

La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política

María Marván Laborde*

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las fortalezas y debilidades que la búsqueda de equidad ha originado en el sistema electoral mexicano, de manera específica en el modelo de comunicación política. Se parte de dos preguntas: primera, ¿el sistema electoral mexicano ha conseguido condiciones equitativas en la competencia? Y segunda, ¿cuál es la relación entre equidad y el modelo de comunicación política?

Primero, se define el concepto de equidad y se sustenta la afirmación de que en México hay un sistema equitativo de partidos. En la segunda parte se explica cómo las elecciones de 2006 y el conflicto postelectoral dieron lugar a una profunda reforma en 2007, de la que se desprendió lo que se ha llamado el modelo de comunicación política (MCP). También se analizan las impugnaciones que más influyeron en la determinación jurídica del MCP: quejas relacionadas con la inequidad provocada por la intervención ilegal de los concesionarios de televisión y radio; las impugnaciones resueltas por campañas negras y su impacto en la equidad; la intervención de terceros (cuándo y por qué

* María Marván Laborde fue consejera presidenta del entonces IFE y comisionada presidenta fundadora del entonces IEAL.

afectan a la equidad); el apartado concluye con las justificaciones para crear el modelo de comunicación política.

En la tercera parte se analizan algunos litigios en los que los partidos argumentan que se vulnera la equidad y se comentan las resoluciones respectivas del TEPJF. Las temáticas escogidas para ilustrar el punto son: tiempos de campaña y actos anticipados de campaña; el dilema entre equidad y el derecho de los candidatos únicos a hacer pre-campaña; distinciones entre el uso legítimo e ilegítimo de la pauta; las dificultades que provoca tanto la propaganda gubernamental como la promoción personalizada de servidores públicos; la prohibición de organizar y transmitir debates en nombre de la equidad; la decisión de la Sala Especializada para intervenir en la defensa de los derechos de las y los niños en los promocionales y las decisiones sobre propaganda encubierta en los promocionales de YouTube.

Este modelo aseguró el acceso realmente equitativo a los medios de comunicación para los partidos, al garantizar que todos ellos dispondrían de tiempo-aire conforme a la ley y al prohibir a toda persona física o moral comprar o adquirir tiempo en radio o televisión. Sin duda, esto contribuye a fortalecer las condiciones democráticas del sistema político y electoral; sin embargo, después de casi una década de aplicación es necesario reconocer que algunos efectos no deseados de la reforma están dificultando en lugar de favorecer la consolidación de la neonata democracia mexicana.

El trabajo analizará los juicios y resoluciones del Tribunal Electoral que, considero, ilustran algunas de las complicaciones del modelo de comunicación política que intenta establecer una equidad imposible de lograr. No es una revisión exhaustiva de los casos, ni siquiera un análisis estadístico de los mismos.

Sepa el lector que el capítulo tampoco estudia ni la evolución del financiamiento a los partidos políticos ni las normas de fiscalización. Si bien se parte del supuesto de que ambos son indispensables para la equidad y parte de sus condiciones objetivas, se considera que el tema está resuelto desde la reforma electoral de 1996 y que se ha perfeccionado en las reformas de 2007 y 2014. Tampoco se estudia la tensión permanente que ha creado el modelo de comunicación entre proteger la libertad de expresión y garantizar la equidad en la contienda. El capítulo se enfoca en la constante transformación del concepto de equidad,

provocado por una doble lógica: por un lado, la habilidad de los partidos de inventar nuevas quejas y por el otro, las decisiones de la Sala Superior del TEPJF que han ampliado el abanico de faltas más allá de lo legal para entrar al campo siempre indefinido de lo legítimo.

Definición de equidad en el ámbito electoral

La equidad electoral se ha convertido en una de las demandas más importantes de los actores políticos, en consecuencia, es el origen de buena parte de las inconformidades presentadas por los partidos políticos y candidatos en los procesos electorales.

Cuatro décadas de reformas electorales no han desaparecido del todo de las huellas que dejó el sistema de partido hegemónico en la cultura política. El rechazo a la relación simbiótica entre el PRI y el gobierno, que prevaleció durante la hegemonía priísta, impide saber cuáles son los parámetros “naturales” de la relación entre un gobierno y su partido de origen.

La reforma político-electoral de 1977 marca el inicio de la construcción de un nuevo sistema electoral y, por lo tanto, de la interrelación entre partidos políticos. Con la convicción de que era necesario incluir a nuevas fuerzas políticas y sociales al sistema legal de partidos, se alteró el sistema electoral mediante la institución de mecanismos de representación proporcional para elegir a una cuarta parte de la Cámara de Diputados y se flexibilizaron las reglas para formar partidos políticos (Córdova 2012).

Además de las condiciones formales, era indispensable crear las condiciones materiales que garantizaran la competencia entre partidos. Esto supuso, por un lado, asegurar financiamiento público a los partidos políticos y darles acceso a los medios de comunicación, fundamental pero no exclusivamente, a la radio y la televisión.

Por otra parte, era necesario empezar el proceso de separación entre el gobierno y el partido hegemónico. Dado que parte esencial de la hegemonía priísta se sostenía por los vasos comunicantes entre gobierno y partido, establecer condiciones de equidad exigió separar los recursos del gobierno de los medios del partido en el poder, especialmente durante las campañas electorales.

Desde la primera reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha buscado crear las condiciones legales y materiales que permitan a los partidos políticos competir en condiciones de equidad. Para entender el argumento central de este capítulo es necesario definir qué entendemos por equidad en cualquier sistema de partidos y cómo hemos (re)construido el concepto de equidad en el sistema electoral mexicano.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define “equidad” como: 1) igualdad de ánimo; 2) bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar o a fallar por el sentimiento del deber o de la conciencia más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley; 3) justicia natural por oposición a la letra positiva; 4) moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos y; 5) disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece (RAE 2019a). Por su parte, “igualdad” aparece definida así: 1) conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad; 2) correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo; 3) principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones y; 4) equivalencia de dos cantidades o expresiones (RAE 2019b).

Definidos los términos, hay que preguntarse qué se quiere cuando se pide un sistema electoral equitativo y cuando se afirma que sólo es democrático aquel sistema electoral que es equitativo. La democracia procedimental o electoral exige competencia verdadera entre dos o más partidos políticos, es decir, en toda contienda electoral debe haber claridad y certeza sobre las reglas e incertidumbre en el resultado. Así se justifica jurídica e ideológicamente el pluralismo político, esto es, se reconoce como una cualidad positiva del sistema la existencia de dos o más partidos que compiten efectivamente en cada elección y en donde el partido en el poder (*incumbent*) no tiene garantizada su permanencia a pesar de la ventaja inherente que tiene por su posición de partida.¹

¹ No existe democracia que no reconozca que el partido en el poder tiene ventajas sobre la oposición, el reto legal y operativo es asegurar que esas ventajas no excedan los límites legales impuestos por las normas electorales.

En ese sentido, las reglas electorales se establecen a partir del reconocimiento de la fuerza que tienen los diversos partidos que integran el sistema. Es imposible que todos los partidos alcancen exactamente el mismo grado de penetración en el electorado. Sin embargo, se considera que las reglas de un sistema político no deben estar hechas para robustecer a los partidos fuertes y poner obstáculos jurídicos y materiales que impidan a los débiles incrementar sus preferencias políticas porque esto acabaría por imposibilitar la competencia, es decir, la democracia. Equidad no es igualdad.

La igualdad de oportunidades supone que el Estado garantice condiciones mínimas para la competencia, trato igual frente a la ley, acceso a la justicia electoral y mismas exigencias en el cumplimiento de la ley, pero condiciones diferenciadas en el financiamiento y en la cantidad de tiempo-aire en los medios electrónicos de comunicación.

Óscar Sánchez Muñoz, citado por Delgado del Rincón, considera que la equidad tiene una dimensión negativa y otra positiva. Se entiende por dimensión negativa una serie de prohibiciones que buscan impedir a todos y cada uno de los competidores *obtener alguna ventaja indebida sobre los demás* en las contiendas electorales (subrayado mío). Por su parte, la dimensión positiva es el conjunto de normas dirigido a lo que deben hacer los poderes públicos para garantizar a todos los competidores acceso a las prestaciones y prerrogativas, de acuerdo con los principios legales y constitucionales (Delgado del Rincón 2016, 320).

Se subrayó la parte relativa a la obtención de alguna ventaja indebida porque se considera que aquí yace el corazón de la dificultad para determinar qué acciones de un partido o candidato pueden ser consideradas ilegítimas o francamente ilegales, por qué atentan contra la equidad y cuáles no. La respuesta más sencilla sería decir que todo aquello que rompa con la legalidad merma la equidad. Sin embargo, en la práctica, a la hora de juzgar acciones específicas ha sido muy complicado para los tribunales establecer una línea consistente entre las acciones legales y las ilegales, peor aún si en la argumentación se introducen criterios de legitimidad o carencia de la misma.²

² El activismo judicial ha complicado el sistema electoral en general y en lo particular lo que conocemos como el modelo de comunicación política. Parte del problema es que, a veces, el TEPJF se ciñe a lo estrictamente legal y en otras, va más allá y castiga por acciones que

El propósito de toda campaña electoral es vencer a los contrincantes; la propaganda y los actos de campaña sirven para ganar votos a costa de disminuir la preferencia por los otros. Medir las condiciones objetivas (dinero público y acceso a tiempos en radio y televisión) que permiten la competencia puede ser relativamente sencillo; sin embargo, establecer qué dichos o acciones de campaña alteran la equidad en la contienda es mucho más complicado.³

Las reglas de la equidad están pensadas para promover un arranque parejo, evitar que el *incumbent* tenga más ventajas que las derivadas directamente de su posición, nivelar el terreno de juego y asegurar condiciones equitativas en la competencia electoral. La OCDE recomienda seguir cuatro políticas fundamentales: 1) equilibrio en el financiamiento público (directo e indirecto); 2) control sobre el financiamiento privado que reciben los partidos o candidatos; 3) establecer límites a los gastos de campaña; 4) establecer controles al desvío de recursos del Estado diferentes a los propios del financiamiento público (OECD 2014, 6).

La Constitución mexicana establece que la equidad proviene de la predominancia del financiamiento público sobre el privado y para ello establece una fórmula de distribución del financiamiento público: treinta por ciento se distribuye de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro, mientras que el otro setenta por ciento según la votación obtenida en la última elección federal. Hasta ahora esta proporción no ha sido cuestionada por los partidos de oposición.⁴

Desde 1977 todos los partidos tienen acceso garantizado a los medios electrónicos de comunicación —sobre todo, radio y televisión— y desde 2007 el acceso es gratuito y se distribuye con la misma fórmula que las prerrogativas en efectivo.⁵

considera ilegítimas o que atentan contra el espíritu de la ley o los principios de la democracia. No siempre es fácil entender la congruencia entre las decisiones.

³ Expresiones como “arranque parejo” o el reconocimiento de que es necesario “nivelar la cancha” sirven para ilustrar a qué se alude con la obligación del Estado de generar condiciones de equidad en la competencia.

⁴ Se ha cuestionado la cantidad de dinero que asigna el Estado mexicano a los partidos, pero no la distribución 70-30.

⁵ En 1977 se reforma por primera ocasión el artículo 6º Constitucional para establecer que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado. De esta manera se aseguraba que las concesionarias pudiesen vender tiempo-aire a los partidos de oposición sin arriesgar sus respectivas concesiones.

A partir de 1996 se incrementó de manera sustancial el financiamiento público y se han establecido topes a los gastos de campaña, sujetos a una fiscalización cada vez más estricta y rigurosa. La reforma de 2014 elevó a rango constitucional el rebase de los topes de campaña como causal de nulidad de una elección, incluida la presidencial. A su vez, desde 2007 está prohibido constitucionalmente (art. 134) que los servidores públicos usen recursos del Estado para promover su imagen mediante el gasto en comunicación social.

Es posible afirmar que la Constitución limita el alcance de la equidad al acceso a las prerrogativas de los partidos políticos tanto en tiempos no electorales como en las campañas políticas. Establece en el artículo 41 que es deber del Estado asegurar la equidad en los procesos electorales y en la construcción del sistema de partidos políticos en México:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (CEPEUM, art. 41, fracción II, párrafo primero).

En ese mismo artículo se establecen las reglas de distribución de las prerrogativas de los partidos políticos que, como ya se ha dicho, atienden a criterios de equidad. Por su parte, el artículo 116, base IV, de la Constitución reproduce las exigencias de condiciones equitativas para las entidades.

Para entender a cabalidad el concepto de equidad establecido en nuestra Constitución debemos revisar también el artículo 134, párrafo séptimo,⁶ que establece la obligación de no utilizar los recursos de los gobiernos para fines de propaganda política o electoral en beneficio de los partidos en el gobierno (*incumbent*) o la promoción personalizada de un gobernante que aspira a ser candidato:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,

⁶ Adicionado en 2007 como parte de la reforma político electoral 2007-2008.

tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

¿Es posible demostrar que un sistema electoral es equitativo? Sostengo que, si restringimos la equidad a la posibilidad de retar efectivamente al partido en el poder, la prueba fehaciente de que un sistema es equitativo consiste en la posibilidad de derrocar al partido en el poder (*incumbent*). Un sistema electoral que permite la competencia efectiva es equitativo.

Si se compara la fuerza que tenía el PRI en 1979, elección en la que obtuvo poco más del 80% de la votación —y del número total de diputados— con la fuerza de los nueve partidos que obtuvieron curules en 2015⁷ (cuando las tres principales fuerzas políticas sumaron a duras penas 61%),⁸ se puede afirmar con suficiente confianza que en México se han construido condiciones de equidad. El triunfo de Morena en las elecciones federales y locales de 2018 demuestra que el sistema electoral mexicano es equitativo. Sólo en un sistema equitativo puede ganar y acceder al poder un partido que fue creado apenas cinco años atrás y que por segunda ocasión competía en elecciones federales (2015 y 2018).⁹

La alternancia en presidencias municipales, gubernaturas e inclusive la presidencia de la República, que en cuatro elecciones presidenciales (2000, 2006, 2012 y 2018) tres veces ha cambiado el partido del

⁷ Competieron diez partidos, pero el Frente Humanista no alcanzó el 3% de la votación para superar el umbral de representación, por lo que perdió el registro y no obtuvo diputados por el principio de representación proporcional.

⁸ PRI, 29.18%; PAN, 21.01%; PRD, 10.87%; Morena, 8.39%; PVEM, 6.91%; MC, 6.09%; Panal, 3.72%; ES, 3.32%; PT, 2.84%; FH, 2.14%; e independientes, 0.56%, disponible en: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>.

⁹ En el ámbito federal, en la elección presidencial Morena obtuvo el 44.9%, el PAN el 17.65%, el PRI el 13.56%, el PT el 6%, el PRD el 2.83%, el PES el 2.7%, el PVEM el 1.85%, el MC el 1.78 % y el Panal el 0.99%. Los resultados para la cámara de Diputados son los siguientes: Morena 37.61%, PAN 18.09%, PRI 16.69%, PRD 5.32%, PVEM 4.82%, MC 4.49%, PT 3.95%, Panal 2.48% y PES 2.42%. Los resultados para la Cámara de Senadores son los siguientes: Morena 38.25%, PAN 17.94%, PRI 16.91%, PRD 5.37%, MC 4.77%, PVEM 4.54%, PT 3.89%, Panal 2.35% y PES 2.37%. Vale la pena notar que excepto los tres primeros lugares (Morena, PAN y PRI) todos los demás partidos quedaron en diferente orden en las tres elecciones lo cual debería ser también un buen indicador de la equidad del sistema y la capacidad analítica de los votantes tantas veces despreciados por los partidos y los legisladores.

presidente electo, así como la composición cambiante e impredecible del Congreso de la Unión, son prueba irrefutable de que se han creado condiciones jurídicas y materiales de equidad que permiten tener un sistema de partidos competitivo. La equidad es *conditio sine qua non* de la competencia; los resultados electorales federales y locales entre 1996 y 2018 permiten concluir que el sistema electoral mexicano es razonablemente equitativo.

Consecuencias del conflicto postelectoral de 2006: creación del modelo de comunicación política y modificación constante del concepto de equidad

El proceso electoral 2005-2006 se distinguió por dos rasgos: la influencia e importancia de las televisoras —y, en menor medida, de la radio— en las campañas electorales, y la agresividad de las mismas, en especial entre los dos principales contendientes a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), postulado por la “Coalición Por el Bien de Todos” (PRD-PT-Convergencia) y Felipe Calderón Hinojosa por el PAN. Esos dos fenómenos sirvieron de argumento central a la impugnación de la elección presidencial y del conflicto postelectoral. La reforma de 2007-2008 se hizo para remediar estos elementos que justifican la creación de lo que hemos llamado el modelo de comunicación política.¹⁰

Aquí se analizarán sólo los argumentos del Tribunal Electoral en los que los magistrados consideraron la posible alteración de la equidad a partir del análisis del diseño y contenido de lo que se dice en la propaganda.

¹⁰ De acuerdo con Trejo Delabre, el llamado modelo de comunicación política tiene siete rasgos cardinales: 1) nadie puede comprar espacios en radio y televisión para hacer propaganda política; 2) los partidos políticos tienen acceso a tiempo del Estado en esos medios en campañas y precampañas; 3) el INE es el administrador de los tiempos y los distribuye con reglas de equidad; 4) en épocas de campaña y precampañas todas las estaciones de radio y televisión deben dedicar 48 minutos a este propósito; 5) el INE administra hasta 12% del tiempo estatal cuando no hay campañas; 6) se prohíbe la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas; 7) el INE podrá ordenar la cancelación de transmisiones de las estaciones de radio y televisión que incumplan con las normas (Trejo 2015, 158).

Inequidad provocada por televisoras y radiodifusoras

La fiscalización del proceso electoral 2005-2006 arrojó datos muy interesantes. Primero, los tres partidos principales gastaron cantidades similares; segundo, la mayor parte del gasto de campaña se destinó a la televisión; tercero, a pesar de la intervención del entonces IFE en la negociación de los precios del tiempo aire en la televisión, las televisoras proporcionaron diferentes productos a los partidos políticos según sus temores o sus preferencias.

De acuerdo con cifras oficiales, el candidato del PAN, ganador de los comicios, reportó haber gastado 584 millones de pesos; el PRI declaró gastos por 648 millones (su candidato ocupó el tercer lugar); y el PRD presentó gastos por 616 millones de pesos (su candidato quedó en segundo lugar, muy cerca del primero).¹¹ Si uno se atiene sólo al acceso a los recursos económicos y a la posibilidad de ejercerlos durante las campañas, es insostenible el argumento de que hubo inequidad en el proceso electoral de 2006.

Por lo que hace a los gastos en televisión, la fiscalización permitió comprobar que 56% del dinero fiscal que recibieron los partidos se destinó a contratar tiempo en radio y televisión. Los partidos invirtieron casi dos mil millones de pesos en tiempo-aire. La dependencia de los partidos respecto del duopolio televisivo era una realidad preocupante y amenazaba seriamente la equidad (Trejo 2015, 159). Al respecto, Trejo Delabre afirma:

Los medios de comunicación más poderosos han impuesto, por cauces formales e informales, sus propias reglas. Las normas que establece la legislación electoral para favorecer una competencia equilibrada entre los partidos son distorsionadas por el interés mercantil y en ocasiones por decisiones políticas que se toman en esos medios de comunicación o incluso en el gobierno [...]

¹¹ Los datos están tomados de cifras oficiales que en todos los casos deben ser indicativas. Todos los estudios acerca de los costos y gastos de campaña en México aceptan como hecho inevitable que existe una “cifra oscura” de gastos no reportados. Centros de análisis como Integralia y el Centro Espinosa Yglesias han calculado que estos gastos no reportados podrían ser más del doble de los reportados.

Cada temporada electoral, concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a entregarle al IFE las tarifas para que los partidos puedan contratar espacios de publicidad política. Sin embargo, esos precios son alterados de dos maneras. Las empresas de televisión y radio, de manera discrecional hacen descuentos a los partidos de acuerdo con el volumen de publicidad que contratan, pero también de acuerdo con el respaldo político que quieran otorgarles. Por otra parte, entregan “bonificaciones” en especie que ensanchan artificiosamente el tiempo comprado por los partidos y que se ha convertido en una manera de engaño a radioescuchas y televidentes. Cuando un partido compra publicidad distintas radiodifusoras y televisoras le ofrecen, de manera adicional, espacios para que sus candidatos sean entrevistados o incluso comentarios expresamente favorables a ellos. (Trejo 2015, 159-160)¹²

La intervención ilegal de las televisoras y radiodifusoras sí es un elemento que incide sin lugar a dudas en la equidad de las contiendas. Por ello, se justificó la prohibición a cualquier persona física o moral de comprar o adquirir tiempo aire en radio y televisión. Después de la reforma de 2007-2008, todos los partidos tendrían acceso a radio y televisión usando los tiempos del Estado, mismo que se repartiría entre los partidos con registro con los mismos criterios de equidad con que se les asignaría el financiamiento.

Las campañas negras, ¿causa de inequidad?

Durante el proceso electoral hubo muchas quejas sobre el contenido de los promocionales de los partidos rivales; se solicitó en repetidas ocasiones al entonces IFE que, con base en las prohibiciones constitucionales existentes, detuviera los anuncios y dichos de los partidos que denostaban o francamente calumniaban al candidato contrincante. Es decir, se pedía sacar del aire los anuncios que más incidían en el ánimo de los electores. Todos los partidos, en especial las coaliciones que quedaron en primero y segundo lugar, recurrieron a las campañas negras y denunciaron que el otro cometía abusos “ilegítimos” en su propaganda que no necesariamente promovía su campaña electoral.

¹² El autor está hablando de la situación que prevaleció hasta la campaña electoral de 2005-2006.

Entre los múltiples litigios suscitados merece especial atención la sentencia del SUP-RAP-17/2006. La “Coalición Por el Bien de Todos” solicitó al IFE que valorara el contenido de ciertos promocionales, por considerar que su propósito principal era denostar, desacreditar y descalificar a su candidato presidencial, en lugar de informar o promover su propia plataforma electoral.

El entonces IFE resolvió que no podía entrar al estudio del caso por no tener facultades para juzgar el contenido de la propaganda electoral. La parte demandante recurrió la decisión del IFE ante la Sala Superior del TEPJE, que revocó la decisión por considerar que la autoridad electoral debía vigilar la legalidad y pertinencia del contenido de los *spots* de campaña.

A partir de una interpretación amplia de las facultades establecidas en el artículo 270 del Cofipe vigente en la época, el Tribunal consideró que era necesario que el Consejo General (CG) contara con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas o ilegítimas y tuviera instrumentos para restaurar el orden jurídico válido. Sólo de esta manera podría garantizar el debido desarrollo del proceso electoral.

La sentencia estableció una serie de principios que servirían después para la creación del Procedimiento Especial Sancionador (PES); con ello convalidó la intervención de las autoridades electorales para calificar la legitimidad y legalidad de los contenidos de los anuncios de las campañas electorales. En 2007 se consideró que se fortalecía la democracia mexicana al dar herramientas a las autoridades electorales para que pudieran juzgar palabra por palabra e imagen por imagen los contenidos de aquellos promocionales que impugnara cualquiera de los actores de la contienda.

En resumen, los argumentos fueron los siguientes: 1) un partido político podrá pedir al Consejo General del IFE que investigue actividades de otros partidos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática; 2) las facultades del CG no deben restringirlo a actuar *post facto*, es decir, cuando ya no hay remedio, sino que debe poder actuar de inmediato para prevenir o corregir a tiempo las irregularidades del proceso; 3) *sería incoherente que un partido político pudiera vulnerar mediante su propaganda las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad federal electoral no*

pudiera detenerla ni sancionarla; 4) a partir de lo anterior, la autoridad jurisdiccional consideró necesario que existiera un principio depurador del proceso electoral en tiempo real y no limitarse al poder sancionatorio o anulatorio. Sólo de esta manera las autoridades electorales serían eficientes para preservar la libertad del voto y, en última instancia, respetar la voluntad popular; 5) el procedimiento seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, debería ser expedito. (Marván, 2016).

Una vez que la Sala Superior del TEPJF validó la intervención de la autoridad electoral para juzgar los contenidos de la propaganda electoral, todo *spot* se volvió sujeto de queja y análisis. Desde entonces, los procesos electorales se han vuelto más “litigiosos”, al punto de convertir las quejas e impugnaciones en parte central de la estrategia de los partidos políticos. Las autoridades electorales, por decisión propia o por mandato de la Sala Superior han resuelto sobre la mayoría de las quejas, sin importar si son frívolas o no.

Abierta la puerta para impugnar las campañas negras, los juicios crecieron de manera exponencial. Se hará referencia sólo a aquéllos que, por su trascendencia en la reconfiguración del concepto de equidad, se consideran importantes.

En el SUP-RAP 34/2006, la “Coalición Por el Bien de Todos” se queja de una campaña de cuatro *spots*, en uno de los cuales se oye la famosa frase: “Andrés Manuel López Obrador es un peligro para México”. Se pide entonces a la Sala Superior que valore cuatro cuestiones diferentes: a) si los *spots* cumplen con la finalidad de presentar una candidatura, o bien sirven para dar a conocer los proyectos y programas del PAN; b) si propician la discusión ante el electorado de los programas del partido; c) si generan presión o coacción entre los electores; d) si contienen alguna expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a otros candidatos.

Destacan tres asuntos. Primero, en los incisos a y b lo que se pide a la autoridad es que distinga y defina cuáles son los propósitos legítimos de la propaganda electoral; por exclusión se entiende que los demás no lo son y que es posible establecer fronteras claras y objetivas entre una y otra. Segundo, quizá la parte más controversial de la impugnación es haber solicitado a la autoridad que determine si esos *spots* generan presión o coacción entre los electores, pasando por alto

que la esencia misma de las campañas electorales y, por tanto, de la propaganda, es influir en la voluntad de los electores y alterar sus intenciones de voto. Resulta sumamente difícil, si no es que imposible, trazar una frontera objetiva entre la propaganda que trata de influir de manera legítima en la voluntad de los electores y aquella que rebasa los límites *correctos* y se convierte en coacción *ilegítima* por atentar en contra de los principios electorales contenidos en la Constitución. La importancia del argumento radica en que se afirma que hay cierto tipo de propaganda que debe ser censurada por la autoridad, porque al coartar la libertad del ciudadano votante altera *indebidamente* la equidad en la contienda.¹³

En el “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de Validez de la elección y de presidente electo” (en adelante, “Declaración de Validez 2006”), la Sala Superior estableció que no se puede invocar la propaganda negra como causa de invalidez de una elección, en tanto no trastoca el principio de equidad en la contienda, porque tanto la “Alianza por México” como la “Coalición Por el Bien de Todos” usaron campañas negativas, diatriba, calumnia y descalificaciones.

Si se analiza el nivel de conflictividad de los procesos electorales y el incremento exponencial de quejas e impugnaciones relacionadas con los contenidos de las campañas electorales, es válido preguntarse qué debilita más la cultura democrática nacional, si las campañas negras o el permanente enfrentamiento judicial entre partidos y de éstos con las autoridades electorales. Conviene reconocer que todos los juicios que versen sobre contenido de promocionales, la “impartición de la justicia” necesariamente dejará al perdedor inconforme. La cultura democrática de los partidos y candidatos es tan débil e irresponsable que cada vez que pierden un juicio acusan a las autoridades electorales de ser parciales. No es una exageración decir que los partidos han contribuido activamente a deslegitimarlas, lo que fomenta la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

¹³ En este capítulo sólo nos referimos al contenido de la propaganda electoral calificada como “campañas negras” cuando decimos que no debería argumentarse que ésta rompe con las condiciones de equidad en la contienda. Se reconoce que la compra del voto, el condicionamiento del acceso a programas sociales y la repartición de dádivas en las campañas sí pueden incidir en la determinación de las preferencias electorales. Estas conductas son francamente ilegales y deben castigarse; sin embargo, no son materia de este trabajo.

Intervención de terceros en las campañas electorales

Otro tema controvertido fue la intervención de terceros en la propaganda electoral. En la “Declaración de Validez 2006” se analiza si la campaña mediática pagada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la contratada por la empresa Jumex fueron legales o si, por el contrario, trastocaron la equidad de la contienda.

Dos elementos destacan de esta impugnación: primero, establecer la legalidad de que un tercero contrate tiempo aire en radio y televisión para intervenir en las campañas electorales; segundo, revisar si el contenido de los *spots* sirve para favorecer a alguno de los candidatos.

Al describir y analizar los promocionales del CCE, el Tribunal concluye que, en efecto, buscan en esencia convencer al electorado de la conveniencia de mantener el *statu quo* en lo relativo a las políticas económicas, *vis-à-vis* los riesgos de impulsar a un candidato favorable al cambio. El análisis concluye que, aun sin decirlo explícitamente, se vincula al candidato López Obrador con el cambio indeseable. De ahí se establece que el CCE contravino lo establecido en el artículo 48, párrafo 13, del entonces Cofipe (Declaración de Validez 2006, 82 y s.s.), por lo que:

Dicha violación a lo dispuesto en el Código Federal constituye una irregularidad que viola los principios constitucionales de *igualdad* [subrayado propio] en la contienda y de legalidad electoral establecidos en el artículo 41 párrafo segundo fracción II y III de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, se establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera **equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades, y que, por tanto, tendrán **derecho** al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma [subrayado en el original].

