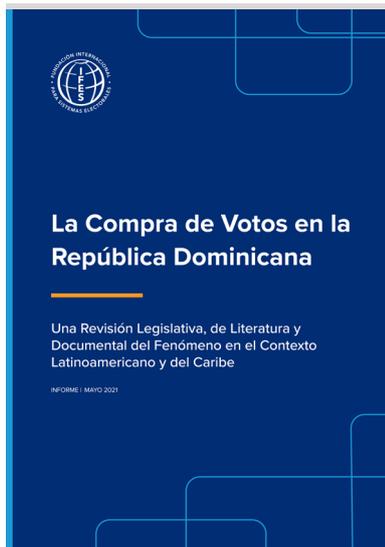




La Compra de Votos en la República Dominicana

Una Revisión Legislativa, de Literatura y Documental del Fenómeno en el Contexto Latinoamericano y del Caribe

INFORME | MAYO 2021



La Compra de Votos en la República Dominicana: Una Revisión Legislativa, de Literatura y Documental del Fenómeno en el Contexto Latinoamericano y del Caribe

En la República Dominicana, el tema de la compra del voto es un elemento que está presente durante los procesos electorales. El estudio desarrollado destaca el asunto que representa un gran reto es modificar la percepción social y política de la compra del voto. En el estudio se realizaron una serie de entrevistas a representantes de partidos políticos, sociedad civil y academia, ellos coincidieron que la compra del voto se ve como un elemento normal de las campañas políticas. Los argumentos señalados dan una dimensión del problema y al mismo tiempo indican que no es fácil poder erradicar la compra del voto y más en elecciones competitivas.

La Compra de Votos en la República Dominicana: Una Revisión Legislativa, de Literatura y Documental del Fenómeno en el Contexto Latinoamericano y del Caribe

Copyright © 2021 International Foundation for Electoral Systems. All rights reserved.

Permission Statement: No part of this work may be reproduced in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage and retrieval system without the written permission of IFES.

Requests for permission should include the following information:

- A description of the material for which permission to copy is desired.
- The purpose for which the copied material will be used and the manner in which it will be used.
- Your name, title, company or organization name, telephone number, fax number, e-mail address and mailing address.

Please send all requests for permission to:
International Foundation for Electoral Systems
2011 Crystal Drive, Floor 10
Arlington, VA 22202
Email: media@ifes.org
Phone: 202.350.6700

This report is made possible by the support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID). The contents are the sole responsibility of IFES and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

La Compra de Votos en la República Dominicana

Una Revisión Legislativa, de Literatura y Documental del Fenómeno en el Contexto Latinoamericano y del Caribe

Hector Díaz Santana
Consultor Electoral Senior

INFORME | MAYO 2021



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Fundación Internacional
para Sistemas Electorales

Presentación

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) promueve esfuerzos independientes de investigación y análisis para apoyar el avance democrático de los países y fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales responsables de la organización de los procesos electorales. Con este objetivo, la Fundación suscribió el contrato de consultoría C-21-048 para la planeación, ejecución y entrega de un estudio sobre “Compra de votos en procesos electorales en República Dominicana”. El presente trabajo es resultado de la investigación conducida bajo el auspicio de IFES, la cual incluyó una revisión documental, normativa, teórica y comparada sobre el tema, así como el levantamiento de entrevistas con actores clave del proceso político dominicano

Las democracias contemporáneas, sobre todo en países con alta marginación social y desigualdad económica, han padecido durante décadas el fenómeno de la compra y la coacción del voto. En la región de América Latina y El Caribe, los procesos electorales se ven afectados continuamente por esfuerzos emprendidos desde las maquinarias de los partidos políticos orientados a inducir el voto de los electores. La libertad del sufragio y la credibilidad de las elecciones –fundamento del régimen democrático— enfrentan un enemigo común en las acciones de compra de voto y, en general, en las políticas gubernamentales clientelares que buscan crear bases de apoyo social durante los comicios. A pesar de los efectos adversos de esta problemática y de su visible expansión en años recientes, seguimos ignorando los mecanismos que favorecen su surgimiento, los modos de operación, las semejanzas y diferencias entre los países y las consecuencias de largo plazo para la gobernanza democrática.

Nuestro entendimiento de la compra del voto es demanda analizar con profundidad las causas que producen la compra del voto. Se requieren más investigaciones teóricas y empíricas que ayuden a comprender el fenómeno de manera integral, para estar en condiciones de prevenirlo, investigarlo, sancionarlo y erradicarlo de la política electoral en aquellos países que padecen su presencia. De ello dependerá, en buena medida, la calidad con la que se organicen elecciones en el futuro. El presente estudio es un esfuerzo por contribuir a dicho objetivo: indaga en su naturaleza y concepción, en su magnitud y grado de sofisticación, en sus causas y consecuencias. La investigación retoma discusiones académicas previas alrededor del concepto, analiza la forma como los países han regulado su tratamiento en las legislaciones penales y describe con profundidad el caso de la compra del voto en República Dominicana.

Es oportuno reconocer la iniciativa de la JCE para llevar a cabo el presente estudio, particularmente a su Presidente el Magistrado Presidente, el Magistrado Román Andrés Jáquez Liranzo, al Director de Planificación y Desarrollo Joel Lantigua Peralta, a IFES por aceptar este reto y el apoyo de USAID como donante. A los integrantes de la asociación civil Participación Ciudadana, capítulo dominicano de la organización *Transparency International*, les expreso mi gratitud por los intercambios que sostuvimos sobre el tema, los cuales nutrieron mi comprensión del caso dominicano. Agradezco también a la Fundación Institucionalidad y Justicia (FINJUS), que ha emprendido una encomiable labor a favor del fortalecimiento institucional del país, y desde luego, mi especial reconocimiento a Andrea Rosario, a Sarah Stern, del equipo de IFES responsable de este proyecto, y a mis colegas

Carmina Sanchis-Ruescas, Francisco Cobos y Rafael López Pintor. Finalmente, es oportuno manifestar que los contenidos es solo responsabilidad del autor y que, si bien por la naturaleza del estudio en algunos momentos hay preguntas sin responder, se asume la responsabilidad total.

Héctor Díaz-Santana
Ciudad de México, Mayo de 2021

Índice

Introducción	1
I. Prohibición y sanción de la compra de votos en República Dominicana: ¿Cómo la legislación ha definido y procesado esta conducta?.....	3
II. La compra del voto en los sistemas electorales comparados	15
III. La Literatura sobre la compra de votos en República Dominicana	21
IV. La compra del voto: una visión de los actores.....	32
V. Un acercamiento al combate a la compra del voto por actores institucionales y sociales.....	35
VI. 11 propuestas de mejoramiento de la atención institucional para la prevención, investigación y persecución de la compra de votos en la República Dominicana.....	43
Consideraciones finales.....	54
Bibliografía.....	56
Anexo 1. Relación de legislaciones, fuentes y detalles normativos de la compra de votos en América Latina y El Caribe.....	61

Introducción

Desde hace décadas en República Dominicana, el tema de la compra del voto es un elemento que está presente durante los procesos electorales. Los medios de comunicación denuncian esas prácticas, las organizaciones sociales documentan casos, y algunos partidos políticos consideran que es un problema que rompe la equidad y daña la calidad de los procesos electorales. Para determinar su nivel de presencia, las formas que se utilizan, los grupos sociales que aceptan intercambiar su voto y los partidos políticos que lo practican, es necesario hacer estudios paramétricos mediante técnicas de investigación social cuantitativas y cualitativas que permitan establecer, si la compra del voto es un problema grave que está modificando la voluntad popular electiva o su incidencia por ser menor, no altera el resultado de las urnas, pero si la calidad de los procesos electorales. Lo que es un hecho es que la compra del voto causa tensiones, sin embargo, a la fecha no existe un estudio que indique su magnitud.

El estudio desarrollado fue de carácter exploratorio, por el tiempo y los recursos disponibles nos limitamos a desarrollar una semblanza sobre aspectos teóricos de la compra del voto, la legislación que lo sanciona y finalmente se diseñó una pequeña agenda con las acciones que se podrían realizar para disminuir su incidencia. Es conveniente reconocer que en República Dominicana ya se dieron los primeros pasos por medio de la reforma electoral del 2019, la que creo una Fiscalía Electoral que combatiera prácticas que dañan severamente los procesos electorales, los derechos electivos y entre otras cosas la compra del voto. Las primeras consignaciones por compra del voto se dieron en las elecciones del 2020, que, si bien pueden ser insuficientes comparando con la magnitud del fenómeno, es un paso importante para transitar en una ruta que busque su disminución.

Un asunto que representa un gran reto es modificar la percepción social y política de la compra del voto. Para el presente estudio se realizaron una serie de entrevistas a representantes de partidos políticos, sociedad civil y academia, ellos coincidieron que la compra del voto se ve como un elemento normal de las campañas políticas y aunque coincidan en el daño que causa al proceso electoral, consideran que desterrarlo será una actividad complicada. Lo anterior produce una contradicción, estas tácticas que requieren de una estrategia organizada de operación y movilización electoral están prohibidas por ley en la Republica Dominicana y son socialmente vistas como carentes de valores democráticos, ¿por qué entonces el intercambio de bienes y dinero por votos continúa perpetuándose entre los actores políticos y los electores durante las campañas políticas dominicanas?

Para dar respuesta a la anterior pregunta, la literatura especializada en la materia indica hacia cuatro principales explicaciones. Primero, la compra del voto les da ventajas y en elecciones competidas puede ser definitiva para obtener el triunfo electoral (Mustillo 2016). En los últimos procesos electorales en República Dominicana el votante es consciente de la situación que prevalece y en algunos casos, son los mismos electores quienes subastan su voto al mejor oferente. Segundo, existen votantes que históricamente votan por un partido o candidato, por lo que el pago por su voto es una muestra de agradecimiento a su apoyo, es decir existe un genuino sentimiento de reciprocidad y solidaridad entre los votantes y sus líderes políticos (Lawson & Greene 2014, Finan & Schechter 2012). Tercero, entre los niveles socioeconómicos de alta marginalidad, el pago recibido por el voto les ayuda a pagar sus

gastos más apremiantes (Canare, Mendoza & López 2018, Jensen & Justesen 2014). Cuarto, déficit de cultura cívico electoral, que se refleja en el poco valor que se le da al voto y a los derechos político electorales influidos por el entorno político “todos los políticos son iguales, da igual por quien se vote” (Díaz Santana 2002: 113).

Los argumentos señalados dan una dimensión del problema y al mismo tiempo indican que no es fácil poder erradicar la compra del voto y más en elecciones competidas donde comprar, o no, unos votos pueden significar ganar o perder una elección. Por lo anterior el presente estudio lo que pretende es servir como instrumento para iniciar la discusión sobre la compra del voto, refiere una parte teórica, hace una recopilación de las normas que lo sancionan y concluye con una propuesta de agenda mínima que se podría considerar para iniciar un proceso de política pública con el objeto de combatir la compra del voto.

Evolución Normativa de la compra del voto en la República Dominicana

I. Prohibición y sanción de la compra de votos en República Dominicana: ¿Cómo la legislación ha definido y procesado esta conducta?

Durante campañas políticas, los partidos y los candidatos conducen tácticas de persuasión dirigidas hacia los electores para obtener sus votos. En América Latina, las estrategias utilizadas son diversas y las formas aplicadas pueden oscilar como un péndulo, en uno de los extremos encontramos acciones de proselitismo político convencional que se apegan a la ley y a los valores éticos de una democracia representativa; y en el otro extremo las acciones, no todas prohibidas por ley que utilizan los intercambios y prácticas clientelares a cambio del voto. En el primero de los casos descritos, los candidatos realizan propuestas de gobierno, se identifican con una línea ideológica, utilizan la mercadotecnia para tener una presencia pública constante y el uso de redes sociales como mecanismo de proyección. En el otro caso, las acciones que realizan se identifican por un intercambio a una población generalmente vulnerable y que puede ser desde alimentación básica, el clientelismo político o la compra del voto. Este último caso, constituye un problema y una preocupación que se presenta de manera añeja en la región latinoamericana, de difícil solución.

Nun haciendo referencia a Rousseau, afirma que la “vida republicana exige una conducta moralmente autónoma y que ésta requiere, a su vez, una razonable independencia económica” para evitar que un ciudadano sea “suficientemente rico” como para comprar a otro, y el otro, lo suficientemente pobre “para verse obligado a venderse a sí mismo” (Nun, 1997: 8). El término conocido habitualmente es la compra del voto, pero ello no necesariamente se hace con dinero, sino por medio de un intercambio que involucra la entrega de artículos, fundamentalmente de alimentación o de primera necesidad. Lo anterior tiene una alta probabilidad de influir en la decisión de los votantes. Bajo esta lógica, surge una disyuntiva respecto a los límites de la legalidad o la ilegalidad de estas transferencias entre la clase política y la ciudadanía. En respuesta a ello, las definiciones jurídicas establecidas en las normas proveen elementos distintivos para identificar las conductas no permitidas y, en su caso, sancionarlas. En esta sección, examinamos la evolución normativa de la compra de votos en la República Dominicana desde el siglo XX.

Una interesante discusión sobre la prohibición y la sanción de la compra de votos en la República Dominicana ha sido motivada por la implementación de las recientes reformas electorales, particularmente la del 2018. Existe una noción, relativamente consistente entre algunos líderes políticos y sociales, respecto al carácter innovador de esta nueva legislación alrededor de esta conducta. En los debates de la nueva configuración que se dieron en el 2018 se empezó a hablar sobre la compra del voto y como prevenirla (entrevista realizada a OSC). Esta idea puede sustentarse en dos cambios cruciales de la institucionalidad: a) la creación de una Procuraduría Especializada en delitos electorales; y b) el traslado de las facultades juzgadoras de los delitos electorales desde los tribunales penales hacia el Tribunal

Superior Electoral (TSE).¹ Si bien la incorporación de las nuevas figuras tuvo un impacto tangencial, lo relevante es que se abre brecha en un tema hasta ahora institucionalmente inexplorado.

Un tema particular sobre la compra del voto en República Dominicana lo encontramos en una preocupación manifiesta de actores políticos y sociales,² los que afirman que representa un fuerte problema para el país, del mismo modo informes de observadores nacionales e internacionales documentan su existencia y recomiendan desarrollar políticas públicas para prevenirlo, pero por otro lado, no existen estudios o material teórico que indique su incidencia y la forma como se desarrolla durante las campañas electorales. Entre los materiales analizados para este estudio, no encontramos algún documento sobre la evolución histórica de la prohibición y la sanción de la compra de votos en la República Dominicana. Sí existen algunas crónicas sobre irregularidades del proceso electoral, como lo documentado por Graham de las elecciones de 1994 en las cuales afirma que se observaron conductas como: miles de dominicanos no pudieron votar por no estar inscritos en el padrón electoral; las mesas electorales estaban mal organizadas; incidentes violentos y existía un “olor a fraude” (2011: 23-28). A partir de 1994 el país ha transitado para buscar la institucionalidad electoral. Los avances son manifiestos en lo que respecta a la organización de la elección y para el 2016, de acuerdo a Lockward este tema ya no constituía un problema, se abrían la totalidad de colegios, las mesas se integraban con sus funcionarios de casilla titulares, los sitios de recepción de actas eran adecuados los votos se contaban bien y se exhibían resultados, sin embargo, persistían las denuncias por compra del voto y el proselitismo político afuera de los recintos electorales (2016: 142-144).

Con el fin de robustecer este aspecto, en esta sección examino la forma como la legislación ha definido y procesado esta conducta a través de los años. Esta tarea analítica – jurídica comprende dos estrategias: una evaluación legislativa del caso desde la primera mitad del siglo XX y una revisión comparativa actual entre la normatividad dominicana y otros cuerpos legales de la región latinoamericana y del Caribe. La primera confronta las definiciones jurídicas de la compra de votos contenidas en las leyes con un foco en su redacción, las sanciones impuestas y su procedimiento sancionatorio. La segunda contrasta los atributos conceptuales de la compra de votos entre las legislaciones de la región a partir de nueve categorías.

Antecedentes normativos de la compra de votos en República Dominicana

Aunque en República Dominicana la Ley electoral establece los delitos electorales desde el año 1926, en la práctica no eran denunciados. Los primeros casos se presentaron hasta las elecciones presidenciales del 2021.³ En esta materia un parteaguas importante se estableció en la Ley 15-19 la que dio pauta a la creación de la Procuraduría Especializada para la Investigación y Persecución de los Crímenes y Delitos Electorales (art. 289). Esta Fiscalía no se constituyó de manera inmediata, fue necesario que la opinión pública manifestara su inconformidad a la que se sumaron algunos partidos políticos y fue así como el 23 de enero

¹ Una discusión detallada de las implicaciones de estos cambios sobre la investigación y persecución de crímenes y delitos electorales puede encontrarse en Nieto y Díaz (2021).

² Durante los días 16 y 24 de marzo se realizaron diversas entrevistas a actores claves de partidos políticos y organizaciones sociales

³ Entrevista con la Fiscal Electoral la abogada Gisela Cueto celebrado el 23 de marzo de 2021

de 2020, el Procurador General de la República (PGR) y el presidente de la Junta Central Electoral (JCE) sostuvieron un encuentro para definir los mecanismos de coordinación entre ambas instituciones para las elecciones de ese año. Posterior a la reunión, el titular de la PGR declaró "...por primera vez una ley establece sanciones y penas frente a estos delitos [electorales] y el MP... se encuentra presto para también [...] perseguirlos y lograr las sanciones que la ley contempla".⁴ Esa declaración sugiere la ausencia de disposiciones sancionatorias en las leyes previas a 2019, sin embargo, en República Dominicana, como lo mencionamos, las leyes electorales ya contemplaban desde 1926 sanciones a la compra del voto. Otra idea similar, confirmada en entrevistas conducidas para este proyecto con figuras políticas y sociales, indica cierta ambigüedad normativa para procesar los delitos electorales, no se tenía la certeza en donde se tenía que denunciar. La Ley 15-19 vino a dar respuesta y en las elecciones del año 2020 se recibieron las primeras denuncias que se procesaron por la autoridad ministerial y en una de ellas se obtuvo sentencia condenatoria.⁵ La interrogante surge alrededor de si, en las leyes, la compra de votos ha estado ausente o ésta ha padecido ambigüedades normativas.

Esta revisión documental, sin embargo, indica que la legislación dominicana ha prohibido y sancionado la compra de votos con cambios moderados (Véase Tabla 1). De hecho, el apartado completo de faltas y delitos electorales ha conservado su estructura normativa de forma consistente desde ese año hasta la actualidad. En esencia, los ajustes se han centrado en tres elementos: a) la redacción del tipo penal; b) la magnitud de las penas; y c) el procesamiento institucional de la conducta. Estos dos últimos cambios, conviene señalar, no son exclusivos para la compra de votos. La magnitud de las penas se aplicó también a otro conjunto de conductas delictivas y las vías institucionales sancionatorias han sido aplicables a todos los crímenes y delitos electorales. En el caso de la compra del voto, Fernández y Ojeto afirmaban que la influencia indebida en los electores en República Dominicana castigaba el soborno, como la coacción (2007: 1034).

⁴ Junta Central Electoral, Noticias, 'Pleno JCE sostiene reunión de trabajo con Procurador General de la República', 23 de enero de 2020, <https://jce.gob.do/Noticias/pleno-jce-sostiene-reunion-de-trabajo-con-procurador-general-de-la-republica> (último acceso 23 de abril de 2021).

⁵ Procuraduría General de la República, 'Plan Estratégico Institucional / Memorias Institucionales', 2017 – 2020, https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/i/6797_Memorias_Institucionales (último acceso 24 de abril de 2021).

Tabla 1. Cuerpo normativo sancionador de la compra de votos en la República Dominicana (1926-2019)

Ley	Artículo (Numeral)	Redacción	Sanción		Procesamiento	Fuente
			Prisión	Multa		
Ley No. 386 del 1º de abril de 1926.	142 (16)	Los sufragantes que directa o indirectamente solicitaren alguna dádiva o presente para votar a favor de cualquier candidato o grupo de candidatos en una elección	No menor de tres meses ni mayor de un año [...]	No menor de \$250.00 ni mayor de \$1.000.00	Serán castigados por el Tribunal Correccional [...] (art. 141)	G.O., No. 3741 del 12 de abril de 1926. **
Ley Electoral No. 5884 del 5 de mayo de 1962.	190 (6)	Los que sobornaren, en cualquier forma y por cualquier medio, a un elector para inducirle a votar de una manera determinada.	[...] pena de reclusión.		Serán castigados por el tribunal correccional [...] (art. 185)	G.O. del 7 de mayo de 1962. Vínculo (último acceso 12 de abril de 2021).
Ley Electoral de la República Dominicana No. 275-97 del 21 de diciembre de 1997.	171 (6)		b) Mínimo de reclusión [...] dos (2) años	multa de RD\$5,000 a RD\$20,000	[...] Los tribunales penales del Poder Judicial son los encargados de juzgar las infracciones electorales [...] (art. 170)	G.O. No. 9970 del 21 de diciembre de 1997. Vínculo (último acceso 12 de abril de 2021).
Ley Orgánica de Régimen Electoral No. 15-19 del 18 de febrero de 2019.	282 (6)		De seis meses a dos años de reclusión	multa de uno a cinco salarios mínimos del sector público [...]	[...] El Tribunal Superior Electoral conocerá los delitos y crímenes electorales previstos en esta ley [...] (art. 281) *	G.O. No. 10933 del 20 de febrero de 2019. Vínculo (último acceso 12 de abril de 2021).

Fuente: Autor. Notas: Gaceta Oficial (G.O.).

* El autor agradece a Cecilia Lara Puello la corroboración física de las gacetas oficiales No. 3741, del 12 de abril de 1926 y No. 6468, del 4 de julio de 1946, así como el apoyo de digitalización de Marco A. Manzueta Martínez y Lorenza M. Rivera Alcántara de la División de Digitalización Documental de la Biblioteca Nacional Pedro Henríquez Ureña en la Ciudad de Santo Domingo. Las gacetas digitalizadas están en posesión del autor; cualquier aspecto relacionado con las mismas contactar a la cuenta hdiassantana@yahoo.com.mx.

