero y objetos transitamos a la concesión de ayudas que van más allá de la jornada electoral, y cuya adquisición puede suponer un grado de coacción al momento de exigir el voto. Esto implica que la compra y coacción puede adquirir un sentido permanente.

Sin embargo, una parte importante de la literatura considera que la compra y la coacción del voto y el clientelismo son “categorías vecinas”. Un ejemplo al respecto es el texto de Tina Hilgers, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism”.¹⁵ Otro más es la clasificación de las “variedades del clientelismo”, propuesta por Simeon Nichter, Jordan Gans-Morse y Sebastián Mazzuca. Los tipos de clientelismo según estos autores son los siguientes: *a*) “compra para la movilización de votantes” (o acarreo) el día de la elección o a eventos políticos; *b*) “compra para la abstención”, es decir, se eligen ciertos votantes que, se considera, serán adversos y se les ofrece algún regalo o favor para evitar que acudan a las votaciones; *c*) “compra para la doble persuasión”, que implica que se compra a los indecisos o a quienes tenían planeado votar por otro partido y se les convence de dos cosas: que no voten por su primera opción y que voten por el partido comprador, y *d*) “compra de recompensa para los leales”, para que no vayan a faltar a votar y para que convenzan a otros más de hacerlo.¹⁶

Los autores colocan la compra y coacción del voto y el clientelismo en un mismo paquete. Una clientela se construye “comprando a la gente”. Para estos autores no es importante la temporalidad.

La compra y coacción del voto, en la legislación mexicana, podría ampliarse si se tomara el término clientelismo como el eje del delito. Es decir, si en lugar de prohibir (durante los tiempos de campaña, los tres días anteriores a la elección y el día de la jornada electoral) la compra y coacción del voto, lo que se prohibiera fuera el clientelismo, tendríamos una legislación más enfocada a la defensa de las libertades ciudadanas.

¹⁵ Hilgers, Tina, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism. A Matter of Context”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012, p. 183.

¹⁶ Nichter, Simeon *et al.*, “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, núm. 2, abril de 2014, pp. 418-422.

De acuerdo con la información recogida durante el trabajo de campo, los participantes coincidieron en que los ciudadanos cada vez tienen menos certeza y pierden confianza en las instituciones. En el caso del clientelismo y la compra y coacción del voto, los testigos dijeron que, en general, la gente que está a sus alrededores, como amistades, vecinos y familiares, no denuncia las situaciones en las que han estado inmersos durante las campañas electorales, justamente porque no creen en las instituciones. Estos actos solamente promueven la impunidad de las prácticas y su permanencia, donde su reproducción es cada vez más frecuente. Además de lo anterior, alguno de los participantes menciona la importancia que tiene la distribución del conocimiento relativo a estos temas, ya que, solamente así, la gente empieza a concientizar o razonar lo necesario que es no darle cabida a este tipo de acciones.

Cabe mencionar que Susan Stokes ha llegado a la raíz del problema clientelar: lo que está en juego es la distribución de favores, servicios, permisos, objetos y dinero. Cuando la distribución se ejerce de un modo transparente, con criterios claros y con grados de aceptación elevados entre todas las fuerzas políticas y la ciudadanía, la distribución es “programática”, es decir, legal, tiene reglas de operación que evitan la arbitrariedad y la discrecionalidad. Es un tipo de redistribución justa que permite un funcionamiento adecuado de las instituciones y que tiende a resolver problemas estructurales.

Por el contrario, la distribución no programática implica discrecionalidad, produce una sensación de injusticia y corrupción y obstruye los programas de mejoras graduales de la población en general. Como afirma Stokes, “el clientelismo es la prehistoria del Estado Benefactor”.¹⁷

Los criterios clientelares tienen fines electorales, premian a poblaciones específicas y castigan a otras. Además de la injusticia tienden a frenar el desarrollo de la sociedad, ya que es una política que se beneficia de la pobreza. Finalmente, dichos criterios coartan la libertad de los votantes, ya sea mediante amenazas o estímulos.

4. ¿Son la compra y coacción del voto problemas reales de la democracia contemporánea?

Dado que la legislación en México no prohíbe el clientelismo pero sí los actos explícitos de compra y coacción del voto, aquí seguiremos concentrándonos en los dos últimos aspectos.

¹⁷ Stokes, Susan *et al.*, *Brokers, Voters, and Clientelism... cit.*, p. 7.

En primer lugar, la literatura reciente sobre el tema ha llegado a un consenso: actualmente, la compra y coacción del voto es muy ineficiente si se toma en cuenta la inversión que implica en términos de recursos monetarios y humanos, en comparación con la imposibilidad de verificar en la mayoría de los casos el cumplimiento de los compromisos del votante. A lo anterior debe agregarse el hecho de que son prácticas mal vistas por la sociedad, que, de publicitarse por los partidos rivales, se convierten en una pésima propaganda para los compradores y coaccionadores.

Los ciudadanos repudian estos actos, pues la mayoría de la gente toma los regalos y dice cumplir el compromiso, pero en realidad vota por quien quiere; es decir, confía en la secrecía del voto.¹⁸ A pesar de saber que la información no siempre llega a los lugares más recónditos, los ciudadanos son conscientes de los pros y contras de estas prácticas, pues al llevar a cabo las entrevistas, pudieron ser captados ciertos sentimientos y emociones que el tema les provocaba.