En congruencia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se apuntó, reglamenta el derecho de los partidos políticos a acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social. A fin de salvaguardar el principio de equidad, el legislador ordinario estableció en el artículo 48, párrafo 13, la prohibición para que terceros contraten propaganda en radio y

televisión en favor o en contra de algún partido político o candidatos por parte de terceros” (Declaración de Validez 2006, 92-93).¹⁴

Por otra parte, la autoridad determinó que los promocionales contratados por Jumex no infringieron la ley porque “(d)el análisis del material videográfico reseñado, se concluye que no existe una relación lógica, evidente o necesaria entre el video promocional de la marca Jumex y la propaganda electoral del Partido Acción Nacional” (*ibid*, 96). *Contrario sensu*, la decisión del máximo Tribunal Electoral fue que la campaña contratada por el CCE era ilegal en tanto se inclinaba en contra de un candidato y favorecía a otro. Después de la reforma de 2007 quedó prohibido que cualquier persona física o moral contratase tiempo en radio y/o televisión para cualquier tipo de propaganda electoral, lo que incluye la promoción de la participación aún en términos neutrales.

Es interesante destacar que en el dictamen de validez de la elección se reconoce que es imposible cuantificar el impacto de la propaganda electoral en la decisión de los votantes. El elector decide su voto a partir de múltiples factores, entre los que están las convicciones personales, la propaganda, la personalidad de los candidatos. A pesar de que se reconoce esa complejidad, de 2007 a la fecha cada vez más elecciones locales se anulan por considerar que un evento propagandístico o la transmisión de un *spot* “pudo haber sido determinante” en la voluntad de los electores.

Justificaciones para la construcción del modelo de comunicación política

Si revisamos las exposiciones de motivos de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 podemos afirmar que ambas se hicieron bajo la presión del movimiento social de protesta postelectoral que encabezó López Obrador tras no aceptar el resultado de los comicios. Se consideró que el sistema electoral tenía “evidentes insuficiencias” y que era

¹⁴ Aquí tenemos un ejemplo del uso indistinto de los vocablos de igualdad y equidad; esta falta de precisión ha contribuido a la confusión conceptual y ha propiciado muchos yerros en las autoridades electorales.

necesario “corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia” (*Diario Oficial de la Federación* 13 de noviembre de 2007).¹⁵

La reforma tuvo tres objetivos: primero, disminuir el costo de las campañas electorales; segundo, fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales para superar las limitaciones que enfrentaron en 2006 y que no les permitieron intervenir a tiempo para corregir las anomalías del proceso; tercero, impedir que terceros ajenos a la vida electoral (medios de comunicación y organizaciones empresariales, sindicales o de cualquier otra índole) intervinieran en la competencia electoral. Sobre esto último:

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

[...] Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación. (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007).

¹⁵ Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos p. 2).

Por su parte, la reforma correspondiente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su “Exposición de Motivos” que, con la finalidad de mantener la equidad en las contiendas electorales, no deberán intervenir asociaciones gremiales (sindicales o empresariales), consideradas ajenas al sistema de partidos políticos. Como ya se ha dicho, el Legislador determinó que ni partidos, ni candidatos, ni cualquier otra persona física o moral pudiesen comprar tiempo en radio o televisión para su propia promoción o la de terceros; a cambio, todos los partidos y candidatos tendrían acceso a esos mismos medios electrónicos mediante los tiempos del Estado y que se repartirían de manera equitativa. Se establece que las autoridades electorales (IFE —ahora INE— y TEPJF) tendrán autoridad para juzgar los contenidos de la propaganda electoral y sacar del aire los promocionales que se considere contravienen los valores de la democracia (Marván 2016).

Materia de litigios que buscan restablecer condiciones de equidad

La reforma de 2007-2008 institucionalizó el Procedimiento Especial Sancionador (PES), inspirado en la sentencia del SUP-RAP 17/2006 del magistrado José de Jesús Orozco. El PES se ha convertido en el instrumento por excelencia para satisfacer la demanda de equidad que, de acuerdo con los partidos afectados, trastocan la legalidad o la legitimidad del proceso. Sin embargo, los partidos políticos intentan nuevas razones de impugnación en contra de sus oponentes. Es importante preguntarnos si la constante ampliación sobre las materias que abarca el PES genera certidumbre jurídica, fortalece o debilita la cultura democrática y, qué efectos tiene en la legitimidad de las autoridades electorales.

(L)os tópicos abarcados por la regulación del modelo de comunicación política son de la más amplia variedad, lo cierto es que todos ellos encuentran un punto en común en la finalidad que persiguen. En efecto, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas formas de expresión del marco de los procesos electorales: el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral (Segura 2016, 98).

Tiempos de campaña, actos anticipados de campaña y los precandidatos únicos

Para cuidar la equidad de la contienda se han establecido tiempos precisos en los que se puede hacer campaña, a la vez que la legislación prohíbe los actos anticipados de campaña. Debido a que es imposible prohibir a los políticos hacer política se han intentado establecer diferencias tan artificiales como confusas entre hacer política y hacer campaña. Para distinguir una de otra se buscan palabras o frases claves; por ejemplo, si en un evento se llama a votar explícitamente por una persona, es un acto anticipado de campaña; de lo contrario, la autoridad puede aprobarlo como legítimo.

Hay que reconocer que no hay candidatura que se construya solamente en los meses destinados a la campaña. La autoridad toleró las constantes actividades políticas de López Obrador desde 2006 hasta 2017, la descarada promoción de Enrique Peña Nieto desde la gubernatura del Estado de México, o bien el activismo político con el que Margarita Zavala construyó su candidatura de cara al 2018. Las restricciones legales han fomentado la cultura de la simulación y no han impedido a los políticos trabajar en la construcción de sus propias candidaturas.

Es pertinente considerar dos dificultades: por un lado, se pretende definir de manera objetiva lo que es un acto anticipado de campaña diferenciándolo de otras manifestaciones políticas de los militantes de los partidos políticos; por otro lado, la autoridad ha buscado constreñir las acciones políticas *legítimas* a los tiempos de campaña. Separar las unas de las otras ha generado múltiples contradicciones y, por tanto, ha propiciado falta de certidumbre para los actores políticos.

Para ilustrar este problema, y sólo a manera de ejemplo, se hará una reflexión sobre el SUP-RAP-3/2012. En ese caso, un precandidato único preguntó al entonces IFE qué actos podía hacer como precandidato y cuáles estaban prohibidos, sujetos a sanción por la autoridad.

El Instituto Federal Electoral determinó que los precandidatos únicos pueden participar en reuniones con la militancia de su partido, siempre y cuando [...] se abstengan de solicitar el voto a la ciudadanía, ya que ello resulta contrario a la legislación electoral federal (Penagos 2016, 291).

El PAN recurrió la respuesta del IFE ya que consideró que permitía la simulación y alteraba la equidad. El caso se tornó más complicado porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido con anterioridad el criterio de que los precandidatos únicos, al no estar en competencia con otros candidatos de su partido (o coalición), no deberían hacer proselitismo abierto a la ciudadanía. La Sala Superior determinó que eso no significa impedirles que participen en actos políticos o se dirijan a sus militantes o simpatizantes, porque ello también rompería la equidad al dejarlos en desventaja con respecto a los demás partidos donde sí hay procesos internos de elección de candidatos.

El colmo de la formalidad absurda se expresa en la leyenda de advertencia con la que los partidos cierran los promocionales de las precampañas: los *spots* se transmiten en radio y televisión abierta en los tiempos destinados a los partidos, y concluyen con un colofón que, palabras más, palabras menos, dice: “este anuncio está dirigido a los militantes de X o Y partido”. Pareciera que se cree en verdad que con la advertencia no se va a influir en el electorado en general. Sánchez Navarro considera que la distinción entre precampaña y campaña puede ser artificiosa y nos alerta de las dificultades que significa participar en mítines y reuniones, pero no pedir el voto (Sánchez 2016, 295-313).

Uso indebido de la pauta en radio y televisión

Otra de las grandes discusiones de nuestros tribunales tiene que ver con el uso debido de la pauta.¹⁶ Los tópicos de esta discusión refieren primordial, pero no exclusivamente, con la división entre la pauta para elecciones federales y la pauta para procesos locales. El contenido de los promocionales en una y otra deben ser diferentes con la finalidad de afectar de manera diferente al electorado que recibe la propaganda. Esto supone que el elector diferencia los promocionales destinados al

¹⁶ En el trabajo de Laura Daniella Durán Ceja *et al.* se ofrece una buena definición de pauta, a saber “la orden de transmisión en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión, el periodo, las horas de transmisión, el partido político al que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia” (Durán 2016, 158-159).

candidato local de aquellos destinados a promover el voto a favor del candidato federal y no fusiona la identidad partidaria de ambos.

Dos sentencias pueden servir para entender esta discusión: SUP-RAP-138/2009 y SUP-RAP-28/2013. En el primer caso se discute si es legal y legítimo que el PAN haya utilizado la pauta federal para promover la candidatura del gobernador de Sonora. La sentencia dice que al hacer esto “se vulneró el principio de equidad que debe regir el ejercicio de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos” (Durán *et al.*, 2016, 161). En el otro caso, el PVEM es acusado de haber utilizado la pauta de elecciones locales para promover a sus candidatos a diputados federales. Ambas resoluciones son congruentes, el aprovechar una pauta local para promover un candidato federal y viceversa, y se considera que puede incrementar indebidamente la exposición de uno de los candidatos sobre los demás, alterando así el principio de equidad (*Ibidem*).

En otro caso se cuestionó el derecho de un partido político a utilizar su pauta para promover a algún candidato independiente (SRE-PSC-196/2015). La Sala Regional Especializada determinó que efectivamente se pueden generar condiciones inequitativas porque ese candidato independiente tendría acceso a más promocionales que aquellos que le corresponden conforme a derecho.

Hemos visto en estos casos que la ampliación de significados que se han atribuido a la preservación de las condiciones de equidad ha propiciado razonamientos poco claros y congruentes sobre lo que puede afectar o no las decisiones del elector. Las autoridades suponen que el receptor de la propaganda no sintetiza, o lo que es peor, no debería sintetizar la propaganda federal con la propaganda local.

En estos juicios, los tribunales deben “determinar los límites al derecho de autodeterminación de contenidos de los mensajes políticos [...] ¿Hasta dónde se puede limitar o restringir un derecho? ¿Cómo equilibrar los derechos de los justiciables de tal manera que no resulte invasiva la determinación en la autonomía de éstos? (*ibíd.*, 169). En términos generales, los tribunales han tenido una interpretación restrictiva a fin de no generar posibles desequilibrios en el reparto de tiempos en radio y televisión. Cuando han tenido que decidir entre equilibrar y ser invasivos han optado por ser invasivos.

La separación artificiosa entre la propaganda local y la propaganda federal será cada vez más compleja debido a la decisión legal de hacer concurrir los procesos locales con los federales. En el proceso electoral de 2017-2018 concurren con la elección federal las elecciones de 29 entidades federativas.

Vulneración de derechos de terceros

Es importante destacar el SRE-PSC-121/2015, en el que Morena interpone la queja en contra de varios promocionales del PAN y alega tres agravios distintos: primero, por uso indebido de la pauta federal, con motivo de la transmisión de promocionales relativos a procesos electorales locales de diversas entidades federativas; segundo, por la entrega de materiales que implican un beneficio en especie a quien los recibe; y tercero, por uso indebido del pauta en televisión, por la difusión de propaganda electoral que afecta el interés superior del menor. La resolución con respecto a los primeros dos agravios sigue los precedentes en otras decisiones similares, se establece que hay un abuso por parte de los partidos que buscan apalancar su presencia local en su presencia federal o viceversa y por tanto se rompe la equidad de uno u otro proceso electoral. “...cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular, pues de lo contrario, existiría mayor posicionamiento de candidatos a determinados cargos al valerse de tiempo pauta para elecciones de otro orden” (SRE-PSC-121/2015, 10).¹⁷

El tercer agravio debe llamarnos de manera particular la atención porque no tiene precedente.¹⁸ La autoridad amplía su campo de acción al revisar si el promocional pudiese vulnerar derechos de terceros, en este caso, de los menores de edad. En el caso concreto considera perjudicial la asociación de la imagen del(a) menor a la de un partido político con cuya ideología pueden disenter en la edad adulta.

¹⁷ Fenómeno que será cada vez más complejo e incontrolable ya que a partir de 2021 todas las elecciones locales serán concurrentes con las elecciones federales.

¹⁸ Los precedentes existentes se refieren a casos de calumnia y difamación en el contexto de la prohibición de campañas negras.

“Pues bien en el caso de la propaganda política o electoral hay siempre presente un elemento ideológico que identifica a la opción política que la presenta, por tanto, en principio, la utilización de menores en la misma implica un riesgo potencial de asociar a tales infantes con una determinada preferencia política e ideológica”.

Al razonamiento anterior se agrega la consideración de que el partido incurrió en falta por no contar con el permiso explícito de los padres para filmar el promocional y, por tanto, considera que merece una amonestación pública por tratarse de una falta leve que no había cometido con anterioridad.¹⁹

Al menos dos preguntas merecen ser planteadas: si la preocupación central era la existencia de una violación a la privacidad del menor por la posible identificación de su imagen con una determinada ideología ¿cómo se subsana esto con el consentimiento de los padres? Si la sentencia determina que no se produjo un impacto trascendente en el proceso electoral ¿debería haber entrado la autoridad electoral o desecharlo de plano por improcedente?

El activismo judicial en materia de comunicación política crea nuevas faltas cada vez que los partidos inventan pretextos para detener la propaganda de sus adversarios. Esto está generando graves problemas en la aplicación del derecho electoral cada vez más complicado.

Propaganda gubernamental y promoción personalizada

La propaganda gubernamental y la exigencia de que sea diseñada cumpliendo con los requerimientos de neutralidad e imparcialidad, es otra de las causas de las constantes controversias judiciales entre partidos, en especial de los partidos de oposición en contra del partido en el poder.

Éste es quizá uno de los temas más espinosos relacionados con la equidad y el comportamiento de los gobiernos. Antes de entrar al

¹⁹ Es importante aclarar que en ninguna normatividad previa se establecía que los partidos estuviesen obligados a contar entre su documentación con el permiso de los padres o tutores. A partir de este precedente las autoridades administrativas y jurisdiccionales han entrado a revisar dicha documentación y han emitido opiniones en cuestiones de patria potestad cuando los padres del menor están divorciados.

análisis preciso de los efectos que sobre la equidad tiene la contratación de propaganda gubernamental, es necesario decir que la autora coincide con los críticos más importantes que consideran que es injustificable que los gobiernos gasten cantidades inmensas de dinero público en campañas publicitarias. Si bien se reconoce que esto es parte de nuestra cultura política, también se afirma que la relación de los gobernantes y de las burocracias con los medios de comunicación es perversa y debilita la esfera pública en tanto no promueve la deliberación. La comunicación de la ciudadanía con sus gobernantes y representantes ha quedado reducida a propaganda pura y dura sostenida con dinero público.

La gran mayoría de los diarios del país no podrían sobrevivir sin el dinero público que gobiernos municipales, locales y federal les entregan para inserciones pagadas, gacetillas y columnas de opinión. En la radio, las prácticas de vender apoyo a candidatos y gobiernos se entremezclan con la venta de anuncios que claramente se identifican como tales. Esta práctica, llamada “paqueteo”, oculta compromisos entre locutores, permisionarios y concesionarios con los gobiernos en turno. “La adquisición de espacios pagados articula desde el siglo XX las relaciones entre el gobierno y los medios impresos” (Trejo 2015, 141-148). Más aún:

Entre 2006 y 2011, el gobierno de Peña Nieto en el Estado de México gastó 945 millones de pesos en publicidad de acuerdo con la información que reunió Fundar. Se ha estimado que alrededor de la mitad de ese gasto estuvo destinado a comprar espacios y servicios en Televisa.

La administración mexiquense no fue la más derrochadora en este aspecto. Durante el mismo sexenio el gobierno del Distrito Federal, encabezado durante la mayor parte de esos años por Marcelo Ebrard, gastó 2,238 millones de pesos en la contratación de publicidad en diversos medios. Fundar ha estimado que en 2011 (el último año de la administración de Peña Nieto), el gobierno del Estado de México gastó 140 millones de pesos en ese rubro, equivalente a 9.23 pesos por habitante. Ese mismo año, el gasto en publicidad del gobierno de la Ciudad de México ascendió a 308 millones de pesos, equivalentes a 34.81 pesos por habitante. (*Ibíd.*, 132-133)

Las prohibiciones incluidas en la Carta Magna en el 2007, lejos de contener el fenómeno del gasto de los gobiernos y evitar la propaganda personalizada, han exacerbado el dispendio de los gobiernos en

campañas de publicidad de los gobiernos que sirven para comprar “buena voluntad” para las futuras campañas políticas.

El TEPJF ha desarrollado criterios que pueden clasificarse en tres grandes rubros: i) la restricción del uso del dinero público para la promoción de la imagen pública de gobernantes y funcionarios es tajante en el artículo 134, párrafo octavo, constitucional;²⁰ ii) las restricciones temporales para la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campaña electoral hasta el día de la jornada electoral; iii) la excepción, inconstitucional a todas luces, que se introdujo en el extinto Cofipe y se mantuvo en la Legipe para permitir los informes de gestión o gobierno de los servidores públicos (artículo 242, párrafo quinto, de la Legipe).

Esos gastos en comunicación social han disfrazado la promoción personalizada de campañas propagandísticas aparentemente neutrales. “Históricamente en los procesos electorales de México, se ha hecho uso del poder público para favorecer a algún partido político o candidato, o para promover ambiciones personales de índole política” (Choreño 2016, 175) y lo cierto es que ni las restricciones constitucionales ni las sanciones por estos motivos han logrado detener este patrón de conducta.

El documento de la OCDE previamente citado reconoce que existe una cierta ventaja “natural” para el partido que está en el poder (*incumbent*); sin embargo, en México, la opacidad con la que se gasta el vasto presupuesto en comunicación social y la falta de transparencia de los programas sociales hacen que esta ventaja natural se convierta en una de las causas más importantes de la inequidad que puede prevalecer en las contiendas.

A pesar de que la prohibición del artículo 134, párrafo octavo, es tajante, de manera injustificada e inconstitucional la Legipe hace una

²⁰ Los artículos transitorios de la reforma de 2007 impusieron al Congreso de la Unión expedir una ley reglamentaria para la mejor comprensión y administración de esta restricción. Por razones que, aunque obvias, no podemos dejar de considerar como cínicas, los partidos políticos han violado ese mandato por ya casi una década. Ante la falta de esta ley, las prohibiciones han tenido que concretarse a punta de sentencias no necesariamente consistentes, generando así una gran incertidumbre jurídica. En 2014, mediante el artículo Tercero transitorio volvió a establecerse este mandato que también ha sido ignorado por el Congreso de la Unión. En 2016 sigue sin haber una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

excepción para permitir la propaganda personalizada cuando se trate de los informes de labores. Poniendo como pretexto una falsa rendición de cuentas, se permite a los servidores públicos montar campañas publicitarias cuyo propósito es informar a la ciudadanía sobre su gestión.²¹

En teoría, dichos informes deben cumplir con los siguientes requisitos: “1) su difusión debe ocurrir sólo una vez al año; 2) en canales de cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; 3) no debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; 4) no debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral; 5) en ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales” (*ibíd.*).

La violación a todos y cada uno de estos requisitos ha sido una constante de 2008 a 2019. Quizá los casos más conocidos e irritantes, por reiterativos, han sido las extendidas campañas publicitarias que ha orquestado el PVEM; sin embargo, hay que reconocer que este partido no es el único que ha abusado de esta excepción legal.²²

Restricciones a la organización y transmisión de debates

El SUP-RAP-459/2011 contiene una buena síntesis de una discusión que está presente en prácticamente todos los procesos electorales. Los partidos exigen constantemente a las autoridades electorales que distingan las piezas “auténticamente periodísticas” de las gacetillas en las que puede presumirse que existió compra o adquisición por alguno de los partidos o coaliciones contendientes.

En el caso referido, el PT y la coalición “Alianza por el Cambio Verdadero” presentaron una denuncia en contra de la coalición “Nayarit Paz y Trabajo” conformada por el PRD y el PAN, por haber organizado

²¹ Se considera que es una “falsa rendición de cuentas” porque en la mayoría de los casos los llamados informes se limitan a las campañas mediáticas y no existe documento alguno que dé cuenta de los hechos y logros de los legisladores que han abusado de esta figura.

²² Algunos de los juicios más relevantes en la materia podrían ser los siguientes: SUP-REP-13/2014 y su acumulado; SUP-REP-1/2015; SUP-REP-3/2015; SER-PSC-27/2015; SUP-REP-102/2015 entre otros. La serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* tiene numerosos artículos sobre la materia.

dos debates entre sus precandidatos a la gubernatura. La demanda incluía a diversas concesionarias de la entidad por su transmisión.

La resolución del CG determinó que el PES era infundado porque no se acreditó que se hubiese comprado tiempo-aire (Resolución CG235/2011). Desde una perspectiva liberal, se trató de proteger el derecho de los precandidatos a debatir (y por consecuencia, de los candidatos) y que los debates podían ser transmitidos sin violar la ley ni alterar la equidad como un ejercicio periodístico “auténtico” que favorece el conocimiento de las opciones políticas y, por tanto, contribuye a la formación de la opinión pública.

El bloque mayoritario de consejeros consideró que “la transmisión obedeció a un fin meramente periodístico e informativo para comunicar a la ciudadanía nayarita, el acontecer de los hechos que rodeaban el proceso electoral local”. Por el contrario, la Sala Superior revocó la decisión y sentenció que no se trataba de una “actividad periodística legítima”, aseveró en la sentencia que se propició la inequidad porque participaron unos precandidatos y no todos:

Máxime que, del contenido de dichos debates, es claro que cada uno de los precandidatos que participaron en ellos, planteó sus propuestas político-electorales en caso de llegar a ser candidatos, relacionadas con los temas de inseguridad pública, desarrollo económico, desarrollo social, la reforma del Estado, gobernabilidad, justicia y derechos humanos; que solicitaban el voto a su favor; que durante la transmisión de los debates aparecía el logo de los partidos políticos que integraban la extinta coalición “Nayarit Paz y Trabajo” (partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática), y que se realizó en cada uno de los debates una semblanza en la cual se mencionaban los logros de cada uno de los precandidatos participantes. Lo cual vulnera la equidad en la contienda. (SUP-RAP-459/2011)

Con esta resolución se restringió la posibilidad de organizar debates que fuesen transmitidos por radio o televisión fuera de los tiempos oficiales, lo que equivale a prohibir estos ejercicios ya que las normas constriñen el pautado a espacios de treinta segundos. Además, estableció que sólo podrían darse si, y sólo si, participaban todos los candidatos; en caso de contravenir cualquiera de estas condiciones se impondrá una sanción por romper las condiciones de equidad. Esta resolución privilegia, en los hechos, los promocionales por encima del

debate entre candidatos y discusión de propuestas y plataformas de los partidos.

Beneficios indebidos por la utilización de marcas, violación a los derechos de autor

La sentencia SUP-REC-0887/2018 es una de las decisiones más polémicas del proceso electoral 2017-2018 relacionadas con la propaganda electoral. En síntesis, el caso es el siguiente: el PRI y el PVEM se quejaron de que los candidatos del PAN y MC al Senado de la República por el estado de Nuevo León habían “utilizado de manera indebida marcas comerciales y la imagen de personas conocidas como *influencers* en propaganda política”²³ que fue transmitida exclusivamente a través de *Facebook* y *Youtube*. Como bien señala Zorrilla “La intención del escrito de queja era que se añadieran esos supuestos beneficios económicos al tope de gastos de campaña de esos candidatos y, con ello, poder anular la elección” (Zorrilla 2018, 3).

La Sala Superior consideró que efectivamente los candidatos habían hecho un uso ilegal de marcas e imágenes que están reguladas por las reglas de la propiedad industrial. Consideraron que los candidatos habían recibido un beneficio que se expresaba en votos al haberse vinculado “aparente o realmente” a los candidatos con las marcas en cuestión y, por lo tanto, este apoyo debería considerarse como una aportación con un valor económico, político o propagandístico prohibido por las leyes electorales. Ordenó al INE cuantificar la supuesta aportación por sujetos prohibidos (personas morales) para añadirla a los gastos de campaña y verificar si en efecto se actualizaba el supuesto rebase de tope de campaña que les permitiría anular la elección.

Con esta resolución se sientan varios precedentes que complicarán en el futuro la actuación de la autoridad con respecto a la comunicación política.

²³ Al haber fallado a favor de los quejosos, una vez más el TEPJF amplió el catálogo de actos ilegales que, sin haber estado previamente codificados como falta electoral punible, en adelante lo será por la vía jurisprudencial y probablemente en el futuro alcanzará un nuevo artículo en la codificación legal electoral.

En primer lugar, están castigando a los candidatos y sus partidos por las marcas utilizadas en promocionales que exclusivamente fueron difundidas a través de *Facebook* y *Youtube* con lo cual se amplía de manera inconmensurable el espacio para las quejas. Esto rompe con decisiones anteriores que reconocían la dificultad de implementar mecanismos de vigilancia efectiva en las redes. La actuación del INE en el ámbito de fiscalización se había limitado a exigir el reporte de gastos hechos por los partidos y/o sus candidatos para promocionarse en redes.

El quejoso considera que hay tres violaciones a la normatividad electoral: 1) el uso de diseños de personajes de marcas comerciales; 2) el uso de marcas comerciales en playeras de fútbol, y 3) la difusión de la candidatura de Samuel Alejandro García Sepúlveda a través de la red social *Facebook* de Mariana Rodríguez Cantú, considerada como *influencer*, debería ser considerada una conducta que representó un beneficio económico susceptible de cuantificarse al tope de gastos de campaña de Víctor Fuentes Solís y Samuel Alejandro García Sepúlveda. Huelga decir que en ninguna norma existe prohibición explícita para las conductas controvertidas.

La Sala Superior primero analiza si los candidatos hicieron algún pago a los dueños de los derechos por la utilización de las marcas correspondientes. Como no hubo manera de comprobar que eso hubiese sucedido, invierten el razonamiento y buscan comprobar el beneficio (electoral al que hay que asignarle un valor económico) que pudo haber obtenido cada candidato por la utilización de las marcas referidas.

El beneficio se considera una aportación por un ente prohibido (las personas morales detentadoras de las marcas). Es decir, se asumió que el hecho de que un candidato porte una camiseta deportiva equivale a que dicho club le hizo una aportación a la campaña del candidato en cuestión.²⁴ Explora entonces la autoridad jurisdiccional otra posible transgresión a la ley: el “aprovechamiento de la reputación ajena o uso

²⁴ En el cuerpo de la sentencia tratan el caso haciendo referencia a un caso de propaganda integrada. En publicidad la propaganda integrada se considera cuando una marca paga para que su producto aparezca en el contexto de un programa de televisión o película. El caso más claro de propaganda integrada en materia electoral fue cuando el PVEM apareció en el contexto de las telenovelas de Televisión Azteca. Claramente este concepto no aplica a este caso porque la situación es inversa, cosa que no advierte el razonamiento de la Sala Superior.

indebido de marcas comerciales” (SUP-REC-0887/2018, 59). Consideran que es evidente que la utilización de estas marcas fue parte de la estrategia de campaña y, por tanto, un comportamiento anómalo que les generó beneficios a los candidatos debido a que es “imposible que el público haga una disociación de la publicidad comercial” (*op. cit.*, 61) entre el candidato y el club deportivo.²⁵

Consideraron también que hay violaciones a la Ley Federal de Propiedad Intelectual ya que los candidatos se apropiaron indebidamente de una marca para obtener beneficios electorales. En este razonamiento el agraviado debería ser el dueño de la marca y, en su caso, es este quién debió iniciar la querrela y ciertamente no frente a un tribunal electoral sino en los tribunales especializados en materia de propiedad industrial.

Congruentes con el objetivo inicial de los quejosos —establecer si los candidatos habían rebasado el tope de campaña para poder anular la elección— la Sala Superior determinó que hubo un beneficio electoral que puede cifrarse en el beneficio económico y que este alteró la equidad del proceso electoral:

“los partidos políticos y sus candidatos no deben adquirir, vincular, relacionar o posicionar ante la ciudadanía, su propaganda político-electoral con algún ente económico a través de sus marcas, nombres o imágenes comerciales -máxime si éstas están ampliamente posicionadas en el ámbito geográfico-, pues afectan los *principios de equidad y certeza* protegidos en materia electoral.” (*op. cit.*, 75; subrayado propio)

La Sala Superior obligó a la Unidad de Fiscalización a cuantificar el gasto para agregarlo a los gastos de campaña y determinar si hubo o no rebase de topes de campaña.

En el caso del apoyo manifestado por Mariana Rodríguez Cantú, la *influencer* que apoyó a Samuel Alejandro García Sepúlveda, se determinó que no hubo falta porque no hubo indicios de que haya habido un pago por la manifestación de dicho apoyo y porque este se hizo a través de las redes sociales que deben considerarse de *carácter*

²⁵ Una vez más el “público” es decir los ciudadanos son considerados menores vulnerables sujetos al engaño de los candidatos.

privado. La contradicción en la sentencia es, a mi parecer evidente: si las redes se consideran de carácter privado, ¿no debería haberse desechado el recurso completo por improcedente?

Conclusión

A través de sentencias, primero, y después por determinación legal, las autoridades electorales tienen la obligación de juzgar el contenido de los promocionales, así como los dichos y hasta gestos de candidatos y partidos. Esto ha incrementado la litigiosidad del sistema electoral, lo que propicia la deslegitimación de las autoridades electorales y no ha incrementado el compromiso de los actores con la democracia.