Primero, la redacción del tipo penal ha sido literalmente la misma desde 1962. Este ajuste, no obstante, es trascendental para la definición jurídica de la compra de votos en República Dominicana. La Ley de 1926 sancionaba a los vendedores de sufragios. La redacción señala expresamente “los sufragantes [quienes] solicitaren alguna dádiva o presente”. Por el contrario, la ley de 1962 castiga a los compradores de votos; el tipo penal –vigente hasta 2021– condena a “los que sobornaren [...] a un elector”. Este cambio introduce una discusión concerniente al funcionamiento del clientelismo electoral. Comúnmente, el éxito de una transacción clientelar implica la relación entre dos actores (votantes y activistas); existen países, de hecho, cuyas legislaciones sancionan a ambos con el mismo rigor.⁶ La normatividad dominicana, no obstante, ha castigado solo a uno de estos actores a lo largo del período de revisión. Otra vertiente de este punto radica en las características de cómo el clientelismo electoral opera en el terreno. Evidencia científica de la región (Zarazaga 2014, Eiró de Oliveira 2018, González Ocantos et. al. 2018, 2015, 2012) sugiere que los activistas de campaña son aquellos quienes desencadenan la interacción clientelar al detectar, localizar e intentar sobornar a los votantes. Incluso, uno de los métodos más efectivos para medir la compra de votos se enfoca en preguntar a los electores su nivel de exposición a las ofertas clientelares. A partir de ello, resulta difícil concebir un tipo penal que castigue únicamente a los electores quienes “soliciten recompensas” a cambio de sus votos, sin contemplar la contraparte activista.

Otro elemento adicional de la compra de votos en República Dominicana radica en el tipo de ley destinada a regular esta práctica. Aunque la norma sancionadora de este delito ha sido predominantemente la Ley Electoral, el Código Penal incorporó aspectos sancionatorios relevantes en este sentido. En su Capítulo II, Crímenes y Delitos Contra la Constitución, ese ordenamiento señala:

Todo ciudadano que, en las elecciones, hubiere comprado o vendido un sufragio, cualquiera que sea su precio, sufrirá la pena de inhabilitación para cargos y oficios públicos, desde uno hasta cinco años, y multa de diez a cien pesos. El comprador del sufragio y su cómplice serán condenados a una multa que pagarán cada uno por sí, y cuyo monto se elevará al duplo del valor de las cosas recibidas u ofrecidas. Si este valor no pudiere determinarse, la multa será de diez a cien pesos (art. 113).⁷

El párrafo anterior reconoce la complicidad en la compra de votos y adiciona sanciones a los perpetradores. Ambos componentes contribuyen al concepto jurídico de esta práctica. Dado su carácter clientelar, el reconocimiento de cómplices en la compra de votos evoca la concepción de las maquinarias partidistas (Gans, Mazzuca y Nichter 2014, Holland y Palmer 2015, Nichter 2008) en las operaciones de movilización electoral. Además, este elemento normativo abre la posibilidad de procesar penalmente a activistas sin la necesidad de demostrar militancias, afiliaciones, adscripciones a equipos de campaña ni vínculos directos con los candidatos. Por

⁶ Ejemplos de ello pueden encontrarse en la sección comparativa de la Región Latinoamericana y del Caribe (Tabla 2, páginas subsecuentes de esta misma sección).

⁷ Código Penal de la República Dominicana, ‘Libro Tercero: De los Crímenes y Delitos y de su Castigo, Título I: Crímenes y Delitos contra la Cosa Pública, Capítulo II: Crímenes y Delitos contra la Constitución’, <https://www.oas.org/dil/esp/Código%20Penal%20de%20la%20República%20Dominicana.pdf> (último acceso 29 de abril de 2021).

último, la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos como adición sancionatoria contra los perpetradores resulta consistente con otras legislaciones de la región.

Respecto a la magnitud de las penas, esta revisión indica cambios relevantes en las leyes dominicanas respecto a las multas, pero ajustes moderados en las penas de prisión. Estos cambios, se debe señalar, no son exclusivos de la compra de votos, sino aplicables a todos los numerales constitutivos del artículo regulador de la conducta. Desde 1926 hasta 2021, las leyes han establecido consistentemente desde tres meses hasta dos años de encarcelamiento para perpetradores en compra y venta de votos. No obstante, por más de 30 años, entre 1962 y 1997, las multas económicas no formaron parte de las medidas sancionatorias contra estas conductas. A principios del siglo XX, la ley castigaba la venta de votos hasta mil pesos dominicanos. La ley de 1997 incrementó esta suma hasta 20 mil pesos, mientras que la Ley de 2019 introdujo un criterio de cálculo monetario en función de los salarios mínimos del sector público, con un máximo de cinco.

Finalmente, el procesamiento sancionatorio de la compra de votos en la República Dominicana ha sufrido cambios sustanciales a lo largo de las décadas. Si bien hasta antes de las elecciones de 2020, ninguna autoridad había reportado alguna investigación ministerial contra esta práctica, las normas han contemplado mecanismos institucionales desde principios del siglo anterior. Entre 1926 y 1962, los tribunales correccionales eran las autoridades facultadas para juzgar estas conductas. Desde 1997 hasta 2019 –posiblemente influidas por reformas al sistema judicial–, la ley otorgaba a los tribunales penales del Poder Judicial competencias para juzgar los crímenes y delitos electorales. La reforma electoral de 2019, sin embargo, introdujo una de las modificaciones más importantes del sistema electoral: el traslado de las facultades impartidoras de justicia penal electoral de los tribunales penales hacia el Tribunal Superior Electoral (TSE). Esta figura procesal solo se contempla en Panamá, en el resto de los países de la región los delitos electorales se procesan judicialmente ante los jueces penales ordinarios. Con ello, el TSE adquirió también el carácter de instancia única y definitiva para resolver casos sobre crímenes y delitos electorales. Esta observación da pauta a una discusión sobre los efectos de la especialización de autoridades electorales, jurisdiccionales y penales, sobre el sistema institucional electoral. Más adelante, en la sección comparativa de las legislaciones de la región, regresaremos a esta discusión.

Una similitud en las legislaciones desde 1926 hasta 2019 radica en sancionar la inducción del voto “a favor de algún partido político o candidato”. La introducción de esta característica, a favor o en contra, apela a la promoción del abstencionismo, cuya intención es, esencialmente, mantener a los electores en casa durante las votaciones. Esta práctica –denominada “compra de votos negativa” (Morgan y Várdy 2012)– está dirigida a aquellos electores cuyas preferencias partidistas son abierta e inalterablemente contrarias a las de los activistas de campaña o candidatos perpetradores. En República Dominicana uno de los temas que surgió como preocupación de las entrevistas realizadas a actores políticos y organizaciones sociales es la compra de la cédula. Esta acción, afirmaron, se ha incrementado en los últimos años, ya que los “operadores” de algunos partidos políticos identifican a ciudadanos que seguramente votarán por un partido opositor y para evitarlo les compran su cédula.

Aun cuando el derecho a votar es un principio universal para los ciudadanos, los países cuentan con reglas constitucionales para garantizarlo. Usualmente, estos mecanismos se materializan mediante la compilación de padrones electorales, cuya evidencia de elegibilidad es la cédula de identidad. Dado que este documento debe ser mostrado por los votantes en las mesas electorales para ejercer el sufragio, como se mencionó algunos activistas de campaña suelen ofrecer y distribuir recompensas a cambio de esas cédulas electorales. Al despojar a los votantes de estos documentos, los perpetradores saben de antemano que el derecho a votar les será legítimamente negado. Resulta común, no obstante, encontrar entre las legislaciones electorales penalizaciones expresas contra la posesión y recolección ilícitas de cedulas electorales, así como contra otras conductas dirigidas a privar a los electores de su derecho a votar. En México la Ley General en Materia de Delitos Electorales lo prohíbe (art. 7, V).

En el caso dominicano, esta revisión muestra algunos contrastes referentes a la regulación de los usos ilícitos de la cédula electoral. Desde 1997, la ley castigaba de forma expresa “la venta y comercialización de Cédulas de Identidad Electoral” hasta con dos años de prisión y con multa de hasta 5 mil pesos dominicanos (Ley 275-97 art. 173, numeral 24); curiosamente, la ley 15-19 no establece sanción alguna. Esta ausencia, sin embargo, parece diferir de otras dos fuentes: una comunicación oficial emitida por la PGR en medios impresos y declaraciones hechas por funcionarios de la misma institución una vez concluidas las elecciones extraordinarias de marzo de 2020. La comunicación oficial (véase Figura 1) subraya –esquina inferior izquierda– que “comprar y vender cédulas es un delito electoral, hasta dos años de cárcel y multa”, refiriendo a los art. 282 y 283 de la Ley 15-19. Aunque ambas referencias describen conductas relacionadas con el material electoral y falsedades, de manera expresa no existe una disposición que prohíba la compra, venta o comercialización de cédulas como lo indica la fuente. Incluso, en las normas correspondiente sobre delitos electorales no se consideran los términos “cédula de identidad y electoral” en ninguno de los numerales ni los artículos.

Figura 1. Comunicación Oficial de la Procuraduría General de la República (PGR) “Cumple la Ley de Régimen Electoral No. 15-19” en Medios Impresos

PUBLICIDAD
elCaribe, JUEVES 13 DE FEBRERO DE 2020

9

CUMPLE LA LEY DE RÉGIMEN ELECTORAL No.15-19

**COMPRAR
Y VENDER
CÉDULAS**

ES UN DELITO ELECTORAL

HASTA 2 AÑOS DE CÁRCEL Y MULTA
LEY: 15-19, ART. 282, 283

IMPEDIR EL VOTO

DE UN CIUDADANO

ES UN DELITO ELECTORAL

HASTA 1 AÑO DE CÁRCEL Y MULTA
LEY: 15-19, ART. 285, 286

HACER CAMPAÑA

EL DÍA DE LAS ELECCIONES

ES UN DELITO ELECTORAL

HASTA 2 AÑOS DE CÁRCEL Y MULTA
LEY: 15-19, ART. 282, 285

VOJAR CON CÉDULA FALSA O ALTERADA

ES UN DELITO ELECTORAL

HASTA 2 AÑOS DE CÁRCEL Y MULTA
LEY: 15-19, ART. 282

ROBAR O MODIFICAR ACTAS O BOLETAS

ES UN DELITO ELECTORAL

HASTA 2 AÑOS DE CÁRCEL Y MULTA
LEY: 15-19, ART. 282, 284

PRESENTA TU DENUNCIA ANTE UNA VIOLACIÓN A LA LEY DE RÉGIMEN ELECTORAL EN LA FISCALÍA MÁS CERCANA

<p>1. Fiscalía del Distrito Nacional C/ Fabio Fiallo, Palacio de Justicia Teléfono: 809-221-6400</p> <p>2. Fiscalía de Santo Domingo Este Plaza Chaparrón, C/ Simón Crespo No.23 Teléfono: 809-728-2727</p> <p>3. Fiscalía de Santo Domingo Oeste Ave. Isabel Aguir, esq. Ave. Las Palmas Teléfono: 809-522-1894</p> <p>4. Fiscalía de Azua Palacio de Justicia C/ Ramón Matías Peña esq. Hnas. Narita Teléfono: 809-521-5200</p> <p>5. Fiscalía de Bahoruco Palacio de Justicia Ave. 27 Febrero, esq. San Bartolomé No. 4 Teléfono: 809-527-9189</p> <p>6. Fiscalía de Barahona Palacio de Justicia C/ Colón esq. Prof. Juan Bosch No. 43 Teléfono: 809-524-2371</p> <p>7. Fiscalía de Dajabón Palacio de Justicia C/ Beller esq. Prof. Emilio Batista No. 58 Teléfono: 809-579-7523</p> <p>8. Fiscalía de Duarte Palacio de Justicia C/ 27 de Febrero esq. Emilio Conde Teléfono: 809-588-2236</p> <p>9. Fiscalía de El Seibo Palacio de Justicia C/ Peña, Km. 1/2, Av. Mansel Díaz Jiménez Teléfono: 809-552-3052 / 809-552-4600</p>	<p>10. Fiscalía de Elías Piña Palacio de Justicia C/ 27 de Febrero Teléfono: 809-527-0114</p> <p>11. Fiscalía de Españat Palacio de Justicia C/ Duarte No. 63 Teléfono: 809-578-2864</p> <p>12. Fiscalía de Hato Mayor Km. 1, Carretera Hato Mayor Teléfono: 809-553-3100</p> <p>13. Fiscalía de Hermanas Mirabal Palacio de Justicia C/ Hermanas Mirabal, Teléfono: 809-577-2282</p> <p>14. Fiscalía de Independencia Palacio de Justicia C/ 27 de Febrero No. 6 Teléfono: 809-248-3152</p> <p>15. Fiscalía de La Altagracia Palacio de Justicia C/ Aguiñán Guerrero No. 55 Teléfono: 809-554-6040</p> <p>16. Fiscalía de La Romana Palacio de Justicia C/ Restauración No. 1 Teléfono: 809-556-2996</p> <p>17. Fiscalía de La Vega Palacio de Justicia C/ García Godoy esq. Mons. Panal Teléfono: 809-573-2386</p> <p>18. Fiscalía de Constanza C/ Manile Viera No. 18 Teléfono: 809-539-1375</p>	<p>19. Fiscalía de María Trinidad Sánchez Palacio de Justicia C/ Emilio Conde esq. Cruz Rosario Teléfono: 809-584-3874</p> <p>20. Fiscalía de Monseñor Nouel Autopista Duarte Km. 83 1/2 Teléfono: 809-525-2850</p> <p>21. Fiscalía de Monte Cristi C/ Pimentel No.107, Teléfono: 809-579-3062</p> <p>22. Fiscalía de Puerto Plata Palacio de Justicia C/ Dr. José Fco. Peña Gómez No. 16, Teléfono: 809-551-4330</p> <p>23. Fiscalía de Pedernales Palacio de Justicia C/ Duarte No. 44 Teléfono: 809-524-0551</p> <p>24. Fiscalía de Peravia Palacio de Justicia C/ Masino Gómez No. 106 Teléfono: 809-523-3305</p> <p>25. Fiscalía de Puerto Plata Palacio de Justicia C/ Luis Giverra Teléfono: 809-586-2330</p> <p>26. Fiscalía de Samaná C/ María Trinidad Sánchez No. 5 Teléfono: 809-538-2376 / 809-538-2934</p> <p>27. Fiscalía de San Cristóbal Palacio de Justicia C/ Padre Borbón No. 15 Teléfono: 809-528-3331</p>	<p>28. Fiscalía de Villa Altagracia C/ Duarte No.104, Teléfono: 809-559-3376</p> <p>29. Fiscalía de San José de Ocoa Palacio de Justicia C/ Matías Martínez No. 5 Teléfono: 809-558-4857</p> <p>30. Fiscalía de San Juan Palacio de Justicia C/ Dr. Luis Pelayo González No. 4 Teléfono: 809-557-5766</p> <p>31. Fiscalía de Las Matas de Farfán Palacio de Justicia C/ Independencia No. 118 Teléfono: 809-527-6110 / 809-527-6095</p> <p>32. Fiscalía de San Pedro de Macorís Palacio de Justicia C/ Laureano Carro No. 1 Teléfono: 809-529-3311</p> <p>33. Fiscalía de Sánchez Ramírez Palacio de Justicia C/ Sánchez esq. Calle 4 Teléfono: 809-240-0072</p> <p>34. Fiscalía de Santiago Ave. 27 de Febrero, Esplanada Román I Teléfono: 809-576-6224</p> <p>35. Fiscalía de Santiago Rodríguez Palacio de Justicia C/ Pedro Tomás No. 54 Teléfono: 809-382-0714</p> <p>36. Fiscalía de Valverde Palacio de Justicia C/ Miguel Crespo Teléfono: 809-572-3203</p>
---	---	---	--

Forma y Contenido de la Denuncia (Art. 263 - Código Procesal Penal)

- Denuncia de manera oral o escrita, ya sea personal o por mandatario con poder especial.
- La denuncia debe contener, en lo posible, el relato del hecho, autores y cómplices, perjudicados, testigos y elementos probatorios.
- Constancia de la identidad y domicilio del denunciante.



MINISTERIO PÚBLICO

Por otro lado, el 16 de marzo de 2020 a las afueras de su oficina, la Procuradora interina en Crímenes y Delitos Electorales de la PGR, en el marco de las elecciones extraordinarias de ese día, señaló que las denuncias recibidas eran “fundamentalmente, compra de cédulas”.⁸ La funcionaria también aclaró que las denuncias serían consolidadas y depuradas para, eventualmente, ser procesadas. Es cierto que las valoraciones de cada expediente implican el cumplimiento de condiciones y elementos jurídicos de prueba para acusar y perseguir penalmente a individuos ante los tribunales. Los resultados de estas depuraciones pueden determinar las decisiones ministeriales de consignar a alguien ante jueces o no hacerlo. Llama la atención, no obstante, que ninguna de las sentencias de fondo del TSE sobre delitos electorales se relaciona con la venta y comercialización de cédulas electorales,⁹ cuando esta conducta fue la más denunciada. Es posible asumir que, al no existir un tipo penal expreso sobre la posesión y los usos ilícitos de la cédula electoral, la Procuraduría Especializada en Crímenes y Delitos Electorales se encuentre maniatada para actuar contra la “compra de votos negativa”. Esta disyuntiva, sin duda, demanda una revisión más exhaustiva. Sin embargo, un principio general del Derecho Penal es la estricta aplicación de la ley, *Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege* (ningún delito, ninguna pena sin ley previa). Uno de los problemas que se tiene en América Latina es que existen conductas que pueden afectar el voto libre y secreto, pero si no están contempladas en la ley, ya que es un principio de legalidad, no es posible sancionarlos (Díaz Santana, 2021).

El caso dominicano en perspectiva comparativa regional

Una vez revisados los antecedentes normativos de la compra de votos en la República Dominicana, conviene preguntarnos cómo se visualiza este caso en un contexto regional. El área latinoamericana y del Caribe comparte episodios de su historia social y política. Sin embargo, cada país legisla y sanciona conductas en función de su visión de la vida, su cultura, sus creencias, sus valores, su historia y sus tradiciones. Un buen ejemplo de ello es el segmento de países caribeños de habla inglesa, cuyas legislaciones electorales están altamente influidas por la Ley de Representación Ciudadana británica.¹⁰ A simple vista, la normatividad de estos países reproduce con fidelidad los conceptos jurídicos, la estructura legal y las técnicas de redacción legislativa, entre otros aspectos. Además, el sistema jurídico aplicable es el Common Law, que considera a los precedentes como el principio general para aplicar la justicia. Relatos similares pueden ser encontrados en cada una de las naciones y provincias de la región. Por esta razón, no resulta inesperado que las definiciones jurídicas de la compra de votos en América Latina y el Caribe sean amplias y diversas. Guardando con cautela las implicaciones de dicha pluralidad

⁸ Diario Libre, Delitos Electorales, ‘Procuradora electoral: mayoría de delitos en elecciones fueron compra de cédulas’, 16 de marzo de 2020 <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/procuradora-electoral-mayoria-de-delitos-en-elecciones-fueron-compra-de-cedulas-CA17717603>; Diario El Caribe, Política, ‘La compra de las cédulas fue el delito electoral más cometido’, 17 de marzo de 2020, <https://www.elcaribe.com.do/destacado/la-compra-de-las-cedulas-fue-el-delito-electoral-mas-cometido/>; CDN, Decisión 2020, Comicios, ‘Procuradora interina consolida denuncias sobre delitos electorales’, 16 de marzo de 2020, <https://cdn.com.do/decision-2020/procuradora-interina-consolida-denuncias-sobre-delitos-electorales/> (últimos accesos 30 de abril de 2021).

⁹ Véase Tribunal Superior Electoral, Sentencias de Fondo de Crímenes Electorales <http://www.tse.gob.do/decisiones/2020-03-17-18-18-27/sentencias-de-fondo> (último acceso 29 de abril de 2021).

¹⁰ UK Public General Acts, ‘Representation of the People Act 2000’, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/2/contents> (último acceso 29 de abril de 2021).

y multiplicidad sobre las comparaciones, se procede a examinar el caso dominicano en relación con otros de la región.

Un esfuerzo comparativo previo sobre delitos e infracciones electorales entre los países latinoamericanos y del Caribe fue publicado a finales del siglo XX (Fernández y Ojesto 1998, con una actualización en el 2007). En él, los autores subrayan la complejidad normativa regional (pp. 1021) e, igualmente, manifiestan prudencia respecto al trato unitario entre los casos (pp. 1022) debido a la variabilidad de elementos entre una nación y otra. De hecho, esto explica que una conducta sea constitutiva de delito en un país, pero ésta misma puede ser considerada una falta electoral en otro. Aunque la ambición del estudio se extiende a todas las conductas delictivas y faltas electorales, los autores discuten un inciso específico relacionado con los sobornos electorales (Fernández y Ojesto 2007: 1034, inciso f). Una incipiente definición jurídica, relativamente estándar de la región, entiende la compra de votos como la solicitud directa o indirecta del voto de algún elector, o la inducción a la abstención a cambio de recompensas, dádivas, remuneraciones o promesa de éstas.

De este esfuerzo conceptual se destacan cuatro hallazgos con impacto regional. Primero, similar al caso dominicano, la compra de votos ha sido una conducta clasificada como crimen de forma consistente a lo largo de América Latina y el Caribe; ningún país ha considerado esta práctica como una falta electoral.

Segundo, al instaurar el ofrecimiento de recompensas en la definición, las normas han logrado distinguir jurídicamente la manipulación de electores mediante incentivos de la coacción o coerción de votantes. Esta diferencia, en la práctica, resulta relevante para identificar escenarios de violencia electoral, usualmente vinculados con la inestabilidad política de países en conflicto y post conflicto (Panić 2009).