La idea del riesgo judicial de la compra y coacción del voto es interesante. La FEPADE se había mostrado muy ineficiente en inhibir la compra y coacción del voto durante la jornada electoral. Sin embargo, debido a los acuerdos con los policías del país, a la capacitación a los elementos de seguridad y al operativo de vigilar las casillas, en 2018, la FEPADE disuadió en una proporción considerable dichos delitos.¹⁹

Entonces ¿por qué sigue dándose la compra y la coacción del voto?

- a) Porque, en ciertas ocasiones, los *operadores* logran convencer a los líderes partidistas, y sobre todo a los candidatos, de que son eficientes. En otras palabras, se ha constituido una industria en sí misma que, sin importar si funciona o no, produce sus propios relatos, según los cuales, son muy necesarios para obtener votos. Esto es algo que puede constatarse en las entrevistas con los propios operadores del voto, quienes se conciben a sí mismos como “muy eficientes”.
- b) Por otra parte, muchos candidatos y líderes partidistas consideran que, dado que sus rivales recurren a la compra y coacción, ellos estarían en desventaja al no utilizar las mismas herramientas.
- c) Pero el motivo más importante de por qué los intermediarios siguen existiendo es que quienes componen la industria de la compra y la coacción del voto también llevan a cabo otras funciones clientelares, es decir, gestionan servicios, recursos y regalos para las clientelas; realizan actividades de propaganda y socialización, y mantienen a

¹⁸ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

¹⁹ Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

la militancia comprometida mediante actividades como asistencia a marchas, plantones, protestas, mítines y celebraciones. Los *líderes y operadores* son los intermediarios entre los políticos y la gente.

La investigación cualitativa da algunos ejemplos de los ciudadanos capitalinos que forman parte de estos eventos y que son figuras significantes en los procesos electorales. De los grupos de enfoque, las personas identificaron casos en los que el operador es familiar o amigo cercano del político o, mejor dicho, del candidato. Por esa razón, muchas veces permanecen haciendo la labor, más allá de tener un “cargo” dentro de ese círculo. Por el otro lado, en las entrevistas a profundidad, los actores clave identificaron que quienes figuran como *operadores*, en algunas ocasiones, son personas que trabajan en las alcaldías con algún puesto inferior, pero que de alguna forma han ganado confianza. En los casos retomados para esta investigación, consideran que la labor del intermediario es fundamental, no es tan sencillo revocarlos y, por años de experiencia, conocen las prácticas que se dan por parte de estos personajes.

Los mismos suelen ser populares entre la gente y son los encargados de hacer la publicidad, la propaganda y de invitar a la gente a unirse a la campaña por medio de discursos en los cuales mencionan los programas sociales a los que se les dará entrada una vez que triunfe el partido. De acuerdo con las opiniones de los operadores en cuestión, su figura es casi fundamental para una campaña, pues poseen una amplitud de conocimientos técnicos que les permiten organizar una campaña exitosa.

Por otra parte, para Susan Stokes, el declive del clientelismo en la mayor parte de los países desarrollados se debe tanto a factores estructurales como de agencia. Entre los primeros, se cuenta el crecimiento de las clases medias, más individualistas, difíciles de integrar a actividades comunitarias y, sobre todo, más caras de comprar. El declive se debe también al crecimiento del número total de electores, que implica que para ganar una elección con mecanismos clientelares se debe comprar o coaccionar a mucha gente, algo que en la mayoría de las ocasiones no es económicamente viable.

En cuanto a los factores de agencia, Stokes habla de la decadencia de los intermediarios. Su ineficacia se atribuye a dos cosas: los factores estructurales arriba mencionados y el hecho de que cuentan con información incompleta sobre los electores. Tampoco tienen herramientas ni información para captar ni comprender los efectos de las campañas sobre los ciudadanos; debido a esta mala información suelen destinar el dinero equivocadamente; asimismo, los *operadores* acostumbran a embolsarse partes sustanciales de los recursos que deberían ser para los votantes.

Surge entonces una tensión entre los líderes partidistas y los *operadores*: se culpan mutuamente de las derrotas. Como los líderes de los partidos son quienes *de facto* tienen el poder, pueden cerrar la llave del dinero a los *operadores*; los dejan con poco o nada que repartir y al mismo tiempo, con poco o nada con qué quedarse.

En la mayoría de los países en desarrollo los intermediarios siguen existiendo, pero las clientelas son más difusas y, por lo tanto, menos útiles en momentos electorales. Éstos trabajan sobre el terreno y cumplen funciones importantes para los partidos políticos, pero tienen poca capacidad de influir sobre los ciudadanos. Por lo tanto, aunque siguen existiendo aun en las democracias más avanzadas, su papel se ha reducido prácticamente al acopio de información local.²⁰

En el caso de la CDMX, en este diálogo el grupo asume su papel como “los más importantes”, pero también como “los que menos tenemos y menos nos dan”, posición contradictoria que marca que las redes —por mucha tradición que tengan— no se mueven en un ámbito de legitimación, o por lo menos no lo hacen entre quienes no están directamente insertos en ellas. Por lo tanto, lo importante al relatar la compra y coacción del voto es establecer en qué medida el grupo está cercano a la red, en qué momento la utiliza y cómo actúa en los procesos electorales cuando la exposición a la misma hemos comprobado que es elevada, pero que no se reconoce como una compra y coacción de votos —fenómeno que el grupo ha experimentado, pero rechaza—. Así, en las democracias de los países en vías de desarrollo el clientelismo es muy importante. De hecho, se le ha considerado como la forma específica de la sociedad civil mayoritaria en los países pobres. El artículo de Fiona Anciano, “Clientelism as Civil Society?”, recoge cuantiosa bibliografía sobre esta cuestión.²¹

Para Tina Hilgers, el asunto, al menos en América Latina, es el siguiente: en los países subdesarrollados la dinámica del mercado produce desigualdad y pobreza. Por lo tanto, no se puede esperar que la democracia en las naciones en vías de desarrollo funcione igual que en los países desarrollados, caracterizados por el predominio de sus clases medias. En otras palabras, la democracia de los pobres es el clientelismo, así como la globalización económica de los pobres es la informalidad.²²

²⁰ Stokes, Susan *et al.*, *Brokers, Voters, and Clientelism... cit.*, pp. 19-27.