Las constantes quejas de los partidos políticos han propiciado la ampliación del concepto de equidad y una permanente modificación de criterios de los tribunales. Prácticamente cualquier actividad política, todos los actos de campaña y el contenido de cualquier promocional se someten a revisión de las autoridades electorales a petición del partido que se siente afectado.

En la búsqueda de esta imposible equidad, se ha perdido precisión en el concepto y por tanto en las normas que deben preservarlo. La ampliación de este concepto, aunada a la aspiración de mantener un ficticio equilibrio estático, tiene efectos no deseados más graves que los males que busca remediar.

A juzgar por los resultados electorales y las múltiples alternancias locales y federales se puede sostener que el sistema electoral mexicano ha conseguido crear condiciones materiales y jurídicas que permiten competir a los desiguales.

El sistema electoral mexicano ha alcanzado niveles razonables de equidad a sabiendas de que la igualdad no es posible y tampoco es deseable. El sistema partidista mexicano en 2019 es plural y competitivo. ¿Por qué no lo aceptamos?

El modelo de comunicación política creado en 2007 mejoró sustancialmente las condiciones de acceso a los medios de comunicación, haciéndolas equitativas: contuvo a los concesionarios de radio y televisión de intervenir en la contienda. Al proporcionar acceso al tiempo-aire a

los partidos en los tiempos del Estado eliminó la posibilidad de que radiodifusoras y televisoras alteraran los precios convenidos con la autoridad electoral a través de prebendas que favorecían a unos en detrimento de los otros.

El reto más importante a la equidad está en la propaganda gubernamental, el creciente gasto en comunicación social al que tienen acceso los partidos en el gobierno y el uso clientelar de los programas sociales. Estas son tareas pendientes, todavía habremos de decidir cuál será la responsabilidad de las autoridades electorales y cuál de otras autoridades como la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción. ¶

Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México. Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador

Julio Juárez Gámiz
y Emilio Buendía Díaz*

Primeras interpretaciones del concepto de equidad en materia de cobertura informativa

La manera de entender el papel de la comunicación política en los procesos electorales ha cambiado en México en los años recientes (a partir de la reforma constitucional de 2007-2008). Esa transformación paulatina se explica al menos por cuatro fenómenos dispares que permiten ubicar longitudinalmente la evolución de la comunicación política en el país. En primer lugar, la alternancia democrática que redistribuyó el poder político al iniciarse el nuevo milenio en prácticamente todos los ámbitos de gobierno. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, un incremento significativo de la competitividad electoral en los ámbitos municipal, estatal y federal. Tercer fenómeno, y no obstante el nuevo dinamismo de la vida electoral, la consolidación de un mercado mediático definido por la concentración comercial y la escasa calidad en la oferta de contenidos, lo que se ha traducido en una limitada diversidad de opciones informativas para el electorado. Por último, la fuerte

* Julio Juárez Gámiz es investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Emilio Buendía Díaz es el coordinador de asesores de la presidencia del INE.

dependencia televisiva por parte de la clase política para apuntalar candidaturas y consolidar trayectorias políticas desde el congreso, oficinas de gobierno y órganos de dirección partidista en la década de los años noventa.

Los cambios en la regulación electoral que han modulado el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión pueden ser explicados en buena medida a partir de una contradicción sistémica. Por un lado, el incremento de la competitividad electoral en el ámbito nacional; por el otro, la ausencia de espacios en los medios masivos de comunicación en donde esta diversidad pueda recrearse discursivamente.

Esa inequidad informativa —histórica y bien documentada (Trejo 2001)— entre la cobertura de las actividades y opiniones de los candidatos del partido oficial, y la presencia limitada de la oposición en la radio y la televisión (pública y comercial), cimentó los primeros esfuerzos por garantizar que el espacio en los medios electrónicos no quedara supeditado únicamente a los criterios editoriales o empresariales de la industria.

Es por ello que el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión puede leerse como una medida de corrección a la inequidad informativa. El consenso político inicial parte de una premisa que define el objetivo de la propaganda electoral como el medio ideal para subsanar las deficiencias informativas y comunicacionales de un mercado mediático caracterizado más por la inequidad de su cobertura que por su capacidad para habilitar la libertad de expresión de quienes contendían en los procesos electorales.

El Cofipe ya contemplaba, desde 1990, la distribución de quince minutos mensuales del llamado tiempo estatal a cada partido político para producir dos programas transmitidos en periodo no electoral. Estaba contemplada también la distribución proporcional de 250 horas en radio y 200 en televisión durante la campaña presidencial entre todos los partidos políticos, sumada a la adquisición, por parte de la autoridad electoral, de 10 mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, de veinte segundos cada uno, para ser repartidos de manera similar.

La primera vez que los partidos políticos tuvieron acceso al mercado de la publicidad sin intervención de la autoridad electoral fue con la reforma electoral de 1993, que les permitía contratar tiempo aire con

sus prerrogativas. No obstante, bastaron tres elecciones presidenciales (1994, 2000 y 2006) y dos procesos federales intermedios (1997 y 2003) para constatar que la contratación de tiempo aire en las dos principales cadenas privadas de televisión acaparaba siete de cada diez pesos del gasto electoral de los partidos políticos. De modo paradójico, los esfuerzos por fortalecer financieramente a los partidos, aumentando sus ministraciones, los volvió más dependientes de las televisoras. Según datos del entonces IFE, en la elección presidencial de 2006 todos los partidos políticos destinaron poco más del 90% de su financiamiento público, es decir 2 mil millones de pesos, a la contratación de espacios publicitarios en la radio y la televisión (IFE 2006).

Ésa fue la antesala de la reforma electoral de 2007-2008, que prohibió formalmente adquirir o contratar tiempo aire a partidos, autoridades electorales y terceros, destinando en compensación los tiempos del Estado correspondientes a 48 minutos por estación de radio y canal de televisión. La implementación de la reforma llevó a un enfrentamiento con la industria de la radio y la televisión, así como a una consistente resistencia a aplicarla durante el proceso electoral 2009. La autoridad electoral se vio obligada a diseñar e instalar el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado para pautar y monitorear un considerable número de promocionales derivados de la distribución de los cuarenta y ocho minutos.

Sin embargo, a la par del despliegue tecnológico y humano de la autoridad electoral para administrar los tiempos del Estado, fueron identificados distintos subproductos de publicidad política que, violando las disposiciones legales, constituían una oferta comercial por parte de las televisoras para satisfacer la demanda de espacios publicitarios por parte de servidores públicos y partidos políticos. No pocos analistas coincidieron en calificar el fenómeno como un nuevo “mercado negro” de propaganda político-electoral. Numerosas quejas por la compra y adquisición de infomerciales, gacetillas y productos integrados han motivado amplias discusiones en el seno del Consejo General del INE y de la Sala Superior del TEPJE.

Poco a poco se fueron construyendo y homologando los criterios para sancionar este tipo de conductas, entrando a una nueva fase en la regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión que poco tenía que ver ya con el tiempo a distribuir, sino con el formato y

contenido de los mensajes que comenzaron a aparecer en los medios masivos de comunicación.

El propósito central de este capítulo es, precisamente, analizar la creciente tensión entre dos nociones sustantivas del derecho electoral: equidad de la contienda y libertad de expresión. Según distintos análisis, la reforma 2007-2008 significó, más allá de una restricción tácita a la libre contratación de espacio radioeléctrico, la consolidación de un “modelo” de comunicación político-electoral que pone por encima de la deliberación razonada la saturación publicitaria, y que obliga a una vigilancia obligada y constante de la autoridad administrativa sobre la naturaleza misma de los contenidos de los mensajes de los partidos (Arellano y Jara 2013; Juárez y Brambila 2013).

Si bien ninguna reforma electoral modificará la ecología mediática donde acontecen las campañas electorales, las disposiciones constitucionales posteriores a la elección de 2006 sí alteraron diametralmente las relaciones entre las autoridades electorales y los concesionarios de la radio y la televisión. Esos vínculos han adquirido una dimensión operativa significativa, así como política, dadas las características del mercado mexicano. Éste se caracteriza, en contraste con el modelo estadounidense de libre contratación, por mercados locales de televisión prácticamente inexistentes, lo que hace muy difícil la segmentación de mensajes en pequeños mercados y nichos de audiencia. En el distrito más remoto y en el municipio más marginal, los contenidos televisivos son prácticamente los mismos a los ofrecidos en los canales nacionales, y son producidos en la capital del país.

De ahí se desprende una de las grandes paradojas del actual esquema de administración de los tiempos del Estado, criticado por la *spotización* de la política. En cada proceso electoral federal, más de dos mil concesionarios de radio y televisión deben pautar miles de *spots* de treinta segundos; sin embargo, tan sólo cinco canales nacionales de televisión abierta (2, 5, 7, 9 y 13) alcanzan a más del 85% de la audiencia televisiva en todo el país. Los esfuerzos por incluir al 15% restante dan pie a un “desperdicio” publicitario, si se atienden las métricas que rigen la industria de la publicidad comercial, como los GRP (*Gross Rating Points*) y la *frecuencia* con la que un televidente está expuesto a una categoría de mensaje en la televisión.

A la par de administrar los tiempos del Estado, se encomendó a la autoridad administrativa hacer valer el principio de equidad en las contiendas electorales. Es cierto que, una vez resuelto el tema de la distribución de los tiempos entre partidos y autoridades electorales, el siguiente reto, quizá menos voluminoso operativamente hablando, pero de mayor trascendencia en el transcurso de las campañas, ha sido la facultad de sancionar los contenidos de la propaganda difundida por los partidos políticos. A continuación, se estudian esos mecanismos de regulación que han estrechado y, en ocasiones, enfrentado también el trabajo del INE y del Tribunal electoral en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.

Mecanismos históricos de garantía del principio de equidad de la contienda

Justicia electoral administrativa

La justicia electoral administrativa tiene un antes y después en la elección presidencial de 2006. La propaganda electoral negativa que partidos políticos y terceros contrataron en los medios de comunicación ese año, particularmente en radio y televisión, obligó al entonces IFE a ejercer su facultad sancionadora, no sólo para imponer castigos a quienes transgredieran el marco jurídico, sino también como mecanismo auxiliar en la depuración del proceso electoral.

En términos procedimentales, desde la promulgación del Cofipe en 1990 (Decreto 1990), ya había la posibilidad de que el IFE ejerciera mecanismos de control sobre distintos sujetos, esto es, partidos políticos, ciudadanos y notarios. Sin embargo, más que una verdadera facultad sancionadora, el Instituto se limitaba a integrar el expediente y remitirlo a la autoridad competente para que impusiera la sanción respectiva.

Cuando se trataba de partidos, el Código establecía que, una vez integrado el expediente, el Instituto lo remitía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para efectos de la imposición de la sanción. Por cierto, el artículo 342 del Cofipe de 1990 establecía que los

partidos políticos podrían ser sancionados con multa económica (de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente para el entonces DF) cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del IFE. Éste era entonces una autoridad administrativa que carecía de atribuciones para sancionar.

Lo anterior hace sentido si se considera que cuando surge la autoridad, el tema central de la institucionalidad electoral no era sancionar, sino construir confianza ciudadana en la organización de los procesos electorales. Incluso, dicha lógica continuó con la reforma de 1993 (Decreto 1993), pues si bien se amplió el catálogo de sanciones en el Cofipe, también lo es que la participación del IFE era de una mera autoridad instructora. No es sino hasta 1996 cuando el legislador otorga al IFE la facultad de sancionar a los partidos políticos que incumplan sus obligaciones, las resoluciones o acuerdos del propio IFE, o las reglas en materia de fiscalización (aportación de ente prohibido, no presentación de informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos por la norma, rebase de los toques a los gastos de campaña) (Decreto 1996).

El recuento legislativo sirve para tener claro que, durante más de diez años, la justicia administrativa electoral no tuvo como objetivo incidir directamente en las contiendas electorales, ni siquiera como preventivo. Ello fue así ya que las etapas del procedimiento administrativo sancionador eran bastante largas, lo que impedía que la autoridad resolviera a la brevedad cualquier queja que se presentara durante el desarrollo del proceso electoral.

Si bien la ley reconocía desde 1993 el derecho de los partidos políticos a contratar tiempos en radio y televisión en los procesos electorales, así como el derecho restringido de terceros a contratar propaganda en medios a favor o en contra de algún partido o candidato, lo cierto es que la conducta de varios actores durante el proceso electoral de 2006 llevó a reconsiderar los alcances y efectos de esos permisos. En efecto, partidos políticos y candidatos llevaron su estrategia propagandística en medios más allá de los límites establecidos en la norma. A dicho actuar se agregaron ciertos comportamientos de grupos empresariales (Consejo Coordinador Empresarial) y de un supuesto candidato independiente (Víctor González Torres), mediante la compra de tiempos en radio y televisión con contenido político-electoral a favor o en contra de un partido o candidato.

Esas conductas generaron diversos posicionamientos políticos que presionaron para que el IFE no sólo sancionara eficazmente a los actores involucrados, sino que detuviera los efectos de la conducta presuntamente ilegal. Esto significó un cambio radical en la concepción político-administrativa del IFE, planteando un dilema trascendental respecto a si era su obligación inhibir ciertas conductas durante el proceso electoral.

La disyuntiva de justicia administrativa estaba presente. Según las reglas vigentes en aquel momento, el procedimiento administrativo sancionador no era breve, ni mucho menos podía ordenar la suspensión provisional de la conducta denunciada. Haberlo realizado de manera discrecional hubiera generado un serio riesgo de faltar al principio de certeza que debe regir en los procesos electorales. Por ello, era necesario llevar el dilema ante el máximo órgano de dirección del IFE y, bajo las reglas existentes, que fuera susceptible de impugnación ante la instancia jurisdiccional.

Así, el 15 de marzo de 2006, el Consejo General del IFE analizó el proyecto de “Acuerdo por el que se ordena a la Coalición “Alianza Por México”, que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Fue la Coalición “Por el Bien de Todos”, que postulaba a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de la República, la que en un inicio solicitó el retiro de los promocionales. La petición se sustentaba en que los promocionales de Roberto Madrazo, candidato de la referida Alianza, no se identificaban con el partido o partidos que lo postulaban. Asimismo, se consideraba que el promocional denostaba al candidato de la coalición referida, esto es, a Andrés Manuel López Obrador.¹

Los integrantes del Consejo General decidieron por unanimidad desear el proyecto de acuerdo. La razón esencial fue que la vía utilizada para presentar el asunto no era la adecuada, es decir, el procedimiento

¹ Para abundar se sugiere consultar el acta de la versión estenográfica de la sesión del 15 de marzo de 2006, correspondiente al punto 7 del orden del día en las fojas 366 y siguientes. Consultable en http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf.

para tal efecto no era el procedente.² La Coalición impugnó la resolución ante la Sala Superior del TEPJF, mediante el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006.³ La sentencia (se abundará en el apartado correspondiente a la autoridad jurisdiccional) revocó la determinación del Consejo General y ordenó que se atendiera la petición de la Coalición “Por el Bien de Todos” vía un procedimiento abreviado especializado, análogo al previsto en el entonces artículo 270 del Cofipe, esto es, al procedimiento ordinario sancionador.

Dicho recurso procedía cuando los partidos políticos o coaliciones presentaban inconformidades por actos que consideraban contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática. Asimismo, estaba compuesto por etapas que garantizaban el debido proceso legal, pero con plazos que aseguraran la emisión de una determinación por parte del Consejo General del IFE apegada a la celeridad en que se desarrollan los procesos electorales. El TEPJF consideró también en su sentencia al caso estudiado que el Consejo General contaba implícitamente con facultades para haber dictado medidas cautelares. Lo anterior, con fundamento en la obligación reglamentada para velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. A partir de esa sentencia, el Consejo General del IFE conoció sobre 22 procedimientos especializados y un incidente de inejecución cuya materia involucraba la presunta ilegalidad de diversos promocionales. Finalmente, se retiraron del aire veinte *spots* que violaban las normas de la contienda electoral.⁴

² Al respecto, el entonces consejero Virgilio Andrade Martínez, para declarar improcedente la petición, sostuvo: “En todo caso, las situaciones casuísticas o circunstanciales que se presenten pueden ser atendidas como han sido atendidas siempre en todos los procesos electorales, por la vía adecuada. Y la conclusión a la que se llega es que simplemente en esta ocasión no hay coincidencia en el procedimiento, y al no coincidir en el procedimiento y al asumir que la naturaleza de los actos que se pretende aprobar por Acuerdo son materialmente litigiosos y, además, también en el fondo conllevan pronunciamientos diferentes por parte de los tribunales jurisdiccionales, cuando han presentado casos similares, se llega a la conclusión y a la diferencia de que la vía de un acuerdo administrativo no es la idónea para atender este caso”.

³ Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>.

⁴ Para abundar respecto a los procedimientos especializados, la materia y sentido de los mismos se sugiere consultar: http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf.

A partir de la creación del procedimiento abreviado, en la reforma constitucional y legal de 2007 se incorporó al marco jurídico el procedimiento especial sancionador (PES), que se instruía y resolvía por el IFE cuando se denunciaba las siguientes conductas:

- Violación a lo establecido en el artículo 41, base III, de la Constitución (modelo de comunicación política electoral) o en el artículo 134 constitucional, párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos en medios de comunicación sociales).
- Contravención de normas sobre propaganda política o electoral.
- Realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, el Cofipe facultó al IFE a dictar medidas cautelares. Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia “Medidas cautelares. No constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de previa audiencia”⁵ ha sostenido que aquéllas son resoluciones provisionales en las que, sin pronunciarse de manera definitiva sobre la calificación legal del procedimiento, se analiza en un breve plazo y de manera preliminar la conducta señalada como ilegal con el objeto de garantizar el derecho que se estima transgredido por alguna de las partes. En otras palabras, las medidas cautelares permiten detener o inhibir los efectos de conductas que probablemente vulneran la ley, con independencia del análisis y conclusión que resulte del procedimiento. Es decir, puede dictarse una medida cautelar por considerarse preliminarmente que la conducta es contraria a la norma, pero no estimarse al final de cuentas la responsabilidad de alguna de las partes, o viceversa.

Así, con la incorporación del PES a la legislación electoral, desde 2008 la justicia electoral administrativa se ha convertido en un elemento fundamental de las contiendas políticas. Esto es así ya que prohibir la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de los actores políticos, candidatos o personas físicas o morales en beneficio o contra algún candidato o partido político, se volvió, junto con las irregularidades en la propaganda electoral, no solo uno

⁵ Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011508.pdf>.

de los temas relevantes de los procedimientos especiales sancionadores, sino también un aspecto de atención particular por parte de la autoridad administrativa.

De esta manera, el número de PES instaurados en los procesos electorales federales son bastantes, lo cual no sólo ha generado un incremento considerable en la cantidad de trabajo realizado por la autoridad administrativa, sino también la confrontación entre las fuerzas políticas representadas en el Consejo General y los propios consejeros electorales, pues las sanciones se dictan en sesiones públicas y ante la presencia de los partidos políticos.

Como puede apreciarse, en cada proceso electoral se incrementan el número de quejas que son tramitadas ante la autoridad administrativa federal como procedimientos especiales sancionadores. Sin embargo, no todos son conocidos y/o resueltos por el Consejo General. Ello es así, ya que por reglas de competencia corresponde a dicho órgano conocer de aquellos procedimientos especiales cuya vía sea el radio y la televisión para la comisión de conductas presuntamente ilegales. Corrobora lo anterior, la jurisprudencia del TEPJF del rubro “Radio y televisión. La comisión de quejas y denuncias del IFE está facultada para ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política electoral” (Jurisprudencia 24/2009).

**Tabla 1. Quejas tramitadas como
Procedimientos Especiales Sancionadores**

2005-2006	2008-2009	2011-2012	2014-2015	2017-2018
22 ¹	1026 ²	1371 ³	1502 ⁴	1261 ⁵

Fuente: Elaboración propia.

1/ Disponible en: http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf.

2/ Consultable en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2008-2009/ProcesoElectoral2010.doc/LibroBlanco.pdf>.

3/ Ver en http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf.

4/ Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, con fecha de corte al 20 de agosto de 2015. Dicho informe fue presentado a los integrantes del Consejo General del INE en la sesión ordinaria del 28 de agosto siguiente.

5/ Información obtenida del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del INE.

Si bien los partidos políticos tienen el derecho constitucional de tener acceso en todo momento a los medios de comunicación, lo cierto es que la propia Constitución regula ese mismo derecho. Esto es, la restricción referida en el párrafo anterior, así como la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral, implicó que la autoridad administrativa se volviera una verdadera autoridad revisora de contenidos en elecciones federales y locales por igual.

Ello coloca a los consejeros electorales como entes calificadores de contenidos de propaganda electoral. La experiencia muestra que la mayoría de los casos implica realizar un alto grado de valoración técnica y jurídica para concluir si la conducta denunciada vulnera el marco jurídico. Esto ha demostrado en varias ocasiones que, contrario al objetivo de juzgar con inmediatez la posible vulneración del principio de equidad en las contiendas electorales, los promocionales que mayor atención informativa generan son aquéllos cuyo contenido se presume contrario a la normatividad. Ello ha generado un incentivo para producir mensajes capaces de generar controversia y que atraigan la atención de los medios.

A partir de la reforma de 2014, se modificaron de fondo las reglas del PES. Ahora le corresponde al INE admitir la queja, investigar sobre la conducta denunciada y llevar a cabo la audiencia de ley de pruebas y alegatos para integrar el expediente que será remitido después a la Sala Regional Especializada del TEPJF para que resuelva sobre la responsabilidad del sujeto denunciado.

Pese al nuevo esquema para resolver los PES, la autoridad administrativa siguió teniendo la atribución de dictar medidas cautelares, esto es, la posibilidad de detener los efectos de conductas que presuntamente son ilegales.

Para los autores, dicha atribución es la más importante de todo el procedimiento especial sancionador, pues es el medio mediante el cual la autoridad administrativa depura en verdad las irregularidades en que incurrir los actores políticos o terceros respecto a la propaganda político electoral durante el desarrollo de los procesos electorales. Esto es, al dictar una medida cautelar se garantiza que el proceso electoral se dé en condiciones de legalidad y dé certeza a los participantes sobre las conductas que, desde un punto de vista administrativo, se insertan en el marco jurídico.

Lo anterior no implica desconocer que las resoluciones que se dictan en dichos procedimientos son efectivas y, en consecuencia, son importantes para el desarrollo del proceso electoral; sin embargo, imponer sanciones no busca, como en cualquier sistema punitivo, restituir el derecho posiblemente violado, sino disuadir que se vuelvan a cometer dichas conductas.

Justicia electoral jurisdiccional

La existencia de mecanismos de acceso a tribunales electorales complementa a la democracia mexicana. La inclusión del sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como la creación de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación a partir de la reforma constitucional de 1996 al artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, implicó el inicio de la consolidación del sistema electoral mexicano.

Sin duda, las actividades del TEPJF fortalecen las de la autoridad administrativa, pues del análisis del artículo 99 de la Constitución puede advertirse que no existe ningún acto en materia administrativa electoral, tanto federal como local, que no pueda ser objeto de impugnación ante el órgano jurisdiccional federal.

En otras palabras, todo acto de autoridad administrativa se encuentra en posibilidad de ser revisado por un órgano jurisdiccional especializado cuyo objetivo es garantizar que la decisión sea constitucional y legal.

La participación del tribunal en el sistema electoral mexicano ha sido de mucha importancia. La impugnación de los resultados de la elección presidencial de 2006 centró la atención de los actores políticos y de la sociedad en general sobre la actividad del TEPJF; sin embargo, existen actuaciones previas que valen la pena ser referidas.

Previo a dicha elección, la actividad del TEPJF, como instancia revisora de los actos del IFE, estuvo enfocada esencialmente a aspectos relacionados con asuntos de credencial para votar con fotografía; impugnaciones a acuerdos vinculados con la organización de la elección; y sanciones a partidos políticos por contravenir sus obligaciones establecidas en el Cofipe.

Dentro de los asuntos de mayor relevancia en materia administrativa previo a 2006, se encuentran los procedimientos sancionadores que derivaron de quejas en materia de fiscalización. Los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, más allá del monto involucrado en las sanciones (las más altas en la historia electoral del país), el tribunal reconoció criterios que permitieron a la autoridad administrativa arribar a la conclusión en el sentido que lo hizo, esto es, validó la eliminación de secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Adicionalmente, tratándose de elecciones, otras resoluciones que fueron fundamentales para la construcción de credibilidad del TEPJF previo a 2006 fueron diversas declaraciones de nulidad de elección de gobernadores. Destacan la relativa al proceso electoral de Tabasco en 2000 (SUP-JRC-487/2000) y de Colima en 2003 (SUP-JRC-221/2003 y Acumulados).

Respecto a la elección de Tabasco, el órgano jurisdiccional federal en la materia electoral estableció que durante el proceso electoral no habían existido condiciones que permitieran advertir el cumplimiento a los principios rectores de las elecciones. Esto es, a partir de la intervención de servidores públicos y de terceros en el proceso electoral y tomando en consideración el margen cerrado en los resultados, se consideró que debía anularse la elección de gobernador. Dentro del análisis realizado por la Sala Superior se advirtió que los medios de comunicación habían jugado un rol fundamental en la elección.

Tratándose de la elección del gobernador de Colima en 2003, el tribunal consideró que se actualizaba la causal de nulidad expresamente establecida en la legislación local consistente en la prohibición de intervención directa del titular del poder ejecutivo local o mediante terceros en el proceso electoral respectivo.

Dentro del análisis realizado por la Sala Superior para verificar las condiciones sobre las cuales se había desarrollado el proceso electoral, se consideró que el acceso a los medios de comunicación no se había realizado de manera equitativa.

Como puede advertirse, en las sentencias señaladas se valoró la conducta de los medios de comunicación como un elemento adicional para concluir si las condiciones sobre las cuales se desarrolló la contienda electoral estuvieron apegadas a los principios de equidad y legalidad.

En otras palabras, si bien el análisis hecho por la Sala Superior respecto a la conducta de los medios de comunicación dentro de un proceso electoral es necesario para determinar si en el mismo existió un respeto al principio de equidad en la contienda, también lo es que éste no es suficiente para declarar la nulidad de la elección.

Ahora bien, la elección del 2006 como se ha expresado a lo largo del presente capítulo constituyó la razón sobre la cual se edificó la reforma constitucional de 2007 respecto al modelo de comunicación política y sobre su control.

La sentencia que da origen al procedimiento especializado o abreviado, y que posteriormente fue reconocido legalmente como PES, tuvo como objetivo resolver en poco tiempo sobre la legalidad de las conductas realizadas por los actores políticos y terceros, no solo dentro del proceso electoral, sino incluso previo a éste.

Desde la perspectiva de los autores, el procedimiento administrativo creado jurisdiccionalmente en modo alguno tuvo como fin convertir a la autoridad administrativa como un generador de valoraciones de contenidos en los promocionales de los partidos políticos, sino cumplir con los fines que persigue como autoridad encargada de la organización de los procesos electorales: equidad, legalidad, certeza.

Con la reforma constitucional de 2007 se estableció un modelo en el que se restringe la compra y adquisición para propaganda política y convierte a la autoridad administrativa en la única administradora de los tiempos en radio y televisión, esto es, el IFE (hoy INE) es quien asigna los tiempos de acceso de los partidos políticos a dichos medios de comunicación.

A partir de dichas reglas, el tribunal electoral fue resolviendo impugnaciones a diversos PES, delineando una línea de criterios obligatorios sobre el papel que debía seguir el IFE, atendiendo la naturaleza del procedimiento administrativo especial sancionador.

Pese a ello, los autores consideran que los criterios desvirtuaron el objetivo de la creación del procedimiento y, en consecuencia, le restó eficacia jurídica y aumentó la carga política, y mediática, a las decisiones de la autoridad administrativa.

El procedimiento especial sancionador, desde que fue incorporado a la legislación electoral en 2008, fue reconocido jurisdiccionalmente como un instrumento para detener y sancionar los efectos negativos

que tenía una conducta realizada por cualquier actor político dentro del proceso electoral.

Sin embargo, el tribunal consideró que la posible vulneración de las nuevas reglas de acceso a radio y televisión no está circunscrita a una temporalidad, es decir, pueden analizarse conductas fuera de un proceso electoral. Al respecto, la Sala Superior en la resolución SUP-RAP-58/2008 sostuvo lo siguiente:

La reseña de las disposiciones atinentes a los procedimientos sancionatorios y cuadro comparativo precedentes, permiten concluir que el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está limitado a conocer actos y conductos relacionadas con: violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Si bien el precepto en comento, alude a que esas irregularidades tengan lugar durante el desarrollo de un proceso comicial federal, ello no significa que las irregularidades en materia de radio y televisión, queden excluidas del procedimiento especial en análisis. Lo anterior es así, **en virtud de que el derecho de acceder a los medios de comunicación social otorgado a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución General de la República y 49 del código electoral federal, es permanente, y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales, por lo que de esa manera, es también permanente la posibilidad de que se cometan violaciones a las normas que regulan dicha prerrogativa, así como la afectación que puede ocasionarse con la difusión de promocionales propagandísticos de la naturaleza apuntada.** Por ende, una interpretación funcional de las normas señaladas, conduce a sostener que en tratándose de propaganda electoral o política difundida en medios de comunicación social como es la radio y la televisión, el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas denunciadas en esa materia, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal.

Situación similar ocurrió con los plazos. En la resolución antes referida se reconoce que el procedimiento está diseñado para ser breve, particularmente si se consideran los plazos que rigen al procedimiento ordinario sancionador.