Tercero, las características directa e indirecta de la transacción entre votantes y activistas contribuyen al entendimiento de la compra de votos como una tarea orquestada por intermediarios, pero con beneficios para los partidos políticos y los candidatos. Dicho rasgo respalda la premisa de movilizaciones nacionales robustas de votantes ideadas desde las cúpulas partidistas, pero ejecutadas por activistas (*brokers*), quienes ofrecen sus redes duraderas, basadas en la confianza a nivel personalizado con los votantes (Gallego y Wantchekon 2018, Davidson, Hicken y Weiss 2017, Larreguy, Montiel-Olea y Querubin 2017, Tawakkal et al 2017, Zarazaga 2014).

Cuarto, la distinción entre la inducción del voto a favor de algún partido o candidato y la compra de abstencionismo remite a otra práctica gradualmente sofisticándose en la región. Algunas publicaciones (Nichter 2008) han teorizado sobre este mecanismo inverso de manipulación de votantes; otros estudios empíricos (por ejemplo, Nieto 2018) han documentado la proliferación de esta práctica dentro de las interacciones entre activistas y votantes. De acuerdo con estos estudios, los intermediarios parecen estar listos para entregar recompensas a electores a cambio de votos o de cédulas de elector. La táctica aparentemente sigue un patrón de tres etapas. Inicialmente, los activistas identifican las jurisdicciones electorales ganables, competidas y

certeramente perdidas. Esta clasificación tiende a variar en función del tipo de elecciones (local, sub-nacional o general). Asimismo, este esquema les ayuda a administrar de forma eficiente el dinero de las campañas y no gastarlo en distritos electorales inalcanzables. Una vez asignadas esas categorías en cada distrito de interés, esos intermediarios dividen el terreno a nivel de casa-habitación en simpatizantes, indecisos y adversarios (*targeting*). Con ello, la operación clientelar emplea sus esfuerzos y dinero con más certeza de éxito, aunque posiblemente existen fracasos en algunos casos. Finalmente, en el terreno, los mediadores ofrecen y distribuyen los beneficios a los individuos a cambio de asistir a las urnas en el caso de simpatizantes, brindarles el voto favorable en el caso de indecisos o entregarles la cédula de los adversarios (véase Figura 2).

El éxito de la compra y coacción del voto está en la certeza que los operadores van a ser eficientes, si no como le referimos, el elector toma el dinero y vota por el partido de su preferencia (Lara y Diaz Santana, 2018). Para ello desarrollan diversas estrategias de control, el éxito de la compra del voto depende de los métodos que utilicen los operadores para cerciorarse que votarán por ellos. En México en el año 2000, FLACSO-México realizó un estudio sobre la compra y coacción del voto para el Instituto Federal Electoral, de las entrevistas recabadas se mencionaron innumerables estrategias, entre ellas mencionaron: a) que los representantes de los partidos políticos los observan cuando votan; b) que les toman foto al votar con un satélite (se aprovechan de la marginalidad); c) que después del conteo se llevan las urnas a hacer análisis de huellas y que si se percatan que no votaron por el partido, les piden que regresen el dinero; y d) que dan su palabra y como todos los candidatos son iguales, es lo mismo votar por cualquiera de ellos. En República Dominicana, de las entrevistas realizadas (OSC) comentaron que una de las prácticas es que el primer elector no deposita el voto, se lo da al operador en blanco quien lo tacha por el partido político y posteriormente se lo da al próximo votante para que lo deposite y le regrese una nueva boleta electoral en blanco, repitiendo esta operación dependiendo del número de personas que tengan comprometidas. Pero también comentaron que en otros casos, no hay necesidad de control. Mencionaron que algunos electores que reciben paga por el voto esperan hasta las 2 pm., a esta hora el voto se cotiza más alto.

Figura 2. Finalidad de la Entrega de Recompensas

		Jurisdicciones Electorales		
		Ganables	Competidas	Perdidas
Votantes	Simpatizantes		Compra de participación electoral	
	Indeciso	Compra de votos Compra de cédulas	Compra de votos Compra de cédulas	
	Adversarios		Compra de Cédulas	

Fuente: Autor

La Compra del Voto en los Sistemas Electorales Comparados de América Latina y el Caribe: Una Aproximación Teórica y Normativa

II. La compra del voto en los sistemas electorales comparados

Desde principio del año 2000, en América Latina se tiene un intenso intercambio, tanto normativo, como operativo, lo que ha propiciado beneficios por la aplicación de buenas prácticas. Un ejemplo lo tenemos en la configuración de la autoridad electoral en donde predominan los órganos autónomos y colegiados. Por lo anterior, esta sección hace un estudio comparado focalizado sobre la configuración normativa de las prohibiciones por la compra del voto. El estudio considera definiciones jurídicas de la compra de votos en las legislaciones de la región a partir de nueve dimensiones de análisis: a) la ley o el código que penaliza la compra de votos; b) las conductas sancionadas; c) el tipo de interacción entre los agentes involucrados; d) la finalidad de la recompensa; e) la temporalidad del intercambio; f) los agentes sancionados; g) el tipo de recompensa; h) el tipo y severidad de las sanciones; y g) la autoridad impartidora de justicia. Este análisis comprende 27 legislaciones latinoamericanas y del Caribe:¹¹ 14 de Centro y Sudamérica, 11 de El Caribe y dos norteamericanas. La selección de los casos fue un tanto arbitraria con la idea de desplegar un ejercicio de carácter más ilustrativo que exhaustivo.

La Tabla 2 muestra un panorama de la forma como las leyes definen jurídicamente y proceden contra la compra de votos en la región latinoamericana y del Caribe. En sentido general, todas las legislaciones coinciden en la gravedad de la conducta –al otorgarle un carácter criminal– pero no en la magnitud del castigo. Primero, todas las leyes establecen multas económicas, aunque las cantidades de dinero y sus criterios del cálculo muestran diferencias importantes. Por ejemplo, en Colombia y Anguilla estas sumas alcanzan hasta los 122 mil y 15 mil Dólares Americanos (USD) respectivamente, mientras que en República Dominicana y Brasil la multa no rebasa los 100 USD. En México y Panamá, la sanción económica es calculada a partir de la situación económica de cada perpetrador.

¹¹ Originalmente, este análisis incorporó 32 legislaciones; cinco de ellas –Barbados, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela– no sancionan la compra de votos en sentido estricto. Por lo cual, estos casos fueron excluidos de la discusión en esta sección. Las fuentes de este ejercicio, sin embargo, están reportadas en el Anexo 1. Además, este análisis incorpora el caso canadiense, el cual no pertenece estrictamente a la región latinoamericana. La razón de esta decisión responde esencialmente a las características comparativas de su legislación y su marco institucional con algunas naciones caribeñas.

Tabla 2. Legislación que tipifica la compra del voto

País	Ley que penaliza la conducta: (E)lectoral / (P)enal / Autoridad Impartidora de Justicia: (C)riminal /	Conductas sancionadas				Sanciones			Recompensa			Objetivo del soborno		Agente castigado		Tipo de interacción		Tiempos del intercambio		Total	
		Prometer	Entregar, pagar o	Ofrecer	Prestar	Prisión (hasta... meses) *	Multa económica (hasta... US\$) **	Otras Sanciones	Beneficios y	Dinero	Puesto de trabajo	Votar a favor de ...	Abstenerse de	Partido, candidato o activista de	Votante (recibir, aceptar, acordar)	Directamente	Indirectamente	Durante las campañas y las	Fuera de tiempo de campaña		
Anguilla	E	C	✓	✓	✓	✓	6	14,800	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Islas Caimán	E	C	✓	✓	✓	✓	12	2,400	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Dominica	E	C	✓	✓	✓	✓	6	1,850	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Bahamas	E	C	✓	✓	✓	✓	24	740	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Montserrat	E	C	✓	✓	✓	✓	6	740	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Bermuda	E	C	✓	✓	✓	✓	9	500	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Jamaica	E	C	✓	✓	✓	✓	60	549	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20

País	Ley que penaliza la conducta: (E)lectoral / (P)enal /	Autoridad Impartidora de Justicia: (C)riminal /	Conductas sancionadas				Sanciones			Recompensa			Objetivo del soborno		Agente castigado		Tipo de interacción		Tiempos del intercambio		Total
			Prometer	Entregar, pagar o	Ofrecer	Prestar	Prisión (hasta... meses) *	Multa económica (hasta... US\$) **	Otras Sanciones	Beneficios y	Dinero	Puesto de trabajo	Votar a favor de ...	Abstenerse de	Partido, candidato o activista de	Votante (recibir, aceptar, acordar)	Directamente	Indirectamente	Durante las campañas y las	Fuera de tiempo de campaña	
Guyana	E	C	✓	✓	✓	✓	12	311	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	20
Antig. y Barbuda	E	C	✓	✓	✓	✓	3	370		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Trinid. y Tobago	E	C	✓	✓	✓	✓	12	4,422		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Belice	E	C	✓		✓	✓	12	250	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	19
Brasil	E	C	✓	✓	✓		48	95		✓	✓		✓	✓	✓	✓				✓	14
Colombia	P	C	✓	✓	✓		60	122,078		✓	✓		✓	✓	✓	✓					13
Paraguay	E/P	C	✓	✓	✓		60	3,928		✓			✓	✓	✓	✓			✓		13
México ±	Esp	C	✓	✓			72	✓		✓	✓		✓	✓	✓				✓		12

País	Ley que penaliza la conducta: (E)lectoral / (P)enal /	Autoridad Impartidora de Justicia: (C)riminal /	Conductas sancionadas				Sanciones			Recompensa			Objetivo del soborno		Agente castigado		Tipo de interacción		Tiempos del intercambio		Total
			Prometer	Entregar, pagar o	Ofrecer	Prestar	Prisión (hasta... meses) *	Multa económica (hasta... US\$) **	Otras Sanciones	Beneficios y	Dinero	Puesto de trabajo	Votar a favor de ...	Abstenerse de	Partido, candidato o activista de	Votante (recibir, aceptar, acordar)	Directamente	Indirectamente	Durante las campañas y las	Fuera de tiempo de campaña	
Chile	Esp	C	✓	✓			36	3,513	✓	✓	✓				✓	✓			✓		1 2
Canadá	E	C			✓		60	3,965					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		1 2
Guatemala	P	C		✓			96			✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓		1 1
Panamá ±	E	E	✓				36	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓					1 1
El Salvador	P	C	✓	✓	✓		72			✓	✓		✓	✓							1 0
Costa Rica	E	C	✓	✓			12						✓	✓	✓						8
Uruguay	E	C	✓		✓		6			✓			✓	✓							8
Perú	P	C	✓				48						✓	✓	✓						7
Nicaragua	E	C					12						✓	✓	✓						6
Rep. Dominicana	E/P	E					24	877					✓								5

País	Ley que penaliza la conducta: (E)lectoral / (P)enal / Autoridad Impartidora de Justicia: (C)riminal /	Conductas sancionadas				Sanciones			Recompensa			Objetivo del soborno		Agente castigado		Tipo de interacción		Tiempos del intercambio		Total	
		Prometer	Entregar, pagar o	Ofrecer	Prestar	Prisión (hasta... meses) *	Multa económica (hasta... US\$) **	Otras Sanciones	Beneficios y	Dinero	Puesto de trabajo	Votar a favor de ...	Abstenerse de	Partido, candidato o activista de	Votante (recibir, aceptar, acordar)	Directamente	Indirectamente	Durante las campañas y las	Fuera de tiempo de campaña		
Honduras	E	C					72								✓	✓					5
Argentina	E	C					24		✓				✓								5
Total	27	27	2 1	18	17	11	27	19	1 2	2 0	1 8	11	2 5	2 2	23	19	12	12	16	12	

Fuente: Autor con datos de las leyes electorales y penales de la región latinoamericana y del Caribe (las fuentes de cada caso están reportadas en el Anexo 1) y de IDEA International, Electoral Justice Database (<https://www.idea.int/data-tools/data/electoral-justice>). Traducciones del autor.

Notas:

§ La categoría “autoridad impartidora de justicia” refiere a la autoridad de última instancia.

* Los datos de las multas económicas están reportados en Dólares Americanos (US\$), cuyos cambios de mercado fueron calculados por el autor entre el 10 y el 26 de marzo de 2021. Algunos códigos y leyes establecen multas económicas en función de *días/meses de salario mínimo vigente al momento del fallo*. Estas cifras provienen de fuentes externas a las legislaciones electorales: Brasil, hasta 15 días de salario mínimo, (R \$36.67 el día http://www.quiabalhista.com.br/quia/salario_minimo.htm); Chile, hasta 50 unidades tributarias mensuales [UTM] (CLP \$51.489,00 <https://www.prensadigital.cl/valor-utm-unidad-tributaria-mensual.html>); Colombia, hasta 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes (COP \$908,526.00 mensuales <https://www.salariominimocolombia.net>); República Dominicana, hasta cinco salarios mínimos del sector público (RD \$10,000 mensuales <https://www.cnss.gob.do/index.php/noticias/item/786-danilo-medina-dispone-aumento-salarios-sector-publico-y-pensiones-a-partir-del-primer-de-abril>); Paraguay, hasta 300 jornales mínimos (Gs. \$84.340 por jornal mínimo https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO2046_bdv18spk.PDF).

** El reporte de los meses de pena de prisión no incluye los criterios agravantes. La Ley Electoral de Chile establece las penas de prisión en función de categorías preestablecidas; el dato de 28 meses para la compra de votos responde a la categoría “presidio menor en su grado medio” http://www.juicios.cl/dic300/PRESIDIO_MENOR_EN_SU_GRADO_MEDIO.htm.

*** Otras sanciones incluyen la inhabilitación de ciudadanos para el desempeño de cargos públicos y el desapoderamiento de sus derechos políticos (*disenfranchisement*) para votar y ser votados, una vez convictos. Estas sanciones se reportan únicamente cuando existe una disposición expresa y directamente vinculada a la compra de votos.

± Las legislaciones de México y Panamá establecen la sanción económica de forma pecuniaria; es decir, a partir de días multa de acuerdo con la situación económica de cada individuo. En México, la sanción alcanza hasta 100 días multa, calculada en función de la percepción neta diaria del sentenciado al momento de consumir el delito (Código Penal Federal, Capítulo V, Sanción pecuniaria, art. 29); en Panamá, esta sanción alcanza hasta 365 días multa, calculada a partir del caudal, rentas, medios de subsistencia del procesado, incluyendo el nivel de gastos u otros elementos de juicio que el Tribunal considere apropiados; cuya suma no debe exceder el 50% del salario diario, si el implicado vive del producto de su trabajo (Código Penal de Panamá, Título III Las Penas, Capítulo I Clases de Penas, art. 48).

Como hemos comentado la compra del voto consiste en un intercambio en una relación asimétrica, que puede manifestarse mediante dinero, un bien material o hasta un beneficio. La configuración normativa es diversa, por ejemplo, en la República Dominicana, incorporan el término “soborno” en su definición legal, otras, como Brasil, se enfocan en la “oferta” de beneficios. Por otro lado, mientras que algunas leyes, como las del Este del Caribe, incorporan la interacción “indirecta” entre los políticos y los votantes en la compra de votos, otras, como la Argentina, incorporan el “engaño” al elector en esta definición. Finalmente, algunas leyes –en particular los casos del área de Centroamérica– penalizan la compra de votos únicamente con prisión, otras, como el caso de Colombia, establecen altas sanciones económicas además de los años de prisión.

La región de América Latina y el Caribe, en síntesis, no cuenta con un concepto jurídico unificado de la compra de votos. Si bien algunas leyes establecen con claridad atributos definitorios de la conducta, existen otras redacciones más ambiguas. En un contexto regional ¿Cómo la prohibición y sanción de la compra de votos en la República Dominicana se inserta en un contexto regional? ¿Qué componentes conceptuales de las leyes de la región resultan valiosos para la legislación dominicana? ¿Existen implicaciones de la definición sobre el procesamiento jurídico de la conducta en este país?

La pena de prisión para la compra de votos no está contemplada en ocho legislaciones de la región. La temporalidad de la pena en el resto de las leyes, no obstante, revela también disparidades interesantes. Entre los casos con penas severas, están Guatemala (ocho años), Honduras, El Salvador y México (seis años), encontramos otros países, como Anguilla, Dominica, Montserrat y Uruguay, con castigos moderados, cuya sanción no rebasa los seis meses de prisión para los perpetradores. En República Dominicana es una pena de seis meses a dos años.

La restricción para el ejercicio de cargos públicos y el desapoderamiento de derechos políticos de los ciudadanos para votar y ser votados (*disenfranchisement*) son sanciones vigentes contra la compra de votos en más de una decena de legislaciones –Anguilla, Bahamas, Bermuda, Islas Caimán, Dominica, Guyana, Jamaica, Montserrat, Belice, Chile, Panamá y Argentina. La ley jamaicana, incluso, establece la posibilidad de adicionar trabajos forzados a los presos durante el tiempo de encarcelamiento (art. 94, *The Representation of the People Act*, véase Anexo 1). Debo señalar que tanto la inhabilitación de trabajo en el servicio público como el *disenfranchisement* son sanciones ajenas a otros criterios agravantes de penas establecidos en las propias leyes. Este hecho, puede ampliar y diversificar las sentencias finales por compra de votos.

III. La Literatura sobre la compra de votos en República Dominicana

La compra de votos es un concepto discutido ampliamente entre la literatura especializada. Una vertiente de esta discusión se ha centrado en las características definitorias del fenómeno. Sin embargo, el estudio reciente sobre la distribución y la entrega de recompensas a cambio de votos en la República Dominicana no ha avanzado al mismo ritmo ni al mismo nivel de innovación

metodológica que el resto de la región latinoamericana.¹² En una exploración en motores de búsqueda académica especializados encontramos dos referencias relevantes: la encuesta Rendición de Cuentas Democrática y Relaciones Políticas (DALP por sus siglas en inglés) y el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP por sus siglas en inglés). Estos ejercicios, no obstante, son estudios regionales, cuyos intereses de investigación están enfocados en comparaciones entre los países de la región.

Primero, entre 2008 y 2009, la encuesta DALP entrevistó a expertos de 88 países, incluyendo la República Dominicana, sobre las promesas y entregas de bienes y servicios por parte de políticos a cambio del voto.¹³ Los encuestados evaluaron el esfuerzo de los candidatos y partidos políticos en la entrega de bienes como mecanismo para atraer votantes. El caso dominicano se ubicó en el sexto lugar de los países de toda la muestra. Mientras que el promedio general arrojó 12.1 puntos, la República Dominicana se ubicó en 17.6 puntos, por encima incluso del promedio de los países en vías de desarrollo, 13.4 puntos.

Segundo, LAPOP es un esfuerzo sistemático y riguroso que explora regionalmente el fenómeno de la compra de votos, incluyendo la República Dominicana desde 2005. Aunque sus hallazgos representan avances importantes, éstos omiten rasgos específicos del caso dominicano. La encuesta examina tres elementos, *i)* la exposición directa de los electores al ofrecimiento de dinero por parte de partidos políticos, candidatos y activistas a cambio del voto, *ii)* el nivel de influencia de estos intercambios sobre la decisión de los electores y *iii)* la exposición indirecta – por observación o conocimiento de otros casos– de entrega de dinero a cambio del voto. Este instrumento, por un lado, adolece de herramientas cualitativas, lo cual ignora la narrativa, los testimonios y la experiencia personal de los propios actores políticos y los ciudadanos al engancharse en el intercambio de bienes por votos. Por otro lado, aunque el planteamiento de las preguntas y el método de encuesta tradicional brindan consistencia temporal y sistematicidad comparativa a los resultados, existen planteamientos metodológicos innovadores que pueden implementarse en el caso dominicano, i.e. diseños experimentales.

Este proyecto inició en 2005, bajo el nombre de “Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática”, desarrollado de forma multidisciplinaria por la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, el Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS) y el Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM). En esencia, esta investigación fue articulada en ocho grandes secciones: democracia y valores, confianza institucional, corrupción política, justicia y seguridad, partidos políticos y sistema electoral, participación ciudadana, mujeres y política, y tolerancia. En ella, el rubro de clientelismo político es analizado como parte de la sección de valores democráticos y entiende este fenómeno como “la relación de subordinación fundada en el intercambio de beneficios y favores por lealtad y apoyo político de la clientela” (Brea et al 2005: 41). Esta investigación explora las actitudes clientelares entre la sociedad

¹² Uno de los esfuerzos incipientes (Brea, Duarte y Tejada 1995) se centró en una evaluación del estado de la democracia en República Dominicana. En él, los autores mencionan acciones clientelares sin profundizar en la magnitud ni las estrategias.

¹³ Duke University, Democratic Accountability and Linkages Project (DALP), ‘Expert Survey on Citizen-Politician Linkages’, p. 10, <https://sites.duke.edu/democracylinkage/files/2014/12/2008-01-democratic-linkages-survey.pdf> (acceso viernes 10 de abril de 2020).

dominicana a partir de tres preguntas, en función de qué tan de acuerdo o desacuerdo estaban los entrevistados con los siguientes planteamientos (Brea et al 2005: 42):

- 1) *Que la gente dé apoyo político a quienes les hacen favores y les reparten cosas (alimentos, cosas de la casa, arreglos de la vivienda),*
- 2) *Que un funcionario boronee, es decir, reparta favores económicos y otros beneficios a la gente que contribuyó para que llegara al gobierno, y*
- 3) *Cuando una persona llegue al gobierno emplee preferentemente a familiares, amigos y relacionados*

Este ejercicio encontró una alta y muy alta aprobación, 41% y 39% respectivamente, de los entrevistados respecto a la obligación de un patrón de proveer bienes y favores a cambio de lealtad, votos y apoyo político de sus clientelas. Mientras que el *amiguismo* o *familismo* fue percibido positivamente en solo 28%.