²¹ Anciano, Fiona, “Clientelism as Civil Society? Unpacking the Relationship between Clientelism and Democracy at the Local Level in South Africa”, *Journal of Asian and African Studies*, vol. 53, núm. 4, 2018.

²² Hilgers, Tina, “Democratic Process, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2012, p. 3.

III. La dimensión del problema de la compra y la coacción del voto en México

Los estudios serios más recientes sobre compra y coacción del voto en México demuestran que se trata de un problema cuya dimensión es reducida. Pese a la perseverancia de la pobreza en nuestro país, el proceso democratizador ha minado la compra y coacción del voto, pero no el clientelismo, que, como ya mencionamos, cumple otras funciones además de las estrictamente electorales.

Kenneth F. Greene analizó la elección de 2012 y concluyó que las maquinarias de compra de votos son muy ineficaces, porque los *operadores* no cuentan ni con la información ni con la preparación para la interpretación de cómo las campañas modifican el sentir de los ciudadanos. El error sobre el efecto de las campañas entre los votantes provoca que los *brokers* gasten de manera equivocada los recursos. Lo invierten en clientelas que de cualquier modo iban a votar por el candidato aun sin las prebendas; o bien, lo invierten en electorados que votan en contra; esto, debido a que las amenazas de verificación del voto no son creíbles.²³

Alberto Simpser Mondlak habla de diversos mecanismos, que anecdóticamente ha recogido, sobre métodos de verificación de que el votante cumplió con el compromiso adquirido con el comprador. Sin embargo, admite que no hay datos confiables para saber qué tan importantes son dichos mecanismos; se puede pensar, sobre todo, que lo son poco, porque los encargados de verificarlos son los *brokers*.²⁴

Lauro Mercado Gasca ha recopilado información valiosa acerca de la ineficacia de la inversión en compra y coacción del voto. En 2014, de los encuestados que dijeron haber recibido regalos a cambio de su voto, sólo el 20% votó por el mismo partido que les dio el regalo. Además, habría que descontar cuántos de ellos previamente ya habían decidido votar por dicho partido, aun antes de recibir la prebenda.

Al cruzar diversas encuestas e interpretaciones de las mismas, Mercado concluye que, en la elección de 2000, uno de cada 100 votos fue producto de la compra o coacción del voto. Sin embargo, admite que se trata sólo de una aproximación. En cambio, sin que pueda ser calificada

²³ Greene, Kenneth, "How Democracy Undermines Vote Buying: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter", julio de 2017, manuscrito inédito.

²⁴ Simpser Mondlak, Alberto, "Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México", en Ugalde, Luis Carlos y Hernández, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pp. 314-320.

por las leyes mexicanas la compra o coacción del voto, Mercado calcula que el voto clientelar en México equivalía, entre el 2000 y el 2014, al 14% de los votos totales.²⁵

1. La cuestión y la dimensión de la compra y la coacción del voto en la elección de 2018. El trabajo de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales

El informe mensual de actividades de la FEPADE-PGR (ahora FGR) informa que, en el periodo enero-junio de 2018, en el marco de las campañas para cargos de representación popular, se iniciaron 869 expedientes.²⁶ El principal delito investigado fue alterar el Registro Federal de Electores (46.6%), comprar votos y/o amenazar con suspender beneficios de programas sociales (12.8%) y hacer mal uso de archivos o datos del Registro Federal de Electores (6.7%).²⁷

Cuando esto se traduce al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), las carpetas de investigación de conductas denunciadas de enero a agosto de 2018, relacionadas con compra y coacción del voto, arrojan las siguientes cifras:

<i>Artículo del CNPP</i>	<i>Fracción</i>	<i>Posible delito</i>	<i>Total/Porcentaje</i>
13	I	Alterar el Registro Federal de Electores.	396/45.6%
7o. Compra de votos	VII	Comprar votos y/o amenazar con suspender beneficios de programas sociales.	111/12.8%
13	II	Hacer mal uso de archivos o datos del Registro Federal de Electores.	35/4.0 %

FUENTE: Informe Mensual de Actividades, junio, FEPADE-PGR, 2018.

²⁵ Mercado Gasca, Lauro, “Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México”, en Ugalde Ramírez, Luis y Rivera Loret de Mola, Gustavo (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 252, 253 y 276.

²⁶ Informe mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018, p. 7.

²⁷ Informe mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018, pp. 10-12.