Sin embargo, a partir de dos criterios obligatorios para la autoridad administrativa, se fue eliminando en la práctica la brevedad en el des-

ahogo del procedimiento. Por una parte, se estableció la obligación de llamar a procedimiento a todos los sujetos denunciados y, por la otra, la obligación de la autoridad administrativa de investigar para determinar si se había transgredido la ley.

Si bien dichos criterios obedecen a una mayor exhaustividad en el análisis que debe hacer la autoridad, debe reconocerse que los mismos fueron desvirtuando la naturaleza del procedimiento tal como se concibió en 2006, en la resolución SUP-RAP-17/2006. Ahí se consideró que el procedimiento debía tomar en cuenta:

las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

Así, es evidente que cualquier determinación o criterio de interpretación que se aleje de la celeridad, permite apartarse de la lógica sobre la cual se concibió un procedimiento cuyo objetivo fue el de restablecer eficazmente el desarrollo de un proceso electoral.

A partir de la reforma constitucional y legal de 2014, el procedimiento sigue vigente en la legislación electoral, aunque ahora se desarrolla con la participación de dos autoridades. El INE es la autoridad instructora (admite la denuncia, hace las investigaciones y desahoga la audiencia de pruebas y alegatos) y el TEPJF, vía la Sala Regional Especializada, resuelve el procedimiento.

Respecto al dictado de las medidas cautelares, éstas son concedidas o no por el INE y su revisión corre a cargo de la Sala Superior del TEPJF. De esta forma, detener la conducta y sus efectos es responsabilidad de una autoridad que no resuelve el PES.

Ventajas y desventajas del actual modelo de comunicación política-electoral

En 2019 habían transcurrido doce años desde la reforma electoral que prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión, y llevó al IFE, ahora INE, a ser la única institución del Estado mexicano facultada

garantizar la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la radio y la televisión. Son varias las lecciones que se desprenden de las medidas que han dado resultado y las que representan importantes áreas de oportunidad.

La principal crítica al esquema de distribución de tiempo en radio y televisión ha sido la saturación publicitaria mediante *spots* de 30 segundos. Aunque esta saturación está documentada, ni los tiempos que duran las campañas, (sesenta días para la elección federal intermedia y noventa para la presidencial), ni la cantidad de tiempo disponible para los partidos políticos y autoridades electorales, han sufrido modificación alguna tras la reforma electoral de 2014. Al contrario, para las campañas electorales locales los partidos políticos pasaron de tener 18 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, a tener 41. En el caso de las precampañas federales, ahora cuentan con treinta minutos en lugar de los dieciocho que establecía el Cofipe y, para el caso de las precampañas locales, los partidos políticos pasaron de 12 a 30 minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

Una de las principales ventajas del actual esquema de distribución de tiempos en la radio y la televisión es la garantía de un acceso equitativo (siguiendo la regla 30-70 que distribuye 30% del tiempo entre todos los partidos de manera igualitaria y el 70% de acuerdo a la proporción de votos obtenidos en la elección para diputados inmediata anterior) mediante un sistema bastante eficaz de pautado diseñado por la autoridad electoral. Como en el caso de otras etapas de la vida electoral, estos procesos prácticamente han dejado de ser objeto de quejas y sanciones, pues concesionarios y partidos reconocen la eficiencia del pautado y el monitoreo de *spots* realizada por el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) que alcanza niveles por encima del 95% en cada proceso federal.

No obstante, esta eficiencia no debe confundirse con la racionalidad funcional del esquema establecido en el artículo 41 de la Constitución. Es decir, el resultado de administrar oportunamente cuarenta y ocho minutos de tiempo aire diariamente tiene un resultado adverso en el volumen de mensajes que son pautados diariamente durante los procesos electorales. Haber llevado a la Constitución la reglamentación específica para implementar el pautado le ha hecho más rígido, dificultando, en parte, la posibilidad de segmentar el público objetivo de manera directa.

Un segundo logro, al menos parcial, fue reducir la influencia de los concesionarios de la radio y la televisión, al eliminar la venta de publicidad y erradicar un uso discrecional de tarifas publicitarias para la venta de tiempo aire durante las campañas electorales. Sin embargo, el verdadero punto de influencia e interacción entre las televisoras y la política se haya todavía en la figura de la publicidad gubernamental que excede por mucho la temporalidad electoral y que representa un creciente gasto en todos los ámbitos de gobierno. De acuerdo con el portal de publicidad oficial de Fundar (<http://publicidadoficial.com.mx/>), en el presupuesto anual que ejercieron 27 entidades en 2013 se destinaron más de 5,600 millones de pesos al gasto en publicidad oficial. Muchos de estos recursos incluyen no solamente compra de espacios publicitarios sino también todo tipo de contenidos como infomerciales, co-conducción o auspicio de iniciativas de las televisoras, menciones mediante la figura de producto integrado y un largo etcétera.

Un estudio publicado en 2013 ofrece evidencia del crecimiento en la exposición de los candidatos presidenciales en las últimas tres elecciones (Jara y Garnica 2013). Tal y como se puede apreciar en la tabla 2, tomando una muestra de diez canales de televisión, en 2012 se aprecia un aumento del 700% en el número de mensajes de 30 segundos pautados por cada candidato a la presidencia al tiempo que se observa una disminución en el número de versiones originales grabadas por todos los contendientes en conjunto. Esto significa que en 2012 se repitieron muchas más veces menos versiones originales de mensajes producidos por los partidos políticos.

Tabla 2. Número de inserciones y versiones originales de spots políticos

Año	Número de inserciones⁶	Versiones de spots de candidatos
2000	9,137	161
2006	10,045	245
2012	70,277	172

Fuente: Jara y Garnica (2013).

⁶ La cobertura incluyó diez canales de televisión abierta. Los cinco canales nacionales (2, 5, 7, 9 y 13), y cinco que se transmiten en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (4, 11, 22, 28 y 40).

Los autores concluyeron que la propaganda de los partidos políticos superó en más de 3,000% el número de *spots* que difunde una marca comercial. Al comparar los cinco productos comerciales que tuvieron un mayor alcance en el *target* de dieciocho y más años de edad, durante el mismo periodo de tiempo en el que se realizaron las campañas presidenciales de 2012, se observó que la publicidad de esas cinco marcas no superó los mil *spots* y alcanzó niveles de penetración de 85% y una curva de frecuencia de veintitrés repeticiones. Este resultado muestra un criterio de efectividad importante para las marcas comerciales respecto a los partidos políticos. La clave de ello está en la segmentación y un pautado más racional al momento de establecer objetivos de comunicación (Jara y Garnica 2013).

En un estudio complementario realizado por Millward Brown, agencia de publicidad, se encontró que los *spots* electorales de 2012 tuvieron cuatro veces más asociaciones negativas que los *spots* de marcas de consumo (Martínez, Cárdenas y Barrueta 2013), tal y como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 3. Comparación de la recepción de inserciones publicitarias en televisión

Característica del spot	Spots electorales en 2012 (61 spots)	Norma Millward Brown comerciales en México (base histórica de 1,200+ spots)
Molesto	22%	1%
Desagradable	21%	1%
Perturbador	12%	0%

Fuente: Estudio Delphos (2013).

Base: 61 spots electorales en 2012, 1,200+ anuncios comerciales a lo largo de varios años.

En síntesis, el modelo de administración del tiempo aire del Estado enfrenta retos que, paradójicamente, no dependen directamente de su implementación técnica y del cumplimiento de los sujetos regulados. Intervienen de manera decisiva la forma en la que los partidos políticos despliegan sus estrategias de campaña aprovechando, o no, herramientas de comunicación para incidir en los procesos de comunicación que definen a una campaña electoral.

El fondo del asunto recae en la aun prevaleciente concepción instrumental de la comunicación por parte de todos los partidos políticos que continúan privilegiando la cantidad por encima de la calidad. Toda la evidencia empírica apunta hacia un ciudadano menos informado y más saturado de información publicitaria carente de utilidad informativa para tomar decisiones político-electorales.

Retos interpretativos entre la autoridad administrativa y jurisdiccional electoral en materia de radio y televisión

Dilemas jurídicos en la instrucción y análisis del procedimiento especial sancionador

El PES fue pensado como un mecanismo preventivo y sancionador respecto de conductas que tenían una repercusión directa en el desarrollo de un proceso electoral. Desde la implementación del procedimiento (a partir de la resolución SUP-RAP-17/2006 emitida por el TEPJF) la lógica que imperaba era conocer y sancionar aquellas conductas realizadas por partidos políticos o coaliciones que ponían en riesgo el correcto desarrollo del proceso electoral.

Asimismo, se establecía que el procedimiento especializado o abreviado debe garantizar el principio de concentración, que se refiere a que, dentro de un procedimiento o medio de impugnación, quien conoce de la materia del asunto le corresponde imponer la sanción respectiva, o bien, resolver el fondo del tema. Desde esa perspectiva, los dilemas que se presentan en el desarrollo del procedimiento especial sancionador tienen que ver claramente con los ámbitos temporal y competencial.

La reforma legal de 2008 al Cofipe estableció expresamente que los PES solamente podían ser objeto de conocimiento del IFE durante el desarrollo del proceso electoral federal. En opinión de los autores, esa disposición entendía el objetivo jurídico y político en la instauración del procedimiento. Sin embargo, a partir de una serie de impugnaciones se

generaron criterios que se fueron alejando de la verdadera naturaleza de la reforma.

Considerar que la vigilancia del nuevo modelo de comunicación política por parte de la autoridad administrativa (mediante el PES) es permanente, resulta desproporcionado pues existe el riesgo de sobre interpretar las normas y considerar que toda conducta necesariamente tiene un posible impacto en un proceso electoral.

Las reglas de acceso a los medios de comunicación, particularmente a la radio y televisión, son de naturaleza restrictiva; es decir, la imposibilidad de contratación y adquisición para la difusión de propaganda política de los partidos políticos y candidatos, y mantener la asignación de los tiempos para tal efecto en radio y televisión en manos de la autoridad administrativa, cumple el propósito de garantizar el principio de equidad de la contienda electoral.

En efecto, el control del acceso a los medios de comunicación por parte de la autoridad administrativa contribuye a evitar que se los utilice con ventaja para acceder al poder, aunque no es posible obviar la fuerza que tienen los medios de comunicación, particularmente de la radio y la televisión, en el desarrollo de un proceso electoral, previo y durante al mismo. Sin embargo, considerar que el control del acceso a los medios de comunicación en materia electoral deba ser permanente, es ajeno a una lógica de depuración y control de un proceso electoral. Incluso, puede afirmarse que el ejercicio de la facultad sancionadora inhibe el ejercicio de libertades de expresión y de información.

Por lo que hace al aspecto competencial, se debe indicar que, desde la reforma de 2014, el PES es resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJE. Sin embargo, la autoridad administrativa electoral nacional es la encargada de realizar las investigaciones y la instrucción del procedimiento.

De esta manera, el INE se convierte esencialmente en una autoridad instructora y otorga a la autoridad jurisdiccional la competencia para resolver el fondo del asunto: deliberar si, efectivamente, algún actor político cometió una ilegalidad.

Dentro del procedimiento existe la posibilidad de que el INE dicte medidas cautelares, al determinar que la conducta de algún partido político es presuntamente contraria a la ley, aunque ello no se traduzca

inmediatamente en responsabilidad y, en consecuencia, en objeto de sanción. Por otra parte, contra el dictado de medidas cautelares, procede un medio de impugnación cuya autoridad responsable es la Sala Superior del TEPJF.

Lo anterior muestra que hay tres autoridades distintas encargadas de realizar actuaciones dentro de un procedimiento que idealmente se incluyó en el sistema jurídico electoral mexicano para ser desarrollado de manera breve.

Es convicción de los autores que, además de vulnerar el referido principio de concentración, la nueva lógica de desarrollo del PES abona a la posibilidad de existencia de resoluciones contradictorias entre autoridades. Ejemplo: Se denuncia un promocional en televisión por hacer referencia a que el candidato de un partido político ha cometido robo. El INE después de investigar de manera breve sobre la existencia del promocional determina que el contenido del mismo es contrario a la ley bajo el argumento de calumnia y, en consecuencia, se ordena bajar el promocional. Dicha decisión es impugnada por el partido político y la Sala Superior considera que no hay elementos para considerar que el contenido del promocional vulnera la norma y ordena su reinsertión en la televisión. Finalmente, después de que el INE termina de hacer las investigaciones, desarrolla el procedimiento y la Sala Regional Especializada del TEPJF determina que efectivamente es contrario a la ley el promocional y sanciona al partido político. Contra dicha determinación, la Sala Superior revoca y concluye que no ha lugar a imponer una sanción y, en consecuencia, declara que el contenido del promocional se ajusta al marco jurídico.

Como puede analizarse, hipotéticamente existe un sinnúmero de posibilidades sobre la legalidad de un promocional en radio o televisión y ello va en detrimento de la celeridad con la que debe desarrollarse un procedimiento administrativo.

No se ignora que involucrar a una autoridad jurisdiccional para la resolución del PES eliminó la confrontación en la mesa del Consejo General entre el INE y los partidos políticos; sin embargo, el elemento que verdaderamente genera un desgaste político y jurídico frente a partidos políticos y candidatos es el dictado de las medidas cautelares. Adicionalmente, esos mensajes terminan acaparando la atención de la agenda informativa.

Que una misma autoridad esté encargada de resolver en su totalidad el procedimiento, facilita la toma de decisiones y genera certeza a los actores políticos. Además, elimina un foco de tensión a la autoridad administrativa muy importante durante el desarrollo de un proceso electoral, que conforme pasan los años se vuelven más complejos.

Dilemas para actos anticipados de campaña

Los criterios que ha adoptado la autoridad administrativa y jurisdiccional respecto a la realización de actos anticipados de campaña han sido congruentes y han marcado una línea clara que genera certeza a los actores políticos; sin embargo, ello en modo alguno sugiere facilidad en cuanto a determinar si se actualiza la falta o no. En principio, para tener por actualizada la falta es necesario que concurren tres elementos: personal, temporal y subjetivo. Lo anterior, se obtiene de hacer una interpretación de lo establecido en los artículos el 3, 211 y 242, primer párrafo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a los primeros, evidentemente no hay mucha complejidad. Tratándose del elemento personal, éste se tiene por acreditado si se identifica a la persona, partido político o candidato que presuntamente realiza el acto anticipado. El elemento temporal, se tiene por actualizado si efectivamente la persona que realiza la conducta se ubica en un momento del tiempo en que todavía no inicia el plazo que la ley determina para realizar la campaña, esto es, una vez que es autorizado por la autoridad administrativa el registro de candidaturas para un proceso electoral.

El elemento subjetivo es el más complicado para considerarlo por colmado, pues es necesario analizar detenidamente el contenido del mensaje para determinar si efectivamente la persona involucrada se ha posicionado en la ciudadanía en general para difundir la plataforma electoral de su partido y, en consecuencia, promoverse para obtener su voto y no solamente la preferencia electoral de la militancia de su partido político.

Si la petición es expresa, evidentemente no hay tema de discusión. La complejidad para tenerlo por actualizado se ubica cuando no existe una declaración, pues ahí lo importante es analizar adecuadamente, con

el material probatorio existente, el contexto de la situación en la que se ve involucrado quien es denunciado.

Para las precandidaturas únicas también hay criterios jurisdiccionales que han abonado a generar certeza. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 relacionada con la legislación del Estado de Baja California, consideró que los actos proselitistas de precampaña están condicionados a que existan dos o más precandidatos para un mismo cargo de elección popular.

En conformidad con dicho criterio, el TEPJF ha sostenido que quienes se ostentan con dicha calidad solamente pueden dirigirse a la militancia, pues hacer pronunciamientos a la ciudadanía en general puede constituir actos anticipados de campaña. El criterio es el siguiente:

Precandidato único. Puede interactuar con la militancia de su partido político, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 6º, 7º, 9º, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21 y 22, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15 y 16, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 211 y 212, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego /al principio de equidad y que los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. En ese contexto, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

Respecto al acceso a radio y televisión por parte de los precandidatos únicos, debe tenerse en cuenta que el criterio atiende a condiciones específicas de cada caso en particular. Ejemplo de ello, es el juicio de revisión constitucional 169/2011, donde el órgano jurisdiccional

consideró que los precandidatos únicos no pueden promocionar su calidad en radio y televisión cuando estén sujetos a procedimientos de ratificación por parte de órganos partidarios. En otras palabras, el uso de dichos medios de comunicación no es proporcional al beneficio que se busca, precisamente respecto del universo sobre el cual recae la responsabilidad de ratificación.

Dicho criterio ha sido reiterado al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-13/2016, al establecer lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior no deja de reconocer la facultad establecida en ley, en calidad de precandidato único en radio y televisión, sin embargo tal prerrogativa no puede ir más allá de la salvaguarda del principio de equidad que deben regir todos los procesos electorales.

Esto es así, en la medida que los elementos y particularidades de los promocionales denunciados, no se encuentra dentro del supuesto de que el mensaje sea únicamente dirigido al proceso interno, esto es que el mismo, dado su mecanismo de difusión, lo que realmente hace es posicionar al precandidato único de cara al electorado en general como una opción viable de gobernar, toda vez que no presenta, ni difunde un programa de trabajo al interior del instituto político que pertenece; ni se advierte que la idea o mensaje de los promocionales se encamine a evidenciar la idoneidad de su perfil para ser candidato de su partido político, dado que, como se ha señalado las virtudes exaltadas pueden entenderse de manera general de cara a una elección abierta a toda la ciudadanía.

Respecto a quienes aspiran al registro de una candidatura independiente, debe señalarse que el derecho que se tiene al uso de los tiempos en radio y televisión se presenta una vez que la autoridad administrativa les otorga el registro.

De ahí que cualquier mensaje que se presente en radio y televisión respecto a la aspiración de la candidatura independiente, con independencia que se trata de compra o adquisición en radio y televisión lo cual se encuentra constitucionalmente prohibido, implicaría actualizar automáticamente la realización de actos anticipados de campaña.

Si se analizan conductas cuyo medio comisivo no es radio o televisión, entonces es primordial establecer si efectivamente se actualizan los supuestos para considerar la existencia de actos anticipados, pues

de otra forma se está en presencia del ejercicio de la libertad de expresión. Situación ante la cual no es posible establecer una sanción al medio de comunicación por dichas declaraciones.

Durante el proceso electoral federal 2017-2018, el TEPJF resolvió (SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016) confirmar la negativa de dictar medidas cautelares respecto a la participación de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales, pero ordenó al INE emitir criterios sobre el debido uso de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

Para dicho órgano jurisdiccional, la participación exclusiva de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales no está justificado, particularmente de cara al inicio de los procesos electorales. Ello, ya que puede generar la presunción de que se busca posicionar anticipadamente su candidatura.

Por último, debe señalarse que la legislación es clara al establecer que la realización de actos anticipados de campaña genera como sanción la negativa de registro. Por ello, el análisis de la falta y su acreditación no debe dejar lugar a dudas. De ahí que no puedan estar sustentadas las resoluciones en criterios políticos.

Las quejas o denuncias que se presentan en el proceso electoral son tramitadas como PES y corresponde a la Sala Regional Especializada del TEPJF pronunciarse sobre la posible sanción.

Dilemas para contenidos calumniosos

El ejercicio de la libertad de expresión es básico para considerar que se está en un régimen democrático. Sin embargo, en el contexto de una contienda electoral ésta debe tener ciertos límites constitucional y legalmente previstos.

El reconocimiento que la propia Constitución otorga al ejercicio de dicho derecho fundamental (artículo 6, primer párrafo) es claro al establecer: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

El TEPJF ha establecido claramente que la libertad de expresión, en un contexto de contienda política, debe ser amplia y no puede ser reducida bajo una aplicación estrictamente gramatical de la citada disposición constitucional. En otras palabras, tal como lo establece el órgano jurisdiccional ésta debe “maximizarse” (Jurisprudencia 11/2008 del TEPJF) durante el desarrollo de un proceso electoral.

Sin embargo, esa libertad de expresión ampliada en el contexto de un proceso electoral, en modo alguno supone permisibilidad para que los actores políticos puedan establecer en los contenidos de sus promocionales cualquier elemento, pues si bien es cierto que se está en presencia del ejercicio de un derecho por parte de los partidos políticos —como es el acceso a los medios de comunicación— también es cierto que éste debe estar apegado a las reglas o límites que constitucional y legalmente están establecidos en el marco jurídico mexicano.

La jurisprudencia 31/2016 del TEPJF establece que la libertad de expresión

es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas.

De esta manera, el análisis sobre el contenido de los promocionales tratándose de calumnia no puede partir del amparo de la libertad de expresión únicamente y debe considerar derechos que son exclusivos del ámbito electoral. Sin embargo, debe ponderarse si un candidato, como personaje que se somete al escrutinio público, puede tener un mayor grado de tolerancia a las declaraciones en el contexto de un debate público y político.

Conclusión

La intención de este capítulo fue dilucidar la tensión jurídica y comunicacional que deriva de la regulación de dos conceptos como la equidad y la libertad de expresión, indisolubles en el panorama de la comunicación política en México. Este trabajo, por tanto, ha abordado las características que definen la estructura y contexto de esa comunicación; además de la magnitud de la difusión que caracteriza el modelo de publicidad política que definió la reforma electoral 2007-2008. Para realizar este análisis, se han considerado los principales dilemas jurídicos vinculados con las funciones y responsabilidades de las autoridades electorales respecto a los contenidos de la propaganda electoral.

Primera conclusión del estudio: el tiempo y el espacio en la comunicación político-electoral tienen una configuración legal específica y cada vez más detallada en la ley electoral. Algunos pueden considerarlo un “modelo” como tal, o incluso, como se ha definido aquí, un esquema regulatorio que permite administrar una cantidad considerable de tiempo mediante un universo voluminoso de concesionarios de radio y televisión a escala nacional. Ello significa que la naturaleza de la comunicación, sus flujos, tiempo y espacio, son marcadamente más rígidos que en otros casos en donde las fuerzas políticas tienen un acceso considerable a los mismos medios durante un periodo de tiempo relativamente más largo que en el caso mexicano.

Segunda conclusión: es necesario recalibrar el volumen de información que ocupa el tiempo del Estado para fines político-electorales. Si bien es difícil en extremo establecer una cantidad de tiempo óptima para la propaganda electoral, la evidencia empírica sugiere que la cantidad de tiempo disponible ahora supera el óptimo.

Tercera conclusión, y el punto central del capítulo: la impartición de justicia electoral ha originado numerosas imprecisiones al momento de intentar salvaguardar la equidad de la contienda, a la luz de otros derechos como la libertad de expresión. A la finalidad expedita de impartir justicia depositada en el proceso especial sancionador y en el dictado de medidas cautelares, le ha acompañado la visibilidad, gratuita, que un promocional obtiene al ser motivo del procedimiento mismo que busca inhibir su impacto en la campaña.

Esta paradoja no es menor en el ámbito de la justicia electoral y requiere de un análisis más profundo. No obstante, puede afirmarse que un nuevo esquema de comunicación requiere alterar dos premisas hasta ahora incuestionables. Primero, que la libertad para juzgar la probidad y/o permisibilidad de una acusación o ataque atañe, en primera instancia, a las instituciones del Estado mexicano. Segundo, que la equidad en la contienda es un techo que limita y constriñe el debate, en lugar de ser un piso de arranque que defina bases parejas, de inicio, para todos los contendientes.

Es convicción de los autores que la comunicación política es un proceso dinámico cuyas consecuencias pueden decidir el resultado de una elección. Para ello se requieren instituciones electorales confiables y, sobre todo, ciudadanos capaces de ponderar información y actuar electoralmente en consecuencia. Sería un despropósito proponer la liberalización absoluta en la materia; no obstante, un esquema de comunicación política en un contexto mediático radicalmente distinto al de hace diez años (2009) requiere, en principio, confiar de mayores responsabilidades a un electorado cada vez más empoderado en cuanto a sus hábitos de consumo de información político-electoral. Es necesario que la dependencia televisiva de nuestra concepción de la comunicación político-electoral dé paso a una lectura más sofisticada del derecho electoral frente a nociones fundamentales como lo son la equidad y la libertad de expresión.

Por ello, es fundamental retomar el debate sobre qué tipo de modelo de acceso a la radio y la televisión se quiere en México a la luz de los cambios que ha experimentado la ecología mediática en los últimos diez años (2009-2019). La creciente fragmentación de la audiencia televisiva hacia sistemas y dispositivos de paga, así como el papel que han adquirido las redes sociales, hacen necesario discutir los alcances regulatorios en materia electoral tanto desde el punto de vista administrativo como jurisdiccional. ¶

Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México

Manuel Alejandro Guerrero Martínez
y Margarita Moreno López*

Introducción

Durante las campañas electorales de 2018 la Procuraduría General de la República abrió una investigación en contra de un empresario relacionado con el candidato del PAN a la presidencia, Ricardo Anaya, por el delito de lavado de dinero. Esa investigación judicial fue la base de una campaña mediática en contra del candidato, en la que, incluso, se difundieron a través de las redes sociales, videos con su imagen en las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada para la Investigación de la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República. El equipo de este candidato señaló públicamente que se trataba de una “campaña negativa” en su contra. Dos años antes, en los procesos electorales de 2016, la novedad fue precisamente la propaganda negativa como un componente sustantivo en los contenidos de las campañas locales difundida no solo a través de medios tradicionales, sino también de nuevas tecnologías. Las campañas políticas son parte inseparable de la competencia por el poder en las democracias modernas; en principio, su objetivo es que el ciudadano

* Manuel Alejandro Guerrero es profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana en el Departamento de Comunicación. Margarita Moreno López es doctora en Comunicación por la Universidad Iberoamericana; ha sido asesora del Consejo General del INE.

pueda orientarse a partir de resaltar las ideas y plataformas de partidos y candidatos, así como de considerar sus diferencias. El asunto es que, cada vez más y de manera más compleja, se recurre a las llamadas “campañas negativas” para establecer esas diferencias en forma de contraste de plataformas y objetivos —reales o imaginarios— y de críticas a candidatos y partidos.¹

Habría que empezar por definir qué es una campaña negativa. Resulta interesante notar que muy pocos autores estadounidenses —que es donde surgen y desde donde se popularizan—, definen con precisión qué es una campaña negativa. Los autores más importantes de tendencia crítica hacia este tipo de campañas (Ansolahehere e Iyengar 1995) utilizan frases como “guerra de lodo” (*mudslinging*) al calificarlas y no distinguen en sus apreciaciones entre propaganda negativa y ataque a candidatos. Para quienes ven en ellas efectos positivos de estímulo del voto (Goldstein y Freedman 2002), estas campañas se caracterizan por ser “de contraste” entre plataformas, ideas y estilos de los candidatos. Sin embargo, derivado del empleo del término en la literatura y la investigación empírica, en este trabajo se considera que las campañas negativas son aquéllas que, frente al electorado, buscan distinguir al oponente a partir de resaltar los aspectos criticables tanto de sus propuestas, plataformas e ideas, como de su imagen, carácter y valores. Por tanto, los autores creen que una campaña negativa puede tener un componente “de contraste” y otro “de ataque”. La forma, el alcance y los contenidos de este tipo de campañas dependen en esencia de la regulación existente y de la cultura política imperante en cada lugar. Por ejemplo, mientras en Estados Unidos ningún aspecto se regula *a priori*, en México está regulado el segundo tipo de componente, el de ataque, en ciertos casos.

Toda campaña negativa pretende influir en la preferencia electoral de los ciudadanos, sobre todo mediante la emotividad. Butler y

¹ Sobre el empleo más frecuente de este tipo de campañas, Geer (2006) señala que, en Estados Unidos, entre las campañas presidenciales de 1960 y 2004 aumentó el uso de ataques y contraste en los anuncios televisivos, mientras que, en su análisis sobre el tono de esas mismas campañas presidenciales, Buell y Sigelman (2008) reportan que no hubo un incremento en el uso de campañas negativas. Lo que sí es posible decir es que en muchos otros países que han adoptado estrategias y tácticas de campaña similares a las de Estados Unidos, sí se ha recurrido al uso de mensajes negativos.

Ranney (2005) indican que la popularización de las campañas negativas es parte de un proceso más amplio de “americanización” de las campañas electorales en las democracias —consolidadas y jóvenes— cuyo rasgo es la adaptación de técnicas, estrategias y herramientas entre las que destaca el diseño de promocionales o “spots”. Los *spots* suelen dividirse para su estudio en positivos y negativos, de acuerdo al tono; y en promocionales sobre temas de política pública (*issues*) y de imagen (*image*), de acuerdo al contenido. En cuanto a los utilizados en las campañas negativas, en unos casos se trata de “spots de contraste”, diseñados para distinguir entre ciertas propuestas, acciones o declaraciones concretas de los candidatos; en otros, se trata de “spots de ataque”, es decir “aquéllos que contienen algún tipo de juicio de valor (por ejemplo acusaciones, suposiciones, críticas) sobre el contrincante y sus ideas, y que resultan poco concretos, con frecuencia carecen de datos demostrables y se sustentan en la mera opinión, el rumor o la especulación” (Guerrero y Arellano 2012, 66). Cada sociedad regula de forma distinta este tipo de propaganda.

En Estados Unidos, para la gran mayoría de los estudiosos del tema, parece claro que la propaganda negativa, más allá de los efectos que pueda tener en el voto, es parte de la libertad de expresión y del contraste de ideas que, aunque pueda desbordarse de vez en cuando, resulta *sano* para el debate democrático y útil para llamar la atención del votante sobre ciertos aspectos de los contendientes y de sus programas. Otros países también de fuerte tradición liberal, como Gran Bretaña, han prohibido la adquisición de propaganda en los medios para, dicen, mantener la equidad de la contienda. Ello no ha impedido que, a la hora de los debates y los enfrentamientos mediáticos de los contendientes, se usen críticas y ataques incluso personales.