Si bien existen referencias al clientelismo en la República Dominicana en las encuestas nacionales subsecuentes de 2006 y 2008, ambas no incluyeron preguntas específicas sobre el fenómeno. No obstante, el esfuerzo de 2010 retomó el rubro de clientelismo con mayor profundidad. Además, este ejercicio de investigación fue levantado en la región latinoamericana y El Caribe, por lo que sus resultados tienen características comparativas. Este estudio incluyó las siguientes preguntas:

1) *En los últimos años y pensando en las campañas electorales, ¿algún candidato o alguien de un partido político le ofreció algo, como un favor, comida o alguna otra cosa o beneficio a cambio de que usted votara o apoyara a ese candidato o partido? ¿Esto pasó frecuentemente, rara vez, o nunca?*

- (1) *Frecuentemente*
- (2) *Rara vez*
- (3) *Nunca*

2) *Pensando en la última vez que esto pasó, ¿lo que le ofrecieron le hizo estar más inclinado o menos inclinado a votar por el candidato o partido que le ofreció ese bien?*

- (1) *Más inclinado*
- (2) *Menos inclinado*
- (3) *Ni más ni menos inclinado*

Entre los hallazgos más relevantes, el estudio de 2010 encontró que, comparativamente, la República Dominicana encabeza la región con un promedio de 18.4% de entrevistados quienes admitieron haber estado expuestos a ofertas clientelares por parte de partidos políticos. Esto quiere decir que los dominicanos reciben en promedio más ofertas clientelares durante las campañas electorales que las personas de los otros países. Otro hallazgo importante es que el género y la edad de los entrevistados son variables estadísticamente relacionadas con la exposición de ofertas clientelares. Esto es que la proporción de mujeres y personas de mayor edad reportan menos exposición de ofertas que los hombres y las personas más jóvenes.

Finalmente, al grupo de entrevistados quienes admitieron haber recibido ofertas clientelares, se les preguntó adicionalmente si este hecho había influido en su voto. La mayoría de ellos indicó que había estado menos inclinado a votar por el partido político oferente. Aunque este dato podría presentar el sesgo de la deseabilidad social.

En suma, dos series de encuestas nacionales no pueden caracterizar con precisión la compra de votos en la República Dominicana. Dada la persistencia de relatos sobre una distribución masiva de recompensas durante las elecciones presidenciales y congresuales extraordinarias de 2020, un estudio nacional con técnicas mixtas y metodologías innovadoras resulta imperativo. Además, estos esfuerzos de investigación adolecen de discusiones conceptuales sobre el fenómeno. Es hecho resulta problemático dado el estado del arte entre la literatura especializada internacional. De hecho, los autores apuntan que “a pesar de la importancia del clientelismo en la práctica política dominicana [...] el Latinobarómetro de las Américas no había hecho en rondas anteriores preguntas específicas al respecto [...]” (Morgan, Espinal y Seligson 2010: 215).

Existen diferencias latentes entre los autores respecto al entendimiento de la compra de votos. Para retratar estas discordancias sobre el concepto, empleamos el marco de análisis de Nitcher (2014) basado en cuatro dimensiones: la temporalidad del intercambio, las características de la transacción, el tipo de recompensa y la confirmación del sentido del voto.

En esta sección, utilizamos dicho marco analítico para revisar conceptualmente el manejo de la compra de votos entre la literatura. Empero, ampliamos los estudios analizados y complementamos los atributos propuestos originalmente por Nitcher (2014). De esta forma, evaluamos un total de nueve atributos conceptuales de la compra de votos de 33 estudios publicados entre 1981 y 2020. Con ello, buscamos: a) diferenciar la compra de votos de otras formas de intercambios clientelares; y b) identificar las diferencias clave en cómo estos estudios emplean la definición. Esta sección está organizada de la siguiente forma. Primero, discutimos las diferencias principales entre la compra y coacción de votos. Posteriormente examinamos las diferencias entre mecenazgo, política redistributiva, gasto público sesgado (*pork-barrel*) respecto al clientelismo político.

Aunque todos estos términos implican intercambios entre actores políticos y ciudadanos, algunos de ellos no siempre están contemplados como ilícitos. El clientelismo político ha modificado sus patrones originales, si bien, éste era considerado una relación de intercambio asimétrico, ahora se presentan casos en donde el “cliente” mantiene cierto nivel de autonomía e independencia y su relación pasa ser un intercambio (H. Corrochano, 2002: 137-139). Ello mismo nos relataron algunos de los entrevistados en República Dominicana (OSC y académicos). Aunque son grupos en marginalidad, ellos determinan a quién le dan el apoyo y muchas veces buscan la forma de tener mayores beneficios, su voto vale más en elecciones competidas y, como lo comentamos anteriormente, después de las 2 pm del día de la elección se cotiza más alto.

Si bien las estrategias clientelares pueden traducirse en éxito en las urnas, éste no es necesariamente su principal objetivo. Las distribuciones de beneficios no se restringen a tiempos

electorales; sin embargo, éstas suelen intensificarse durante campañas. Estas similitudes explican en cierta medida el manejo indistinto que la literatura ha hecho de todos ellos, al grado de generar incluso confusiones en su definición (Nichter 2014: 318). Para resolver este problema, el autor desarrolla un marco analítico para revisar los atributos conceptuales de un conjunto de estudios sobre la compra de votos, los cuales serán una referencia para plantear un escenario de su dimensión.

Entre los distintos esfuerzos académicos por definir la compra de votos, destacan un par de estudios influyentes (Schaffer y Schedler 2007). Guiados por estos planteamientos, publicaciones subsecuentes han subrayado cuatro dimensiones de atributos definicionales de la compra de votos: la temporalidad del intercambio, las características de la transacción, el tipo de recompensa y la confirmación del sentido del voto. Hemos seleccionado 33 publicaciones para evaluar cómo estos atributos influyen en la construcción conceptual con la finalidad de contribuir con estudios subsecuentes sobre el uso del término compra y coacción del voto.

Guiada por Nichter (2014: 317), la Tabla 3 muestra el balance general de las cuatro dimensiones de atributos definicionales empleados por los autores de la muestra. Debo señalar que estos estudios no son, de ninguna manera, una muestra representativa de la literatura sobre compra de votos. De hecho existe cierta arbitrariedad en nuestra selección. El objeto de este análisis es ilustrar la pluralidad de definiciones utilizadas por los estudios. Siendo flexibles con el manejo de los atributos por parte de los autores, consideramos oportuno incluir atributos explícitos e implícitos en el análisis. Al final de las filas y columnas ofrecemos un recuento de todos éstos para visualizar numéricamente la pluralidad de dichas definiciones, así como el valor otorgado a cada atributo por los autores. Sin embargo, dichos datos no deben tomarse como una medida. Con la información señalada buscamos generar una discusión más amplia para aspirar a una definición consensada.

Tabla 3. Atributos conceptuales –explícitos e implícitos– de la compra de votos en estudios académicos

<i>Estudio</i>	<i>Temporalidad del trato</i>	<i>Rasgos de la transacción</i>	<i>Tipo de recompensa</i>						<i>Confirmación del sentido del voto</i>	<i>Total</i>
	<i>Durante campañas</i>	<i>Contingente</i>	<i>Dinero en efectivo</i>	<i>Bienes y servicios</i>	<i>Comida y bebidas</i>	<i>Promesas de</i>	<i>Programas públicos</i>	<i>Otras recompensas</i>	<i>Estrategias dentro o en los alrededores de las mesas electorales</i>	
Greene (2016)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
Díaz-Santana (2002)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
Jensen y Justesen (2014)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	9
Gans-Morse et al (2014)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		8
Albertus (2013)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		8
Birch (2008)	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	8
Schaffer y Schedler (2007)	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	8
Cornelius (2000)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	8
Larreguy et al (2016)	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		7
Hidalgo y Nichter (2015)	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		7
Carlin y Moseley (2014)	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	7
Desposato (2007)	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	7
Pieters y Jonker (2007)	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	7
Lehoucq (2007)	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	7
Brusco et al (2004)	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	7
Mares (2018)	✓	✓	✓	✓	✓			✓		6
Devadoss y Luckstead (2016)	✓	✓	✓	✓	✓			✓		6
Schaffer y Baker (2015)	✓	✓	✓	✓	✓			✓		6
Valenzuela (2002)	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Van Ham y Lindberg (2015)	✓	✓	✓	✓				✓	✓	6
Çarkoğlu y Aytaç (2015)	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Cruz (2013)	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6

Estudio	Temporalidad del trato	Rasgos de la transacción	Tipo de recompensa						Confirmación del sentido del voto	Total
	Durante campañas	Contingente	Dinero en efectivo	Bienes y servicios	Comida y bebidas	Promesas de	Programas públicos	Otras recompensas	Estrategias dentro o en los alrededores de las mesas electorales	
Gonzalez et al (2012)	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Baland y Robinson (2007)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Stokes (2005)	✓	✓	✓	✓	✓				✓	6
Cantu (2019)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Finan y Schechter (2012)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Lippert-Rasmussen (2011)	✓	✓	✓	✓					✓	5
Hicken (2007)	✓	✓	✓	✓					✓	5
Serra (2015)	✓	✓		✓		✓	✓			5
Vicente y Wantchekon (2009)	✓	✓	✓					✓		4
Cox y Kousser (1981)	✓	✓	✓					✓		4
Cinar (2016)	✓	✓		✓		✓				4
Aspinall et al (2017)	✓	✓	✓	✓				✓		4
Vicente (2014)	✓	✓	✓							3
Meechan (2020)	✓	✓	✓							3
Wang y Kurzman (2007)	✓	✓	✓							3
Total de atributos	37	37	35	32	22	14	13	18	19	

Fuente: Nichter (2014: 317), ampliado y complementado por el autor.

Alrededor de un tercio de los estudios integran a la discusión la coacción del voto. Este hecho puede explicarse porque la compra del voto significa un intercambio de dinero o en especie y la coacción del voto se puede presentar en diversas conductas, desde la manipulación religiosa que en algunos países está prohibida hasta las amenazas de quitarles los programas sociales si no votan por el partido en el gobierno (FLACSO, 2001). Tanto las definiciones más estrictas (Cinar 2016, Wang y Kurzman 2007) como las más amplias (Greene 2016, Díaz-Santana 2002, Gans-Morse et al 2014) discuten ambos conceptos. Este hecho resulta interesante ya que mecanismos coercitivos de movilización electoral están vinculados con actos de presión,

amenazas o violencia (Abocejo 2015, Daxecker 2014). Van Ham y Lindberg (2015), de hecho, visualizan una contraposición entre la distribución de recompensas y los métodos coercitivos para manipular votantes. Mientras que el intercambio de bienes materiales por votos implica un sistema de incentivos, la intimidación y la diseminación de temor restringe los incentivos del votante (Birch 2008). Este último escenario contradice la naturaleza de un acuerdo clientelar. Sospechamos, entonces, que aquellos estudios de la parte inferior de la Tabla 1 entienden la coacción de votos como métodos no relacionados con el clientelismo electoral; ello explica potencialmente su cautela en el tipo de recompensas como atributos. Por el contrario, aquellos estudios de la parte alta de la misma tabla entienden la coacción de votos como actos en los cuales los votantes, aun recibiendo recompensas, tienen pocas posibilidades reales de rechazar el acuerdo clientelar.

En general, la Tabla 3 sugiere tres características constitutivas de la compra de votos: a) la temporalidad del intercambio confinada a campañas electorales; b) el carácter contingente de la transacción, y c) dinero en efectivo, bienes y servicios como recompensas más comunes. En relación con el primer punto, Nichter (2014) argumenta que la temporalidad del intercambio es de hecho el atributo distintivo que define la compra de votos. 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 (Lehoucq 2007, Hicken, 2007). Para Schaffer (2007), incluso, la compra de votos es el último esfuerzo de partidos y candidatos para manipular los resultados electorales. Estos argumentos confirman que la temporalidad de la entrega de beneficios distingue la compra de votos del mecenazgo y el gasto público sesgado (*pork-barrel*). En síntesis, los estudios coinciden que la compra de votos implica la distribución de beneficios selectivos durante las campañas electorales, particularmente días cercanos y durante las votaciones.

Referente al segundo punto, la compra de votos condiciona la entrega de beneficios a conductas de los votantes. Este hecho supone que 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. Este hecho contrasta, por ejemplo, con los programas sociales (*conditional cash transfers*; Linos 2013, De la O, 2013). Una vez que los beneficiarios están adscritos al programa, las entregas suelen ser periódicas. Garantizar el apoyo en las urnas por parte de esos beneficiarios requiere de otras estrategias ilícitas. Aun siendo plausible, retirar los beneficios de un programa social a los electores bajo el argumento de no apoyar políticamente al partido en el poder no es una causa válida. Por consiguiente, los intercambios clientelares derivados de programas sociales no son contingentes debido a que los mismos beneficiarios reciben recompensas sistemáticamente.

Con respecto a las recompensas repartidas entre los votantes, 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 (véase la Tabla 3). Contrariamente, existen divergencias notorias en relación con la distribución de comida, bebidas, así como promesas y programas públicos. Este hallazgo fortalece aún más la distinción entre el mecenazgo, el gasto sesgado (*pork-barrel*), el clientelismo político y la compra de votos. Las promesas de empleo –

particularmente cargos públicos— a cambio de apoyo electoral se acercan más al mecenazgo que a la compra de votos (Stokes et al 2013). Nichter (2014), discute algunos ejemplos de cómo las promesas de empleo, en ciertos contextos, pueden representar compra de votos de forma indirecta (Schaffer y Schedler 2007, Baland y Robinson 2007, Brusco et al. 2004). Similarmente, existe una controversia respecto a entender los programas públicos como recompensa de la compra de votos, aunque una mayoría excluye este atributo de la definición general.

Finalmente, existe un desacuerdo en nuestra última dimensión de atributos. Mientras más de la mitad de estudios entienden la verificación del sentido del voto como parte de la definición, el resto la omite. Recientes discusiones respecto a si la compra de votos refiere en realidad a compra de participación electoral (Nichter, 2008) han dividido a los investigadores. Con el fin de garantizar que los votantes comprados realmente cumplen su parte del trato en las urnas, un grupo de académicos sostiene que las maquinarias partidistas implementan estrategias de monitoreo de votantes en las urnas (Holland y Palmer, 2015, Stokes 2005). Sin embargo, los partidos deben superar la secrecía del voto. Por ello, algunos autores (Larreguy et al 2016, Hildago y Nichter 2015, Kiewiet y Nickerson 2014, Nichter, 2008) sugieren que éstos ofrecen recompensas esencialmente a votantes afines al partido. Derivado de ello, su trabajo se centra en garantizar la participación electoral de esos votantes más que en asegurar el sentido del voto. Por el contrario, evidencia de México (Mercado, 2013) y África (Vicente, 2014) han confirmado dos mecanismos de verificación para superar la secrecía del voto. Existen algunas estrategias, como dar la boleta con el voto ya tachado o en México las denuncias sobre el empleo de niños, quienes haciéndose pasar por hijos de los electores, entraban a la casilla con ellos y testificaban el sentido del voto de los electores. Una vez realizada la estrategia de verificación, los votantes reciben sus recompensas. Por otro lado, en Sao Tome, África, y también en México, activistas solicitan fotografías de las boletas electorales con el voto marcado a los votantes cooptados. En República Dominicana, la JCE publicó una resolución que prohibía el uso de cámaras fotográficas, celulares, computados, bultos y armas en los colegios electorales, la medida tenía como objeto “garantizar el secreto del voto establecido en la Constitución” (Resolución 63/2016).

Así pues, la definición de compra de votos propuesta por Nichter (2014) parece ilustrar sistemáticamente estos atributos. La compra de votos es la distribución de recompensas entre individuos o pequeños grupos durante elecciones como intercambios contingentes por votos. Las recompensas incluyen dinero en efectivo, bienes materiales (incluidos alimentos y bebidas) y servicios. Por ejemplo, en República Dominicana, diversos candidatos presentaron en sus informes de gastos de campaña en 2020 compras de alimentos. No sabemos si estos bienes fueron usados para condicionar el voto o fueron utilizados como insumo proselitista, es decir paquetes con propaganda electoral acompañada con alimentos no procesados.

En síntesis, este análisis lo que pretende es impulsar los estudios de compra del voto en el contexto dominicano. Si bien es cierto que es una práctica permanente, también lo es la carencia de estudios que revelen las diversas estrategias y su prevalencia en los procesos electorales. Si bien la selección de estudios analizados es más ilustrativa que representativa, nos da luz sobre las dimensiones y atributos definicionales de los conceptos en cuestión. Sin embargo, este análisis no nos permite conocer cómo los investigadores se han aproximado al problema

metodológicamente, qué tratamiento ha recibido la compra de votos frente a otros fenómenos, ni qué disciplinas científicas han estado involucradas en la proliferación del conocimiento.

El mecenazgo político (también conocido como paternalismo) supone la existencia de una estructura -usualmente gubernamental- destinada a patrocinar grupos sociales para moldear las preferencias ciudadanas respecto al régimen político (Eisenstadt y Lemarchand, 1981). Esta estructura y dichas estrategias de distribución de beneficios pueden fortalecerse mediante regulaciones, políticas y programas públicos. El gobierno corporativista de México a mediados del Siglo XX es un buen ejemplo de ello. La República Dominicana no estuvo ajena a este fenómeno, Graham afirmaba que la figura paternalista era muy fuerte en la era previa a la transición democrática, tanto es así que se gobernaba “como un omnisciente cacique constitucional” (2011: 49-50). Aunque el mecenazgo político puede ofrecer éxito en las urnas al partido en el poder, el objetivo primordial de la distribución de beneficios es el control y la preservación del poder político. Esta se vislumbra pues como una de las diferencias más importantes entre la compra y coacción del voto, y el mecenazgo. Otra diferencia importante entre ambos términos radica en el monitoreo de ciudadanos. A pesar de que la estructura gubernamental permitiría implementar mecanismos efectivos de verificación de cumplimiento de los apoyos, raramente la estrategia de mecenazgo ejecuta dichos mecanismos, salvo condiciones y en contextos concretos.

La política redistributiva refiere a la distribución estratégica de bienes y servicios gubernamentales a grupos selectos de ciudadanos (Diaz-Cayeros y Magaloni, 2003, 2004). Estas entregas pueden darse en una extensa diversidad de formas. Entre ellas, pueden mencionarse los proyectos de infraestructura y obra pública, así como políticas públicas asistenciales, las cuales la literatura ha denominado transferencias monetarias condicionadas (*conditional cash transfers*, i.e. Espindola, 2014, Linos, 2013, De la O, 2013). El mandato instrumental de los gobiernos implica el abastecimiento de bienes servicios para garantizar seguridad pública, económica y jurídica; sin embargo, la política redistributiva es clientelar en la medida que sus metas desatienden este mandato instrumental y se enfocan en recibir apoyo político de corto plazo. Es por ello, que existe una línea difusa que divide la distribución legítima gubernamental y las transacciones clientelares entre gobiernos y ciudadanos.

El gasto público sesgado (*pork-barrel*) remite al cabildeo para desarrollar proyectos públicos focalizados en circunscripciones de ciertos legisladores (Lancaster 1986). La aprobación del gasto para estos proyectos y obra pública está determinada a menudo por las promesas de campaña hechas por los legisladores más que por estudios de la necesidad de los proyectos y obras. Por consiguiente, las mayorías partidistas en los congresos suelen jugar un rol importante en estas decisiones legislativas. Particularmente en sistemas políticos de reelección inmediata, esta estrategia genera incentivos tangibles y directos a los legisladores para impulsar proyectos y obras. Similar a la política distributiva, el gasto público sesgado emplea recursos públicos per a diferencia de la anterior, éste utiliza primordialmente dinero y la aprobación de leyes. Derivado de estos aspectos, a diferencia de la compra de votos, el gasto público sesgado representa una estrategia lícita de persuasión de electores mediante distribución de bienes y servicios públicos.

En República Dominicana este tema también llegó a discutirse en el escenario público. Vázquez y Contreras (2016) afirmaban que ese fenómeno era una “presunción generalizada de la población dominicana” y más cuando la oposición sistemáticamente lo denunciaba. A lo anterior agregaban que esa preocupación llegó a ser un mito y que en cada elección que ganaba un partido político “tenía el sello indeleble del uso de los recursos del Estado como elemento explicativo del triunfo”. En su artículo citan una presentación del profesor Pavel Isa elaborada para el primer Foro de Negocios del año 2016, en el demostró que, en los años 2008 y 2012, ante la debilidad institucional subió el gasto público expandiéndose de manera preocupante, lo que generó “ganancias electorales”, a lo anterior llamó la “teoría del desguañangue”. En su planteamiento comentó que el gasto público en años electorales se acelera a principios de año y declina pasando elecciones. En cambio, en año no electoral, el gasto público se concentra en el último semestre del año (2016: 413-414). Interesante también es el artículo de Benito Sánchez en donde señalaran innumerables datos sobre el aumento del gasto público en elecciones, uno que es sorprendente fue el aumento del gasto social dos meses antes de las elecciones del 2006 que fue superior al 77% en relación con el año anterior (2019: 10).

Fundamentalmente, el clientelismo político implica una distribución de beneficios continuos que se extiende más allá de tiempos electorales (Nichter 2014). Adicionalmente, éste supone una relación interpersonal sólida y duradera entre clientes y patrones; de lo contrario, ambos tendrían incentivos negativos para abortar de la transacción. Los patrones no tendrían la garantía de que los clientes los apoyarán políticamente una vez entregado el beneficio; conversamente, los clientes no tendrían garantía de recibir las recompensas prometidas una vez culminado el apoyo. Esta diferencia es claramente ilustrada por Roniger (1994) quien define clientelismo como el vínculo voluntario, recíproco, personal, entre individuos de estatus desigual quienes intercambian bienes y servicios en una relación que involucra afectividad, está basada en normas de reciprocidad y obligación y se desarrolla a través del tiempo mediante una amplia serie de interacciones (Hilgers 2008: 125). Una de las diferencias fundamentales entre la compra y coacción del voto y el clientelismo político radica en este tipo de vínculo; mientras que para la compra de votos es una condición suficiente pero no necesaria, para el clientelismo es una condición necesaria y suficiente para garantizar apoyo político de los clientes.

En suma, la discusión previa nos ayuda a entender las diversas –en ocasiones ambiguas y contrastantes– definiciones académicas empleadas para referir a la compra de votos frente a otros términos colindantes (Nichter 2014). Si bien una serie de similitudes explican la complejidad de estas distinciones, existen atributos definicionales que contribuyen a diferenciarlos. Una ambición teórica radicaría en compartir un concepto sistematizado común de la compra de votos. En la siguiente sección, nos encargamos de discutir dichos atributos y examinar la forma como algunos estudios emplean este concepto.