En cuanto al tipo de denunciante, el reporte de la FEPADE señala:

<i>Denunciantes</i>	<i>Enero</i>	<i>Febrero</i>	<i>Marzo</i>	<i>Abril</i>	<i>Mayo</i>	<i>Junio</i>	<i>Julio</i>	<i>Agosto</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Instituciones del gobierno federal y/o local	13	4	-	6	2	-	17	6	38	4.4%
Autoridades electorales federales y/o locales	17	112	49	1	4	27	65	54	329	37.9%
Militantes y/o integrantes de un partido político	1	1	2	2	7	11	24	7	55	6.3%
Ciudadanía en general	7	18	14	11	94	42	103	97	386	44.4%
No identificado	-	-	-	-	-	-	51	10	61	7.0%
Total	28	135	65	20	107	80	260	174	869	100%

Tabla 4. Concentrado por tipo de denunciantes, 2018. Informe Mensual de actividades, agosto, FEPADE-PGR, 2018.

Respecto a las carpetas de investigación relacionadas con militantes de partidos políticos y/o candidatos independientes, en el mismo periodo, aunque la FEPADE reporta algunas cifras, éstas son engañosas, “pues algunos partidos acusan a sus competidores como método de propaganda”. De hecho, históricamente, entre 1994 y 2017, es decir, en toda la historia de la FEPADE hasta antes de la elección de 2018, “sólo se habían conformado 1100 denuncias por compra y coacción del voto”. Este universo representa el 16 % del total de las denuncias, que se divide así: 12% en materia de “transportar, presionar impedir, condicionar programas sociales y otros más”, que caben en la clasificación de coacción del voto; y 4% en materia de compra del voto. El delito denunciado con más frecuencia ha sido, con un porcentaje del 80%, el de “intento irregular de obtención de credencial de elector”, sobre todo, para “turismo electoral”.²⁸

Estas cifras contrastan radicalmente con las presentadas en el proceso de 2018. Del 1 de enero a junio de 2018, la FEPADE ha conformado 1,060 carpetas de investigación. Sin embargo, “el 49.3% de las resoluciones se concentra en el rubro de abstenciones de investigar en razón que los hechos denunciados no son constitutivos de delito o está prescrita la posible acción penal”.

El día de la jornada electoral hubo 11,000 llamadas, de las cuales, 3,000 fueron denuncias por compra o coacción del voto. El número de denuncias no significa que el fenómeno haya sido mayor en esta elección, de hecho, las entrevistas con los operadores políticos de distintos partidos indican lo contrario.²⁹ Por otra parte, los dos elementos que hacen más probable la compra y coacción del voto no se dieron en esta elección: que el universo de electores no sea muy grande para que la compra de voto sea económicamente costeable y que las tendencias en la intención del voto muestren una competencia cerrada.

El mayor número de denuncias tuvo más que ver con dos elementos:

- a) La estrategia de la FEPADE que, por un lado, incluía acuerdos con todas las policías del país para que auxiliaran el día de la elección; una estrategia bastante exitosa si consideramos que hubo 20 detenidos el día de la jornada electoral, una cifra muy superior a la suma de todos los comicios federales anteriores, y, por otro lado, implicó una campaña, apalancada en otras instituciones, de conciencia cívica.

²⁸ Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

²⁹ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

- b) La campaña de algunos partidos, que produjo una reacción “anti-compradores” entre las clases populares, las más atacadas por este fenómeno. Algo que pudo notarse en el intento de linchamiento de algunos funcionarios de partidos políticos, sospechosos de cometer fraude electoral, tanto en Puebla como en la Ciudad de México.³⁰

2. Formas de clientelismo: compra y coacción del voto en la Ciudad de México en la elección de 2018

El caso de la Ciudad de México es un buen ejemplo de cómo las prácticas de manipulación del voto han ido evolucionando a lo largo de los años. Basadas en el clientelismo y en lo expresado respecto a la compra y coacción del voto, diferentes fuerzas políticas han desarrollado un sistema de favores que se expande a distintos niveles de gobierno y desde diferentes orígenes (partido en el gobierno o partido de oposición). A continuación, retomamos a manera de ejemplo el reparto de tarjetas y la promesa de beneficios a cambio del voto como una de las prácticas más comunes en las elecciones de la capital, a partir de los relatos obtenidos de los ejercicios cualitativos de la investigación.

A. Tarjetas por votos

Durante el presente proceso electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció criterios jurídicos con los que trató de acotar las atribuciones del INE en materia de propaganda electoral. Dichas disposiciones atendieron las quejas que partidos presentaron de uno de los mecanismos más criticados en las últimas elecciones: el uso de tarjetas para promocionar futuros apoyos económicos o programas públicos, que al entregarse al ciudadano podían constituirse en estrategias que atentaban contra la libertad del voto, pues se condicionaba la entrega del beneficio al resultado electoral.

En diciembre de 2017, el TEPJF validó el uso de tarjetas que los partidos políticos entregaban al considerarlas como parte de la propaganda a la que todos los partidos tienen derecho de usar, y por lo tanto sujeta de fiscalización. El uso de las tarjetas transformó la estrategia electoral de los partidos que se reflejó en el desarrollo del “trabajo político” de sus operadores, quienes vieron que el recurso económico no fluyó como en otros procesos electorales.³¹

³⁰ Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

³¹ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

Desde nuestro punto de vista, la resolución de TEPJF, al permitir la entrega de tarjetas con recursos comprometidos en caso del triunfo electoral, tiene consecuencias importantes: primero, sí puede ser un factor que induzca al elector a votar por el partido que otorga las credenciales porque condiciona un beneficio al sentido de su voto, lo que sí se constituye en un acto de compra y/o coacción; segundo, este criterio por analogía permite que no solamente se condicione un programa y sus beneficios al resultado de la elección sino también crear expectativas con respaldo documental sobre todo tipo de beneficios, tales como: tinacos, tabletas, bajillas o depósitos condicionados al resultado electoral.