Es fácil suponer que, en un ambiente donde no se pudieran señalar los errores y las faltas de los adversarios, o criticar sus programas y propuestas, sería muy difícil llamar la atención de los electores sobre aspectos que podrían llegar a incidir después a la hora de gobernar. En términos teóricos, prohibir la propaganda negativa implica, en efecto, limitar la libertad de expresión en momentos en los que el debate y la deliberación deberían ser lo más libres posible, pues está en juego la conformación de gobiernos y legislaturas. Este planteamiento conduce a su vez a preguntar si es válido todo tipo de críticas y de ataques; la

respuesta que se ofrezca debe tomar en cuenta no sólo la teoría, sino la historia, el contexto y la cultura política de cada país.

En México, el tema comenzó a ser objeto de debate a partir de la campaña presidencial de 2006, que ha pasado a la historia —al menos en el imaginario colectivo— como la “más sucia”. En un sistema de comunicación electoral que limitaba el uso de expresiones “que implicaran diatriba, calumnia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones o a otros partidos y sus candidatos” (Cofipe, art. 38, párrafo 1, inciso p), pero que dotaba de vagos instrumentos a la autoridad electoral para sancionar, la competencia entre los dos candidatos punteros de esa elección quedó definida por este tipo de propaganda. En respuesta, la reforma electoral de 2007-2008 estableció no sólo en el Cofipe, sino en la propia Constitución (artículo 41), la prohibición legal para los partidos políticos y candidatos de emitir cualquier expresión que denigrara a las instituciones y a los partidos o que se considerara calumniosa para las personas.

Lo que llama la atención es que, desde la campaña presidencial de 2000 hasta las elecciones locales de 2017, este tipo de propaganda no sólo parece haberse mantenido —aunque no necesariamente por medio de la radiodifusión—, sino que hasta 2016 se fue incrementando paulatinamente, si se toma en cuenta el número de quejas presentadas ante el entonces IFE, ahora INE. En 2000, solo 6.14% de las quejas presentadas estaban relacionadas con la difusión de propaganda negativa; para los comicios de 2015, las quejas por esta misma causa representaron 18.7% del total. Durante 2016, 30.2% de los procedimientos especiales sancionadores presentados en el año estuvieron relacionados con la difusión de mensajes calumniosos (INE 2017a). Por otra parte, en 2017 se notó un cambio con respecto a la tendencia creciente: solo el 6% de los procedimientos especiales sancionadores presentados estuvieron relacionados con calumnias (INE 2018a). No obstante, hay que considerar que en ese año solo se llevaron a cabo cuatro procesos electorales (tres de gobernador en Nayarit, Coahuila y el Estado de México y uno de ayuntamientos en Veracruz). Finalmente, entre enero y agosto de 2018, el 22.4% de las quejas presentadas estuvieron relacionadas con algún tipo de calumnia entre partidos y candidatos (INE 2018b). Por tanto, más allá de afirmar si las campañas negativas son efectivas o no para movilizar el voto, su empleo aumenta,

o al menos no disminuye drásticamente, durante los procesos electorales, a pesar de la regulación.

En este capítulo se argumenta que, si bien la reforma de 2007-2008 para limitar las campañas de ataque responde a un contexto específico en México (en donde equivocadamente se ha llegado a descalificar toda campaña negativa), el modelo de comunicación política resultante ha generado sus propias distorsiones. Como resultado del proceso electoral de 2006, se prohibieron tanto en la Constitución como en la ley electoral expresiones denigrantes hacia las instituciones y partidos o calumniosas en contra de las personas. En principio, entonces, incluso las campañas de contraste —ya ni hablar de las de ataque— se podían volver objeto de queja. El punto es que, a pesar de esas limitaciones, las campañas de ataque se han mantenido, pero insertas en un modelo de comunicación poco dinámico, inflexible y poroso.

Hasta antes de la reforma de 2007-2008, el modelo de comunicación política permitía no sólo la inserción rápida de *spots* según los vaivenes de la campaña, sino sobre todo la respuesta oportuna ante cualquier desafío que plantearan los contrincantes. Una de las consecuencias de la reforma fue que, al centralizar el proceso de comunicación política en el IFE-INE y, por tanto, asignar tiempos y espacios mediáticos desde el Instituto, se rompió esta posibilidad de intercambio dinámico. Con la centralización, el modelo de comunicación se volvió pesado y lento, anclado en una estricta regulación, pero a la vez permitiendo la filtración constante de mensajes de ataque. Además, la reforma electoral de 2014, en la que se eliminó del texto constitucional la prohibición de difundir propaganda denigratoria también ha tenido consecuencias en la práctica comunicacional de los partidos durante las campañas.

En este modelo, los *spots* poco contribuyen al debate y, en cambio, pueden provocar la saturación del electorado. Los *spots* son una de las varias herramientas de comunicación en una campaña y, en sistemas de comunicación dinámicos,² son piezas que pueden resultar

² De acuerdo con Blumler y Gurevitch (1995), un sistema de comunicación está compuesto por cuatro elementos que interactúan entre sí: las instituciones políticas, en sus aspectos comunicacionales; las instituciones mediáticas, en sus aspectos políticos; las audiencias y los aspectos de la comunicación relevantes para la cultura política. Cualquier variación en alguno de ellos estará asociada a la variación en el comportamiento del resto de los componentes del sistema.

útiles para reconocer o identificar candidatos o para alertar sobre ciertos temas; de ahí que su formato se preste mejor para reforzar mensajes, promover imágenes y aplicar estrategias de campañas negativas que para difundir plataformas o debatir propuestas. En México, con el modelo de comunicación vigente restrictivo de “campañas negativas” —a pesar de que subsiste el componente de ataque— y basado en un esquema centralizado en la autoridad electoral, no sólo resulta lento y poco dinámico, sino que genera hartazgo entre los votantes (Arellano *et al.* 2013).

Este capítulo no se centra en las razones por las que se realizó la reforma de 2007-2008, ni en el empleo de los tiempos del Estado para la publicidad electoral —ambos, rasgos con los que en principio los autores estarían de acuerdo. Lo que sí critica es la *forma* en que se configuró la centralización de la comunicación en la autoridad electoral que vuelve poroso, inflexible y poco dinámico el intercambio natural que debería haber en una campaña (negativa de contraste, por ejemplo), además de privilegiar a los *spots* como unidades básicas de difusión. En particular, los *spots* negativos, que tienen una función interesante y útil en modelos de comunicación electoral como el estadounidense, resulta difícil que sirvan para contrastar, atacar o criticar temas de política pública en países como México, donde están insertos en un modelo poco flexible.

Por otra parte, en este capítulo se advierte un nuevo fenómeno. Derivado de la eliminación de la prohibición de emitir propaganda denigratoria en la Constitución y mantener la prohibición sobre la calumnia, las autoridades jurisdiccionales han emitido jurisprudencia sobre la difusión de este tipo de propaganda en la que se establece la posibilidad de un debate e intercambio de opiniones crítico, restringido únicamente por la emisión de expresiones que calumnien a las personas, cuando el contenido de la propaganda esté relacionado con la comisión de delitos (TEPJF 2016). Es por ello que, a pesar de que en 2016 la propaganda negativa se desbordó hacia otros ámbitos más allá de las inserciones en los medios tradicionales, dos años después, en 2018, se observó una tendencia diferente: el uso de investigaciones judiciales como base de las campañas mediáticas en contra de candidatos.

Las elecciones locales de 2016 mostraron por primera vez nuevas prácticas de los partidos y sus candidatos para hacer campañas negativas (de contraste y de ataque). Además de la difusión de *spots*, fue notorio el uso de las redes sociales y de espacios informativos para acusarse y presuntamente calumniarse entre sí, lo que incrementó de manera sustancial el número de espacios por los que se difunden los mensajes con contenidos negativos durante una campaña electoral. No obstante, en 2018, ya no solo bastaba con emitir un mensaje negativo en contra de un candidato, sino que la principal campaña negativa durante el proceso electoral tenía como sustento investigaciones judiciales abiertas en contra del candidato a quien iba dirigida la propaganda. Por un lado, se facilitó la difusión de mensajes denigratorios y, por otro, se hizo más complejo el uso de este tipo de propaganda.

Es posible afirmar, entonces, que a pesar de las restricciones que impone el modelo de comunicación, la difusión de propaganda negativa se ha diversificado, no sólo por el número de impactos, que no decrece, sino también por el tipo de medios por los que se transmite y por los elementos jurídicos que hoy requiere para sustentarla.

El capítulo se divide en cinco apartados. El primero discute el *spot* como unidad de comunicación electoral y sus efectos según los estudios empíricos, sobre todo en Estados Unidos. El segundo estudia la propaganda negativa en México previa a la reforma de 2007-2008, así como los aspectos más importantes de esta última. El tercero se ocupa de la operación del modelo de comunicación política; se describe como un modelo poroso y poco dinámico, además de analizar la pertinencia de los *spots* como unidades de difusión preferida por los partidos dentro del modelo vigente. El cuarto presenta las novedades en la forma de difundir la propaganda negativa durante las elecciones de 2016 mediante las tecnologías digitales y los cambios en los criterios del TEPJF con respecto a la libertad de expresión y el uso de internet y redes sociales; y, por último, se examina el fenómeno que surgió en 2018 con el uso de la investigación judicial de los aparatos de justicia mexicanos para nutrir los contenidos de una campaña negativa en contra de un candidato presidencial. El capítulo concluye con una reflexión sobre el papel de las campañas negativas en un juego democrático libre y abierto, así como el lugar de estas campañas en el contexto de un modelo de comunicación como el de México.

El spot como unidad de difusión electoral

Cuando la televisión se asentó en Estados Unidos como el medio masivo capaz de transmitir contenidos a grandes audiencias en las décadas de 1950 y 1960, las campañas políticas, inspiradas en las comerciales, adoptaron los formatos de promocionales o *spots* como parte de sus estrategias de comunicación. Para fines de los sesenta, ya había autores que señalaban las limitaciones de estos formatos como unidades de comunicación electoral (Minow *et al.* 1969). Haciendo eco de otros trabajos, Patterson y McClure (1973, 7) recordaban que “los críticos sostienen que los anuncios televisivos no proveen a los votantes de información relevante, que degradan el proceso electoral al vender a candidatos como si fuesen jabones y que destacan la construcción de imagen al tiempo que ignoran los temas políticos”. ¿Qué tan ciertas han resultado esas críticas?

Benoit (2012, 3-5) señala que los *spots* son un componente muy importante de las campañas políticas por tres razones. Primera, los contendientes invierten cada vez más dinero en este tipo de comunicación; segunda, mediante estos formatos los votantes obtienen información importante acerca de los candidatos y sus propuestas; tercera, Benoit indica que la evidencia empírica sí muestra correlaciones positivas entre el número de *spots* y el desarrollo de actitudes —favorables o no— hacia los candidatos. Varios estudios señalan que los *spots* televisivos son efectivos para aumentar el conocimiento de los votantes acerca de candidatos poco conocidos (West 1994), para acercar temas a los electores y para conocer las posiciones de los candidatos al respecto (Valentino, Hutchings y Williams 2004). Además, Shyles (2013) señala que los responsables de las campañas ven ventajas prácticas en el empleo de los *spots*: a fuerza de repetición, ayudan a colocar el nombre del candidato (*branding*); el costo por audiencia es relativamente más bajo que organizar eventos directos; y tienen la posibilidad de alcanzar a los indecisos, que no se acercarían por su cuenta a presenciar un discurso del candidato. A ello habría que agregar la posibilidad para los equipos de campaña de controlar mejor el mensaje a transmitir. Pero ¿qué sucede con los efectos sobre el voto?

Si bien no hay consenso acerca de los efectos netos entre los votantes, algunos estudios sostienen que, al preguntar al individuo si su voto se ha visto afectado por la propaganda electoral, suele responder con lo que se llama “efecto de tercera persona”, es decir, negando efectos en ellos, pero aceptando que seguro afecta a los demás (Meirick 2004). La clasificación más usual para estudiar los *spots* electorales los ubica como de propaganda temática (*issue*) o de imagen (*image*). En su estudio sobre *spots* electorales entre 1952 y 2004, West (2005) señala que su contenido ha privilegiado temas de política pública (61%), por sobre rasgos del carácter o de la imagen de los candidatos (38%). Por su parte, Geer (2006) concluye, al estudiar las campañas presidenciales de 1960 a 2004, que 56% de los *spots* tiene que ver con temas de política pública (*issues*), mientras que el resto con la imagen, el carácter y los valores que defiende o sobre los que atacan a los candidatos. Un hallazgo interesante sobre el que se podría reflexionar en México lo propone Joslyn (1986), quien al analizar los *spots* con contenido temático encuentra que la mayoría (60%) presenta valoraciones y calificaciones sobre la política pública vigente y tan sólo 37% se utiliza para ofrecer promesas y planes de política futuros. ¿Cómo serían estos porcentajes en México?

Muchos de los estudios sobre efectos directos en el voto se enfocan en las campañas negativas comparando exposición a *spots* negativos y positivos sobre candidatos y partidos. Hay evidencia, sobre todo en campañas cerradas y muy competidas, que la exposición a cierta dosis de anuncios negativos no sólo alerta a los individuos sobre temas que de otro modo podrían pasar inadvertidos, sino que, algunos autores afirman, podría incluso llegar a estimular la participación (Freedman y Goldstein 1999 y Goldstein y Freedman 2002). En este sentido, un artículo de *The New York Times* sobre la campaña extremadamente negativa en las elecciones a la gubernatura del estado de Nueva Jersey en 2005 decía: “La gente que produce estos anuncios [*spots* negativos] y los consultores que los contratan saben que las campañas negativas funcionan. Esta gente cobra demasiado como para estar equivocada acerca de la efectividad de su veneno” (Mansnerus 2005, *cit.* en Lau y Rovner 2009, 288).

Sin embargo, estudios más recientes que recaban evidencia de largo plazo no son tan entusiastas acerca del efecto de estas campañas

para promover el voto. En México, por ejemplo, a partir de un estudio empírico sobre las campañas negativas de 2006, Guerrero y Arellano (2012) muestran que el efecto neto en el voto no fue tan grande como se ha creído —de hecho, en términos porcentuales la participación electoral fue menor en 2006 que en 2000—, aunque sí ayudaron a emparejar la contienda durante el último mes (junio 2006).

En una revisión de más de ciento diez trabajos recientes sobre campañas negativas, Lau et al. (2007) resumen así los resultados: i) no hay evidencia concluyente de que los *spots* negativos movilicen o desmovilicen el voto, pues las correlaciones encontradas han sido débiles y poco significativas; ii) tampoco hay evidencia concluyente de que las campañas negativas funcionen para lograr los resultados electorales que desea quien las patrocina; iii) en todo caso, hay evidencia que muestra que los anuncios negativos pueden tener un efecto contrario o de búmeran para quien los patrocina, cuando el atacante es identificado en la propaganda.

Ahora bien, ¿cuáles son los efectos sobre el sistema político? Siguiendo la tesis de Robinson (1976) sobre el “videomalestar” —la cobertura negativa de la vida pública termina por alejar de ella al ciudadano— varios autores han tratado de demostrar el efecto nocivo de las campañas negativas en la participación política. Ansolabehere et al. (1994) y Ansolabehere e Iyengar (1995) realizaron dos de los trabajos más influyentes al respecto: a partir de diseños experimentales hallaron evidencia de que quienes vieron más anuncios negativos tuvieron mayor tendencia a mostrar actitudes negativas hacia la política y menor disposición para acudir a votar que quienes vieron más anuncios sin ataques. Estos autores advierten que ese efecto puede terminar siendo perjudicial para la democracia en su conjunto como consecuencia del incremento del cinismo y la desconfianza de los electores (1994, 835).

Sin embargo, en su libro *In Defense of Negativity* (2006), Geer expone varias razones por las que, al contrario, la propaganda negativa termina por incentivar el voto. Para empezar, su análisis de las campañas presidenciales en Estados Unidos muestra que la gran mayoría de los *spots* negativos ofrece información sobre el desempeño de gobiernos y datos sobre política pública que, de otro modo, sería difícil obtener para el votante promedio. Además, los *spots* negativos ofrecen

información sobre aspectos que pueden ser de interés real para los votantes promoviendo así mayor atención e involucramiento.

Los resultados de las investigaciones en Estados Unidos dejan lecciones importantes para México. Para empezar, las campañas emplean los *spots* como forma de comunicación de primer orden que refuerza los mensajes y los temas conforme avanza la campaña. Como se puede ver en los trabajos referidos, dentro del contenido más frecuente de estos promocionales destacan los temas (*issues*) —sobre todo la valoración y los datos sobre la política pública vigente— y menos la imagen y las características de los candidatos (*image*). En el caso específico de los *spots* negativos en Estados Unidos, su contenido versa en su mayoría —79% de acuerdo con Kaid y Johnston (1991)— en temas de política pública. Así, como concluye el propio Geer (2006), al contar con campañas negativas centradas en los temas (campañas de contraste), los votantes tienen la capacidad de comparar propuestas y resultados de política pública sobre los asuntos más importantes. Lo anterior supone también un sistema de comunicación dinámico en el que los equipos de campaña deciden cuándo, cómo y dónde transmitir y difundir su propaganda.

Por tanto, hay dos diferencias muy importantes entre Estados Unidos y México: primero, aquí, las campañas negativas se han centrado en ataques a la imagen (*image*) y mucho menos en contrastar propuestas de política pública (*issues*). En 2006, Guerrero y Arellano mostraron que el tipo de *spots* negativos empleados por los dos candidatos punteros fue de ataque y no de contraste. Así, es posible notar cómo la propaganda negativa ha intentado vincular a los candidatos con temas de corrupción y hasta de crimen organizado, distinto a la lógica predominante en las campañas negativas en Estados Unidos. Este aspecto no es menor dado que el sistema de rendición de cuentas ha sido muy poco efectivo para investigar y sancionar actos de corrupción de la clase política, sin olvidar que la ineficiencia en los sistemas de acceso, administración y procuración de justicia es un obstáculo muy grande para consolidar un Estado de derecho.

Hughes y Guerrero (2009) encontraron que, para el proceso electoral de 2006, si bien las campañas negativas no desmotivaron ni desmovilizaron el voto —en congruencia con los hallazgos en Estados Unidos—, sí generaron un “votante desencantado”. Durante su participación a lo

largo de tres meses en un estudio tipo panel, los participantes mostraron cada vez mayor insatisfacción con la política en general, con los candidatos en particular y con el estado de la democracia en el país. Si además se consideran estos resultados en un ámbito donde las campañas negativas se fundamentan en constantes descalificaciones y acusaciones de tipo personal (*image*), pero en donde no hay investigación apropiada ni seguimiento adecuado a denuncias de corrupción (o de vínculos con crimen organizado), ni tampoco la publicitación de los deslindes de responsabilidades correspondientes, el resultado es una auténtica guerra de lodo donde el arbitraje de la autoridad se ve rebasado. En las conclusiones se discute un poco más el tema.

La segunda diferencia frente al modelo de comunicación política estadounidense tiene que ver con la centralización de la propia comunicación en la autoridad electoral. En Estados Unidos los *spots* han resultado herramientas muy útiles no sólo por las varias razones expuestas anteriormente, sino porque se insertan en un modelo de comunicación dinámico que permite, y de hecho favorece, el intercambio constante y casi inmediato de mensajes entre candidatos. Cuando un contendiente critica a un rival, éste tiene la posibilidad de reaccionar insertando un *spot* de respuesta en los medios que desee y con la frecuencia que le convenga. En el caso de México, esto ya no es posible desde la reforma electoral de 2007-2008, que centralizó en el instituto electoral la administración de espacios y estableció la elaboración de una pauta rígida que, una vez aprobada, no es posible modificar para la inserción diaria de los *spots* de los partidos en las campañas.

Más allá de si son válidas las razones por las que se centralizó el modelo de comunicación, el tipo de contenidos de los *spots*, al no contar con el dinamismo del modelo anterior, en el que mediante la compra de espacios era posible dar respuestas inmediatas ante ataques de los adversarios, es difícil que genere las posibilidades participativas de las que hablan Finkel y Geer (1998) y Geer (2006), pues se basan más en promesas (los positivos) y en ataques personales (los negativos). Si a ello se suman los formatos acartonados de los escasos “debates” entre candidatos, en los que el diseño impide el intercambio activo entre los participantes, se establecen de forma fija los turnos, los presentadores no pueden cuestionar nada y cada uno lleva ya aprendido lo que va a decir de inicio a fin a costa de la improvisación, entonces el

peso de la “información” descansa en *spots* cuyo contenido se basa en promesas, adaptaciones de canciones que sólo buscan rimar el eslogan y en ataques personales. Por ende, no es casual que, como señala un estudio importante (Arellano *et al.* 2013), los anuncios terminen por generar hartazgo entre la población votante. En un modelo que impide el intercambio dinámico, que centraliza la comunicación en la autoridad electoral y en donde los contenidos de los *spots* positivos no promueven temas (*issues*), sino promesas y estribillos, y el de los negativos tampoco promueve el contraste de plataformas y datos, el *spot* está lejos de ser la unidad de comunicación idónea.

La difusión de propaganda negativa y calumniosa antes de la reforma electoral de 2007-2008

Hasta antes del año 2000, la propaganda negativa y calumniosa no era un recurso común entre partidos y candidatos en campaña. De hecho, no era necesaria, dada la presencia de un partido dominante que llegaba a las elecciones con el resultado prácticamente a su favor. Esto cambió a la par del incremento de la competencia política derivado de la reforma electoral de 1996, que mejoró las condiciones de las contiendas.

Así, el año 2000 constituye un punto de inflexión no sólo por el incremento en el número de promocionales de radio y televisión transmitidos por los partidos políticos, sino por la presencia de los candidatos en distintos programas de radio y televisión y en la prensa escrita. Esas apariciones produjeron mayor diversidad en los contenidos de los promocionales y programas que, a su vez, sirvieron como fuente de inspiración para la difusión de propaganda político-electoral con elementos que podían calificarse como negativos, denigratorios o calumniosos.

Esto último queda claro con el siguiente ejemplo: durante la campaña presidencial de 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, en el contexto de la certificación que realizaba el gobierno norteamericano en materia de combate al narcotráfico, declaró: “...los capos se han apoderado del partido oficial y de

funcionarios públicos desde hace varios años...”³ A decir de los representantes del PRI, estas expresiones violaban las disposiciones de la ley electoral, toda vez que no estaba cumpliendo con sus obligaciones de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático” (Cofipe [1996], artículo 38, párrafo 1, inciso a) y de “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos” (Cofipe [1996], artículo 38, párrafo 1, inciso p).

Otro de los contenidos más recordados de esa campaña es el *spot* del candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, en el que retoma fragmentos de su participación y la del candidato del PRI, Francisco Labastida, en el primer debate, y pregunta a la gente si quiere un presidente que hable como Labastida, que se queja de que Fox lo ha llamado “mariquita”, “la vestida” y “mandilón” o un presidente que hable como él, que dice: “A mí tal vez se me quite lo majadero, pero a ustedes lo mañosos, lo malos para gobernar y lo corruptos, no se les va a quitar nunca”.

Para las autoridades electorales, esas expresiones negativas eran un ejercicio de la libertad de expresión y habían aparecido en el contexto de informaciones públicas, por lo que no hubo mayores repercusiones. En cambio, la campaña presidencial de 2006 será recordada, en buena medida, por la polarización política entre los candidatos, que se reflejó en la forma como los partidos y sus simpatizantes hicieron públicas sus preferencias mediante la radio y la televisión.

³ Esta declaración se publicó el 1 de marzo de 2000 en los siguientes medios: *El Universal* pág. 6; *Reforma*, pág. 6A; *La Crónica de Hoy*, pág. 4; *Milenio Diario*, pág. 6A; y *La Jornada*, pág. 8; *El Financiero*, pág. 6A. De igual forma, la manifestación de Vicente Fox fue captada por el noticiario de radio *El Noticiero* en horario de las 15:00, el mismo día en que las hizo (29 de febrero) y en diversos informativos difundidos por canales de televisión de cobertura nacional, entre los que se encuentran *El Noticiero*, conducido por Abraham Zabudovsky (29 de febrero a las 15:00 horas); *El Noticiero*, conducido por Guillermo Ortega Ruiz (martes 29 de febrero a partir de las 22:30 horas); *Hechos de la Noche*, conducido por Javier Alatorre (martes 29 de febrero a partir de las 22:30 horas); *Primero Noticias*, conducido por Joaquín López-Dóriga y Lourdes Ramos (1° de marzo a partir de las 6:00 horas) y *Hechos de la Mañana*, conducido por Ana María Lomelí y Ramón Fregoso (1° de marzo a partir de las 6:00 horas) (IFE 2000).

De acuerdo con el monitoreo de promocionales contratado por el entonces IFE a la empresa IBOPE AGB México, la propaganda negativa difundida por los candidatos a la presidencia que hacía referencia a otro candidato o a algún personaje de otro partido, y que además fue contabilizada como parte de los gastos de campaña de estos candidatos, representó 24% del total de la propaganda difundida por el candidato del PAN; 13.7% en el caso de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-CONV) y 15%, en el caso de la Alianza por México (PRI-PVEM). En el cuadro 1 se puede ver el número de versiones de *spots* transmitidas por radio y televisión en las que se presentaba algún elemento negativo (de ataque o contraste) en relación con el número total de versiones de *spots* difundidas por cada candidato, así como el número de impactos detectados con algún elemento negativo (de ataque o contraste), es decir, el número de veces que se transmitieron los *spots* de los partidos con contenido negativo en relación con el número total de *spots* difundidos por cada partido.⁴

Tabla 1. Dimensión de la propaganda negativa difundida por los candidatos a la presidencia en las campañas de 2006

Partido /coalición	Número versiones negativas	Total de versiones	% Versiones Neg/total	Número impactos negativos	Total impactos	% Impactos Neg/total
PAN	30	121	24.79	3,985	16,579	24.03
Alianza por México (PRI-PVEM)	15	120	12.05	1,564	10,343	15.12
Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-CONV)	23	132	17.42	2,502	18,202	13.74

Fuente: Elaboración propia con datos del monitoreo de promocionales contratado por el IFE a la empresa IBOPE AGB México.

⁴ Las versiones más difundidas por parte del PAN fueron “Ladrillos” e “Intolerancia”, que hacían referencia a una posible crisis económica y social en caso de que se eligiera una opción política distinta. La Coalición por el Bien de Todos difundió promocionales denominados “Informativas” que hacían referencia a supuestos actos de mal gobierno y corrupción por parte del PAN y del PRI. La Alianza por México difundió promocionales que hacían referencia a René Bejarano, “el de las ligas”, a Ponce, “el de Las Vegas” e Ímaz, “el de las bolsas”. Otro promocional de la Alianza por México criticaba a Andrés Manuel López Obrador por no querer debatir.

En la campaña electoral de 2006 destacó también la difusión de propaganda considerada denigratoria por parte de organizaciones que apoyaban a algún partido político, como el Consejo Coordinador Empresarial y el Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, A.C., que difundieron *spots* en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos. Más allá del número de versiones y de *spots* con contenido negativo transmitidos, la difusión de este tipo de propaganda abrió nuevos derroteros sobre sus implicaciones éticas, que se tradujeron en debates sobre el papel que desempeña en una democracia en transición el uso del dinero en los medios de comunicación durante las campañas, los alcances y límites de la libertad de expresión y el derecho a la información, la calidad de los contenidos de las campañas, la actuación de las autoridades electorales como censoras y, en general, las condiciones de equidad en las contiendas electorales.

En el ámbito normativo, las elecciones de 2006 también impulsaron un cambio de rumbo fundamental para la resolución de quejas relacionadas con la transmisión de promocionales de radio y televisión. El procedimiento de queja genérico resultaba muy lento para responder a las demandas de los partidos en el curso de una campaña electoral, toda vez que el tiempo de resolución era alrededor de seis semanas. Por esta razón, el TEPJF creó una vía de resolución más expedita. Así, se creó el Procedimiento Especial Sancionador con el que se podría interrumpir la transmisión de *spots* que pudieran considerarse ilegales en un tiempo de respuesta de ocho días (IFE 2006).

Las preocupaciones sobre el libre empleo de propaganda negativa, la resolución de quejas, el uso del dinero, la equidad y la injerencia de actores externos en las campañas electorales fueron retomadas por los legisladores en 2007 y 2008 para modificar la forma como los partidos y sus candidatos accedían a la radio y la televisión. La reforma electoral de 2007-2008 fue consecuencia directa del ambiente polarizado que se había gestado durante la campaña de 2006 y del papel que la clase política percibía había desempeñado la comunicación. Si bien esta reforma se inscribe en un contexto adverso al papel de los medios de comunicación y establece una serie de limitaciones, en parte dirigidas a los grandes consorcios mediáticos (Guerrero 2011), para los propósitos de este capítulo baste señalar dos modificaciones importantes.

Por un lado, la limitación de contenidos de tipo negativo, que en realidad se refiere a los contenidos de ataque. Si bien el anterior Cofipe, en su artículo 38, párrafo 1, inciso p, establecía que la propaganda política debía “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”, los mensajes negativos eran parte sustancial del proceso electoral.⁵ Por ello, para restringir la creación y difusión de ese tipo de mensajes negativos, la reforma electoral de 2007-2008 incorporó en el artículo 41 constitucional, apartado C, párrafo primero, lo siguiente: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. Más aún, el artículo 233, párrafo segundo del Cofipe dotaba al Consejo General del Instituto con la facultad para ordenar a los radiodifusores la suspensión y el retiro inmediato de ese tipo de mensajes.