Aproximación a la percepción de la compra del voto en República Dominicana

IV. La compra del voto: una visión de los actores

Este apartado se desarrolla con base a entrevistas realizadas a actores políticos, sociales y académicos de la República Dominicana. Es oportuno aclarar que la recopilación de la información tiene un carácter exploratorio, las entrevistas es una técnica de investigación social aplicada de carácter cualitativo, por ello no tienen un carácter representativo, solo indicativo. Una premisa general es la coincidencia de las personas entrevistadas que consideraron que la compra del voto es un problema en la República Dominicana que requiere atención inmediata. La impresión inicial de la compra del voto varía, entre los que opinan que el fenómeno es problema de cultura política que se ha normalizado (representante de partido medio y minoritario), hasta el otro extremo que lo considera grave por la afectación a la ruptura de la equidad política y las fuentes del financiamiento irregular (OSC) “el político no saca el dinero de su bolsa para comprar el voto, alguien se lo da”. La compra del voto no es un fenómeno nuevo, existe desde la década de los 80’s (representante de partido medio), el problema es que “no existe voluntad política para erradicarlo, con el esquema actual se sienten cómodos” (OSC). La compra del voto es una circunstancia que se da generalmente en sectores de marginalidad, en donde se aprovechan de la ignorancia y la pobreza “es un voto de necesidad” (funcionario electoral), por eso a veces está “amarrado al clientelismo” (OSC).

De acuerdo con algunos de los entrevistados la compra del voto se desarrolla por medio de “operadores” que conocen el terreno electoral “zafra electoral” y saben quienes son los votantes susceptibles de aceptar dinero a cambio del voto. En algunos casos ellos mismos calculan el dinero que necesitan para obtener un número determinado de votos (OSC), además de ser muy ingeniosos para encontrar el mecanismo más efectivo para la compra del voto (representante partido medio). El problema tiene una gravedad adicional, porque hay casos que los mismos electores “subastan” su voto y acceden con el partido que les paga un precio más alto, “la compra del voto es un mercado” (académico). Una impresión que se advierte en República Dominicana es que el precio de la compra del voto va creciendo al paso del tiempo “cada día la compra del voto se pone más cara, hasta 5 mil pesos te piden” (representante de partido mayoritario).

El precio más alto del costo del voto se da en elecciones competidas o después de las 2 pm del día de la elección en donde los “operadores” tienen que ir por los electores a su casa (OSC y representante de partido medio), o son los mismos votantes que lo solicitan “en barrios pobres ya te piden dinero, algunos de ellos se esperan hasta las 2 de la tarde para que su voto valga más” (representante de partido mayoritario y OSC). En otros casos, los “operadores” buscan afanosamente obtener el mayor número de votos para el candidato que representan “andan con saco y funda de papeleta dando dinero” (académico). El día previo a la elección desarrollan su último esfuerzo por conseguir el mayor número de votos “noche de cacería, pero en lugar de un arma traen un maletín” (OSC). Participación Ciudadana ha documentado hechos en los que un

partido obtiene miles de votos en lugares donde en la elección pasada no tenía electores, como también encontraron que la compra del voto es más intensa en elecciones municipales (OSC). Un fenómeno adicional es la compra de cédulas (OSC y representante de partido intermedio). En esta labor los “operadores” políticos hacen un diagnóstico de la zona para identificar a los votantes que claramente votarán por un partido político o candidato opositor a quien representan. De cierta manera, la compra de cédulas puede ser más efectiva porque garantiza que no se tendrán votos en contra, en cambio la garantía de la compra del voto dependerá de los mecanismos que utilicen para controlar al elector. A diferencia de la compra del voto, la compra de cédula se podría estimar, la mecánica sería determinar el número de personas que después de la elección van a la JCE a renovar su cédula (OSC).

El problema de la compra del voto para la democracia representativa son las consecuencias sociales y políticas. En el primero de los casos, “los pobres embargan su conciencia y no se dan cuenta”, por ello no se deben aceptar regalos porque se obligan a corresponder “son muy pobres para ser recíprocos”, y al no tener que otorgar a cambio, lo único que les queda es dar su “dignidad” (autoridad electoral). Lamentablemente a veces es una consecuencia de la pobreza “la gente a veces piensa con el estómago, si no tienes para comer tomas lo que te den por el voto” (representante de partido medio). Ante esa circunstancia es necesario iniciar un programa nacional de cultura cívica que contribuya a disminuir la compra del voto (académico). El evitar la compra del voto no es una labor imposible, en las últimas elecciones detectaron que los jóvenes “ya no se dejan comprar el voto” (OSC).

El problema político de la compra del voto se manifiesta en la limpieza del proceso electoral y las afectaciones que al tener un vicio de origen pueden tener múltiples consecuencias, como recibir dinero ilícito, del narcotráfico (OSC), o de empresas que posteriormente quieren que su contribución se refleje en contrataciones de obra y servicios públicos (académico). Algunos consideraron la compra del voto como “un cáncer” que desde hace años está presente en las elecciones (OSC) y que están teniendo un efecto devastador al sistema electoral dominicano, con un agravante, que a veces la compra del voto se da con financiamiento público (representante de partido medio).

Los casos en República Dominicana que se judicializaron por compra del voto como anteriormente lo comentamos fueron dos, aunque hay que reconocer el esfuerzo realizado por la Fiscalía Electoral, estos en relación con el posible número de casos tiene una desproporción manifiesta. Uno de los problemas es la impunidad, por ello el fenómeno se presenta de manera reiterada “el problema es que no hay consecuencias” (representante de partido medio). Un tema que viene a abonar la sensación de impunidad es la normalidad como se desarrolla, por ejemplo, el día de la jornada electoral diversos partidos tienen casas enfrente de los colegios electorales en las que operan la compra del voto y la policía electoral las tolera, no existe precedentes en donde se solicite por parte del fiscal orden de cateo y el juez lo conceda (OSC).

A lo anterior agregaron que la compra del voto también es una responsabilidad de la JCE y que esta no ha desarrollado acciones para combatirla (OSC). Al respecto, nos permitiremos disentir, la compra del voto tiene que ser una responsabilidad de la Fiscalía Electoral, por eso está

tipificada como delito por su gravedad en el entorno electoral, la JCE difícilmente puede abrir una investigación de oficio, podrían acusarla de parcialidad. La autoridad electoral puede contribuir para desarrollar programas de fortalecimiento de la cultura cívica y democrática y dejar a la Fiscalía Electoral la responsabilidad de la procuración de la justicia penal electoral. Para ello es viable la propuesta que en las entrevistas plantearon miembros de OSC, en el sentido que la Fiscalía Electoral debe fortalecerse, nombrando un fiscal especializado en la materia y por un periodo fijo, que se le dote de personal de carrera que actúe sin temores de ser despedido por aplicar la ley. Un tema que también mencionaron es sobre el papel de la observación electoral nacional e internacional, la cual ayuda a disminuir la compra del voto.

Un aspecto un tanto especial es la referencia que realizó un representante de Participación Ciudadana haciendo un planteamiento interesante: ¿qué pasaría si en los barrios marginales durante las campañas se elimina la compra del voto?, su respuesta fue que por lo menos los ciudadanos reclamarían y en algunos casos exigirían una contraprestación. Para responder a esta pregunta, también nos tendríamos que cuestionar ¿qué valor le dan esos grupos vulnerables al voto? Estas preguntas son muy importantes de responder antes de desarrollar una política pública de fortalecimiento a los valores de la cultura cívica.

Para cerrar este tema, de las entrevistas surgió un tema que tiene una relación estrecha con la compra del voto, como es el clientelismo político. Es cierto que son dos fenómenos son diferentes, pero también lo es, que en innumerables variables que lo componen comparten similitudes. La literatura de clientelismo en República Dominicana establece marcos conceptuales suficientes para dar una referencia del fenómeno (véase Benito Sánchez, 2019), diferente es el caso de la compra del voto, que son, como ya lo mencionamos es esporádica la literatura de compra del voto. En las entrevistas señalaron que, para combatir la compra del voto, al mismo tiempo se debe tener una estrategia para debilitar al clientelismo, pues ambos se consideran “un mal estructural” que está inmerso en la cultura de un sinnúmero de ciudadanos (OSC y academia). La compra del voto y el clientelismo político se desarrolla por caudillos regionales que compran el apoyo, tienen amplio control social de su región y se van adaptando a los cambios sociales y políticos (academia). En efecto los entrevistados tienen razón, para combatir la compra del voto se debe considerar una estrategia integral que contemple al clientelismo.

El Desempeño Institucional Contra la Compra de Votos en la República Dominicana: Una Revisión en el Marco de las Elecciones 2020

V. Un acercamiento al combate a la compra del voto por actores institucionales y sociales

Una vez revisadas, histórica y comparativamente, la prohibición y la sanción normativa de la compra de votos, en esta sección se hace un análisis del procesamiento institucional que se les dio a estas conductas en las elecciones de 2020. Esta elección puede considerarse como el primer precedente para combatir la compra del voto, ello sustentado en la creación de la Fiscalía electoral¹⁴ que tuvo un impacto directo en dos aspectos centrales para disminuir el fenómeno señalado. Primero responsabilizar a una instancia del tema y con ello iniciar un proceso de procuración de justicia penal electoral; y segundo, especializar la justicia penal electoral, haciendo competente al Tribunal Superior Electoral de la impartición de sanciones. Sólo Panamá y República Dominicana establecen en su legislación que el proceso judicial es responsabilidad de la máxima autoridad jurisdiccional, ello tiene la ventaja que son jueces especializados en la materia electoral y penal los que tienen que resolver bajo una sensibilidad que la establece el hecho y su impacto en las elecciones. En los otros países latinoamericanos, la judicialización se realiza ante jueces ordinarios, quienes conocen de toda clase de delitos y generalmente solo ven el hecho bajo la visión del Derecho Penal cuando tiene que ser dual.

Las elecciones del 2020 representaron un gran reto para la Procuraduría Especializada en Crímenes y Delitos Electorales y para el Tribunal Supremo Electoral. Aunque la reforma se publica en el 2019 de la nueva Fiscalía tuvo que pasar un año para su creación. Unos días antes de la jornada electoral municipal extraordinaria del 2020 se creó la institución al seno de la Procuraduría General de la República, lo que ocasionó una fuerte tensión y más cuando el TSE no tenía nombrado a los magistrados que serían responsables de atender los hechos que le presenten. Un proceso de implementación de esta naturaleza requiere elaborar un modelo de gestión (de operación) para definir responsabilidades, capacitar a los responsables de su operación, tomar decisiones sobre presupuestos, costos y acciones de operación, por ejemplo, al ser audiencias públicas, la sala que tenía el TSE para resolver juicios judiciales electorales se debería de compartir para audiencias de temas penales. A continuación, referiremos la responsabilidad que desarrolló cada Institución relacionados con la compra del voto que se agrupará de la siguiente forma: a) los mecanismos de recepción de denuncias y las actuaciones ministeriales de la misma Procuraduría Especializada; b) las sentencias del TSE; c) las iniciativas de la organización civil Participación Ciudadana (PC).

¹⁴ Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19 (véase Anexo 1, punto 17. República Dominicana).

Procuraduría Especializada en Crímenes y Delitos Electorales

La evaluación del desempeño de la Procuraduría Especializada para la Investigación y Persecución de los Crímenes y Delitos Electorales está sustentada en su Informe con Ocasión de las Elecciones 2020 (documento inédito). La creación de esta agencia tiene sustento en el art. 289 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral No.15-19 y está regida por la Ley Orgánica del Ministerio Público No.133-11. Su adscripción estructural jerárquica a la PGR es mediante la Dirección General de Persecución del Ministerio Público. Su ámbito de actuación está determinado por la investigación y persecución de las infracciones de acción pública, tipificadas, sancionadas y sometidas a proceso, de conformidad con la normatividad reguladora de la materia electoral.¹⁵ Un tema que llama la atención en República Dominicana, es por qué si desde 1926 existe la figura de los delitos electorales, nunca se había presentado una denuncia penal electoral. En los últimos 20 años en el país, algunos de los procesos electorales han generado alta tensión y una de esas causas de denuncias públicas era la compra del voto.

Un aspecto polémico del funcionamiento de esta agencia ocurrió a principios de 2020 respecto a la selección de su titular. En esencia, el nombramiento interino fue oficializado como lo mencionamos hasta el jueves anterior de las votaciones locales extraordinarias, solo días previos al domingo 15 de marzo de 2020.¹⁶ En las elecciones ordinarias municipales de febrero del 2020, no había fiscal especializado en materia de delitos electorales. Distintas voces, entre ellas grupos políticos y sociales manifestaron preocupación sobre la efectividad institucional para atender las votaciones con tan poco tiempo de organización. Una vez ratificado el interinato de la Magistrada Gisela Cueto al frente de la agencia,¹⁷ dos procuradores generales de corte y dos procuradores fiscales fueron comisionados por el Consejo Superior del Ministerio Público para asistir y colaborar con las 36 Fiscalías del País durante las votaciones. Ellos bajo la coordinación de la Procuradora Especializada y el Director General de Persecución del Ministerio Público. Cabe señalar que todos estos funcionarios comisionados continúan atendiendo las responsabilidades ligadas a sus cargos.

De esa forma, la nueva agencia dominicana investiga y persigue los crímenes y delitos electorales, entre ellos, el soborno a votantes. De acuerdo con la Procuraduría Especializada, entre las primeras actividades estratégica se encuentra la capacitación de fiscales de todo el país sobre las elecciones y el rol del Ministerio Público en la investigación y persecución de las infracciones electorales. Asimismo, la institución estableció un esquema de trabajo con horarios de servicio a la ciudadanía, cuyos números telefónicos fueron divulgados entre los habitantes y, con ello, recibir quejas y denuncias, de forma presencial y telefónica. Finalmente, la agencia

¹⁵ Ley Orgánica del Régimen Electoral No. 15-19 (arts. 281–290); Ley No.33-18 de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos (art. 81); la Ley No.29-11; el Reglamento de Procedimientos Contenciosos Electorales; la Ley No.30-06, misma que prohíbe a agrupaciones o partidos políticos la utilización de lemas o dibujos contentivos del símbolo, colores, emblema o bandera; la normatividad aplicable del Código Penal respecto a las infracciones electorales; y el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

¹⁶ Una descripción detallada de los puntos controversiales del proceso de selección y designación de la Titular de esta Procuraduría puede verse en Nieto y Díaz (2021).

¹⁷ Ministerio Público, 'Acta de la Octava Sesión del Consejo Superior del Ministerio Público de 2020', Primera Resolución (p. 7), 12 de marzo de 2020, <https://transparencia.pgr.gob.do/Inicio/Pdf?documentId=29853> (último acceso 12 de abril de 2021).

reporta una asistencia ininterrumpida a las Fiscalías del país mediante el desarrollo de 14 modelos de actuaciones procesales.

Referente a la atención de las Elecciones Municipales Extraordinarias del 15 de marzo 2020, la Procuraduría Especializada conoció menos de una decena de denuncias, de las cuales, dos de ellas fueron judicializadas. Durante las Elecciones Presidenciales y Congresuales Extraordinarias del 5 julio 2020, esta agencia reporta la recepción de ocho denuncias y dos querellas; siete de esas denuncias fueron resueltas mediante la opción alterna de solución del conflicto, mientras que otra restante, algunas de ellas relacionadas con la compra de votos. De las dos querellas, una está aun en proceso de investigación y la otra en proceso de evaluación. Seis de las 36 Fiscalías distribuidas en el territorio dominicano recibieron, investigaron y solucionaron ocho denuncias más y una querella. Conviene señalar, que el informe de la Procuraduría Especializada no especifica cuántas de esas denuncias y querellas estuvieron relacionadas con la compra de votos.

Sin embargo, en su informe 2020, esa agencia manifiesta dos adversidades para su desempeño: una de gestión y la otra de juridicidad.¹⁸ Respecto a la primera, la Procuraduría Especializada subraya cinco problemas, a) una carencia de un cuerpo de investigadores especializados, con equipamiento técnico apropiado, para conducir investigaciones expeditas; b) la demora en la provisión de información probatoria proveniente de algunas juntas y órganos electorales, motivando el estancamiento de, al menos, dos casos; c) un estado de confusión generalizado derivado de la declaratoria del Estado de Emergencia –en respuesta a la pandemia COVID-19–, mismo que ha mermado el seguimiento de algunas investigaciones pendientes; d) un conflicto de coordinación post-elección debido a que, tanto los fiscales, el personal de apoyo, como los integrantes del equipo sede, debieron retomar sus responsabilidades originales asociadas a sus puestos; e) entorpecimiento de las actividades y los planes de atención como resultado de las medidas sanitarias obligatorias –cierre de la oficina sede y la puesta en cuarentena de fiscales y personal de la procuraduría– debido al contagio de COVID-19 de la titular interina, así como otros empleados.

En relación con las adversidades jurídicas, la Fiscalía acentúa una serie de problemas relacionados con la dispersión, contradicciones, ambigüedades y carencias de razonabilidad del cuerpo normativo electoral aplicable, tanto en la individualidad de sus elementos, como en sus interrelaciones colectivas. En su informe, la procuraduría discute algunos ejemplos de lo anterior (pp. 7-8) de los arts. 282 numeral 6, 283 numerales 11 y 12, 284, numeral 17 de la Ley 15-19. Además, la agencia señala, por ejemplo, que el uso de los bienes del Estado a favor de partidos y/o candidatos está prohibida y sancionada de manera distinta en tres leyes: a) la No. 41-08

¹⁸ Algunos de estos aspectos han sido, de hecho, señalados en informes nacionales de observación electoral: “Los delitos electorales siguen cubiertos por el manto de la impunidad. No se actuó a tiempo para poner en funcionamiento la Procuraduría Especializada de Investigación y Persecución de los Crímenes y Delitos Electorales, creada por la Ley 15-19 de Régimen Electoral. Más bien, hubo claras actuaciones del Procurador General de la República para boicotearla y, cuando al final se designó a la Magistrada Gisela Cueto, luego de una gran presión de la sociedad civil, no se asignaron los recursos ni los medios para que cumpliera con su función. [...]”. Participación Ciudadana, “Informe Final de Observación Electoral de Participación Ciudadana”, (Punto 4), <https://pciudadana.org/informe-final-de-observacion-electoral-de-participacion-ciudadana/> (último acceso 13 de abril de 2021).

sobre la Función Pública, en la cual esta conducta está considerada como una falta disciplinaria; b) la No. 15-19 del Régimen Electoral, donde esta violación implica sanciones administrativas y la imposición de medidas cautelares; y c) la No. 33-18 sobre Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos, la cual impone penas privativas de libertad y multa al empleado o funcionario público transgresor (arts. 25 numeral 7, 78 y 81).

Otro ejemplo de las ambigüedades jurídicas lo encuentran en la competencia del TSE para imponer sanciones penales, facultad prescrita en cuatro normas distintas, art. 25 de su Ley Orgánica 29-11, art. 280 de la Ley 15-19, art. 81 de la Ley No,33-18 y art. 192 del Reglamento Contencioso Electoral. Las diferencias entre estos textos conducen a potenciales confusiones. Finalmente, en su informe, la Procuraduría Especializada manifiesta un obstáculo legal en la investigación de los crímenes y delitos electorales. La obtención de una autorización del juez para la intervención, captación, rastreo, grabaciones de comunicaciones, mensajes de texto, imágenes y sonidos tiene impedimentos jurídicos. Las sanciones previstas por las leyes electorales aplicables establecen penas de prisión menores a los cuatro años, castigo mínimo establecido por el Código Procesal Penal de la República Dominicana.

El Tribunal Superior Electoral

Como lo mencionamos al principio del documento, las actuaciones del TSE adquirieron una mayor relevancia sobre la compra de votos como resultado de la reforma electoral de 2019. Mientras que la ley electoral previa establecía que “los tribunales penales [eran] los encargados de juzgar las infracciones electorales” (art. 170, Ley 275-97), la Ley 15-19 facultó al TSE para decidir sobre los crímenes y delitos electorales. En esta sección se examina las decisiones del TSE relacionadas con la compra de votos en el marco de las elecciones 2020.

La impartición de justicia alrededor de los crímenes y delitos electorales ha sido uno de los reclamos más recurrentes de la sociedad civil. El castigo contra las conductas violatorias de los derechos políticos, entonces, fue uno de los aspectos centrales de la labor del TSE. De hecho, derivado de la búsqueda documental para la preparación de esta sección, no encontramos ningún registro de investigaciones penales, ni mucho menos condenas por delitos electorales en los tribunales dominicanos. Durante los preparativos de las elecciones municipales de 2020, el titular de la JCE señaló que “ojalá ningún dominicano transgreda la ley, pero yo si quisiera apostar a que por primera vez este año las instituciones sometamos a alguien a la justicia y como tal, la persona sea condenada y multada como corresponde.”¹⁹

En suma, el TSE ha emitido ocho resoluciones judiciales sobre crímenes y delitos electorales posteriores a la reforma 2019. Estas decisiones se han dividido en autos de fijación de audiencias (2), sentencias de fondo de crímenes electorales (5) y sentencias de *hábeas corpus* (1). Estas decisiones judiciales están relacionadas con conductas violatorias establecidas en los art. 283

¹⁹ Diario Libre, Elecciones Municipales, ‘Los delitos electorales serán perseguidos en las elecciones’, 24 de enero de 2020, <https://www.diariolibre.com/actualidad/politica/los-delitos-electorales-seran-perseguidos-en-las-elecciones-JA16617169> (último acceso 23 de abril de 2021).

(numerales 11 y 12) y 285 (numerales 4, 10 y 17) de la Ley 15-19; sin embargo, nos enfocaremos en un caso relacionado con el art. 286 (numeral 6), soborno a votantes.