Para ejemplo, en el caso de la Ciudad de México y de acuerdo con las entrevistas realizadas a operadores políticos de distintos partidos y delegaciones: la expectativa que generaba la entrega de la tarjeta se sobrepuso al intercambio de dinero por votos. Así, según las declaraciones, cada elector tenía derecho a obtener hasta tres tipos de tarjetas con lo que se consideraba que podría recibir, en caso de la victoria del candidato, aproximadamente \$4,000 pesos, sumando todos los apoyos.

La legalización de las tarjetas seguía un esquema, que cuando se repartían éstas por los operadores políticos era semejante al que se aplicaba para el reparto de dádivas que tradicionalmente se entregaban a los beneficiarios, lo que generaba una relación no sólo intermediario-ciudadano sino también alcanzaba nuevos núcleos para la red, como la familia o la amistad. Ello porque el beneficio no se lograría por el voto personal en sí, sino por el “resultado” de la elección, y al condicionar el beneficio al resultado, la acción deja de ser individual para convertirse en una acción de grupos y redes. De ahí que si se quiere el beneficio se necesita convencer a muchos (redes, familia) de que es conveniente para “todos” votar en un determinado sentido.

Asimismo, a esta nueva forma de propaganda, se agregan viejas y tradicionales estrategias de compra del voto. La entrega de dádivas o el condicionamiento de programas, así como de dinero, en menor medida, como se llega a advertir, generó un mercado electoral basado en redes donde el insumo de intercambio fue el voto.

De la revisión hemerográfica se atiende que la compra y coacción no es generalizada; sin embargo, existen indicios de que en colonias populares de la Ciudad predominó como estrategia partidista. La diversificación de los probables beneficios tiene un principio selectivo en el que la satisfacción de necesidades es un punto clave para la configuración de una red. El uso de los programas de gobierno central y delegacional con criterios

discrecionales o al condicionarlos esconde todo un sistema, según deja entrever el análisis de los *focus groups* realizado para esta investigación.³²

Estas prácticas que son difíciles de documentar e incluso encontrarles una posible sanción legal ocultan el “volcamiento” de la estructura gubernamental compuesta por servidores públicos, así como el uso indirecto de recursos públicos a favor del candidato “oficial” en muchos de los casos.

Cabe acotar que la entrega de estas tarjetas, para los operadores o intermediarios, generaba ciertas reservas, pues consideraban que se construían “expectativas que difícilmente podrían materializarse en beneficio”.³³

El mecanismo de entrega fue simple, los operadores construían un padrón o directorio *ad hoc* a partir de la audiencia presente en mítines o de población expuesta a la oferta electoral del partido o candidato. No omitimos aquí el uso de brigadas casa por casa donde los promotores del voto del candidato buscaban influir sobre población abierta que era referenciada por algún líder de manzana o colonia o persona del partido que “trabaja políticamente” colonias o zonas habitacionales.

La relación se lograba a partir del uso de padrones oficiales derivado de la implementación de los programas sociales e incluso se consideraba al personal del gobierno como parte de la estructura partidista. La estrategia instrumentada para establecer la relación vinculante implicó localizar una población objetivo, población que estaba integrada por militantes, simpatizantes o por ciudadanos que habían declarado abiertamente una preferencia por el partido o candidato. De esta manera, podemos señalar que dicho insumo (motivo de intercambio) buscó garantizar que el votante cautivo garantizara que su voto estaría definido y sería a favor del partido político.

El mecanismo de vínculo fue la entrega de una tarjeta que de manera voluntaria y libre el ciudadano podía recibir y decidir si accedía al registro. El mecanismo de registro implicaba llenar un formato en el que se agregaba información básica del votante. Destacan nombre del usuario, dirección, número de teléfono para establecer contacto, así como la entrega de la copia de credencial de elector. Sin duda, la solicitud de la credencial le permitió al promotor del voto localizar la sección electoral, así como la respectiva casilla en la que sufragaron los militantes y simpatizantes,

³² Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.* Pérez, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular...”, *cit.*

³³ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

según se desprende de la información obtenida de las entrevistas a profundidad con operadores políticos.

Partidos de “izquierda” y “derecha” estuvieron involucrados en este proceso de intercambios y promesas de beneficio. Por eso, el mecanismo de acción vinculante que se configuró con la compra del voto debe ser evaluado como un medio clientelar. Sin embargo, dirigentes y operadores políticos argumentaban que las tarjetas no implicaban mecanismos de compra; a pesar de que la entrega y uso de las tarjetas generaba una expectativa de obtener un beneficio a cambio del voto.³⁴

El esquema de la entrega de credenciales se generalizó en prácticamente todos los partidos. En el presente proceso electoral federal se documentó que el candidato José Antonio Meade de la coalición Todos por México, desde el mes de abril, entregó un certificado a todo aquel ciudadano que deseara responder la encuesta de necesidades. Al responder la encuesta el usuario recibía una tarjeta que contaba con un código de barras. El mecanismo de intercambio del hipotético programa establecía que el usuario se haría acreedor a una ayuda económica o crédito a partir de que indicara cuáles eran las tres necesidades específicas a las que se encontraba expuesto de manera individual.³⁵