La otra modificación relevante fue la centralización del modelo de comunicación en el IFE. Para empezar, el Instituto se convirtió en el administrador exclusivo de los tiempos publicitarios de los partidos políticos. Previo a la reforma, cualquiera podía comprar tiempos para la transmisión de propaganda política y mensajes a los radiodifusores. Con la reforma, el apartado A del artículo 41 constitucional señalaba que el IFE era la única autoridad para administrar el tiempo en radio y televisión de los partidos políticos y les prohibió contratar o adquirir directamente o por terceros tiempos en radiodifusión en cualquier modalidad.

En segundo lugar, se trasladaron los costos de la compra de espacios publicitarios a los tiempos oficiales. En los incisos a y c del apartado A del artículo 41 constitucional se establecía que los partidos sólo

⁵ Además, el artículo 82, incisos h e i del numeral 1 del Cofipe dotaba al Consejo General del IFE de las siguientes atribuciones: “Vigilar que las actividades de los partidos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; y vigilar que en lo relativo a las prerrogativas [entre ellas la difusión de programas o *spots*] se actúe con apego a este Código y reglamento que expida el Consejo General”.

podrían utilizar para sus anuncios, a partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el tiempo oficial del que dispone el Estado en radio y televisión, y lo harían exclusivamente mediante los espacios que el IFE les asignara.

En tercer lugar, la autoridad electoral —y ya no los partidos— es quien determinaría los horarios y pautas de transmisión de publicidad. En el inciso b del artículo 41 se establece el tiempo que corresponderá a los partidos por hora de transmisión y en el d se señala que este tiempo queda comprendido dentro del horario de transmisión entre las 6 y las 24 horas. Esta forma de transmisión no se limita sólo a los periodos electorales, sino que funciona permanentemente. El artículo 71 del Cofipe otorgaba al instituto electoral, por medio del Comité de Radio y Televisión, la facultad para determinar, en forma semestral, las pautas y horarios específicos en los que se debe transmitir la propaganda político-electoral.⁶

La operación del modelo de comunicación político-electoral de 2007-2008 en la difusión de propaganda negativa o calumniosa durante las elecciones federales

Los cambios legales que trajo consigo la reforma electoral de 2007-2008 se produjeron en diversos ámbitos. En primer lugar, fue necesario modificar la estructura orgánica de las áreas del instituto electoral encargadas de las nuevas funciones (como administrar los tiempos del Estado en radio y televisión), además de dotarlas de los recursos necesarios. En segundo lugar, hubo que emitir los reglamentos, lineamientos y acuerdos que garantizaran la recepción de los materiales de audio y video, su difusión en tiempo y forma y la verificación del cumpli-

⁶ El artículo 74, fracción segunda, era aún más específico al señalar que: “Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deben transmitirse”. Se impedía a los concesionarios y permisionarios, en la fracción tercera del mismo artículo, cualquier posibilidad de modificar estas pautas o de exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión del IFE.

miento de las transmisiones por parte de los concesionarios. En tercer lugar, uno de los más grandes retos fue llevar a cabo las anteriores modificaciones con el consenso de los nuevos sujetos regulados: los partidos políticos y los concesionarios de radio y televisión.

El rediseño institucional, estructural y organizacional, la creación de nuevos elementos normativos, así como la nueva relación entre las autoridades electorales y los concesionarios de radio y televisión generaron un proceso muy complejo de instrumentación de la reforma. Para empezar, las autoridades electorales tenían la obligación de llevar a cabo los cambios derivados de aquélla en un periodo corto que permitiera aplicarla para el proceso electoral intermedio que iniciaría en octubre de 2008 y se extendería hasta el primer domingo de julio de 2009. Asimismo, los concesionarios de radio y televisión se mostraban reacios a cooperar con una reforma que había restringido la venta de espacios publicitarios y que les significaba dejar de ingresar por ese concepto más de dos mil millones de pesos. Los medios de comunicación argumentaban incapacidad técnica y falta de recursos para no comprometerse a transmitir los promocionales de los partidos políticos en plazos breves, lo que permitiría dar agilidad y dinamismo que requieren las campañas electorales, sobre todo, aquéllas en las que se contrastan ideas o se critica a algún partido, persona o institución. Por esa razón, los plazos para la entrega de materiales a los concesionarios se convirtieron en uno de los temas más debatidos de la operación de la reforma electoral. Por un lado, los partidos políticos demandaban plazos breves para la inserción de sus mensajes en los medios; por el otro, los concesionarios de radio y televisión se negaban a recibir los materiales mediante medios electrónicos y a transmitirlos en plazos menores a cinco días hábiles, una vez recibidos en sus instalaciones.

Hoy, a pesar de que se cuenta con infraestructura para la entrega de los materiales en forma electrónica o satelital⁷, los plazos para entregar materiales a los concesionarios por parte del instituto electoral siguen siendo extensos: cinco días hábiles previos al inicio de su transmisión en periodo ordinario y tres días naturales durante los

⁷ A partir del 16 de agosto de 2016 funciona el Sistema Electrónico para la Entrega y Recepción de Materiales y Órdenes de Transmisión, con el cual es posible llevar a cabo los trámites de entrega y recepción de materiales de manera remota.

procesos electorales. Si a estos plazos se suma el tiempo que tarda la autoridad electoral en llevar a cabo el trámite de registro y en verificar la calidad técnica de los materiales, prácticamente transcurre una semana completa entre la inserción de un material y otro. En teoría, este componente técnico tendería a disuadir a los partidos políticos de su propósito de producir este tipo de contenidos por su falta de oportunidad para el intercambio entre contendientes. Sin embargo, el número de quejas presentadas por la difusión de propaganda negativa muestra lo contrario. En el cuadro 2 se puede observar el incremento constante en el número de quejas por este concepto en los años en que se llevaron a cabo procesos electorales federales los últimos dieciocho años.⁸

Tabla 2. Número de quejas presentadas por la difusión de propaganda con elementos ofensivos, denigrantes o calumniosos

Quejas	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Número de quejas por la difusión de propaganda negativa	22	37	76	59	52	98	97
Total	358	487	755	363	247	524	433
Porcentaje	6.14	7.6	10.06	16.25	21.05	18.7	22.4

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE/INE.

El cuadro anterior muestra que, a pesar de la prohibición legal para no difundir propaganda de ataque o calumniosa, la operación del modelo de comunicación político-electoral permite producir y abrir paso a este tipo de contenidos, al menos a consideración de los quejosos, lo que significa en no pocas ocasiones presentar denuncia por material que podría ser de contraste. El incremento en la difusión de propaganda

⁸ A partir de 2009, el número incluye quejas relacionadas con campañas locales, toda vez que con la reforma electoral de 2007-08 el legislador dispuso que: “la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial [...] cuando se denuncie la omisión de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral para los partidos políticos...” (Cofipe 1998, artículo 367, párrafo 1) y que: “Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales en entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral” (Cofipe 1998, artículo 368, párrafo 1).

negativa puede explicarse por varios factores. Se describen los más importantes.

Primero, el creciente nivel de competitividad en las contiendas electorales. La incertidumbre como factor presente en toda la campaña genera la necesidad de contrastar ideas y propuestas, criticar al contrincante e, incluso, denigrar y calumniar a los oponentes, aunque se viole la legislación electoral.

Segundo, las fronteras difusas entre la propaganda electoral crítica o cáustica de contraste y la propaganda de ataque que resulta ilegal. La delgada línea entre la difusión de un acto promocional de carácter político en el curso de una campaña y el ejercicio pleno de la libertad de expresión ha generado discusiones relevantes en las que se pondera la maximización de este derecho en el contexto del debate político, a la par que se establecen límites a la manifestación de las ideas. Las autoridades electorales han sido protagonistas de estas discusiones. Desde el momento en que se incorporó a la Constitución la prohibición de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas en la propaganda política, tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional reconocieron:

una democracia constitucional requiere, entre otros aspectos, un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos políticos y de interés para la sociedad, por lo que debe asumirse que pueden incluir ataques vehementes, cáusticos y en ocasiones desagradables en contra de los candidatos, ya que estas manifestaciones se convierten en una vía para colocar bajo la supervisión de la opinión pública las actividades realizadas por los gobernantes, máxime, cuando éstos aspiran nuevamente a ocupar un puesto de elección popular, razón por la cual el debate entre los diversos contendientes se intensifica, con el ánimo de posicionar su oferta política frente a la de los demás actores (TEPJF 2012a; IFE 2013).

A pesar del reconocimiento de la libertad de expresión e información como derechos fundamentales, y de la necesidad de maximizarlos en el contexto del debate político, hay límites constitucionales y legales en la práctica de ambos derechos,⁹ por lo que su ejercicio no es absoluto,

⁹ Los límites constitucionales y legales a la libertad de expresión son: el ataque a la moral pública, la afectación a derechos de terceros, la comisión de un delito, la perturbación del orden

toda vez que “encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación” (TEPJF 2008).

Al analizar y resolver las quejas de los actores agraviados por un promocional con contenido crítico de contraste o de ataque (que a veces el quejoso confunde deliberadamente por así convenir a sus intereses en la campaña), las autoridades electorales han debido ponderar la relación entre la maximización del derecho a la libertad de expresión y el establecimiento de límites, lo que genera no sólo debates sobre las resoluciones en sí mismas, sino sobre el papel de las autoridades electorales —en especial del INE— como censoras en una sociedad democrática.

Adicionalmente, a partir de las elecciones de 2015 y después de la eliminación en la legislación de la prohibición de propaganda denigratoria se incorporó un nuevo criterio jurisprudencial que reconoce que “el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto.” No obstante, señala el TEPJF, “el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas” (TEPJF 2016). Este criterio tuvo consecuencias en la forma de resolver los casos de propaganda calumniosa a partir de 2015. En el siguiente apartado, se ampliará el tema.

Tercero, la prohibición constitucional para establecer censura previa. Más allá de la percepción sobre el papel de las autoridades electorales, éstas han establecido que el ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos no puede estar sujeto a censura previa por parte del instituto electoral o de cualquier otra autoridad, tal como lo establece el artículo séptimo constitucional. Por esta razón no se

público (artículo 6° constitucional), la falta de respeto a la vida privada, el ataque a la reputación de una persona y la propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

analizan los mensajes “para determinar si ha lugar o no para permitir su divulgación” (SCJN 2006). De esta manera, todos los mensajes, sin importar su contenido, se difunden de acuerdo con la orden de transmisión elaborada por el partido político o candidato que lo emite.

Cuarto, la suspensión de la transmisión de la propaganda negativa, sea de contraste o de ataque, mediante medidas cautelares. Si un actor se siente agraviado por el contenido de algún promocional puede iniciar un procedimiento especial sancionador, en cuyo caso, las autoridades electorales pueden ordenar “la suspensión de la transmisión de propaganda en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral” (TEPJF 2010) mientras transcurre el trámite de la queja y se determina si en efecto el contenido es contrario a lo que establece la ley. Este proceso conlleva plazos que deben atender tanto los partidos políticos denunciados como los medios de comunicación para sustituir los materiales. Al final, si la autoridad jurisdiccional resuelve que no hubo afectación alguna —lo que cabría esperar cuando se trate de contenido de contraste—, el promocional se sigue transmitiendo; de lo contrario, ya no se transmite más. Sin embargo, al tratarse de temas polémicos, muchas veces los medios de comunicación, desde el momento de la adopción de la medida cautelar, debaten sobre la decisión de las autoridades electorales de “censurar” un *spot* o no, generando mayor interés en la ciudadanía por conocer sus contenidos.

Quinto, las sanciones. Si las autoridades determinan que el *spot* es ilegal (de ataque), se procede a determinar una sanción que puede variar desde una amonestación pública hasta una multa pecuniaria que, en modo alguno, desincentiva la comisión de la infracción. La oportunidad —y los supuestos beneficios— de insertar *spots* negativos son mucho mayores que el costo de la sanción, si se aplicara.

Sexto, la diversificación de los medios de comunicación por los que se difunden. Hasta 2009, los *spots* en radio y televisión eran la principal vía para la transmisión de propaganda negativa. No obstante, los procesos electorales de 2016 dieron cuenta del uso de diversos medios de comunicación, no solo tradicionales sino también nuevas tecnologías para la difusión de propaganda negativa. Ahora el *spot* que se transmite en televisión se difunde igualmente a través de

redes sociales, llamadas telefónicas y páginas de internet expandiendo su audiencia.

Estos factores han propiciado el desarrollo de un modelo de comunicación en el que permea todo tipo de mensajes. Al inicio de su instrumentación, el modelo se caracterizaba por su falta de dinamismo, por las restricciones que imponen los plazos legales, indiferentes ante los tiempos de la contienda electoral. No obstante, los tres últimos procesos electorales federales muestran la persistencia de la propaganda negativa, de todo tipo, en este sistema de comunicación en el que solo la radio y la televisión están reguladas, pero al que ha logrado penetrar a través de espacios sin regulación como son las nuevas tecnologías, a través de internet, el uso de redes sociales y la telefonía fija y celular.

Días antes del inicio de las campañas electorales de 2009 —las primeras organizadas con la legislación derivada de la reforma electoral—, el PAN difundió inserciones en su página de Internet y en diversos medios impresos en las que, mediante una “Sopa de Letras”, se le imputaban al PRI trece calificativos: censura, deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen; además, se presentaba una leyenda que decía: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”. El PRI denunció al PAN ante el IFE al considerar que dicha propaganda lo denigraba. Tanto el IFE como el Tribunal Electoral consideraron que el PAN había cometido una infracción al difundir dicha propaganda y se le impuso finalmente una multa de 657,600 pesos, por la difusión de la propaganda negativa, también considerada como un acto anticipado de campaña y desacatar las medidas cautelares de la autoridad electoral.¹⁰

¹⁰ Al resolver los acatamientos a lo ordenado por el Tribunal Electoral sobre las inserciones relacionadas con la “Sopa de Letras”, el IFE (2009 a y b) consideró que la conducta cometida por el PAN debía considerarse sistemática por el uso de distintos medios de comunicación masiva. Además, se decretó que el PAN era reincidente por la difusión de propaganda negativa, toda vez que se detectaron al menos seis casos más en los que el partido había difundido propaganda denigratoria en 1997, 2003 y 2006. Cabe señalar que los casos de 2006 estaban relacionados con la difusión de los *spots* conocidos como “López Obrador, un peligro para México” y fueron resueltos dos años después, en 2008. Más adelante, el Tribunal Electoral ordenó al IFE reindividualizar las sanciones porque la difusión de la propaganda negativa era también un acto anticipado de campaña y por haber desacatado las medidas cautelares para detener la difusión de dicha propaganda.

La campaña electoral de 2012 tampoco estuvo exenta de propaganda negativa. Destacó la difusión del *spot* denominado “Corrupción-bis”,¹¹ en el que se señalaba que “El PRI de Peña es el PRI de siempre. En el PRI ya no caben los corruptos. Por supuesto que ya no caben porque está lleno”. Al resolver la queja interpuesta por el PRI, el IFE la declaró fundada e interpuso una multa al PAN de 596,475 pesos. Por su parte, el PAN interpuso una queja ante el tribunal electoral por la imposición de la multa. El tribunal decidió confirmar la resolución del IFE, argumentando que: “las expresiones contenidas en los promocionales de radio y televisión, valorados en su contexto integral, resultan denigrantes y calumniosas, en la medida que las aseveraciones destacadas tienen como propósito esencial causar un daño” (TEPJF 2012).

Durante las campañas federales de 2015 destacaron los *spots* difundidos por el PAN denominados “Relojes”, en los que una persona con una cámara se acercaba a otra y le preguntaba: “¿Qué opinas que el presidente del PRI presume relojes de más de dos millones de pesos?” La persona respondía: “¿Qué opino?... es una ching”#\$%”. El *spot* tenía como lema principal “Acabemos con la corrupción”. El presidente del PRI solicitó la adopción de medidas cautelares, que fueron declaradas procedentes por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. Mientras se llevaba a cabo este trámite e iniciaba el procedimiento sancionador, el PRI respondió la campaña negativa del PAN mediante la difusión de *spots* con el mismo texto y formato que el que lo agravió. Así, difundió la versión “Agua”, en la que preguntaba: “¿Qué opinas de que el gobernador del PAN, Guillermo Padrés, construyó ilegalmente una presa enorme en su rancho que le quita el agua a la gente que no la tiene?” El entrevistado, de la misma manera, respondía: “¿Qué opino?... es una ching”#\$%”. El lema era: “Terminemos con la corrupción”. Ambas versiones, sumadas a otras similares, fueron difundidas al menos durante diez días antes de suspender su transmisión. Estos ejemplos

¹¹ El texto completo del promocional es el siguiente: “Éste es el PRI de Peña. El dinero de los trabajadores de Pemex se usa para pagar los lujos de un líder sindical y su familia. Con el PRI de Peña un gobernador recibe dinero de los narcos para comprarse propiedades y vivir con todo lujo. Con el PRI de Peña le otorgan contratos a sus amigos para que Peña viaje en vuelos privados y se diviertan en Miami. No les importa tu familia. Sólo quieren enriquecerse más. El PRI de Peña es el PRI de siempre. En el PRI ya no caben los corruptos. Por supuesto que ya no caben porque está lleno”.

son muestra clara de las distorsiones que produce un modelo de comunicación restrictivo, con multas que no desincentivan la comisión de las infracciones y plazos largos, tanto para la sustitución de materiales, como para la adopción de medidas cautelares y para la resolución de las quejas.

La propaganda negativa en las elecciones locales de 2016 como antecedente de 2018

De acuerdo con los datos disponibles, en todas las campañas federales realizadas entre 2000 y 2015, así como en las locales con jornada electoral concurrente con la federal, llevadas a cabo en 2009, 2012 y 2015, el *spot* se mantuvo como unidad básica de difusión de propaganda negativa. Después de 2015, fue destacado el uso que se dio a la propaganda negativa durante las elecciones locales de 2016, en las que hubo campañas para gobernador en doce estados de la República Mexicana. Durante esos procesos electorales, fue posible observar cambios relevantes en la forma de emitir este tipo de propaganda que se consolidaron en las elecciones federales de 2018.

Al analizar las quejas presentadas ante el INE por los partidos políticos por expresiones presuntamente calumniosas, se observó un incremento todavía mayor en el número de incidencias reportadas que en años anteriores en las elecciones federales. Durante 2016, sesenta y tres de doscientas ocho quejas presentadas tuvieron como materia central la calumnia, es decir, 30.2% (INE 2017b). Asimismo, es posible advertir que, a las denuncias por la difusión de los *spots* mediante los tiempos del Estado, se sumaron quejas por la difusión de este tipo de expresiones por medio de notas informativas, artículos y columnas en prensa escrita, así como de espacios informativos en radio y televisión. Es importante destacar que, tanto en el caso de los *spots* como en el de los espacios dedicados a la información, el motivo principal de agravio para los quejosos era la calumnia, es decir, “una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar un daño o la imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad” (DRAE). En todos los casos, los partidos, los candidatos y los medios que emitían los mensajes acusaban a

sus adversarios o brindaban información sobre la comisión de delitos tales como corrupción, cohecho, mal uso de recursos públicos, enriquecimiento ilícito, nexos con el narcotráfico, entre otros.

Este nuevo fenómeno se explica principalmente por dos razones. En primer lugar, por la modificación al apartado C, base III del artículo 41 de la Constitución, parte de la reforma político-electoral de 2014, que eliminó la prohibición de difundir expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos. Aun cuando la disposición sigue vigente en la legislación general, la denigración hacia las instituciones y los partidos políticos parecería ya no constituir una infracción. En ese sentido, los legisladores, a propuesta del PAN, optaron por liberalizar la norma para ensanchar el debate político durante las campañas, de manera que fuera posible que los partidos llevaran a cabo campañas de contraste entre sus adversarios. Sin embargo, era necesario mantener la prohibición de difundir expresiones calumniosas toda vez que, al implicar la imputación de delitos, se requiere de más elementos para su configuración, tales como pruebas e investigaciones. A pesar de ello, los partidos y sus candidatos, particularmente en Veracruz, Puebla y Chihuahua, emitieron propaganda negativa sustentada en presuntas calumnias durante los procesos electorales locales de 2016.

En segundo lugar, las quejas presentadas por la difusión de calumnias dejan ver la participación activa de un tercer actor: los medios de comunicación que, mediante reporteros, editorialistas y comentaristas difunden información sobre posibles delitos de los políticos. En muchos casos, esta información sirvió como antecedente para la producción de los contenidos de los *spots* que se difundían entre los candidatos contendientes en radio y televisión. Sin embargo, más que examinar la actividad informativa de los medios como fuente de la difusión de propaganda calumniosa, es preciso pensar en el papel que desempeñan en una democracia, como proveedores de información para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, como foro para las distintas voces que hay en una sociedad y como vigilantes del poder político mediante la investigación de posibles violaciones a la ley o abusos de poder (Voltmer 2006).

Si la propaganda de ataque se mantuvo por vía de la calumnia y su transmisión se incrementó sustancialmente en los *spots* radiodifundidos, es preciso considerar por separado su creciente irrupción en los espacios digitales, en especial, en las redes sociales.

Las elecciones locales de 2016 mostraron esa forma nueva de utilizar las redes, en particular Facebook y Twitter, para denostar al adversario. Al igual que con los promocionales transmitidos por radio y televisión, destacó el hecho de que las campañas electorales de los candidatos en Veracruz, Puebla y Chihuahua incorporaron propaganda negativa en sus contenidos digitales.

No obstante, a diferencia de la difusión de propaganda electoral en radio y televisión e, incluso, prensa escrita, espectaculares y propaganda utilitaria,¹² la legislación electoral mexicana no comprende regulación alguna sobre el uso de redes sociales para difundir propaganda electoral o para desarrollar el debate político. El modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral de 2007-2008 impuso diversas restricciones a la difusión de propaganda electoral y, en algunos casos, las autoridades electorales intentaron trasladar esas restricciones a los espacios digitales sin éxito alguno. Por esta razón, en noviembre de 2015, al resolver el procedimiento especial sancionador con número de expediente SRE-PSC-268-2015, de fecha 26 de noviembre de 2015, el TEPJF modificó los criterios para la resolución de quejas por supuestas infracciones cometidas al difundir contenidos propagandísticos mediante nuevas tecnologías.

A partir de 2016, el órgano jurisdiccional electoral reflexionó en sus resoluciones sobre los alcances y la naturaleza de este tipo de plataformas, con lo que se creó jurisprudencia en torno al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en la que se estableció que:

1) “...al momento de analizar conductas posiblemente infractoras de la normativa electoral respecto de expresiones difundidas en internet, en el contexto de un proceso electoral, se deben tomar en cuenta las particularidades de ese medio, a fin de potenciar la protección especial de la libertad de expresión; toda vez que internet tiene

¹² El Tribunal Electoral, al resolver el Juicio de Inconformidad con número de expediente SUP-JIN-359/2012, de fecha 30 de agosto de 2012, señaló que por propaganda utilitaria se entiende cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuya finalidad consista en persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o candidato que lo distribuye, en tanto lleva incorporada la difusión de la imagen de éstos y, en su caso, de las propuestas de gobierno; por tanto, debe contener imágenes, signos, emblemas y expresiones mediante los cuales se pueda advertir una plena identificación con el partido y sus candidatos, para que entonces válidamente se pueda afirmar que se distribuyó con la finalidad de promover dichas candidaturas y persuadir a la ciudadanía para que sufragaran a su favor.

una configuración y diseño distinto de otros medios de comunicación como la radio, televisión o periódicos, por la forma en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo que no excluye la existencia de un régimen de responsabilidad adecuado a dicho medio” (TEPJF 2017a).

2) “...el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político” (TEPJF 2017b).

3) “...las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión...” (TEPJF 2017c).

Así, las autoridades electorales reconocieron la naturaleza y el alcance de estos medios digitales a los que, dadas las condiciones técnicas inherentes a su forma de operación, no es posible restringir los contenidos alojados en ellos, con lo que hay un gran margen de libertad para que la sociedad interactúe.

No obstante, los procesos electorales de 2018 mostraron nuevos derroteros en el uso de la propaganda negativa. El siguiente apartado da cuenta de ello.

La propaganda negativa en las elecciones de 2018

En 2016 la novedad fue el uso de información periodística y de las nuevas tecnologías para la difusión de propaganda negativa y, posteriormente, la modificación de los criterios del TEPJF en materia de libertad de expresión para ampliar el ejercicio de este derecho considerando las particularidades de internet y las redes sociales durante las campañas electorales. Estos criterios aplicaron en 2018, cuando

se llevó a cabo el proceso electoral más grande en la historia de México. El primero de julio hubo elecciones locales en treinta de las treinta y dos entidades federativas y se eligieron más de tres mil cuatrocientos cargos de elección popular a nivel local y federal.

Independientemente del tamaño de la elección, la forma de difundir la propaganda negativa y sus contenidos no cambiaron con respecto a los dos años anteriores; medios tradicionales y medios digitales se complementaron para la transmisión de este tipo de propaganda cuyo principal contenido era la imputación de delitos a los candidatos a distintos puestos de elección popular por parte de sus contrincantes.

Al respecto, vale recordar algunos de los mensajes considerados como calumniosos más relevantes del proceso electoral (INE 2018):

- a) La difusión de un spot en televisión nacional, en el que el PRI hace referencia y alusión directa a Napoleón Gómez Urrutia, candidato al Senado por Morena, al incluir imágenes o fotografías de su rostro en el video, afirmando que es un criminal. También se utilizaron redes sociales e internet, en diferentes links, para hacer referencia al spot mencionado.
- b) Spots de radio y televisión en los que se imputaba a Andrés Manuel López Obrador, que tenía vínculos con el crimen organizado y estaba al servicio de los narcotraficantes, además de buscar infundir miedo al electorado.
- c) El mensaje de Javier Lozano Alarcón, vocero de la campaña del candidato del PRI, a través de su cuenta de Twitter, con el *hashtag* #NoLoDejesManejar, en el cual se aprecia un video con conductas discriminatorias en cuanto a la edad y supuesto estado de salud que denostaban a Andrés Manuel López Obrador.
- d) Las acusaciones entre los candidatos en los debates presidenciales, particularmente los siguientes: 1) el señalamiento de Ricardo Anaya, candidato del PAN en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato de Morena, sobre la intervención de políticos de ese partido en el Fobaproa en el primer debate presidencial; 2) las expresiones de Andrés Manuel López Obrador sobre “Las mentiras de Anaya” en el segundo debate; 3) las manifestaciones de Ricardo Anaya sobre el otorgamiento de contratos por asignación directa al ingeniero Riobóo durante la jefatura de gobierno del Distrito

Federal de Andrés Manuel López Obrador, en el tercer debate presidencial.

- e) La campaña a través de diversos medios (*spots*, noticiarios de radio y televisión, prensa escrita, páginas de internet y redes sociales) en contra de Ricardo Anaya, candidato presidencial del PAN, en la que se hacía referencia a la apertura de la investigación judicial en contra de Manuel Barreiro, empresario señalado de lavado de dinero para favorecer al candidato. En la campaña se acusaba a Anaya, además, de triangulación de recursos, creación de un esquema de simulación y evasión fiscal (TEPJF 2018a).

No obstante, a partir de la campaña referida en el inciso e) anterior, es posible detectar una diferencia sustantiva en la difusión de propaganda negativa, con respecto a años y procesos electorales anteriores. En el caso de Ricardo Anaya, la información que se utilizó para la construcción de mensajes negativos entre los candidatos no tenía como origen investigaciones o notas periodísticas transmitidas en los noticiarios de radio y televisión. Ahora derivaba de manera directa de una investigación iniciada en una agencia gubernamental, la Procuraduría General de la República, en contra de una persona supuestamente relacionada con él; con ello se evidenció, también, el uso de los aparatos judiciales del Estado con fines electorales. A partir de dicha investigación, surgió toda la información que nutrió la campaña en contra de Ricardo Anaya a través de páginas de internet, redes sociales, inserciones en prensa escrita, *spots* de radio y televisión, así como la información periodística presentada en los noticiarios. Incluso, se difundieron videos en redes sociales con su imagen en las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Como ya se señaló en el apartado anterior, en 2016, las fuentes principales de las que se obtuvieron los datos, así como los materiales de audio y video para la construcción y difusión de la propaganda negativa fueron las informaciones periodísticas y declaraciones de candidatos, partidos y funcionarios públicos, emitidas a través de los noticiarios de radio y televisión sobre posibles delitos de sus adversarios. En 2018, la construcción de la propaganda negativa fue diferente. Se abrió la investigación -pareciera que con fines electorales- y, a partir

de este hecho público, se elaboró la campaña negativa en contra del candidato presidencial del PAN.

Por otra parte, destaca también que al mismo tiempo en que el PRI inició la difusión de la campaña contra Anaya, el mismo partido inició la campaña negativa en contra de Napoleón Gómez Urrutia como candidato al Senado por Morena.

A partir de este último caso el TEPJF modificó los criterios para resolver las quejas donde la materia principal es la calumnia. En marzo de 2018, el Tribunal estableció que en estos asuntos es necesario llevar a cabo un examen de los elementos que configuran la calumnia. Así, se incorporaron al análisis jurisdiccional, por un lado, el estudio del elemento objetivo del mensaje, es decir, la afirmación de un hecho o delito falso y, por otro, el estudio del elemento subjetivo del mensaje o la afirmación de un hecho o delito falso a sabiendas de ello (TEPJF 2018b).