De las elecciones del año 2020, fueron dos casos que conoció la Fiscalía Electoral por compra de voto, referiremos uno de ellos. El 29 de julio de 2020, Yeyson Arias Fernández se convirtió en el primer ciudadano dominicano condenado penalmente por compra de votos. Según el expediente,²⁰ el acusado fue aprehendido el 15 de marzo de 2020 –día de las elecciones municipales extraordinarias– en el momento en el cual éste estaba comprando votos a favor de un candidato a regidor en el Municipio de Santiago por el Partido Revolucionario Dominicano (PRD). Además, el acusado fue arrestado en posesión de mil 400 pesos dominicanos, 16 fotografías impresas de Milton Martínez, Candidato a Regidor por el PRD. Según la narrativa de los hechos, el día de las votaciones extraordinarias municipales, sobre las 12.49 pm, el acusado fue sorprendido en flagrancia por el Procurador Fiscal del Distrito Judicial de Santiago. El acusado se encontraba cerca de un recinto electoral comprando votos de personas necesitadas y vulnerables a favor de un candidato a regidor.

Un aspecto relevante del caso es que el acusado había admitido la comisión de los hechos que el Ministerio Público le acusó. Por lo que éste aceptó someterse a un procedimiento penal abreviado para la solución de la acusación en su contra, acordando la pena y el modo de cumplimiento de la sanción. De esta forma, el TSE estableció una pena acordada de seis meses de prisión, suspendida condicionalmente en su totalidad, bajo el cumplimiento de las reglas conductuales establecidas en el art. 41 del Código Procesal Penal y el pago de una multa de un salario mínimo del sector público, equivalente a diez mil pesos dominicanos. Lo que llama la atención, es que cuando esta persona fue detenida la cantidad de dinero que portaba no era una cantidad desorbitante para comprar el voto. Sin embargo, para el proceso penal y la condena fue relevante la aceptación de la imputación por parte del procesado. Esta constituye una de las ventajas del sistema acusatorio, cuando el imputado acepta la comisión del ilícito su pena pueda bajar significativamente.

El punto más importante de este caso radica en el precedente sentado de una sentencia judicial contra la compra de votos en la República Dominicana. De hecho, uno de los reconocimientos públicos de la sociedad civil organizada fue dirigido a esta autoridad judicial. En uno de los informes de observación electoral, PC señala:

En este proceso electoral se destaca de manera muy especial el trabajo realizado por el Tribunal Superior Electoral, organismo que se constituyó en un ejemplo de que en este país se puede actuar apegado a las leyes, con eficiencia y diligencia. Merece una felicitación especial el arduo trabajo realizado por este organismo, que en varias

²⁰ TSE, “Sentencia íntegra penal electoral Núm. TSE-JPA-001-2020”, publicación oficial 6 de agosto de 2020, <http://tse.gob.do/Docs/sentencias/2020/Sentencia%20%C3%ADntegra%20penal%20electoral%20Núm.%20TSE-JPA-001-2020,%20Exp.%20TSE-PA-001-2020.pdf> (último acceso 14 de abril de 2021).

ocasiones fue sometido a fuertes y poderosas presiones del poder gubernamental, pero se mantuvo firme (punto 15).²¹

Sin embargo, una sola sentencia no se corresponde con la magnitud de estas transacciones durante campañas ni con el grado de inserción de esta práctica entre la clase política y los votantes. Si bien este precedente representa un punto de partida, otros esfuerzos jurídicos, de coordinación y liderazgo son necesarios para consolidar el sistema de impartición de justicia penal electoral –en especial, la compra de votos. En México durante las campañas electorales son múltiples los señalamientos por compra del voto, si bien se presentan querrelas en mucho menos medida que las que públicamente se denuncian, de los cientos de casos, son muy pocos los que se llegan a judicializar. Lo anterior por la naturaleza del acto que generalmente se realiza en la clandestinidad y las dos partes salen beneficiadas.

Participación Ciudadana

La sociedad civil organizada ha jugado un papel fundamental en el fortalecimiento democrático en la República Dominicana mediante las misiones de observación electoral. Una de las organizaciones influyentes del país caribeño es Participación Ciudadana (PC), la cual es el capítulo dominicano de la organización *International Transparency*. Entre las iniciativas de observación electoral, desde 2012 PC ha implementado “Atento con Tu Voto”,²² la cual tiene impacto directo en la compra de votos. Esta herramienta permite a la población vigilar los procesos electorales, reportando las irregularidades y los potenciales delitos electorales cometidos en su comunidad. Mediante plataformas electrónicas y un número telefónico (sitio web atentocontuvoto.org, twitter: @atentocontuvoto y facebook-atentocontuvoto, 809-687-2589), además de denunciar, la ciudadanía puede acceder a información, materiales y documentos relacionados con las leyes electorales, sobre crímenes y delitos electorales, los derechos ciudadanos y sobre los partidos políticos.

El protocolo de atención está constituido tres fases. Primero, un reporte ciudadano de hechos, el cual puede ir acompañado materiales probatorios como imágenes, vídeos o audios; segundo, un equipo jurídico especializado de PC analiza y valora dichos reportes para, una vez corroborados los hechos, PC envía un informe a la JCE, a los Partidos Políticos y a la Procuraduría Especializada con el objetivo de facilitar la investigación de los hechos denunciados. Dichos reportes forman parte integral de los informes de observación electoral.

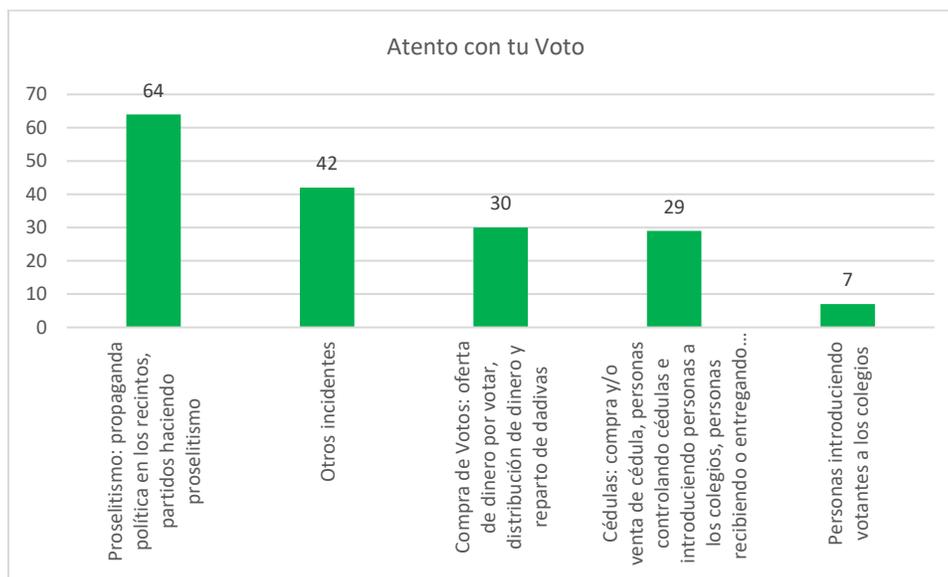
En esta sección, nos enfocaremos en las elecciones 2020. Para ello, se analizan las bases de datos de “Atento con tu Voto” en el marco de las elecciones municipales de marzo de 2020, mismas que registraron la mayor actividad en ese año electoral. Consistente con otros informes de observación electoral, los relatos ofrecidos por la plataforma (172) sugieren una alta

²¹ Participación Ciudadana, Informe Final de Observación Electoral de PC, Punto 3, 3 de agosto de 2020, <https://pciudadana.org/informe-final-de-observacion-electoral-de-participacion-ciudadana/> (último acceso 18 de abril de 2021).

²² Transparency International, ‘PC Lanzó Proyecto “Atento Con Tu Voto” Para Que La Ciudadanía Vigile Proceso Electoral’, 29 de marzo de 2012, <https://www.transparency.org/en/press/pc-lanzo-proyecto-atento-con-tu-voto-para-que-la-ciudadania-vigile-proceso#> (último acceso 11 de abril de 2021).

movilización electoral por parte de las estructuras de activismo partidario durante las votaciones. El intercambio de dinero por votos (17%) y por cédulas (16%) fueron actividades persistentes a lo largo de la jornada electoral del 15 de marzo (véase Gráfica 1).

Grafica 1. Atento con Tu Voto



Fuente: Autor con datos de PC "Atento con Tu Voto".

Dichas denuncias provinieron desde distintos puntos del país, pero particularmente desde el Distrito Nacional, Santo Domingo Oeste y Santo Domingo Este. La ciudadanía reportó soborno de votantes y compra de cédulas electorales en zonas con algún grado de marginación del Distrito Nacional. En algunos recintos electorales, la movilización electoral para trasladar votantes fue clandestina y oculta, mientras que en otros, ésta alcanzó una notoriedad pública sin importar la presencia de las autoridades. Estos hallazgos son consistentes con el informe final de PC sobre las elecciones 2020. Entre las conclusiones y enseñanzas del proceso electoral 2019-2020,²³ PC señala las siguientes,

La compra de conciencia sigue siendo una mancha en la democracia dominicana. A todos los niveles de elección se pudo constatar que el dinero, la repartición de alimentos y objetos, siguen siendo un recurso que se aprovecha de la miseria para ganar posiciones políticas. En esta ocasión, la pandemia contribuyó a que esta práctica creciera y se justificara como ayuda humanitaria o solidaria cuando era claramente clientelismo, ejercido sobre todo por el partido y candidato oficial y el Gobierno, pero también por diferentes partidos y candidatos de oposición (Punto 6.).

²³ Participación Ciudadana, 'Informe Final de Observación Electoral de PC', 3 de agosto de 2020, <https://pciudadana.org/informe-final-de-observacion-electoral-de-participacion-ciudadana/> (último acceso 18 de abril de 2021).

La compra de votos fue observada en un 17% de los locales, practicada por diferentes partidos políticos, según reportaron nuestros observadores, pero existen indicadores de que esa práctica se produjo en muchos casos de manera oculta, en locales alquilados para tales operaciones ilegales y sigue teniendo una influencia importante, sobre todo en candidaturas locales (Punto 7).

[...] la Policía Militar Electoral no hizo ningún esfuerzo por detener, tanto la compra de votos como la campaña electoral, prohibida el día de las elecciones, obedeciendo instrucciones de su órgano superior, que en este caso es la Junta Central Electoral, quien trataba de evitar conflictos con los partidos, pero a expensas de permitir la violación a la ley (Punto 9).

Además de PC, en su informe preliminar de las elecciones presidenciales, la OEA también documentó la compra del voto.²⁴ Durante los procesos electorales de República Dominicana del año 2020, diversos partidos tenían enfrente de los colegios electorales casas de operación política y es muy probable que en algunas de ellas se realizaran acciones de compra del voto. La existencia de estas casas a la luz pública puede considerarse, como lo mencionamos anteriormente, normales y aunque “es un mal estructural” y es parte de la “cultura política del país” (representante de partido minoritario), la policía electoral el día de la elección no las interviene. Por tal motivo para la OEA también constituyó una preocupación, por eso refirieron su informe de la siguiente forma:

Los observadores de la OEA constataron compra de voto en las inmediaciones de los recintos electorales por parte de diversas fuerzas políticas. La Misión reitera de manera enfática que esta ha sido una práctica constante en los procesos electorales dominicanos, que no ha sido suficientemente combatida. La compra de votos y cédulas no solo constituye un delito electoral bajo la legislación dominicana, sino que socava el libre ejercicio del sufragio y mina la confianza de los votantes en todo el sistema electoral. La MOE/OEA insiste en la importancia de que se adopten medidas contundentes para erradicar esta práctica, cuya eliminación es una responsabilidad compartida de las autoridades administrativas, policiales y judiciales, así como de los propios actores políticos y partidarios, y de la ciudadanía en general.

²⁴ Organización de Estado Americanos, Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en la República Dominicana (pp. 5-6), 10 de julio de 2020, <http://www.oas.org/documents/spa/press/Republica-Dominicana-Informe-Preliminar-Elecciones-Generales-5-de-julio.pdf> (último acceso 18 de abril de 2021).

Sugerencias Técnicas y Jurídicas para Combatir la Compra de Votos en la República Dominicana.

VI. 11 propuestas de mejoramiento de la atención institucional para la prevención, investigación y persecución de la compra de votos en la República Dominicana

1. Desarrollo de Protocolos de Coordinación Interinstitucional: Junta Central Electoral (JCE) / Tribunal Superior Electoral (TSE) / Procuraduría Especializada en Crímenes y Delitos Electorales (PECDE)

- a. **Diseño e implementación de un sistema integral de recepción de denuncias ciudadanas.** Una recepción efectiva de denuncias por compra de votos –al igual que otros crímenes– está determinada por varios factores. Dos de ellos son la confianza ciudadana en las instituciones y el fácil acceso de los ciudadanos a los sitios receptores de denuncia. En República Dominicana, la confianza de los ciudadanos, consideramos, estará altamente influida por el desempeño de las autoridades electorales, JCE-TSE-PECDE, en términos de la investigación y castigo de las conductas delictivas. Por ello, la recepción de denuncias es crucial. Dada la ubicación y distribución geográfica de las fiscalías regionales de la PGR, consideramos necesario expandir los puntos receptores a lo largo del país. Para ello, las juntas electorales en las distintas regiones podrían servir como unidades receptoras de denuncias y de servicios de información ciudadana con un sistema integral de coordinación entre las autoridades.
- b. **Desarrollo de un sistema interinstitucional de consolidación y remisión de denuncias.** Las facultades y atribuciones institucionales están suficientemente bien definidas en las materias administrativa, jurisdiccional y penal. En las leyes, existe cierta claridad respecto a las autoridades responsables de recibir denuncias penales y procesarlas, capacitar funcionarios de colegios electorales y dirimir controversias, por ejemplo. Consideramos, sin embargo, que la canalización de denuncias podría ser una responsabilidad atribuida a las instituciones. En las circunstancias actuales, tanto la ciudadanía como los partidos políticos no parecen estar muy familiarizados con los canales para denunciar delitos. Sospechamos, por consiguiente, que los potenciales denunciadores de compra de votos podrían tener dos confusiones que impidan el correcto procesamiento institucional. Primero, los denunciadores pueden confundir una infracción administrativa con crímenes y delitos electorales. Una vez que un denunciante se acerca a las autoridades a presentar una denuncia, es fundamental atenderla. Creemos que un mecanismo interinstitucional de consolidación y remisión de denuncias, evitaría el hecho de solicitarle al ciudadano asistir a otra instancia denunciar por razón de facultades. Los anterior podría desincentivar a la ciudadanía y principalmente a los potenciales denunciadores. Segundo, es posible que una sola conducta

denunciada constituya varias infracciones, crímenes o delitos. Un mecanismo de consolidación y remisión de denuncias permitiría –principal pero no exclusivamente– que la JCE extrajera aquellos elementos que le competen de todas y cada una de las posibles irregularidades que ésta conoce y, por procedimiento, remitiera esas mismas irregularidades a la PECDE para que ésta evaluara y consolidara un posible delito electoral.

- c. **Desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio de información pública sobre denuncias y querellas.** Si bien cada una de las autoridades electorales tienen sus propias facultades, todas ellas componen la institucionalidad electoral. Por consiguiente, una imagen positiva unificada ante la opinión pública, la ciudadanía y los partidos políticos es fundamental. Dado que estas tres instancias, la JCE, la PECDE y el TSE, en coordinación con la Policía Nacional, fungen como autoridades del sistema de justicia electoral dominicano, nos parece importante desarrollar un mecanismo de comunicación e intercambio de información sobre denuncias y querellas con la finalidad de que todas las instancias cuenten con la misma información pública disponible proveniente de las cuatro autoridades señaladas. Con ello, la institucionalidad electoral transmitiría un mensaje sólido de unidad.
- d. **Desarrollo de bancos de información estadística.** Otro aspecto fundamental de cara a la opinión pública es la información estadística. Si bien la PGR, el TSE y la JCE cuenta ya con portales suficientemente robustos de información estadística, éstos no cuentan con criterios de clasificación y análisis desagregados a nivel de conductas delictivas en materia electoral, como la compra de votos. Por otro lado, los individuos interesados deben acceder a ellos de forma independiente en portales de información distintos. Un banco de información estadística unificado con esfuerzos de análisis básicos podría servir a los actores políticos, la ciudadanía y las autoridades electorales mismas para tomar decisiones de política pública, entre otras virtudes.

2. Junta Central Electoral (JCE)

- a. **Campaña nacional de fortalecimiento de la cultura cívica y prácticas democráticas.** La compra de votos en la República Dominicana cuenta con grado de adopción cultural entre los votantes y la ciudadanía. Como los discutimos, la prevalencia de esta práctica se explica en buena medida por una normalización de intercambios clientelares entre las elites políticas y la ciudadanía. Por ello, es necesarios emprender medidas para revertir esta percepción y erradicar la compra de votos. Por consiguiente, una campaña nacional permanente para el fortalecimiento de la cultura cívica y promoción de valores democráticos es imperativa. Si bien ya existen esfuerzos valiosos, creemos, éstos tienen características temporales, vinculadas a procesos electorales; por ello, campañas permanentes de cultura cívica y prácticas democráticas nos parecen necesarias.
- b. **Sistemas de atención a la ciudadanía: orientación e información.** La reforma electoral 2019 implicó ajustes institucionales importantes en la institucionalidad electoral. Las materias administrativa, jurisdiccional y penal electorales tienen

complejidades latentes tanto para los actores políticos como para los ciudadanos. Aunque un servicio de atención telefónica fue implementado en el marco del proceso electoral 2020, éste se centró en la recepción de denuncias. Por ello, un sistema integral de atención ciudadana los 365 días del año de orientación e información (teléfono, correos electrónicos, chat online, redes sociales) nos parece imperativo.

- C. **Revisiones vinculatorias de los gastos de partidos políticos con un foco en la compra de votos.** Como lo discutimos a lo largo del documento, la compra de votos implica el intercambio físico de bienes y beneficios entre votantes y partidos políticos. La adquisición de ciertos productos durante campañas electorales (como alimentos y otros artículos de primera necesidad) por parte de partidos políticos puede ofrecer indicios a las autoridades de potenciales prácticas de soborno a votantes. Si bien el tipo penal del de compra de votos sanciona el intercambio, informes de gastos de campaña reportando donaciones y contribuciones de toneladas, por ejemplo, de arroz, pan, aceite, leche, avena y cemento, entre otros productos (i.e. Informe Final de Ingresos y Egresos de la Campaña Presidencial del Candidato del PLD, p. 2), requieren revisiones vinculatorias más profundas y explicaciones más exhaustivas de las condiciones y la temporalidad de la distribución de esos bienes y productos entre los votantes.

3. Fiscalía Electoral: Investigación y persecución penal de la compra de votos

- a. Procuración de justicia penal
- i. **Acuerdos interinstitucionales con cuerpos de policía para las detenciones en flagrancia.** El éxito de la PECDE y el TSE para sancionar la compra de votos en el marco de las elecciones municipales de 2020 incluyó la detención en flagrancia. La detención de ese individuo por parte de una autoridad, no obstante, fue relativamente circunstancial. Con el objetivo de brindar una justicia expedita y pronta, es necesario formalizar acuerdos interinstitucionales con la Policía Nacional orientados a combatir la compra de votos. Con ellos, las autoridades brindarían celeridad a los procedimientos y aliviarían el consumo de recursos materiales, financieros y humanos de las tareas de investigación para la PECDE.
 - ii. **Valorar el uso de figuras jurídicas, como el criterio de oportunidad, para la obtención de testimonios relevantes que permitan a la autoridad conocer y combatir el *modus operandi* de la compra de votos.** Si bien informes de observación electoral han encontrado indicios de la operación clientelar detrás de la compra de votos, los detalles de los mecanismos de detección, acercamiento y movilización de votantes son escasos. Nos parece necesario el desarrollo de medidas legales que contribuyan al conocimiento detallado de tiempos y estrategias de distribución de bienes implementadas por las maquinarias partidistas para alcanzar y sobornar electores con efectividad. Por ello, figuras jurídicas

legítimas orientadas a la desarticulación de redes criminales, por ejemplo narcotráfico y tráfico de personas, nos parece, pueden ser útiles para comprender el *modus operandi* de la compra de votos y emprender estrategias focalizadas para combatir esta práctica. Algunos beneficios a los individuos inculcados a cambio de declaraciones y evidencia sobre los actores intelectuales y materiales de la compra del voto podrían ser útiles para las autoridades.