Por su parte, el candidato presidencial de la coalición integrada por el PAN-PRD-MC, Ricardo Anaya, presentó su programa de Ingreso Básico Universal (IBU), que consistía en el depósito mensual de 1,500 pesos destinados a la reducción de la pobreza. Sin especificar el origen de los recursos o las reglas de operación del programa, la propuesta consistía en el reparto de una cantidad garantizada a los ciudadanos por el simple hecho de ser mexicanos o mexicanas. La propuesta se intensificó a final de campaña a tal grado que consistió en el reparto masivo, mediante correo, de cartas personalizadas en donde se exponía la propuesta y se mostraba la posible tarjeta.³⁶

Específicamente en el caso de la Ciudad de México, la candidata Alejandra Barrales, de la coalición Por la Ciudad de México al Frente, también hizo uso de tarjetas. La promoción constó en la entrega de 100 mil

³⁴ Pérez, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra...”, *cit.*

³⁵ Castillo, Karen, “Presenta Meade el programa Avanzar Contigo; entrega formulario, tarjeta y certificado”, *SDP Noticias*, 3 de abril de 2018.

³⁶ Zarate, Yael, “Acusan a coalición de Ricardo Anaya de repartir tarjetas; perredista dice que «no es fake news»”, *El Universal*, 26 de junio de 2018, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/acusan-coalicion-de-ricardo-anaya-de-repartir-tarjetas-perredista-dice-que-no-es>.

tarjetas orientadas a madres de familia y jóvenes estudiantes.³⁷ También, el programa “Pa’ las Jefas” buscó beneficiar a las madres de la Ciudad de México con \$2,500 mensuales, omitiendo indicar el mecanismo que seguiría para su operación.

Asimismo, el segundo tipo de tarjetas que entregó fue a los jóvenes, quienes serían captados dentro del programa “Ciudad pa’ Estudiantes”. Dichas tarjetas se proponían otorgar acceso gratuito a transporte público a estudiantes de bachillerato y universidad.³⁸ Es importante mencionar que en la Ciudad desde el gobierno central se contaba con un programa semejante en el que se otorgaba un subsidio al transporte para jóvenes estudiantes que consistía en beneficiar a esta población con una tarifa diferenciada al pagar un precio de 3 pesos en el transporte público.

El mecanismo de reparto de dichas credenciales o tarjetas fue a partir de las brigadas de la coalición, las cuales recorrieron calles y distritos, realizando censos con aquellas personas que recibían la tarjeta. Conocer el mecanismo de “compra” del sufragio a partir de las tarjetas nos obliga a ponderar los diversos casos en que se ha hecho mal uso de ella.

Las tarjetas, al ser reconocidas como parte de la propaganda electoral en las elecciones del Estado de México y Coahuila³⁹, durante el proceso electoral de 2017, se convirtieron en antecedentes importantes para observar el mecanismo habilitado para entregarlas. Las tarjetas vinculadas a un programa hipotético se constituyeron en un esquema que iniciaba como promesa, en la que al momento del triunfo electoral los recursos llegarían bajo un salario bimestral (tarjeta de salario Rosa).

Esta tarjeta fue entregada durante la campaña del candidato y hoy gobernador Alfredo del Mazo, quien prometió entregar un apoyo bimestral de \$2,400 a mujeres dedicadas al hogar y en situación de pobreza. En el caso de Coahuila, Miguel Ángel Riquelme configuró tres tipos de tarjetas para mujeres, ciudadanos y estudiantes.

A partir de la entrega de tarjetas, el INE ha tratado de regular esta nueva estrategia electoral al modificar el artículo 143 del reglamento de

³⁷ Notimex, “Barrales defiende su propuesta de entregar tarjetas en campaña”, *El Economista*, 2 de mayo de 2018.

³⁸ Aldaz, Phenélope, “Barrales anuncia entrega de tarjetas de descuento para el transporte”, *El Universal*, 1 de mayo de 2018. “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.

³⁹ “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.

fiscalización,⁴⁰ para impedir que los partidos o candidatos oferten promesas o beneficios a contraprestación del voto.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de la reforma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴¹ estableció que si se prohibía el reparto de las tarjetas se afectaba el derecho de los partidos a difundir propaganda con miras de convencer al elector. También se consideró que las tarjetas no eran ilegales ni constituían un delito y, por ende, no podían considerarse como un medio que buscaba comprar el voto, pues se trataba de propaganda que hipotéticamente derivaba en la implementación de una política pública específica después del triunfo del candidato.

A pesar de que la interpretación de los magistrados electorales legítimo y permitió el uso de estas tarjetas, debemos tener claro que, si bien el programa es hipotético y no cuenta con recursos, las tarjetas robustecen la relación asimétrica de poder entre candidato y ciudadano. Ante la falta de una visión integral del ciclo de políticas, la interpretación de los jueces omitió que el programa de donde derivaba la entrega de la tarjeta no consideraba un diseño de factibilidad, donde los recursos son uno de los insumos a considerar en la implementación de la política pública que garantizaría un beneficio específico para aquellos ciudadanos que consintieran la recepción de la tarjeta.

Por ende, es claro que los partidos políticos estuvieron operando en beneficio de núcleos de población con quienes establecieron un compromiso político básico, la relación vinculante configuraba un delito en la medida que se hacía uso político de la pobreza pues se intercambiaba apoyo electoral prometiendo bienes públicos a cambio del voto ciudadano.