Estos elementos, sumados a los criterios establecidos en 2016, con respecto al uso de internet y las redes sociales en las campañas electorales permiten ampliar el ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales. Así, los actores políticos, por su condición de figuras públicas, tienen el deber de soportar las críticas que se les formulan, así sean incómodas (TEPJF 2018b).

Se prevé que con la apertura que se ha dado a la difusión de mensajes de contraste y, sobre todo, de ataque, la propaganda negativa no disminuirá y será un elemento cada vez más presente en las campañas políticas. Asimismo, la configuración de un mensaje calumnioso será cada vez más compleja y requerirá de elementos judiciales que lo sustenten, con el fin de que no caer en la acusación vana y sin fundamento que solo promueve la difusión de noticias falsas. Pero eso es materia de otra investigación.

Conclusión

Hoy en día, las campañas negativas forman parte indisociable de la competencia electoral en las democracias modernas; ello debido en parte a la globalización de corte estadounidense de las formas de comunicación, incluyendo la política (Hallin y Mancini 2004). Varios es-

tudios citados señalan ventajas prácticas para el electorado de emplear ese tipo de comunicación en las campañas: desde identificar temas sensibles que sin estas campañas podrían pasar desapercibidos para el grueso de los votantes, hasta la crítica directa al desempeño o a los resultados de los gobiernos en turno, pasando por el contraste de propuestas de políticas públicas. Además, las críticas a los excesos en este tipo de campañas se han contrarrestado bajo el argumento de la libertad de información y de expresión, al menos en el caso estadounidense. Pero esto tiene que ver sobre todo con los propios contenidos de estas campañas en diferentes países. De nuevo en Estados Unidos (de donde se adoptan estos modelos de comunicación), no debe olvidarse, que varios estudios (Kaid y Jonhston 1991; Geer 2006) reportan que las campañas negativas versan sobre todo alrededor de temas de política (*issues*), y en mucho menor medida acerca de la personalidad (*image*) de los candidatos. De hecho, Johnson-Cartee y Copeland (1991) muestran en un estudio amplio acerca de en qué temas es válido atacar al contrincante —si en “asuntos de política” o en las “características personales”—, que 83% de los entrevistados señala que, en el primero, por lo que habría allá una especie de consenso social acerca de los ámbitos en donde se valen estas campañas.

En México, previo a la reforma de 2007-2008, era posible la inserción dinámica de *spots* de acuerdo a los momentos y ritmos de la propia campaña, lo que daba oportunidad de responder oportunamente a los retos de los rivales. A partir de los lineamientos de la reforma electoral, se prohibió la propaganda que denigrara a partidos e instituciones y calumniara a las personas, al tiempo que dejaba el modelo de comunicación en manos de la autoridad electoral que, para establecer las inserciones de los *spots* de los partidos en radio y televisión, ha fijado una serie de criterios que dan como resultado una pauta rígida que, una vez aprobada, no es posible modificar. Si bien la principal razón de fondo para esa centralización del modelo de comunicación política en México fue terminar con las llamadas “tarifas políticas” que los medios cobraban de forma discrecional a los partidos, dependiendo de la cercanía ideológica y de intereses, la solución mediante la pauta de transmisión elaborada por la autoridad electoral ha generado un modelo lento y burocrático, sin que necesariamente haya logrado prevenir por completo los contenidos negativos de los *spots*, por lo que se

tiene entonces un sistema complicado de operar, de lenta reacción y bastante poroso.

Si bien es un acierto de la reforma 2007-2008 haber fijado la inserción publicitaria de los partidos en los tiempos del Estado en radio y televisión, también se considera que la forma en que se ha desarrollado la centralización del modelo de comunicación en la autoridad electoral no estimula un intercambio dinámico, fluido y activo de ideas y propuestas. Más aún, en el contexto de este modelo de comunicación poco dinámico, inflexible y poroso, el *spot* como unidad de difusión preferida en las campañas ya resulta muy poco funcional y efectivo. Como se ha dicho, en modelos dinámicos de comunicación los *spots* tienen varias ventajas; sin embargo, en el modelo de comunicación vigente en México terminan siendo espacios publicitarios utilizados para difundir promesas, eslóganes ocurrentes y frases huecas enmarcadas en estribillos y canciones del momento con muy poca información útil para el votante, más allá de identificar a los candidatos o al partido. En el caso de los *spots* negativos que se siguen difundiendo, no se emplean por lo general para contrastar o criticar políticas públicas vigentes (*issues*), sino para denostar y calumniar de la peor forma al adversario (*image*), a pesar de lo que marca la regulación. Con lo cual, no sorprende el hartazgo acumulado que se genera entre la población (Arellano *et al.* 2013). Es necesario reflexionar acerca del valor de los *spots* como unidades de difusión, pues en el modelo de comunicación actual se termina por abusar de su empleo, sin que exista un intercambio de ideas y, en cambio, sí genera hastío en el votante. Habría que pensar en darle mayor peso a otros mecanismos de comunicación, como los debates, pero con formatos de auténtico intercambio.

Más allá de los *spots* en radiodifusión, las campañas negativas de ataque han encontrado un campo fértil en los espacios no regulados y muy dinámicos de Internet y de las redes sociales, lo que se ha traducido ya en un incremento notable en la negatividad de las campañas: dado que en esos espacios se puede decir lo que sea, es difícil probar la responsabilidad directa de los patrocinadores de propaganda negativa y, en caso de hacerlo, las sanciones se calculan como menos costosas frente a la oportunidad de la inserción. Las plataformas digitales son espacios ineludibles para la construcción de nuevas formas de vinculación entre los candidatos y los electores —ahí está el ejemplo de

Obama— que podrían aprovecharse mucho más que para intercambiar acusaciones entre candidatos, las más de las veces con poco fundamento, pero que terminan por ensuciar el proceso general.

En las elecciones locales de 2016 apareció otro actor en el juego de la campaña negativa: los medios de comunicación. Durante la campaña, distintos medios presentaron información sobre supuestos actos de corrupción de candidatos, e incluso de relaciones con el crimen organizado, que muy pocas veces se convirtieron en objeto de denuncia ante las autoridades correspondientes. En cambio, en la mayoría de los casos, esas informaciones —no siempre sustentadas en una investigación rigurosa— se emplearon para abonar los ataques a los señalados en los reportajes, lo que también contamina de paso al proceso electoral.

Por su parte, el proceso electoral de 2018 mostró que hoy los medios tradicionales se complementan con los medios digitales para la difusión de propaganda negativa. Más allá del incremento en el uso de la propaganda negativa y del cambio en la forma de difundirla a través de nuevas tecnologías, en 2018, resaltó el cambio en la forma de hacer propaganda negativa a través del uso que se dio a una investigación judicial en contra de un candidato presidencial como base de una campaña mediática. Con ello se muestra la sofisticación que existe hoy en la construcción de campañas negativas, la complejidad para definir las y procesar responsabilidades, así como la necesidad de modificar los criterios de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de este tipo de casos para ensanchar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión sin dañar la honra y reputación de los implicados.

El capítulo concluye insistiendo en la importancia de tener claridad sobre los dos tipos de campañas negativas, las de contraste, que tienen una función que puede resultar importante en la discusión democrática y abierta, y las de ataque, que en México están limitadas por la regulación, pero expandidas a través de criterios jurisprudenciales. Muchos de los temas que animan las campañas negativas en democracias consolidadas tienen que ver con la crítica sobre temas de política pública (*issues*), por lo que las campañas negativas de contraste se vuelven una forma de comparar proyectos, plataformas y experiencia de gobierno. No se puede negar entonces la función que estas campañas tienen en un marco de intercambio.

En las redes sociales y los espacios digitales, la situación es distinta: dado que no hay regulación, los contenidos dependen en gran medida de lo que los equipos de campaña deciden subir de forma abierta y oficial o encubierta y anónima tanto de sus candidatos como de sus oponentes. Si bien desde un punto de vista que considera el interés público y la rendición de cuentas sería posible apelar a la responsabilidad de la clase política a la hora de generar y distribuir contenidos de sus campañas en el ciberespacio, el anonimato y la impunidad en un contexto en el que le cuesta mucho trabajo a las instituciones deslindar responsabilidades favorece los incentivos a intensificar el empleo de los ataques en estas plataformas. Sería importante para políticos y diseñadores de campañas considerar que incluso en Estados Unidos, hay evidencia de que las campañas que utilizan extensivamente los mensajes de ataque pueden tener un “efecto boomerang” para quien se percibe que está detrás de ellas (Lau *et al.* 2007). Más aún, también hay datos que demuestran no sólo que los votantes son capaces de distinguir entre ataques calumniosos y comparaciones críticas (Lau y Pomper 2004), sino que la tolerancia de los ciudadanos se agota rápidamente en campañas que perciben que abusan de los ataques (Johnson-Cartee y Copeland 1989).

Si bien en el corto plazo, el elector en México está dispuesto a seguir votando a pesar del hartazgo y desencanto con las campañas (Hughes y Guerrero 2009), en el largo plazo podría haber otro tipo de consecuencias más preocupantes. Si el componente principal de las campañas negativas, sobre todo en un ciberespacio libre de regulación cada vez más utilizado, se basa en el desprestigio y la calumnia, los niveles de confianza en las instituciones podrían verse seriamente afectados (Kleinnijenhuis, Van Hof y Oegema 2006) en un entorno en el que ya de por sí son bajos. Esto también podría conducir al sentimiento de malestar al que ya Robinson (1976) se refería —alejar a un votante cada vez más cínico y generar desconfianza no sólo frente a la clase política, sino ante el sistema político mismo, lo que termina por debilitar la legitimidad del entramado legal e institucional y la viabilidad de la propia democracia.

De estas reflexiones se pueden derivar una tendencia, una sugerencia y cuatro expectativas. La tendencia tiene que ver precisamente con que, a pesar de las complicaciones de operación, la lentitud y la

porosidad del sistema que se han señalado ya, es muy probable que en el tiempo continúen las campañas negativas en medios, así como las quejas derivadas de los mismos. La razón es que, si bien actualmente la radio y la televisión abiertas siguen siendo los principales medios de comunicación en México en términos de alcance y públicos acumulados, los espacios digitales —sobre todo las redes sociales— han cobrado cada vez mayor preeminencia en términos de la comunicación política, tanto por ser ámbitos fuera de la regulación como por la naturaleza mucho más emotiva, instantánea, anónima e interactiva. Así, si antes las campañas negativas se presentaban en la radio y la televisión y, posteriormente, tuvieron un auge en los medios digitales, hoy, se complementan a través de su difusión en ambos medios. De seguir esta tendencia, es posible suponer que los temas controversiales de las campañas negativas seguirán permeando en todos los medios de comunicación, tanto digitales como tradicionales, lo que implicaría mayores fuentes de información para la ciudadanía, aunque éstas no siempre sean confiables.

Por lo que corresponde a la sugerencia, es fundamental que los trabajos periodísticos y los reclamos ciudadanos en los que muchas veces se sustenta la propaganda negativa se trasladen al ámbito judicial y no viceversa, en donde desde el ámbito judicial o de las instituciones del Estado se inicien las investigaciones que serán la base de una campaña negativa. Es decir, que solo las investigaciones llevadas a cabo por medios de comunicación o por ciudadanos en el reclamo de algún derecho y que, en muchos casos, conforman el contenido primario de la propaganda calificada como denigratoria o calumniosa, deriven en investigaciones que lleven a cabo las autoridades judiciales que permitan, en su caso, castigar a posibles culpables y deslindar responsabilidades. De esta manera, cada actor político y social jugaría su papel en beneficio de la democracia: los medios de comunicación como vigilantes del poder político; los ciudadanos como espectadores no pasivos de la política y, sobre todo, los políticos como responsables de llevar a cabo ejercicios constantes que van más allá de la rendición de cuentas o de la apertura de la información. Es decir, en una dinámica de tener la obligación de brindar respuestas puntuales a las demandas de la población. Así, se impulsaría la capacidad de crítica de los medios, a través del desarrollo de la investigación periodística profunda que brinde

elementos para fomentar la transparencia en la gestión pública, a fin de que la información que emitan se traslade del ámbito de la crítica severa al de la rendición de cuentas. En tanto que las instituciones políticas tendrían que responder a estas demandas, utilizando la información con que cuentan de manera responsable y sin fines electorales.

En cuanto a las expectativas, por lo pronto, en el escenario actual lo mejor que puede esperarse es, primero, una autoridad que siga afinando su capacidad regulatoria ante los contenidos de ataque en los medios de comunicación; segundo, unos medios de comunicación que deberían presentar la información de formas más profesionales (investigar, contrastar, verificar, ofrecer contexto y análisis); tercero, una clase política que sea más responsable en el uso de la información con que cuenta y a la hora de plantear sus estrategias de comunicación, pues no es poco lo que está en juego; y, finalmente, una ciudadanía más exigente y crítica con los contenidos que consume tanto de los medios como de los mensajes de la clase política. ¶

La experiencia mexicana en la regulación de las campañas negativas (2006-2018): entre la protección de la imagen de los políticos y la libre discusión de los asuntos públicos

Benito Nacif*

Introducción

Las elecciones presidenciales de 2006 han sido las más reñidas en la historia de la democracia en México no sólo por lo estrecho del margen que separó a Felipe Calderón Hinojosa (FCH), el ganador de la contienda, sobre el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), sino también por los cambios en la intención del voto reportados en las encuestas en los meses previos a la elección. Según los estudios de opinión publicados, al inicio de las campañas, AMLO, el candidato de la coalición “Por el Bien de Todos” (PBT) formada por PRD, PT y Convergencia, destacaba como el claro puntero, con una ventaja de alrededor del 10% (Chappell y Moreno 2017). Su posición lo volvió el blanco natural de ataques por parte de sus oponentes, quienes buscaron cuestionar tanto su credibilidad como sus propuestas de política pública.

Quizás el spot más conocido fue el difundido en televisión por el PAN, durante el mes de abril, en el que criticaba las políticas “populistas” del

* El autor es profesor de la División de Estudios Políticos del CIDE. Desempeñó el cargo de Consejero Electoral del IFE (2008-2014) y del INE (2014-2020). Agradece la asistencia de Jimena Sotelo Gutiérrez y Jorge Egrén Moreno en la preparación de este capítulo. La responsabilidad por el contenido corresponde exclusivamente al autor.

candidato presidencial de la coalición PBT, que remataba con la frase AMLO “es un peligro para México”. Pero antes, el equipo de campaña de Roberto Madrazo Pintado (RMP), candidato de la coalición “Alianza por México” (APM) formada por PRI y PVEM, sacó al aire una serie de spots en los que cuestionaba la motivación detrás de la decisión de AMLO de no asistir al primer debate entre candidatos presidenciales y la participación de algunos integrantes de su equipo de trabajo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal —René Bejarano, Secretario Particular; Gustavo Ponce, Secretario de Finanzas, y Carlos Ímaz, Jefe Delegacional de Tlalpan— en escándalos de corrupción.

Los promocionales o spots de carácter negativo no eran del todo nuevos en México. Uno de los primeros antecedentes lo encontramos en la campaña del año 2000, en un spot que responde con sorna a la crítica que hiciera el candidato del PRI, Francisco Labastida, al candidato de la coalición PAN-PVEM, Vicente Fox por emplear un lenguaje inapropiado durante el primer debate presidencial. El promocional, que destaca el momento en que Fox tacha de mañosos y corruptos a los miembros del PRI, si bien fue uno de los más conocidos de la campaña de 2000, pasó sin dar lugar a un litigio electoral.

En 2006, sin embargo, la historia sería muy diferente, a pesar de que la ley electoral era la misma. Por un lado, los spots negativos irrumpieron por primera vez como parte central de las campañas presidenciales. El equipo de la campaña atacada reaccionó con sendas quejas ante el IFE y luego con impugnaciones ante la Sala Superior del TEPJF. Las resoluciones del IFE y, sobre todo, las sentencias de la Sala Superior marcan el inicio del experimento regulatorio sobre campañas negativas en México que es materia de este capítulo.

De haberse dado el tratamiento habitual a las quejas presentadas por la coalición PBT contra los spots negativos que cuestionaban a su candidato presidencial, se habrían encausado por el procedimiento ordinario sancionador (POS), lo cual significaba que las resoluciones del IFE habrían llegado una vez pasadas las elecciones. El POS preveía plazos de hasta 60 días para iniciar la instrucción de la queja y aprobar un proyecto de resolución. Este era el trámite que se daba a las quejas relacionadas con la propaganda electoral de los partidos políticos en radio y televisión, aun cuando los spots se habían convertido en un instrumento crucial para las estrategias electorales de los partidos

políticos desde que obtuvieron recursos del financiamiento público para contratarlos.

No es que el equipo de campaña de AMLO tuviera las manos atadas. Mientras la queja se resolvía, tenía los medios para contratar spots y responder a los ataques de sus adversarios. De hecho, en el mes de abril de 2006, la coalición PBT sacó al aire un spot en el que la escritora y simpatizante de AMLO, Elena Poniatowska, aparecía defendiendo a su candidato presidencial y criticando al PAN por jugar sucio y calumniar. Además, la coalición PBT buscó acelerar la intervención de la autoridad electoral al impugnar ante la Sala Superior del TEPJE, el acuerdo por el que el Consejo General del IFE había denegado la solicitud de ordenar la suspensión de los promocionales denunciados por carecer de atribuciones para ello.

El TEPJE resolvió a favor a la CBT y ordenó al IFE iniciar un procedimiento sancionador expedito, no previsto en la Constitución ni en la ley, para resolver la queja presentada por la coalición PBT en contra de coalición APM. Esta resolución del TEPJE, junto con la sentencia en la que analiza la queja presentada en contra del PAN por la difusión del promocional “López Obrador es un peligro para México”, fue el primer paso en la construcción de un nuevo régimen de protección del derecho a la honra y el buen nombre de candidatos, partidos políticos e instituciones en general. A ellos siguieron otras medidas que se incorporaron con la reforma político-electoral de 2007-2008 en el que: 1) se llevó a la ley el nuevo procedimiento sancionador expedito creado por el TEPJE, 2) se le otorgó al INE la atribución para ordenar medidas cautelares, y 3) se elevó a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar su propaganda para calumniar a las personas y denigrar a las instituciones.

El propósito de este artículo es analizar la experiencia en la aplicación del nuevo régimen diseñado para la protección del derecho a la honra y el buen nombre de candidatos y partidos políticos, así como su evolución a lo largo de los primeros doce años en los que ha estado vigente. En la primera parte se describen las nuevas garantías para vigilar la observancia de las restricciones al discurso político de candidatos y partidos, que han permitido una acción más rápida y eficaz de la autoridad electoral al proteger el derecho a la reputación. La segunda parte presenta el alcance de las prohibiciones específicas

que se establecieron en la ley y las complicaciones que ha resultado en su aplicación. La tercera parte analiza la doctrina de la libertad de expresión de la SCJN y los esfuerzos de las autoridades electorales, a menudo inconsistentes y contradictorios, por armonizar la protección a la honra y el buen nombre con el mandato constitucional de garantizar la libre discusión de los asuntos de interés público. La tercera parte aborda la reforma político-electoral de 2014 y la forma en que tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional en materia electoral emprendieron cierta liberalización del discurso político. Finalmente, la última parte revisa el impacto de las reglas procesales referentes a la imposición de cargas probatorias en los procedimientos sancionadores en materia de calumnia y plantea la pertinencia de someterlas a revisión.

Nuevas garantías para proteger el derecho a la imagen

Como se planteó en la introducción de este capítulo, durante la campaña presidencial de 2006, la coalición encabezada por AMLO fue objeto de críticas en los promocionales contratados por la coalición APM. Con el fin de combatir estos promocionales, la coalición PBT presentó una solicitud al Consejo General del IFE para que éste ordenara la suspensión de los promocionales que, a su juicio, violaban la Constitución. El Consejo General rechazó esta solicitud por considerar que la vía idónea para tramitar esta petición era el procedimiento ordinario sancionador y no un acuerdo; de lo contrario, podría afectarse el derecho al debido proceso de la coalición denunciada.¹

La coalición encabezada por López Obrador apeló la resolución del IFE ante el TEPJ. La Sala Superior falló a su favor. Determinó que el procedimiento ordinario establecido en la ley era inadecuado para

¹ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la coalición “Alianza por México” que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aprobado el 15 de marzo de 2006.

prevenir irregularidades o restaurar el orden jurídico violado dentro de una contienda electoral. Con el fin de tutelar efectivamente el derecho a la justicia de la coalición denunciante, ordenó establecer un nuevo procedimiento sumario preventivo o especializado, en el cual se redujeran los tiempos de tramitación y resolución previstos para el POS. Su intención era que la autoridad pudiera detener y sancionar aquella propaganda que quebrantara las normas en materia de propaganda de los partidos políticos dentro del mismo periodo electoral. Es así como desde la sede jurisdiccional se dictaron las reglas —con etapas, plazos y pruebas admisibles— que el IFE debería de seguir para tramitar este procedimiento sumario. Con esa consigna el IFE sustanció el primer procedimiento especializado sancionador aplicando los lineamientos marcados por el TEPJF (TEPJF 2006, SUP-RAP-17/2006).

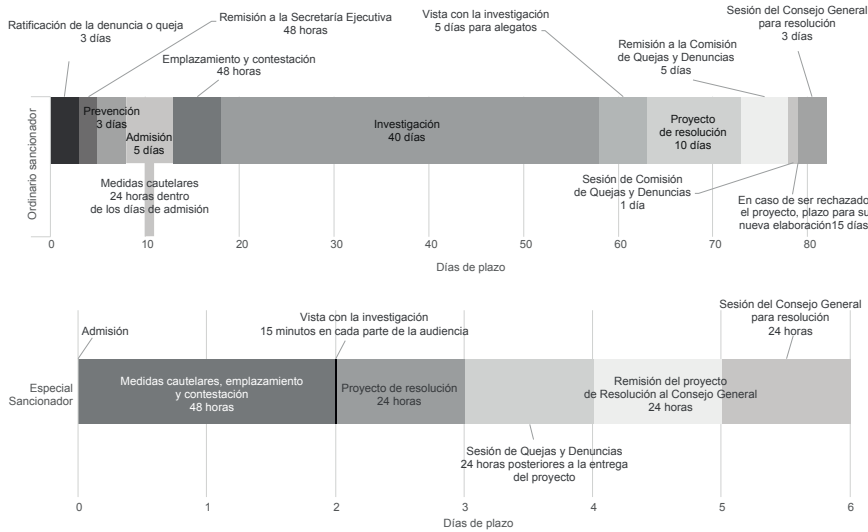
En una decisión sin precedentes este órgano jurisdiccional materialmente legisló al establecer un nuevo procedimiento no previsto en ley y optó por privilegiar el derecho de acceso a la justicia sobre el de legalidad. La constitucionalidad de la decisión es cuestionable, porque el órgano jurisdiccional en materia electoral invadió la esfera de autoridad del Poder Legislativo. Sin embargo, el mismo Congreso de la Unión la avaló con la reforma político-electoral de 2007-2008, al retomar casi por completo las normas creadas por el TEPJF.

Al incorporar el procedimiento especial sancionador (PES) a la legislación electoral, el legislador lo concibió como un instrumento que daría eficacia a diversas disposiciones, las cuales existían desde el Cofipe publicado en 1990, pero que carecían de una vía rápida y oportuna para garantizar su observancia. Lo definió como un procedimiento expedito que se instauraría dentro de los procesos electorales para conocer conductas que contravinieran las normas sobre propaganda política o electoral, entre las que se encontraban las siguientes: la prohibición de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas; los actos anticipados de precampaña y campaña; la compra y adquisición de tiempos en radio y televisión; y la propaganda gubernamental que violara lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

La autoridad competente, que en ese entonces era el IFE, estaba obligada a tramitar las quejas, desahogar la audiencia de pruebas y alegatos y emitir la resolución de fondo por parte del Consejo General en cinco días —plazo aún menor al previsto originalmente por el TEPJF

en 2006. En consecuencia, la autoridad electoral podría, en tan solo cinco días, cancelar de forma definitiva transmisión de un promocional calumnioso y sancionar a los sujetos responsables de su difusión (véase en figura 1 plazos promedio en POS y PES).

Figura 1. Plazos promedio en POS y PES



Fuente: Elaboración propia con datos de Molina (2014).

No conformes con la brevedad de este plazo, los legisladores establecieron otro mecanismo que aseguraría de forma contundente la protección del derecho al honor y a la buena imagen de los candidatos e instituciones aludidas: las medidas cautelares. Esta fue la principal innovación de la reforma político-electoral de 2007-2008 relacionada con la regulación de las campañas negativas.

Las medidas cautelares son un instrumento de naturaleza precautoria que facultaban tanto a la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE como a su Consejo General para ordenar la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda que, a su juicio y de manera preliminar, presumiera la violación de alguna norma en materia electoral. Con esta herramienta, se previó que los quejosos no tuvieran que esperar hasta la resolución de fondo para detener la difusión de la propaganda que consideraran calumniosa o denigratoria. Era suficiente con que acompañara a su queja una solicitud de medidas cautelares para que la autoridad

electoral se pronunciara de forma anticipada y sin la posibilidad de valorar las pruebas de la parte denunciada, respecto de la posible suspensión de la propaganda. Dados los plazos establecidos por el legislador, en aproximadamente 72 horas posteriores al inicio de un PES, podría comenzar a suspenderse la transmisión de los promocionales difundidos en radio y televisión.

No se puede entender la reforma político-electoral de 2007-2008 sin comprender la importancia de la inclusión del PES y las medidas cautelares como mecanismos que dotaban de eficacia a las disposiciones que regulaban las campañas negativas. Estos nuevos instrumentos permitieron que la autoridad electoral interviniera de manera inmediata ante la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa. Sin embargo, en la aplicación de este nuevo procedimiento la autoridad electoral y los propios partidos políticos se enfrentaron a diversas cuestiones no previstas por el legislador, entre las que destacan los plazos establecidos en la ley y su efecto directo de limitar el ejercicio de la libertad de expresión e inhibir la discusión de asuntos de interés público.

La primera de estas consecuencias imprevistas tiene que ver con el tiempo de tramitación del PES. El PES fue concebido como un procedimiento sumario, de carácter dispositivo, en el que los denunciantes desde un inicio aportarían las pruebas necesarias para acreditar su dicho. Sólo si se cumplía este requisito sería posible desahogar una audiencia de pruebas y alegatos dentro de las 48 horas siguientes a su presentación y que en el quinto día el Consejo General emitiera una resolución de fondo.

Bajo este supuesto, las medidas cautelares dictadas tendrían una vigencia aproximada de tres días. Si la resolución del Consejo declaraba fundada la falta, ordenaría la cancelación permanente de la propaganda denunciada y se sancionaría al culpable. En caso de que la queja resultara infundada, el partido político denunciado podría volver a difundir o transmitir dicha propaganda. En este caso, con el dictado de una medida cautelar, la restricción a la libertad de expresión del partido denunciado y el derecho de la ciudadanía a conocer la información se vería afectado por un plazo relativamente breve. Debido a la naturaleza de las pruebas, la realidad fue muy distinta.

En la mayoría de las quejas denunciadas los actores sólo aportaban indicios de la posible realización de las conductas violatorias de la nor-

matividad, razón por la cual, el IFE se encontraba en la necesidad de emprender diversas diligencias de investigación con el objeto de acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron las conductas denunciadas. El IFE utilizaba la infraestructura desarrollada para cumplir sus obligaciones como administrador único de los tiempos oficiales en radio y televisión destinados a fines político-electorales, con el fin de verificar la transmisión de los spots y comprobar la realización de las conductas denunciadas. En algunos casos, la identificación de los spots denunciados implicaba revisar grabaciones de las señales de un número grande de emisoras, lo cual no siempre podía hacerse de forma automática.

La complejidad de la tarea de allegarse de las pruebas necesarias para emitir una resolución significaba que, en los hechos, el IFE tardaba más de cinco días, incluso semanas, en admitir el procedimiento y llamar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos. Desde luego, esta situación escapó de la consideración del legislador, que simplemente asumió que los PES podían sustanciarse de forma expedita. La dilación de la autoridad para emitir la resolución de fondo implicó que la supresión de los spots mediante medidas cautelares se mantuviera por mucho más tiempo del originalmente previsto. Bajo esta realidad, el derecho de los partidos políticos a manifestarse sobre asuntos de interés público y el de la ciudadanía a conocer la información se ven afectados por el dictado de alguna medida cautelar a partir de una mera presunción de ilegalidad basada en la apariencia del buen derecho. Los efectos prorrogados de las medidas cautelares pueden tener también causar daños irreparables a una campaña de comunicación política, especialmente durante una contienda electoral en las que el *timing* de los mensajes resulta esencial.

Este procedimiento que inició como un experimento del TEPJF para detener la difusión de las campañas negativas que transgredieran los límites de la ley en teoría parecía un mecanismo para garantizar la vigencia del Estado de Derecho en materia electoral. En los hechos, sin embargo, se convirtió en un instrumento de campaña para, mediante el litigio electoral, descarrilar la estrategia de comunicación de los adversarios o evitar la ventilación de un asunto inconveniente en los spots de los partidos políticos de radio y televisión. Al mismo tiempo, volvió la intervención de las autoridades electorales en las campañas más frecuente, impredecible y discrecional.

El alcance de las prohibiciones a la propaganda político electoral

La reforma político-electoral de 2007-2008 elevó a rango constitucional la prohibición de calumniar a las personas o denigrar a las instituciones u otros partidos políticos en la propaganda difundida por los mismos partidos políticos. Por ello suele atribuírsele la ilegalización de las campañas negativas. Sin embargo, esta percepción es incorrecta. De hecho, la reforma electoral desreguló parcialmente los contenidos de la propaganda de los partidos políticos al reducir la lista de prohibiciones legales dirigidas a proteger los derechos a la imagen y la reputación que existían desde el Cofipe de 1990.