- iii. **Desarrollo de un protocolo de coordinación jurídica con el TSE para prevenir una saturación de cargas de trabajo y lograr una respuesta expedita en la resolución de denuncias.** Los procesos electorales 2020 en República Dominicana representaron un punto de partida de un nuevo marco institucional. Aunque la atención interinstitucional fue relativamente eficiente durante ese año, creemos que una vez que los actores políticos y la ciudadanía adopten y asimilen los procedimientos de denuncias, las cantidades de reportes recibidos pueden aumentar significativamente. Según los informes del propio TSE, las actuaciones y decisiones judiciales relacionadas con delitos electorales no rebasaron una decena hasta 2021. Esta cifra, no obstante, no nos parece que reproduce con fidelidad las potenciales cargas de trabajo que esta autoridad judicial electoral puede tener para las elecciones de 2024. Por ello, creemos que un protocolo de coordinación jurídica entre la PECDE y el TSE es esencial para dar una respuesta efectiva a las denuncias presentadas por compra de votos y otros delitos electorales.
- iv. **Capacitación y formación para la atención de denuncias por compra del voto.** Jurídicamente, encontramos claridad respecto a los procedimientos de recepción de denuncias sobre compra de votos. Entre la sociedad, existe cierta familiaridad con los requerimientos y formas de acercamiento con las autoridades para informarles sobre un hecho potencialmente constitutivo de delitos. No obstante, en la práctica de compra de votos, al igual que otros crímenes políticos, la combinación de una serie de componentes complejizan las características habituales de un fenómeno delictivo. Por consiguiente, consideramos fundamental un esfuerzo de capacitación y formación entre los servidores públicos involucrados en la recepción de denuncias. En un escenario de compra de votos, por ejemplo, tanto los activistas políticos (al necesitar el voto) como los electores (al recibir recompensas) tienen beneficios e intereses plausibles. Entre otros componentes, este hecho implica que la víctima no necesariamente se percibe asimismo como una víctima. Por el contrario, el hecho de recibir beneficios le brinda incentivos a la víctima para engancharse en la conducta delictiva. Por otro lado, los potenciales perpetradores pueden ser funcionarios partidistas o candidatos, cuyas características delictivas son, ante los ojos ciudadanos, distintas a las de un criminal, como un violador, un ladrón o un secuestrador. Estos dos

aspectos determinan características de atención distintas a las convencionales en la recepción de denuncias.

v. **Acciones de sensibilización y acuerdos de operación con el Tribunal Superior Electoral en la judicialización de casos por compra de votos.**

Si bien durante nuestro trabajo encontramos que las autoridades ministeriales dominicanas cuentan con amplia experiencia y capacidad técnica en la investigación de crímenes y delitos, esta nueva facultad juzgadora del TSE en materia penal electoral implica que los Ministerios Públicos deberán interactuar jurídicamente con nuevas autoridades, jueces y secretarios. En la práctica, este hecho requiere de un periodo temporal de conocimiento, adaptación y estandarización de criterios tanto de los jueces electorales en materia penal como de los ministerios públicos en materia electoral. Por ello, nos parece pertinente el desarrollo de un plan de acciones de sensibilización y acuerdos jurídicos entre ambas autoridades para acelerar este proceso de mutuo conocimiento.

vi. **Elaboración de un programa de estadística criminal.** Durante los procesos electorales de 2020, las denuncias, actuaciones ministeriales y consignaciones fueron relativamente pocas y todas ellas bien manejadas por las autoridades de la PECDE; sin embargo, creemos que las denuncias por compra de votos pueden incrementarse exponencialmente para los procesos electorales subsecuentes. Por tanto, la elaboración de un programa de estadística criminal es esencial para dos aspectos. Primero, generar criterios de análisis estadístico histórico a lo largo del tiempo que nutra de evidencia tanto a la PGR como al TSE en el diseño de estrategias de política criminal. Segundo, generar una memoria histórica institucional del desempeño de la PECDE que brinde una base de información valiosa para los futuros titulares de esta área sin importar periodos gubernamentales ni partidos políticos en el poder.

vii. **Desarrollo de informes públicos sobre el resultado de las acciones de la compra del voto.** En nuestra experiencia, los informes institucionales de las áreas de investigación y persecución de delitos políticos independientes de la autoridad ministerial (PGR en este caso) contribuye con las percepciones de autonomía jurídica e independencia institucional de las actuaciones. En el caso dominicano en particular, dadas las ideas de parcialidad de la PGR y las acusaciones de uso político de la justicia mediante esta institución pueden mermar las actuaciones de la PECDE y, aun peor, deslegitimar las investigaciones y la persecución de crímenes y delitos electorales durante tiempos electorales. En el peor de los escenarios, esta percepción negativa perturbar la estabilidad política y la legitimidad de los funcionarios votados. Por estas razones, creemos que la formulación de informes públicos signados por la PECDE puede legitimar sus actuaciones y contribuir con la legitimidad de los políticos en funciones.

b. Prevención del delito

- i. **Implementación de estrategias de inteligencia criminal en la investigación de denuncias por compra de votos (acceso a movimientos bancarios inusuales de dinero).** Dado que el dinero es una de las recompensas más recurrentes en la compra de votos, consideramos que una serie de alianzas con otras autoridades de inteligencia criminal para rastrear movimientos inusuales tanto en sumas como en localizaciones geográficas es fundamental. Con ello, los ministerios públicos estarían en una posición más certera para emprender medidas de aseguramiento de bienes, por ejemplo, así como con mayores indicios de prueba para solicitar al TSE la aprobación de actuaciones.
- ii. **Desarrollo permanente de campañas preventivas de la compra del voto.** Como lo describimos, la evidencia y documentación de los mecanismos clientelares de detección, ofrecimiento y entrega de recompensas a votantes son escasos y poco confiables en la República Dominicana. Este aspecto implica la imposibilidad de saber con exactitud la temporalidad y los métodos empleados por los activistas para comprar votos. En nuestra experiencia, las primeras etapas de interacción entre votantes y activistas pueden comenzar, inclusive, desde años previos a las campañas electorales y los días de votación. Por esta razón creemos pertinente desarrollar campañas preventivas de la compra de votos de forma permanente, las cuales clarifiquen los riesgos de la interacción con activistas políticos y la vulnerabilidad de ciertos perfiles de votantes.
- iii. **Elaboración de materiales gráficos, audiovisuales y electrónicos sobre la compra del voto.** La estandarización de un mensaje unificado sobre la prevención de la compra de votos es imperativa. Primero, dadas las características de los servicios de abastecimiento de energía eléctrica en la República Dominicana en función de las zonas geográficas, consideramos necesario la producción y distribución una serie de materiales gráficos, cuya distribución física alcance aquellas zonas remotas y marginadas, las cuales batallan con el acceso a Radio y TV. Segundo, con la finalidad de brindar información a los ciudadanos sin leer las leyes de forma textual, creemos pertinente la producción de una serie de materiales para transmitir los mensajes legales de forma clara y sencilla mediante, por ejemplo, el uso de imágenes, vídeos o sketches.
- iv. **Desarrollo de estrategias preventivas mediante mapas de riesgo (identificación de centros de distribución de dinero en las inmediaciones de los recintos electorales los días previos a las votaciones).** Algunos recorridos de observación electoral documentaron el intercambio de dinero y manejos extraño de cédulas electorales en edificios y casas habitación ubicados en las inmediaciones de los recintos electorales. Estos hechos sugieren prácticas de compra de votos. Estrategias de supervisión y recorridos previos al día de las votaciones para detectar arribos sospechosos de bienes y dinero en sitios cercanos a los recintos electorales contribuiría con la PECDE en el desarrollo de

mapas de riesgo que permita a esta autoridad dirigir sus esfuerzos de combate a la compra de votos con más precisión y efectividad.

4. TSE

- a. **Desarrollo de criterios de interpretación que definan los límites de validez de la distribución de apoyos e incentivos hacia votantes por parte de partidos y candidatos respecto al soborno de electores.** La normatividad sancionatoria de la compra de votos presenta algunas inconsistencias. Una de ellas, por ejemplo, es la redacción del tipo penal mismo, la cual emplea el término “soborno” para definir el soborno a votantes e incorpora las características “cualquier forma y por cualquier medio”. Esta definición adolece de acciones y condiciones concretas de un concepto jurídico sólido; en algún momento, creemos, estas inconsistencias pueden traducirse en ineffectividad e ineficiencia institucional. En este sentido, la PECDE ha detectado otra serie de debilidades legales que, desde el punto de vista de esa autoridad, han complicado sus actuaciones ministeriales. Por esa razón, consideramos imperativo la construcción de un conjunto de criterios de interpretación que, entre otras cosas, definan los límites de validez de las acciones y condiciones asociadas a la compra de votos.
- b. **Definición de criterios para la imposición de penas por compra del voto.** Similar al punto anterior, consideramos que el TSE podría construir un conjunto de criterios jurídicos para la imposición de penas. Como lo discutimos, la compra de votos es una conducta delictiva compleja, inusual y poco convencional. En ocasiones electores u activistas políticos en condición de pobreza, vulnerabilidad social u otras desventajas se involucran en esta práctica. Si bien no hay justificación para la violación de la ley, estos individuos suelen emprender acciones por dinero o promesas de beneficios de parte de los partidos políticos y candidatos quienes finalmente son los beneficiarios directos de los votos a su favor. Estas condiciones suelen permitirles a las elites políticas no enfrentar la justicia. Por ello, consideramos, que la severidad de la pena podría definirse en función de criterios jurídicos del TSE para evitar la criminalización de la pobreza y la necesidad.

5. Poder Legislativo

- a. **Revisar la vigencia del tipo penal de la compra del voto.** La redacción del tipo penal del soborno a votantes ha permanecido intacta desde la década de los sesenta. Existe un riesgo de que la representación legal de esa conducta delictiva sea incompatible con la realidad e inconsistente con normatividad procesal vigente. Es necesario, consideramos, una revisión profunda y detallada de la vigencia del tipo penal de la compra de votos. Para ello, es fundamental escuchar la reciente experiencia en las elecciones 2020 de la PECDE y el TSE respecto a la aplicación de la ley. La apertura de una discusión técnica con ambas instituciones, por consiguiente, es vital para comprender la vigencia del tipo penal.
- b. **Expandir las prohibiciones alrededor de la compra del voto, por ejemplo, las casas empleadas por los partidos políticos para la distribución de dinero.**

Como lo discutimos en la sección comparativa, la normatividad dominicana alrededor de la compra de votos parece débil frente a otros casos de la región. Otros países caribeños cuentan con tipos penales más extensos, robustos y sólidos para regular y sancionar conductas indirectas de esta práctica. En el caso dominicano, la prohibición de algunas conductas asociadas al uso de casa habitación y edificios en los alrededores de los recintos electorales, por ejemplo, podrían contribuir con la prevención de esa conducta y mitigar sus incentivos.

- c. **Discusión sobre el incremento de las penas, las agravantes y de los sujetos susceptibles de sanción de compra de votos.** En relación con los criterios para la imposición de penas por parte del TSE, creemos que una discusión profunda sobre el incremento de penas, agravantes y sujetos susceptibles debe promoverse desde el Poder Legislativo. Esta discusión debe regirse por la complejidad de la conducta delictiva, el perfil de los actores involucrados (no violadores, no ladrones, no secuestradores) y el alcance último de la afectación (el sostenimiento del registro de un partido político, acceso al presupuesto público, la victoria electoral de un candidato, entre otros).

6. Partidos políticos

- a. **Desarrollo de esquemas propios contra la compra de votos.** Además de la responsabilidad legal, los partidos políticos tienen una responsabilidad pública. Derivado de ello, creemos que es necesario que cada partido político se responsabilice de sus candidatos y campañas con mayor fortaleza. Para ello, sugerimos que cada partido político desarrolle iniciativas de cara a sus votantes y la ciudadanía contra la compra de votos.

7. Sistema educativo nacional

- a. **Incorporar actividades de fortalecimiento de la cultura cívica entre los planes de estudios de educación básica para sensibilizar a los estudiantes del valor de los derechos político electorales.** Derivado de esta revisión, sospechamos que el intercambio de bienes por apoyo político en su mas amplia acepción es una práctica prevalente e insertada culturalmente entre los ciudadanos dominicanos y las elites políticas. En esencia, la compra de votos tiene una aceptación cultural relativamente sólida entre la sociedad dominicana. Por ello, el combate contra esta conducta no es una responsabilidad exclusiva de las autoridades electorales durante tiempos de campañas. Desterrar la compra de votos en la República Dominicana requiere de estrategias educativas, entre otros, métodos de política pública de Estado. Por ello, creemos que un programa de cultura cívica entre las asignaturas de educación básica contribuiría con la promoción de valores democráticos a tempranas edades.
- b. **Promover consultas infantiles y simulacros parlamentario y electorales.** Dado que existen diversos sistemas de aprendizaje (visual, auditivo y kinestésico), los cuales facilitan y estimulan la adopción de prácticas y conocimiento –especialmente entre la niñez–, creemos que ejercicios democráticos como Parlamento de niñas y niños y Elecciones de niñas y niños,

donde ellas y ellos vivan la experiencia política electoral desde la práctica resultaría un ejercicio invaluable. En ese contexto, el hecho de alzar la voz contra prácticas inaceptables y contra quien corrompa las reglas y los acuerdos puede servirles, en buena medida, como entrenamiento a favor de la cultura de la denuncia y en contra de prácticas clientelares.

- c. **Impulsar concursos o premios nacionales de la importancia de votar.** La experiencia individual –positiva o negativa– de los ciudadanos con su sistema político suele determinar su apego o desapego a las instituciones. Creemos importante abrir espacios públicos para aquellos ciudadanos quienes desconocen los procesos legislativos de reforma, la redacción de leyes y el litigio, pero puede contribuir con creatividad y otros talentos en el diseño de estrategias preventivas contra la compra de votos. Estas acciones, consideramos, pueden incentivar el apego de los ciudadanos con las estrategias gubernamentales en la erradicación de esta práctica

8. Sociedad civil

- a. **Monitoreo social permanente contra la compra de votos.** Existen sólidos programas de observación electoral con énfasis en la compra de votos en la República Dominicana. No obstante, estas estrategias son exclusivamente implementadas como parte de las medidas durante campañas. Si bien la compra de votos está relacionada con tiempos electorales, los intercambios clientelares como fundamento de la compra de votos se gestan más allá de tiempos de campaña. Además, estas transacciones involucran otros elementos como transferencias monetarias, movilización de bienes y productos, así como estrategias de acercamiento e interacción con votantes en periodos no electorales. Por ello, nos parece que programas de monitoreo social permanente con un foco en elementos clientelares son necesarios y pueden contribuir con la detección de estrategias de compra de votos desde sus etapas iniciales.
- b. **Impulsar propuestas legislativas para prevenir la comisión de la compra del voto.** Consideramos que la sociedad civil organizada en República Dominicana tiene un grado de legitimidad y presencia valiosa para promover una iniciativa de reforma integral contra la compra de votos. Aun cuando existen antecedentes de la participación de la sociedad civil en las iniciativas de reforma, creemos que su intervención en el proceso de reforma 2018-2019 pudo tener más injerencia. Sabemos que para ese proceso de reforma existían otras prioridades; sin embargo, la mayoría de los informes de observación electoral de las elecciones 2020 fueron consistentes con sus hallazgos: la compra de votos es un problema nacional durante las campañas. Por consiguiente, consideramos que la sociedad civil puede encabezar una serie de iniciativas de reforma orientadas a combatir la compra de votos.

9. Academia

- a. **Impulsar la creación de redes de investigadores para estudiar el fenómeno de la compra del voto (Sistema nacional multidisciplinario de investigación**

social). Académicamente, la región de América Latina y el Caribe ha consolidado un cuerpo de literatura científica con reconocimiento global sobre la compra de votos. Las interacciones entre investigadores latinoamericanos han contribuido a robustecer la comprensión y entendimiento del fenómeno. Sin embargo, más allá de algunos estudios comparativos y artículos periodísticos de opinión, no encontramos un cuerpo de investigadores dominicanos encargados de explorar, discutir, debatir y producir conocimiento científico alrededor del clientelismo electoral. Por consiguiente, consideramos imperativo el hecho de impulsar redes de investigadores para el estudio de la compra de votos.

- b. **Promover publicaciones y la gestión de recursos para elaborar estudios multidisciplinarios y paramétricos de la compra del voto, evaluando la eficiencia de las acciones gubernamentales.** Durante la revisión de literatura, encontramos esfuerzos científicos valiosos y sistemáticos sobre la magnitud de exposición a ofertas clientelares de votantes dominicanos. Sin embargo, éstos son encuestas comparativas de opinión cuyos objetivos de investigación se orientan hacia otros aspectos de los sistemas políticos. El clientelismo electoral es estudiado como un aspecto paralelo, más no como tema central. Además, los tamaños de las muestras y las baterías de preguntas nos parecen insuficientes para explorar con detalles la compra de votos y la efectividad de las acciones gubernamentales, por ejemplo, en la República Dominicana. Por ello, creemos fundamental promover incentivos y recursos para la elaboración de estudios de carácter multidisciplinarios sobre el fenómeno, i.e. antropología / etnología del clientelismo, encuesta nacional de clientelismo electoral, estudio nacional sobre el uso de programas sociales con fines electorales.

10. Medios de comunicación

- a. **Incorporar en sus programas de opinión el tema de la compra del voto y el clientelismo político.** En la República Dominicana, la televisión y radio abiertas existen líderes de opinión importante y programas de investigación periodística de alto impacto (por ejemplo, el Informe, con Alicia Ortega y Nuria Piera), los cuales incentivan las agendas de discusión semanal y, sobre todo, han servido de pautas para la investigación de casos de corrupción de trascendencia nacional. Sin embargo, las líneas editoriales de esta oferta televisiva parecen estar orientadas a revelar actos de corrupción política. Si bien estos esfuerzos han sido fundamentales en la vida pública dominicana, nos parece que una oferta reflexiva y de discusión sobre el clientelismo electoral contribuiría como estrategia preventiva.

11. Instituciones internacionales dedicadas a la asistencia electoral (IFES, CAPEL, IDEA)

- a. **Promover que la observación electoral de largo plazo con énfasis en la compra de votos.** Las agencias internacionales de cooperación y asistencia electoral han jugado un papel fundamental en la legitimidad de la democracia dominicana. No obstante, nos parece que los esfuerzos de observación electoral

pueden profundizar en el clientelismo electoral. Como lo hemos discutido, las estrategias de movilización clientelar comienzan a gestarse meses y, quizás, años previos a las campañas y votaciones. Por ello, nos parece pertinente el hecho de promover misiones de observación electoral de largo plazo con un foco en clientelismo electoral. Con ello, estas misiones contribuirían a rastreo y la comprensión la dinámica de la compra de votos.

- b. **Gestionar que estas instituciones realicen estudios de compra del voto.** En concordancia con los esfuerzos académicos por comprender el fenómeno de la compra de votos, nos parece que, además del financiamiento de incitativas preventivas, de asistencia electoral y de promoción de derechos políticos, nos parece pertinente la gestión de fondos de estudios sobre el clientelismo electoral.

Consideraciones finales

Como lo mencionamos, este proyecto fue posible gracias al liderazgo de la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales y al financiamiento de la Agencia Americana para el Desarrollo Internacional. IFES tiene una amplia experiencia de trabajo en la República Dominicana; en particular, en programas recientes de asistencia electoral, creación de capacidades y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Derivado de lo anterior, la evaluación de áreas específicas del sistema electoral dominicano –por ejemplo, el combate a la corrupción política, la promoción de la cultura cívica democrática y el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas– resulta elemental para el seguimiento de acciones, la recuperación de prácticas valiosas y la documentación de dificultades.

Esta revisión sobre la compra de votos en la República Dominicana se nutrió de tres principales fuentes: una revisión documental retrospectiva, la conducción de una serie de entrevistas entre actores claves y una evaluación del desempeño institucional de las autoridades y organizaciones involucradas en la atención a la compra de votos. De la primera fuente, revelamos la antigua –y a la vez desconocida– presencia normativa de la compra de votos en la legislación dominicana de casi cien años. En alguna medida, este hallazgo refuerza nuestra idea sobre una riesgosa adopción cultural y un proceso de normalización de los intercambios de beneficios por apoyos como parte de las interacciones cotidianas entre los ciudadanos y las elites políticas dominicanas. Además, esta primera fuente nos ofreció algunas ideas valiosas hacia una modernización legislativa de la tipificación de la compra de votos como conducta delictiva. Asimismo, como resultado de la revisión de casos internacionales de la región latinoamericana y el Caribe, logramos ofrecer algunas pistas normativas benéficas para las autoridades en el combate a la compra y retención ilícita de cédulas electorales. Finalmente, la revisión de literatura académica nos brindó elementos para entender el estado del arte sobre la profundidad y la amplitud del conocimiento científico sobre la compra de votos en este país caribeño. En este sentido, documentamos que la producción de este conocimiento ha avanzado a un ritmo distinto comparativamente con el resto de la región. Algunos de los estudios internacionales, no obstante, pueden servir como pautas para medir la magnitud de exposición de los votantes a las ofertas clientelares y, probablemente lo más importante, para medir el poder de manipulación de estos intercambios sobre el derecho a la libertad de elección.

A través de las entrevistas, los actores políticos y sociales confirmaron la prevalencia de la compra de votos durante las campañas y coincidieron en la afectación que esta conducta tiene sobre el sistema electoral dominicano y los valores democráticos. Los entrevistados, sin embargo, no admitieron una experiencia personal ni como activistas de campaña, ni como votantes expuestos a estas ofertas. Todos ellos coincidieron también en la necesidad de fortalecer las autoridades penales electorales, en particular, la Procuraduría Especializada en Crímenes y Delitos Electorales (PECDE). Las entrevistas, en general, nos ofrecieron información valiosa sobre la visión de actores dominicanos relevantes mismas que, creemos, son importantes y positivas para la definición de una agenda de acciones orientada al combate de la compra de votos y a la erradicación de esta conducta. Consideramos, no obstante, que nuevos ejercicios de

entrevistas con otros actores y ciudadanos son necesarias, ello para confirmar si algunas de las hipótesis planteadas son correctas, como las afirmaciones de la marginalidad y déficit de cultura cívica, como también conocer los mecanismos que se utilizan para la compra del voto.

La evaluación del desempeño institucional fue también un aspecto de interés central para comprender las potenciales barreras de implementación. Recordemos que los procesos electorales de 2020 en la República Dominicana fueron los primeros organizados y atendidos con una nueva normatividad. La reforma electoral 2019 estableció cambios sustanciales al diseño institucional, lo que se tradujo en nuevas responsabilidades y tareas. En la práctica, este hecho representó desafíos mayúsculos que se combinaron con sucesos totalmente inesperados, i.e. la cancelación de las elecciones municipales de febrero de ese año y la declaratoria del estado de emergencia derivado de la Pandemia COVID-19. Esta sección arrojó una serie de necesidades impostergables para las autoridades electorales, en especial el PECDE y el TSE. Otro elemento sobresaliente de esta sección es la confirmación del rol que las organizaciones de la sociedad civil juegan en la prevención y el combate a la compra de votos. La organización evaluada en este estudio, “PC”, cuenta con una amplia trayectoria en acciones de observación electoral e implementación de programas anti-corrupción política. Su reputación y liderazgo son innegables, aunque creemos que otras organizaciones e iniciativas domésticas son necesarias para brindar una cobertura más amplia y permanente. La compra de votos se materializa durante campañas, pero los hallazgos sugirieron que su gestación puede remitirse a meses o años de preparación. Además, esta conducta está asociada a transferencias monetarias y adquisición de bienes, mismos que suceden mucho antes de las votaciones. Por consiguiente, la expansión y permanencia de estas iniciativas es crucial.