Es importante considerar que no sólo partidos políticos y candidatos repartieron este tipo de insumos en la búsqueda del sufragio. El reparto de tarjetas ha sido un instrumento utilizado por gobiernos estatales. Derivado de programas que surgieron como promesas de campaña en estados de la República, se repartieron recursos a través de tarjetas.⁴² El

⁴⁰ Cfr. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017_CGex201709_08_ap_7.pdf.

⁴¹ “Partidos podrán regalar tarjetas en campaña; TEPJF elimina prohibición del INE”, *Excélsior*, 28 de diciembre de 2017.

⁴² Cfr. Barranco, Bernardo, *El infierno electoral. El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.

Estado de México, Campeche, Coahuila, Oaxaca, Chiapas y Veracruz son estados que han promovido este tipo de tarjetas.

A continuación, presentamos a manera de lista, los principales hallazgos que obtuvo esta investigación. También vamos más allá del diagnóstico y presentamos algunas propuestas encaminadas a fortalecer la cultura de la legalidad entre los ciudadanos e inhibir prácticas que facilitan la manipulación del voto.

IV. Conclusiones

- 1) En primer lugar es necesario hacer una clara distinción para esta investigación entre tres elementos clave: *a)* la compra del voto; *b)* la coacción del voto, y *c)* las prácticas proselitistas polémicas.
 - a) La compra del voto es el intercambio u oferta que realizan intermediarios de actores políticos y gobiernos con electores por su voto a cambio de dinero o bienes.
 - b) La coacción va asociada con la presión, con otro tipo de fenómenos como podrían ser el condicionamiento de programas sociales, asistenciales o municipales.
 - c) El uso de prácticas polémicas como es el reparto de tarjetas y la promesa de beneficios a futuro, que fue una característica en el proceso electoral de la Ciudad de México en 2018.
- 2) Pese a la normalización, naturalización y hasta institucionalización de la compra y coacción del voto, su eficiencia no sólo no es medible sino que además es cualitativamente dudosa.
- 3) Se afirma que para que las prácticas de compra y coacción de voto sean determinantes en una elección se necesita de un contexto en donde el padrón de electores sea relativamente pequeño y existan condiciones de competencia real entre dos o más participantes. Lo cual no ocurrió en el caso de la Ciudad de México.
- 4) Lo que sí señala la compra y coacción del voto es el funcionamiento de un gobierno en red, sustentado en el clientelismo.
- 5) En el clientelismo se forma una relación permanente, no sólo en tiempos electorales, entre las poblaciones manipuladas y los gobiernos, mediada por líderes y operadores políticos con el fin de intercambiar bienes, servicios, apoyos o programas a cambio de lealtades (acompañamientos a marchas, mítines y por supuesto el voto).

- 6) En tiempos electorales los partidos y el gobierno acentúan el intercambio, todos los partidos “compran” y/o coaccionan el voto, pero nadie conoce en realidad la eficiencia de dichas acciones ni el impacto en los resultados.
- 7) Lo anterior quedó claramente expresado en el cruce de información entre los grupos de enfoque con ciudadanos y las entrevistas a profundidad con operadores políticos, ya que los segundos tienen la percepción de que su trabajo es reconocido por sus “clientes” y representa un beneficio para los mismos, que existe lealtad de los grupos que “controlan” (mujeres, ancianos, discapacitados, jóvenes).
- 8) Sin embargo, al tomar en cuenta el relato conclusivo de los grupos de enfoque con ciudadanos, se desprende de ellos un sentimiento de desprecio y desconfianza hacia los líderes y operadores políticos. Los ciudadanos los consideran deshonestos y reconocen en su labor un delito pero que al mismo tiempo se normaliza y resulta una alternativa para que algo de lo que les “roban” les sea devuelto.
- 9) En el proceso electoral 2018 de la Ciudad de México, se afirma, los recursos de las antes llamadas delegaciones y gobierno central dejaron de fluir hacia los liderazgos y de éstos a los operadores políticos para ser repartidos entre los ciudadanos. Ello puso en disputa la legitimidad del gobierno frente a los líderes y de los operadores frente a los ciudadanos.
- 10) Existe una disputa en la opinión de qué fue lo que sucedió en el proceso electoral de 2018. Si la gente votó Morena debido al carisma y arrastre del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador o votó por Morena porque los líderes y operadores políticos migraron hacia dicho partido. En voz de estos liderazgos y operadores, cuando se fueron a Morena se llevaron a sus “clientes”.
- 11) Estos dos relatos abren el debate sobre la eficiencia de la compra y coacción del voto. Para los liderazgos y operadores entrevistados ellos garantizaron el triunfo de Morena al llevarse a su gente “su clientela” a Morena. Por el contrario, el relato que se desprende de los grupos de enfoque afirma claramente que al final del día ellos votaron por quien quisieron.
- 12) Respecto a los regalos aceptados, los ciudadanos afirman: “Nos devuelven un poco de lo que nos roban”.
- 13) Respecto a las promesas, nos dicen: “yo le aposté a las tarjetas que eran «\$2,500» y perdí”.
- 14) Electores y operadores políticos actúan de manera pragmática, no existe un lazo fuerte de lealtad que tenga como sustento la identi-

dad partidista o una creencia en los principios. El apoyo y el trabajo está condicionado por las expectativas de recompensas y el cumplimiento de las mismas.

V. Recomendaciones

- 1) El voto secreto, desde que fue implementado en 1865, en Australia, ha sido el mayor obstáculo para la compra del voto. Sin embargo, es necesario fortalecer la secrecía del mismo con mecanismos como:
 - a) Un acuerdo político entre los partidos para que los votantes no entren acompañados a las casillas (en México se ha detectado la práctica de que niños acompañan a los electores para verificar el sentido de su voto).
 - b) Un acuerdo político entre los partidos para evitar que los votantes entren a la casilla con cualquier medio electrónico (una de las prácticas más comunes entre quienes compran y coaccionan el voto es solicitar una foto de la boleta marcada como prueba).
- 2) El cambio en el nivel de agregación con el que se dan a conocer los resultados electorales en el país. Actualmente, los datos se reportan por casilla (en México existen mínimos y máximos en el número de votos que cada casilla puede tener). Esto significa una forma de control a través de los resultados por parte de los operadores. Una posible política consistiría en integrar los datos de varias secciones electorales de tal modo que sería más difícil inferir cómo votó la gente en una casilla específica por parte de quien compra y coacciona el voto (sistema belga).
- 3) Difundir una cultura cívica en donde el acto de “responder” a quien ofrece los regalos sea visto como corrupción; incentivar en el ciudadano la noción de que el voto es un bien público y que debe ser ejercido en un sentido general por el bien de su país o por el candidato al que considere con mejores virtudes. Para lograr esto, es importante realizar una campaña afirmando que los regalos otorgados por los partidos fueron, en realidad, comprados con el dinero de los impuestos de los ciudadanos; que los favores prestados a los electores debieran ser parte de una agenda programática.
- 4) Una campaña que dé a conocer a los votantes sus derechos electorales y se impulse la concepción del voto como un bien público que representa un compromiso colectivo y por lo tanto un derecho social.

VI. Bibliografía

- “Candidatos entregan tarjetas y prometen beneficios, ¿es legal?, ¿es ofrecer votos a cambio de dinero?”, *Verificado*, 21 de junio de 2018.
- “Partidos podrán regalar tarjetas en campaña; TEPJF elimina prohibición del INE”, *Excélsior*, 28 de diciembre de 2017.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del reglamento de fiscalización, aprobado mediante acuerdo INE/CG263/2014, modificado a través de los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016 e INE/CG68/2017, disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos2/tutoriales/sistemas/ApoyoInstitucional/SIFv3/rsc/PDF/INE-CG409-2017_CGex201709_08_ap_7.pdf.
- ALDAZ, Phenélope, “Barrales anuncia entrega de tarjetas de descuento para el transporte”, *El Universal*, 1 de mayo de 2018.
- ANCIANO, Fiona, “Clientelism as Civil Society? Unpacking the Relationship between Clientelism and Democracy at the Local Level in South Africa”, *Journal of Asian and African Studies*, vol. 53, núm. 4, 2018.
- BARRANCO, Bernardo, *El infierno electoral. El fraude del Estado de México y las próximas elecciones de 2018*, México, Grijalbo, 2018.
- CASTILLO, Karen, “Presenta Meade el programa Avanzar Contigo; entrega formulario, tarjeta y certificado”, *SDP Noticias*, 3 de abril de 2018.
- GREENE, Kenneth, “How Democracy Undermines Vote Buying: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter”, julio de 2017, manuscrito inédito.
- HERNÁNDEZ, David, *Prácticas y discursos institucionales. La leyenda negra de lo electoral y administración de combate a la compra y coacción de votos en México (1988-2003)*, tesis doctoral para el Programa de Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, 2007.
- HILGERS, Tina, “Clientelistic Democracy or Democratic Clientelism. A Matter of Context”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave MacMillan, 2012.
- HILGERS, Tina, “Democratic Process, Clientelistic Relationships, and the Material Goods Problem”, *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2012.
- INEGI, “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (ENVIPE)”, México, 2017, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_9.pdf.

- KITSCHOLT, Herbert y WILKINSON, Steven (coords.), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- MERCADO GASCA, Lauro, “Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- NICHTER, Simeon *et al.*, “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”, *American Journal of Political Science*, vol. 58, núm. 2, abril de 2014.
- NIETO VÁZQUEZ, Octael, “Una revisión conceptual y metodológica de la compra y coacción de votos”, abril de 2018, manuscrito inédito.
- NOTIMEX, “Barrales defiende su propuesta de entregar tarjetas en campaña”, *El Economista*, 2 de mayo de 2018.
- PÉREZ, Germán *et al.*, “Focus group sobre compra y coacción del voto y entrevistas a profundidad con operadores políticos”, Ciudad de México, 26 de junio al 13 de julio.
- PÉREZ, Germán *et al.*, “Entrevista con el titular de la Fiscalía Especial para los Delitos Electorales, Héctor Díaz Santana”, Oficina de la FEPADE, 18 de julio de 2018.
- PIATTONI, S. (coord.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- FEPADE-PGR, Informe mensual de actividades, agosto, 2018.
- SCHAFFER, Frederic Charles (ed.), *Elections for Sale. The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, 2007.
- SIMPSON MONDLAK, Alberto, “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en UGALDE, Luis Carlos y HERNÁNDEZ, Said (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.
- STOKES, Susan, “Political Clientelism”, en Boix, Carles y Stokes, Susan, *The Oxford Handbook Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 2007.
- STOKES, Susan *et al.*, *Voters, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2013.
- ZARATE, Yael, “Acusan a coalición de Ricardo Anaya de repartir tarjetas; perredista dice que «no es fake news»”, *El Universal*, 26 de junio de 2018, disponible en: www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/acusan-coalicion-de-ricardo-anaya-de-repartir-tarjetas-perredista-dice-que-no-es.