Una vez, revisados los documentos y sistematizados nuestros hallazgos, adicionamos una sección de propuestas para el mejoramiento de la atención institucional de la compra de votos. Estos 11 puntos buscan servir como detonadores de iniciativas y acciones institucionales que, desde nuestra experiencia, pueden servir como instrumentos de coordinación institucional para un combate efectivo contra la compra de votos. Si bien esta tarea es titánica, tenemos la convicción de que estos cambios graduales conducen a transformaciones profundas para robustecer la institucionalidad electoral y consolidar los valores democráticos. Con esta intención, hemos desarrollado estos once puntos finales que sirvan como insumos de consulta para actores políticos, académicos, periodistas, intelectuales y especialistas electorales de la República Dominicana.

Bibliografía

- Aboejo, Ferdinand T. (2015), "The veracity of vote buying: Perspective of the Philippine electoral system", *International Journal on Graft and Corruption Research*, 2(1), 36-45.
- Aguilar, Filomeno. V. y Alis, Mary Grace. Joyce (2018), "Brokers courting voters: the alliance system in a rural Philippine village", *Philippine Political Science Journal*, 39(2), 73-96.
- Albertus, Michael (2013), "Vote Buying with Multiple Distributive Goods", *Comparative Political Studies*, 46(9), 1082-1111.
- Aspinall, Edward, Rohman, Noor, Hamdi, Ahmad Zainul y Triantini, Zusiana Elly (2017), "Vote buying in Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic and Effectiveness", *Journal of East Asian Studies*, 17(1), 1-27.
- Baland, Jean-Marie y Robinson, Jim (2007), "How Does Vote Buying Shape the Economy" en Schaffer, F. C. (Ed.) *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Benito-Sánchez, Ana Belén (2019), Pobres y electores. Universalidad y focalización de la política social en la República Dominicana 2006-2012", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 77 (3), 1-16.
- Birch, Sarah. (2008), "Conceptualizing Electoral Malpractice", *Working Paper, (1), Project on Electoral Malpractice in New and Semi-Democracies*.
- Brea, Ramonina, Duarte, Isis y Seligson, Mitchell (2005). *Resultados de la IV Encuesta Nacional de Cultura Política y Democracia (Demos 2004)*. Santo Domingo: Vanderbilt University.
- Brea, Ramonina, Duarte, Isis, Tejada, Ramón y Báez, Clara (1995), *Estado de situación de la democracia dominicana, 1978-1992*. Santo Domingo: PUCMM. Colección Documentos.
- Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan (2004), "Vote Buying in Argentina", *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Cantú, Francisco (2019), "Groceries for Votes: The Electoral Returns of Vote Buying", *The Journal of Politics*, 81(3), 790-804.
- Çarkoğlu, Ali y Aytaç, Erdem (2015), "Who Gets Targeted for Vote-Buying? Evidence from an Augmented List Experiment in Turkey". *European Political Science Review*, 7(4), 547-566.
- Carlin, Ryan E. y Moseley, Mason (2015), "Good Democrats, Bad Targets: Democratic Values and Clientelistic Vote Buying", *The Journal of Politics*, 77(1), 14-26.
- Cinar, Kursat (2016). "A Comparative Analysis of Clientelism in Greece, Spain, and Turkey: The Rural–Urban Divide", *Contemporary Politics*, 22(1), 77-94.
- Cornelius, Wayne A. (2000), "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics" en *Dominguez, J. I. and Lawson, C. H. Mexico's Pivotal Democratic Election: Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*, Stanford University Press.
- Cox, Gary W. y Kousser, J. Morgan (1981), "Turnout and Rural Corruption: New York as a Test Case", *American Journal of Political Science*, 25(4), 646-663.
- Cruz, Cesi (2013), "Social Networks and the Targeting of Vote Buying" paper presentado en *Annual Meeting of the American Political Science Association*.
- Davidson, Michael, Hicken, Allen y Weiss, Meredith (2017), "Inducement or entry ticket? Broker network and vote buying in Indonesia", *Money Politics: Patronage, Political Networks and Electoral Dynamics in Southeast Asia Project*.

- Daxecker, Ursula E. (2014), "All quiet on election day? International election observation and incentives for pre-election violence in African elections", *Electoral Studies*, 34, 232-243.
- Desposato, Scott W. (2007), "How Does Vote Buying Shape the Legislative Arena" en Schaffer, F. C. (Ed.) *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Devadoss, Stephen y Luckstead, Jeff (2016). "Can a Corrupt Ruling Party Win a Re-election Through Vote Buying?", *Applied Economics*, 48(1), 18-23.
- De La O, Ana L. (2013), "Do conditional cash transfers affect electoral behavior? Evidence from a randomized experiment in Mexico", *American Journal of Political Science*, 57(1), 1-14.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz (2004), "Mexico: Designing electoral rules by a dominant party" en *The Handbook of Electoral System Choice*. London: Palgrave Macmillan.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Magaloni, Beatriz (2003), "The politics of public spending. Part I—The logic of vote buying", paper preparado para the *World Bank World Development Report*, 1, 26949.
- Díaz-Santana, Héctor (2002), "El Ejercicio de las Instituciones Electorales en la Manipulación del Voto en México", *Perfiles Latinoamericanos*, (20), 101-128.
- Díaz-Santana Héctor (2021), "Introducción", *Delitos electorales y sus instituciones en América Latina*. Ciudad de México, Tirant lo Blanc (*en prensa*).
- Eiró de Oliveira, Flavio H. (2018), "Anti-poverty programs and vote-buying strategies: Lessons from Northeast Brazil", *Political Corruption and Governance*, 133-152.
- Eisenstadt, Schmucl y Lemarchand, René (Eds.) (1981), *Political Clientelism, Patronage and Development*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Espindola Da Silva, Fábio Mariano (2014), "Votes, Clientelism, and Conditional Cash Transfer Programs: A Case Study in Brazil", *The IAPSS Journal of Political Science*, 23, 159-176.
- Fernández-Segado, Fernando y Ojesto-Martínez Porcayo, José Francisco (2007), "Delitos y Faltas Electorales", en Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (Comp.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Finan, Federico y Schechter, Laura (2012), "Vote-Buying and Reciprocity", *Econometrica*, 80(2), 863-881.
- FLACSO-México (2001), Estudio de la participación ciudadana y las condiciones de compra y coacción del voto en México, estudio realizado para el Instituto Federal Electoral (mimeografiado).
- Gallego, Jorge, Li, Christopher y Wantchekon, Leonard (2018), *The political economy of patrons, brokers, and voters* (No. 016547).
- Gans-Morse, Jordan, Mazzuca, Sebastian y Nichter, Simeon (2014), "Varieties of Clientelism: Machine Politics During Elections", *American Journal of Political Science*, 58(2), 415-432.
- González-Ocantos, Ezequiel, Kiewiet de Jonge, Chad y Meseguer, Covadonga (2018), "Remittances and vote buying", *Latin American Research Review*, 53(4).
- González-Ocantos, Ezequiel, Kiewiet de Jonge, Chad y Nickerson, David W. (2015), "Legitimacy buying: The dynamics of clientelism in the face of legitimacy challenges", *Comparative Political Studies*, 48(9), 1127-1158.

- González-Ocantos, Ezequiel, De Jonge, Chad, Meléndez, Carlos, Osorio, Javier, y Nickerson, David W. (2012), "Vote buying and social desirability bias: Experimental evidence from Nicaragua", *American Journal of Political Science*, 56(1), 202-217.
- Graham, John W. (2011), *La crisis electoral de 1994. Alejándose del precipicio. Una crónica del mediador de la OEA*, Santo Domingo, Fundación Cultural Dominicana.
- Greene, Kenneth (2016), "Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter", *Unpublished manuscript, University of Texas at Austin*.
- Hernández-Corrochano, David (2002), "El clientelismo posmoderno", *Perfiles Latinoamericanos* 20, 131-156.
- Hicken, Allen D. (2007), "Institutional Incentives: Do Candidate-Centered Electoral Rules Encourage Vote Buying" en Schaffer, F. C. (Ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Hidalgo, F. Daniel y Nichter, Simeon (2015), "Voter Buying: Shaping the Electorate Through Clientelism", *American Journal of Political Science*, 60(2), 436-455.
- Hilgers, Tina (2008), "Causes and consequences of political clientelism: Mexico's PRD in comparative perspective", *Latin American Politics and Society*, 50(4), 123-153.
- Holland, Alisha C. y Palmer-Rubin, Bryan (2015), "Beyond the machine: Clientelist brokers and interest organizations in Latin America", *Comparative Political Studies*, 48(9), 1186-1223.
- Jensen, Peter Sandholt y Justesen, Mogens K. (2014), "Poverty and Vote Buying: Survey-based Evidence from Africa", *Electoral Studies*, 33, 220-232.
- Kiewiet de Jonge, Chad y Nickerson, David (2014), "Beliefs about Ballot Monitoring in Latin America", en *APSA 2014 Annual Meeting Paper*.
- Lancaster, Thomas D. (1986), "Electoral structures and pork barrel politics", *International Political Science Review*, 7(1), 67-81.
- Lara-Otaola, Miguel Ángel y Díaz-Santana, Héctor (2018) "Clientelismo y compra de votos: ¿compra de voluntades? Procesos electorales en 2018 en México y Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica, ITAM* 18(2), abril-junio.
- Larreguy, Horacio, Montiel Olea, César E. y Querubin, Pablo (2017), "Political Brokers: Partisans or Agents? Evidence from the Mexican Teachers Union", *American Journal of Political Science*, 61(4), 877-891.
- Larreguy, Horacio, Marshall, John y Querubin, Pablo (2016), "Parties, Brokers, and Voter Mobilization: How Turnout Buying Depends Upon the Party's Capacity to Monitor Brokers", *American Political Science Review*, 110(1), 160-179.
- Lehoucq, Fabrice E. (2007). "When Does a Market for Votes Emerge? Historical and Theoretical Perspectives" en Schaffer, F. C. (Ed.) *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Linos, Elizabeth (2013), "Do conditional cash transfer programs shift votes? Evidence from the Honduran PRAF", *Electoral Studies*, 32(4), 864-874.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2011), "Vote Buying and Election Promises: Should Democrats Care About the Difference?", *Journal of Political Philosophy*, 19(2), 125-144.
- Lockward, Ángel (2016), *La cuestión electoral dominicana. Legislación-jurisprudencia sus debilidades*, Santo Domingo, Santuario y Fundación de Estudios Económicos y Políticos.
- Mares, Isabela (2018), "Menus of Electoral Irregularities: Imperial German National Elections in a Comparative Perspective", *Geschichte und Gesellschaft*, 44(3), 399-415.

- Meechan, Suthikarn (2020), "Clientelistic Networks in the 2019 Thai General Election: Evidence from Roi-Et Province", *Social Science Asia*, 6(4), 1-20.
- Mercado Gasca, Lauro (2018), "Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México", en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Ciudad de Mexico: TEPJF.
- Morgan, Jana, Espinal, Rosario y Seligson, Mitchell (2010), *Cultura política de la democracia en Perú, 2010: consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Santo Domingo: Intec – Gallup – Vanderbilt University.
- Morgan, John y Várdy, Felix (2012), "Negative vote buying and the secret ballot", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 28(4), 818-849.
- Nichter, Simeon (2014), "Conceptualizing vote buying," *Electoral Studies*, 35, 315-327.
- Nichter, Simeon (2008), "Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot", *American Political Science Review* 102(1), 19-31.
- Nieto-Vázquez, Octael y Díaz-Rebolledo, Jerónimo (2021), "Justicia Penal Electoral en la República Dominicana: Libertad del Sufragio y Perspectivas para la Calidad Democrática" en Díaz Santana H. (comp.) *Delitos electorales y sus instituciones en América Latina*. Ciudad de México, Tirant lo Blanc (*en prensa*).
- Nieto-Vazquez, Octael (2018), A One-shot Deal on the Spot: How Vote Buying Affects Electoral Behaviour. Experimental Evidence from Mexico. *PhD thesis*, University of Essex, UK.
- Nun, José (1997), "Prefacio", *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*, Javier Auyero (comp.), Buenos Aires, Lozada.
- Panić, Milan (2009), Post-conflict countries: aid effectiveness and permanent peace. *Unpublished manuscript*. Cambridge: University of Cambridge.
- Pieters, Wolter y Jonker, Hugo L. (2007), "Vote Buying Revisited: Implications for Receipt-Freeness" paper presentado en *2nd Benelux Workshop on Information and System Security Luxembourg City, Luxembourg*.
- Roniger, Luis (1994), "The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world", *Democracy, clientelism, and civil society*, 1-18.
- Schaffer, Frederic Charles y Schedler, Andreas (2007), "What is Vote Buying?" in Schaffer, F. C. and Schedler, A. (Eds.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Schaffer, Joby y Baker, Andy (2015), "Clientelism as Persuasion-Buying: Evidence from Latin America", *Comparative Political Studies*, 48(9), 1093-1126.
- Serra, Gilles (2015), "Vote Buying and Vote Coercion in Subnational Politics: Weaknesses of the Mexican Democracy" paper presentado en *The Annual Meetings of the Latin American Studies Association (LASA) and the American Political Science Association (APSA)*.
- Stokes, Susan C., Dunning, Thad, Nazareno, Marcelo y Brusco, Valeria. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.
- Stokes, Susan C. (2005), "Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 315-325.
- Stokes, Susan (2007), "Political Clientelism", en Boix, C. and Stokes, S. (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, New York: Oxford University Press.

- Tawakkal, George Towar Ikbal, Kistanto, Nurdien Harry, Asy'ari, Hasyim, Pradhanawati, Ari, y Garner, Andrew D. (2017), "Why Brokers Don't Betray: Social Status and Brokerage Activity in Central Java", *Asian Affairs: An American Review*, 44(2), 52-68.
- Valenzuela, J. Samuel (2002), "Futile or Effective, The Rights Gifts to Voters in the Second Round of the Chilean Presidential Election of January 2000", *Typescript, Department of Sociology, University of Notre Dame*.
- Van Ham, Carolien y Lindberg, Staffan I. (2015), "From Sticks to Carrots: Electoral Manipulation in Africa, 1986–2012", *Government and Opposition*, 50(3), 521-548.
- Vásquez, Franklin y Isa-Contreras, Pavel (2016), "El foro de negocios: el gasto público en periodos electorales", *Ciencia y Sociedad*, vol. 41, n. 2, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 413-416.
- Vicente, Pedro C. (2014), "Is Vote Buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa", *The Economic Journal*, 124(574), F356-F387.
- Vicente, Pedro C. y Wantchekon, Leonard (2009), "Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 292-305.
- Wang, Chin-Shou y Kurzman, Charles (2007), "The Logistics: How to Buy Votes" en Schaffer, F. C. (Ed.) *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Zarazaga, Rordrigo (2014), "Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case", *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.

Anexo 1. Relación de legislaciones, fuentes y detalles normativos de la compra de votos en América Latina y El Caribe

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
1. Anguilla	Revised Statutes of Anguilla, Chapter E30, Elections Act	Part 6, Election Offences	82 Bribery 86 Penalty for bribery, treating and undue influence 88 Disqualification for bribery, etc	Liga (último acceso 11 de marzo de 2021).
2. Antigua and Barbuda	No. 17 of 2001 An Act to Amend the Representation of the People Act	Cap. 379. [3rd December, 2001]	29 Bribery 40 Penalties	Liga 1 Liga 2 (últimos accesos 11 de marzo de 2021).
3. Argentina	Código Electoral Nacional. Decreto N° 2135, Bs. As. 18/8/83	Capitulo II De los delitos electorales	Artículo 140.- Inducción con engaños	Liga (último acceso 11 de marzo de 2021).
4. Bahamas	Chapter 7 Parliamentary Elections	Part IX Various Offences	96 Bribery at elections 104 Mode of trial and punishment for corrupt and illegal practices	Liga (último acceso 11 de marzo de 2021).
5. Barbados	Chapter 12, representation of the people arrangement of Sections Election Offences and Controversies Rules, 1959	No aplica	No aplica	Liga 1 Liga 2 (últimos accesos 11 de marzo de 2021).
6. Belize	Representation of the People Act Chapter 9,	Part VII Offences	32 Bribery 36 Penalty for bribery, etc.	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
	Revised Edition 2000, Showing the Law as at 31st December, 2000		41 Disqualification for bribery, etc.	de marzo de 2021).
7. Bermuda	Parliamentary Election Act 1978: 23	Part IX Offences	64 Bribery 66 Punishment for bribery and undue influence 71 Disqualifications	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).
8. Bolivia	Ley de 30 de junio de 2010, No. 026. Ley del Régimen Electoral	No aplica	No aplica	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).
9. Brasil	Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965	Capítulo II – Dos Crimes Eleitorais	Artículo 299	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).
10. Canada	Canada Elections Act S.C. 2000, c. 9	479 - Part 11.1 Prohibitions in Relation to Voting	282.7 Offering bribe 500 (5) Punishment — offences requiring intent (dual procedure)	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).
11. Cayman Islands	Supplement No. 6 published with Gazette No. 14 of 7th July, 2009. Elections Law (2009 Revision)	Part IX-Election Offences	95 Definition of bribery 99 Penalties for bribery, treating, undue influence 101 Incapacity to vote or to be elected following a conviction for bribery, treating, undue influence or personation	Liga (último acceso 12 de marzo de 2021).
12. Chile	Ley N° 18.700, Orgánica	Título VII De Las Sanciones y	150	Liga (último acceso 12

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
	Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios	Procedimientos Judiciales, Párrafo 1° De las Faltas y de los Delitos		de marzo de 2021).
13. Colombia	Ley 599 de 2000 (julio 24) por la cual se expide el Código Penal	Titulo XIV, Delitos Contra Mecanismos de Participación Democrática. Capítulo Único	390. Corrupción de sufragante	Liga (último acceso 13 de marzo de 2021).
14. Costa Rica	Código Electoral N° 8765	Ilícitos Electorales, Capítulo I Delitos Electorales	279.- Delito contra la Libre Determinación del Votante	Liga (último acceso 13 de marzo de 2021).
15. Cuba	Ley No. 37 Ley Electoral Código Penal	No aplica	No aplica	Liga 1 Liga 2 (últimos accesos 13 de marzo de 2021).
16. Dominica	House of Assembly (Elections) Act	Part V Election Offences	55 Definition of bribery 59 Penalty for bribery, treating or undue influence 61. Disqualification for bribery, etc.	Liga (último acceso 13 de marzo de 2021).
17. República Dominicana	Ley Orgánica de Régimen Electoral núm. 15-19	Sección IV de los Crímenes Electorales	Artículo 282.- Falsedad en materia electoral, párrafo 6	Liga (último acceso 13 de marzo de 2021).
18. Ecuador	Código Orgánico Integral Penal Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia	Sección Décima Delitos contra los derechos de participación	No aplica	Liga 1 Liga 2 (último acceso 13 de marzo de 2021).

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
	Dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril del 2009			
19. El Salvador	Código Penal Decreto No 1030	Título XIV Delitos Relativos a los derechos y Garantías Fundamentales de la persona, Capítulo Único, Fraude Electoral	295, inciso b	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
20. Guatemala	DECRETO NÚMERO 17-73, Código Penal	Capitulo De LOS Delitos Electorales	407 C	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
21. Guyana	Chapter 1:03 Representation of the People Act	Part XV Corrupt Practices	131 Bribery 133 General penalty for corrupt practices 135 Disqualification	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
22. Honduras	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Decreto No. 44-2004	Título XII Delitos y Faltas Electorales. Capítulo Único	212 Otros Delitos Electorales, inciso 16	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
23. Jamaica	The Representation of the People Act	Part VIII Election Offences	91 Bribery and treating 94 Penalty for bribery, treating, or undue influence 96 Disqualifying effect of conviction for bribery, treating, etc.	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
24. México	Ley General en Materia de Delitos Electorales. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014	Delitos en Materia Electoral	7, inciso VII 9, inciso VIII 19, inciso III	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
25. Montserrat	Chapter 1.04 Elections Act and Subsidiary Legislation Revised Edition showing the law as at 1 January 2008	Part V Election Offences	62 Definition of bribery 66 Penalty for bribery, treating or undue influence 68 Disqualification for bribery, etc.	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
26. Nicaragua	Texto de Ley No. 331, Ley Electoral con Reformas Incorporadas. Ley N°. 331, Aprobada el 26 de Mayo de 2012	Título XIV Capítulo Único de los Delitos Electorales	174	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
27. Panamá	Acuerdo del Pleno 82-2 27 de noviembre de 2017, texto Único del Código Electoral	Título VIII Delitos, Faltas Electorales, Faltas Administrativas y Sanciones Morales	471 (inciso 5) 473	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
28. Paraguay	Ley N° 834 que Establece El Código Electoral Paraguayo Código Penal de la República del Paraguay Ley N° 1.160/97	Capitulo II De los Delitos Capítulo II, Hechos Punibles Contra la Constitucionalidad del Estado y El Sistema Electoral	321 280 Soborno del elector	Liga 1 Liga 2 (último acceso 14 de marzo de 2021).

País	Norma que sanciona la compra de votos	Descripción	Artículo(s)	Fuente
29. Perú	Código Penal Decreto Legislativo No 635	Título XVII Delitos Contra la Voluntad Popular, Capitulo Único Delitos contra el Derecho de Sufragio	356 Inducción a no votar o hacerlo en sentido determinado	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
30. Trinidad and Tobago	Representation of the People Act Chapter 2:01	Other Offences and Savings	96 Bribery 100, Penalty for corrupt practice	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
31. Uruguay	Ley No 7.812 de 16 de enero de 1925 Modificada por la Ley No 17.113, de 9 de junio de 1999 y por la Ley 17.239 de 2 de mayo de 2000 Ley de Elecciones	Capítulo XX De los delitos electorales y de sus penas	191, inciso 7	Liga (último acceso 14 de marzo de 2021).
32. Venezuela	Ley Orgánica de Procesos Electtorales Decreto N° 1.410, Ley de Reforma de la Ley Contra la Corrupción	Título XIX Del Régimen Sancionatorio, Capítulo II De los Ilícitos Electtorales	No aplica	Liga 1 Liga 2 (último acceso 14 de marzo de 2021).



2011 Crystal Drive | 10th Floor | Arlington, VA 22202 | USA

 www.IFES.org