En efecto, el artículo 38 del Cofipe que estuvo vigente hasta la reforma político-electoral de 2007-2008 prohibía a los partidos políticos incluir en su propaganda cualquier expresión “que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración a los ciudadanos, las instituciones públicas, otros partidos políticos y sus candidatos”. En otras palabras, la ley cerraba prácticamente cualquier espacio a las campañas negativas. La reforma electoral acotó las restricciones a dos —calumniar personas y denigrar instituciones— y les dio rango constitucional al incorporarlas en el artículo 41 de la ley fundamental.

Sin embargo, por omisión o por diseño, los legisladores se abstuvieron de incorporar en la ley una definición de los términos calumnia y denigración. Dejaron en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral la determinación del alcance de estas prohibiciones y el desarrollo de los criterios para su aplicación. El IFE y el TEPJF procedieron de forma casuística. Aunque en un principio sus resoluciones y sentencias no habían seguido una doctrina que brindara total claridad y estabilidad en la interpretación de la ley, en general, ambas instituciones optaron por la mayor protección posible al derecho a la reputación y la imagen. Hay tres aspectos de la aplicación de las restricciones a los contenidos de la propaganda en la que se refleja dicha tendencia: a) la definición de los términos calumnia y denigración, b) el estándar probatorio para acreditar las infracciones a la ley y c) la legitimidad procesal para interponer quejas.

Por lo que concierne a la definición de los términos calumnia y denigración, los legisladores que aprobaron la reforma político-electoral de 2007-2008 consideraron innecesaria su definición en la ley. Tácitamente delegaron la tarea a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, de la misma forma que el Cofipe de 1990 lo hacía con los términos diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación y denigración. El único cambio relevante fue el trato diferenciado a las personas y a las instituciones. Mientras que el Cofipe amparaba de igual manera a ciudadanos, instituciones públicas, partidos políticos y candidatos, la reforma político-electoral de 2007-2008 brindaba una protección más amplia a las instituciones, incluidos los partidos políticos, que a las personas. Las primeras quedaron protegidas contra cualquier contenido denigrante, mientras que las segundas sólo contra la calumnia. Con todo, ambos conceptos eran susceptibles a diversas interpretaciones.

En el caso de la denigración, las autoridades electorales interpretaron que la prohibición constitucional brindaba protección a las instituciones contra cualquier tipo de expresión que dañara su imagen o reputación. Pero en el procedimiento sancionador la acreditación de la falta no requería probar el daño. Bastaba con que la propaganda incluyera expresiones que en sí mismas resultaran denigrantes. Así, la instrucción de las quejas en materia de denigración se basaba casi de forma exclusiva en el análisis del contenido de la propaganda. Se dirigía a identificar las diferentes acepciones de las palabras o expresiones utilizadas. El espacio para el juicio subjetivo de la autoridad era enorme. Casi siempre las palabras tienen múltiples acepciones y el significado depende del contexto. Naturalmente pueden existir diversas interpretaciones de una misma expresión. A menudo la instrucción de la queja se limitaba a identificar las diferentes acepciones consignadas en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, distinguir aquellas que eran intrínsecamente denigrantes y seleccionar la que a juicio de la autoridad correspondía al mensaje materia de la queja. El resultado de este método era frecuentemente impredecible.

En general, la tendencia que prevaleció en las resoluciones del IFE y las sentencias de la Sala Superior del TEPJF fue decididamente a favor de la protección del derecho a la imagen y buen nombre de las instituciones. En un caso que refleja el extremo al que llegó el alcance de la prohibición de denigrar, la Sala Superior llegó a argumentar que ni

siquiera la referencia a hechos históricos, cuya mención pudiera dañar la imagen de instituciones o partidos políticos, estaba amparada por la libertad de expresión. Este caso, conocido como “Sopa de Letras” surgió a raíz de una denuncia del PRI en contra de propaganda publicada por el PAN en diversos diarios y revistas durante la intercampaña del Proceso Electoral Federal 2008-2009. En dicha propaganda aparecía un crucigrama que daba la oportunidad al lector de imputarle ciertas características a los gobiernos del PRI, entre los que se encontraban las palabras: complicidad, impunidad, transa, narco, corrupción, pobreza, censura, robo, represión, abuso y crimen. Al final incorporaba la leyenda: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”.

La mayoría del Consejo General del IFE determinó declarar fundada la queja por denigración, e imponer una multa por esta falta. A su juicio, las expresiones contenidas en la “Sopa de Letras” tenían el único propósito de demeritar la imagen del PRI sin fundamentación o motivación alguna y sin aportar nada al desarrollo de una opinión pública mejor informada. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF confirmó esta decisión y en defensa de los derechos a la imagen del PRI señaló que “la constitución prohíbe a los partidos el empleo de cualquier expresión que denigre, aun cuando sea a propósito de una opinión o información y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia” (TEPJF 2009, SUP-RAP-81/2009, 116-117).

Por lo que a la calumnia concierne, las autoridades se enfrentaron a un dilema similar. Debían optar entre una definición amplia o estrecha del concepto. Entre más estrecha la definición mayor libertad tendrían los partidos políticos para diseñar el contenido de la propaganda y más abierto quedaba este canal para transmitir información a la ciudadanía y viceversa. Una interpretación restrictiva del significado de calumnia habría exigido criterios que eliminaran la subjetividad en el análisis legal de los contenidos. Por otra parte, una interpretación amplia permitiría imputar calumnia con la sola referencia a hechos o conductas no probados que causen un daño a la imagen o la reputación del quejoso. Al igual que en el caso de denigración, el IFE y la Sala Superior del TEPJF optaron por la interpretación más amplia, con el fin de brindar la mayor protección al derecho a la imagen y la reputación de las

personas, sin importar que se tratasen asuntos de interés público o que los aludidos fueran figuras públicas.

En segundo lugar, las autoridades electorales tenían que establecer el estándar probatorio que aplicarían a los promocionales para determinar si eran denigratorios o calumniosos. Aquí también tendrían que elegir entre fijar un umbral de prueba alto o bajo para juzgar la legalidad de los mensajes. Un umbral bajo tendría el efecto de promover la presentación de quejas y elevar la litigiosidad en torno a la propaganda de los partidos políticos. Por el contrario, un umbral alto desalentaría la presentación de quejas y la judicialización del debate.

En particular, el IFE y el TEPJF enfrentaban una disyuntiva: exigir la presencia de imputaciones expresas o abrir la posibilidad de que a partir de imputaciones tácitas se pudiera probar la calumnia y la denigración. La primera alternativa implicaba aumentar los requisitos probatorios exigiendo la presencia de expresiones que directamente y de forma inequívoca denigraran o calumniaran para reducir al mínimo el trabajo de interpretación realizado por el juzgador.² La segunda alternativa consistía en bajar el umbral probatorio para permitir al juzgador relacionar expresiones dentro del mismo mensaje que concatenadas entre sí podrían resultar calumniosas o denigrantes, o incluso permitir al juzgador realizar “interpretación de contexto” y relacionar expresiones vertidas en los mensajes con elementos externos como otros mensajes, noticias, etc., con el fin de identificar un significado implícito que resultara denigrante o calumnioso para los aludidos.³

² Aquí se pudo haber procedido de la misma forma que la Suprema Corte de Justicia de E.U. para distinguir entre propaganda electoral (*express advocacy*) y la promoción de una causa pública (*issue advocacy*). Para que un mensaje encuadre dentro del concepto de propaganda electoral y, por lo tanto, esté sujeto a las restricciones legales previstas para este tipo de discurso, se requiere que contenga *expresiones que directamente* inviten a votar a favor o a abstenerse de votar por un candidato.

³ La interpretación de contexto se adoptó temporalmente en E.U. con el fin de distinguir entre *express advocacy* e *issue advocacy* en algunos casos resueltos por la Corte Federal del VII Circuito con sede California. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de E.U. terminó declarándola inconstitucional por considerarla violatoria de la Segunda Enmienda. En México, la Sala Superior del TEPJF empezó a aplicar la interpretación de contexto desde 2006 al pronunciarse sobre la legalidad de los spots del Consejo Coordinador Empresarial durante la calificación de la elección presidencial. En este caso, la Sala Superior concluyó que los mensajes, a pesar de que no hacían referencia expresa a ningún partido político o candidato, eran propaganda electoral a favor del PAN, PVEM y PRI, y en consecuencia ilegales.

Aunque en algunos casos el IFE y el TEPJF se pronunciaron por estándares probatorios altos con el fin de proteger la libertad de los partidos de expresar críticas y en beneficio de un debate abierto y una opinión pública informada, la tendencia predominante en un principio fue a favor de la más amplia tutela del derecho a la imagen y la reputación por parte de las autoridades electorales. Entre los escasos ejemplos en los que el TEPJF optó por exigir un umbral de prueba elevado para demostrar la calumnia y la denigración se encuentra la sentencia sobre los spots de la “mafia en el poder” pautados por el PT en 2010. En estos mensajes, el partido político criticaba la decisión de las autoridades electorales de suspender la difusión de uno de sus promocionales. Dicha decisión la atribuía a la “mafia del poder que se adueñó de México, responsable de la actual tragedia nacional” y que quería “silenciar a la verdadera oposición”. La voz que narraba el texto del mensaje no se refería a ninguna persona o institución en específico, pero las imágenes presentadas eran las del expresidente Carlos Salinas de Gortari, el entonces presidente Felipe Calderón y la dirigente del sindicato de maestros, Elba Esther Gordillo. Ante la ausencia de una imputación expresa que resultara denigrante o calumniosa, el TEPJF concluyó que el mensaje se encontraba amparado por el derecho a la libertad de expresión (TEPJF 2011a, SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados).

Sin embargo, en la mayoría de los casos la Sala Superior del TEPJF se pronunció a favor de estándares probatorios más bajos que soltaban las manos de la autoridad electoral para imponer sanciones aun en la ausencia de expresiones que de forma directa e inequívoca resultaran denigratorias o calumniosas. En varias ocasiones, la Sala Superior ordenó al IFE elaborar una “análisis integral” de las expresiones e imágenes de los promocionales a fin de identificar algún mensaje que “explícita o implícitamente” tuviera por objeto denigrar a las instituciones o calumniar a las personas. En sus propias sentencias, el TEPJF se habilitó a sí mismo y al IFE para interpretar el significado del mensaje recurriendo a elementos externos a fin de comprobar la existencia de una intención o estrategia dirigida a denostar a alguien. Así, expresiones que en sí mismas no eran consideradas ofensivas o vejatorias, al vincularse con las vertidas en otros promocionales o con información del conocimiento público, podían adquirir un significado distinto y caer en la ilegalidad.

La aplicación de estos criterios tuvo un punto crítico en las elecciones a Gobernador de Baja California en 2013 en las que se desató una campaña negativa en contra del candidato de la coalición “Alianza Unidos por Baja California”, encabezada por el PAN. En diversos promocionales de radio y televisión pautados por el PRI y la coalición “Compromiso por Baja California” se acusaba a Arturo Vega de Lamedrid, entre otras cosas, de haberse adueñado de terrenos del Municipio de Tijuana cuando fungió como Presidente Municipal. En estos casos, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Consejo General del IFE consideraron que no se advertía la utilización de términos que por sí mismos fueran calumniosos, razón por la cual no se actualizaba el supuesto de calumnia. La Sala Superior del TEPJF revocó en más de una ocasión las determinaciones de estos órganos al determinar que de la apreciación del contexto integral de los promocionales denunciados se podía advertir un contenido lesivo a la dignidad y honra del candidato a Gobernador, particularmente al asociar directamente las imágenes y las frases que en ellos se presentaban. Incluso en la discusión de uno de estos casos se planteó la posibilidad de vincular los promocionales a otros que no eran objeto del procedimiento que se estaba analizando (*vid.* TEPJF, 2013a/b/c, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-108/2013 y SUP-RAP-127/2013).

El problema con la denigración o calumnia tácitas, así como la interpretación de contexto es que abren un enorme espacio al juicio subjetivo. Más aún, cuando se recurre a estas modalidades de análisis de contenido sin un método, la actuación de la autoridad se vuelve impredecible y el resultado de los procedimientos incierto. La adopción de la denigración o calumnia tácitas, así como la interpretación de contexto, se llevaron a cabo sin que el TEPJF definiera reglas y criterios generales que acotaran la discrecionalidad de la autoridad electoral. Por ejemplo, no quedaba claro qué tanto se podía recurrir a elementos externos al mensaje para hacer la interpretación de contexto, qué hacer en caso de que existieran diversas interpretaciones posibles de las mismas expresiones o si había algún criterio de razonabilidad que guiara la selección de significados de un mismo mensaje.

Por último, la Sala Superior del TEPJF tampoco aclaró en sus sentencias por qué una garantía procesal para proteger la libertad de expresión como la obligación de probar “real malicia” había quedado sin

aplicación en casos de calumnia relacionados con la propaganda político electoral. La SCJN adoptó desde 2010 la real malicia como el estándar probatorio requerido en el derecho civil para imputar faltas en contra de la reputación y la imagen, y exigir la reparación del daño moral cuando los quejosos son figuras públicas. Dicha regla de probanza traslada la carga de la prueba al quejoso y lo obliga a demostrar no sólo que la información difundida es falsa, sino que se difundió a sabiendas que lo era (o con clara negligencia respecto a su veracidad) con la intención maliciosa de dañar la reputación o la imagen de una persona. No obstante que desde 2010 la Primera Sala de la SCJN estableció estos criterios, como se verá en un apartado subsecuente, pasarán varios años más antes de que el Tribunal Electoral los empiece a aplicar en la resolución de casos de calumnia en los mensajes que forman parte de la campaña de comunicación de los partidos políticos (SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.)).

Finalmente, por lo que se refiere a la legitimación procesal para interponer quejas contra expresiones denigratorias o calumniosas en la propaganda político electoral, el Cofipe aprobado en 2008 siguió dos políticas diferentes. En el caso de denigración a las instituciones o partidos políticos, dejó en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral determinar quiénes tenían interés jurídico para presentar quejas. En el caso de la calumnia a las personas, la propia ley limitó la legitimación a las personas aludidas en la propaganda. En la aplicación de la ley, sin embargo, el TEPJF amplió la legitimación procesal.

En la resolución del expediente SUP-RAP-213/2010, la Sala Superior del TEPJF determinó que los partidos políticos no tienen la legitimación para presentar una queja en contra de propaganda que calumnie a sus militantes o a terceros. Sin embargo, sí lo puede hacer cuando esa propaganda genere una afectación a sus intereses o un menoscabo a su imagen como partido político. Con este criterio se amplió el requisito de procedencia expresamente previsto en el Cofipe y se abrió una nueva puerta para la presentación de quejas (TEPJF 2010, SUP-RAP-213/2010).

En la misma lógica, en la resolución del expediente SUP-RAP-482/2011, la Sala Superior interpretó que la hipótesis “parte afectada” no debía interpretarse en el sentido de que únicamente puede

ser actualizada por el ente a quien de manera directa está destinada la difusión de propaganda que denigre o calumnie, “sino por cualquiera que material o jurídicamente resienta una influencia o alteración en sus derechos, aun cuando no se le mencione o refiera de manera expresa del acto tildado de ilegal” (TEPJF 2011b, SUP-RAP-482/2011).

En la reforma político-electoral de 2014, los legisladores continuaron levantando las restricciones al contenido de la propaganda de los partidos al suprimir la prohibición de denigrar a las instituciones y a los partidos políticos del artículo 41 constitucional. Además de que la nueva Legipe incluyó una definición de calumnia como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral (Legipe, Artículo 471, párrafo segundo). Con estos actos se ha buscado reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y jurisdiccionales. No obstante, los problemas persisten.

Con una interpretación estricta de estos conceptos será necesario probar la imputación de un delito no comprobado ante la autoridad competente. Bajo la doctrina de la real malicia, adoptada en diversas sentencias de la SCJN (SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.); 2015, Tesis: 1a. XL/2015 (10a.)), también se exigiría demostrar la intención de imputar un hecho calumnioso con el conocimiento de que éste es falso. Es decir, con la interpretación estricta del alcance de la prohibición de calumniar y denigrar el nivel de exigencia probatoria se eleva. Desde luego, al extender el alcance de la prohibición hasta la denigración o calumnia tácita (interpretación amplia) se abre la puerta al juicio subjetivo de la autoridad y el estándar probatorio deja de basarse en elementos meramente objetivos.

La doctrina de la libertad de expresión de la SCJN

Tras la reforma político-electoral de 2007-2008, que elevó a rango constitucional la prohibición de calumniar a las personas o denigrar a las instituciones en la propaganda de los partidos, la Sala Superior del TEPJF y, en consecuencia, el IFE, adoptaron una interpretación restrictiva del ámbito de protección brindado por la libertad de expresión a esta modalidad del discurso político.

El TEPJF asumió que las autoridades electorales tenían la responsabilidad de tutelar la honra y la reputación de las personas por tratarse de derechos fundamentales. En la jurisprudencia 11/2008 declaró que la libertad de expresión “no era absoluta” y encontraba su límite donde empezaba el derecho a la honra y la reputación. Así cualquier expresión en la propaganda política que invadiera esta esfera protegida debía considerarse ilegal. En otras palabras, se absolutizaba el derecho a la honra y la reputación.

Esta visión restrictiva del ámbito de protección de la libertad de expresión prevaleció en la etapa inicial de aplicación del nuevo régimen y se reflejó tanto en el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE como en las sentencias de la Sala Superior del TEPJF. Era compatible con los criterios seguidos al tomar definiciones e interpretaciones amplias de denigración y calumnia, relajar los estándares probatorios y ampliar la legitimidad procesal para la presentación de quejas.

Sin embargo, un par de cambios legislativos y judiciales —más allá del ámbito electoral— empezaron a incidir en los criterios de aplicación de las prohibiciones de calumniar y denigrar en la propaganda de los partidos políticos. El primero de ellos fue la reforma al artículo primero de la Constitución que desde 2011 obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a interpretar las normas del ordenamiento de la forma en que más favorezcan los derechos humanos y, por el contrario, aplicar de manera estricta y limitada las restricciones a éstos.

El segundo cambio y no por ello menos importante fue el desarrollo de la doctrina de la libertad de expresión por parte de la SCJN. Hay tres criterios importantes que se desprenden de las sentencias y tesis de jurisprudencia que ha emitido la SCJN en los últimos años y que deben traducirse en directrices para otras autoridades.

En primer lugar tenemos la doble dimensión, individual y colectiva, de la libertad de expresión. En el ámbito internacional se ha reconocido que el derecho a la libertad de expresión protege no sólo al individuo que se manifiesta y divulga sus pensamientos e ideas, sino también a colectividad que recibe la información. Esta concepción ha sido integrada al sistema jurídico mexicano a través de la jurisprudencia 25/2007 emitida por el Pleno de la SCJN (SCJN 2007, Tesis: P./J. 25/2007), en la que también se señala que la libertad de expresión

garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. En consecuencia, cualquier limitación a la libertad de expresión afecta de forma simultánea al individuo que pretende manifestarse y a la colectividad que desea recibir esa información. La doble dimensión que entraña este derecho hace que ostente un alcance especial de protección (Opinión Consultiva 5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, noviembre 13 de 1985).

La doble dimensión de la libertad de expresión obliga a las autoridades a no tratar las quejas relacionadas con propaganda política-electoral como una simple disputa entre particulares, especialmente cuando versan sobre asuntos de interés público. De lo contrario, se deja de lado la vertiente social de la libertad de expresión que garantiza que los ciudadanos cuenten con la mayor información posible y estén en condiciones de ejercer una ciudadanía activa.

En segundo lugar, tenemos el criterio de la protección especial al discurso político en una democracia. Dicha protección se manifiesta en presunciones a favor de la libre expresión y estándares probatorios exigentes al momento en que una autoridad se pronuncia sobre la legalidad de actos de expresión relacionados con asuntos de interés público. La SCJN ha sostenido que las autoridades deben garantizar la libre difusión del discurso político, el cual es “especialmente relevante para que la libertad de expresión cumpla cabalmente con su posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa”. En la misma línea, ha reconocido a los partidos políticos como titulares del derecho a la libre expresión, debido a que los mismos desempeñan un papel preponderante en la formación de la opinión pública porque su naturaleza es constituir un puente entre los ciudadanos y sus representantes (SCJN 2006, Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006). Al sostener que éstos deben ser considerados como agentes centrales, profesionales y permanentes de la formación de la opinión pública, coloca su discurso y sus expresiones bajo la más amplia protección de los artículos primero y sexto constitucional.

En esta misma línea, en la Acción de Inconstitucionalidad 45/2006, la SCJN sostuvo que el derecho a la libertad de expresión tiene un estatus

superior en la jerarquía de derechos fundamentales, una posición de *primus inter pares* o de preferencia respecto a otros derechos. Por tanto, los límites que quieran imponerse a la misma con motivo de la protección de otros derechos constitucionalmente protegidos tienen que estar sometidos a condiciones muy exigentes. Esta posición preferente no significa que en todos los casos el derecho a la dignidad o el derecho al honor tengan que ceder ante la libertad de expresión. Significa que al resolver el conflicto entre estos derechos, la autoridad debe partir de la presunción en favor de la libertad de expresión y utilizar estándares probatorios exigentes, que eliminen la subjetividad y la discrecionalidad, en atención a la importancia de proteger debate público y garantizar el derecho a la información de las personas.

Esta protección especial obedece a que durante las campañas electorales los partidos políticos y candidatos están en posibilidad de confrontar sus propuestas, ideas y opciones políticas. En ellas se presentan críticas a las aptitudes de quienes aspiran a ocupar un cargo público y se reprocha o exalta a aquellos funcionarios que se desempeñaron previamente en alguna responsabilidad pública. En esta etapa de crítica y contraste que los ciudadanos acceden a la información necesaria para razonar y decidir su voto. Es así que la libre discusión de asuntos de interés público debe ser garantizada porque representa una forma de control ciudadana sobre el ejercicio del poder.

En tercer lugar tenemos el criterio de la “real malicia” o el derecho a equivocarse. De acuerdo con esta doctrina, para estar en presencia de una expresión calumniosa no solo es necesario que se acredite la imputación de un hecho falso, también es necesario que pruebe que se difundió a sabiendas de su falsedad o con la intención de generar daño. La SCJN también ha incorporado al sistema jurídico mexicano el criterio de la real malicia en diferentes sentencias (SCJN 2015, Tesis: 1a. XL/2015 (10a.); SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.)). Este criterio resulta fundamental al momento de acreditar la denigración y la calumnia, ya que eleva el estándar probatorio exigido para tenerlas por demostradas.

La doctrina de la real malicia creada por la Suprema Corte de Estados Unidos de América representa un estándar que impide sancionar cualquier afectación a los derechos a la imagen y da prioridad al derecho a través del cual se ventilan los asuntos de interés público. Bajo

este estándar las autoridades sólo podrán sancionar cuando exista el dolo manifiesto de difundir hechos falsos con el propósito de dañar a alguien. Incluso las expresiones falsas deberán quedar amparadas bajo el derecho a la libre expresión de las ideas en caso de que las autoridades no cuenten con elementos para probar este actuar doloso. La exigencia de un estándar probatorio de este tipo garantiza la protección a las manifestaciones que se expresen en el desarrollo del debate político y con ello evita su penalización en beneficio de un debate desinhibido y una a sociedad mejor informada.

En cuarto lugar, tenemos el criterio de distinción entre figuras públicas y personas privadas, según el cual el umbral de protección al derecho a la imagen de las primeras es menor en aras de proteger de proteger la libre discusión de los asuntos de interés público. En otras palabras, en un sistema democrático, las figuras públicas tienen un deber de tolerancia a la crítica por encima de los ciudadanos particulares. En el amparo en revisión 2044/2008, la SCJN expresó su posición respecto al grado de protección de los derechos al honor y a la vida privada de las personas que desempeñan o aspiran a ocupar un cargo público. En esta sentencia, la SCJN afirma que dichas personas tienen un derecho al honor con menos resistencia normativa general que el que asiste a los ciudadanos ordinarios frente a la actuación de los medios de comunicación, debido a que ellas han decidido desempeñar una actividad pública que exige un escrutinio intenso de sus actividades. Asimismo, sostiene que las actividades desempeñadas por los funcionarios públicos interesan a la sociedad y la posibilidad de crítica que esta última les dirija debe entenderse con criterio amplio.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Tristán Donoso v. Panamá* sostuvo que el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, debido a que el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad. Esta situación lo coloca en un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, pero también les otorga la posibilidad de contar con una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren (Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tristán Donoso v. Panamá*, enero 27 de 2009, párrafo 122).

A partir de los cuatro criterios descritos se advierte que la SCJN rechaza la visión restrictiva de la libertad de expresión que prevaleció en la primera etapa de aplicación —después de la reforma político-electoral de 2007-2008— y se pronuncia a favor de estándares probatorios más exigentes para acreditar la calumnia y la denigración en aras de proteger el debate libre y desinhibido de asuntos de interés público.

Como resultado de la aplicación de la doctrina de la libertad de expresión esbozada por la SCJN a la propaganda de los partidos, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, a partir del año 2011 adoptó como condición necesaria para configurar la calumnia un estándar probatorio más elevado. Sólo procedía la tutela preventiva cuando había evidencia clara e inequívoca de la imputación de delito o falta sin que mediara sentencia o resolución por parte de autoridad competente. Esa medida liberalizó parcialmente la comunicación de los partidos políticos y abrió un espacio para el regreso de las campañas negativas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Finalmente, la medida se incorporó en la legislación electoral con la reforma de político-electoral de 2014 (Legipe, Artículo 471, párrafo 2).

Los criterios de la SCJN fueron también importantes para la reforma constitucional que suprimió la prohibición de denigrar instituciones o partidos políticos en la propaganda política. Este cambio representó otro paso adelante en la liberalización de las campañas de comunicación de los partidos, pues la prohibición ilegalizaba la crítica a la actuación las instituciones públicas o de los propios partidos políticos.

Un viraje en defensa de la libertad de expresión

Con la última reforma constitucional en materia electoral del año 2014, se modificaron las reglas de tramitación del PES y se creó una nueva autoridad jurisdiccional —la Sala Regional Especializada (SRE)— que detenta la competencia para resolver el fondo de estos procedimientos. Como resultado de la reforma, el INE únicamente investiga las infracciones previstas en la Base III del artículo 41 constitucional, integra el expediente y lo somete a conocimiento y resolución de esta

nueva Sala del TEPJF. Finalmente, las resoluciones emitidas por la SRE pueden ser impugnadas ante la Sala Superior a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Por lo que hace a la competencia para decretar las medidas cautelares solicitadas en estos procedimientos, la Comisión de Quejas y Denuncias (Comisión) y el Consejo General del INE conservaron la facultad para dictaminarlas. Esto significó que, a partir de la reforma, si en una queja presentada por calumnia se solicita el dictado de medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) propone a la Comisión de Quejas la procedencia o la improcedencia de éstas. La resolución de la Comisión también es revisable por la Sala Superior mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Con independencia de la decisión que adopte la Comisión en la fase cautelar, la UTCE debe continuar con la investigación, desahogar la audiencia de pruebas y alegatos y, una vez concluida ésta, turnar el expediente a la SRE para su resolución. En consecuencia, ahora existen tres autoridades competentes para conocer, en alguna etapa, denuncias en materia de calumnia y propaganda negativa. El INE en una cuestión preliminar o cautelar, la SRE al resolver las cuestiones de fondo y la Sala Superior como autoridad revisora de ambas instancias.

Un efecto no previsto de la división de las facultades y competencias en torno a la tramitación y resolución de las distintas etapas del procedimiento es la posibilidad de que se generen distintas interpretaciones y criterios sobre una misma propaganda, lo que se podría traducir en una falta de certeza para los actores políticos respecto de lo que se puede decir o no dentro de una campaña. Un ejemplo de ello sucedió en el caso de un spot difundido en 2016, durante las elecciones a gobernador del Estado de Aguascalientes (TEPJF 2016, SUP-REP-129/2016).

Se trató de un promocional de televisión pautado por el PAN en el que se criticaba la gestión de los políticos priistas, a los que se les acusaba de no cumplir sus promesas; también se señalaba que, a su candidata a gobernadora, Lorena Martínez Rodríguez, se le acababa de descubrir que compró una casa de más de 10 millones de pesos, misma que ocultó en su declaración patrimonial cuando fue presidenta municipal. Finalizaba con las frases: “Ella no merece gobernar Aguascalientes” y “Nos mintió y se enriqueció”.

En un primer momento, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró la improcedencia de las medidas cautelares. Sin embargo, la Sala Superior revocó su decisión y ordenó la suspensión del promocional denunciado. Posteriormente, en la resolución de fondo, la SRE determinó la existencia de calumnia en contra de la candidata a gobernadora y sancionó al PAN con una amonestación pública. En última instancia, al revisar la sentencia emitida por la Sala Regional, la Sala Superior estimó que el contenido del promocional, aun y cuando se trataba de una crítica fuerte y vigorosa, se enmarcaba en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión en tanto se trata de un tema de interés general. Además de que las frases utilizadas no implicaban por sí mismas la posible imputación falsa de un delito.

Es justo esta multiplicidad de interpretaciones sobre el contenido de un mismo mensaje, una de las principales muestras de la necesidad de establecer un método con criterios objetivos que permita definir la actuación de las distintas autoridades electorales en los casos de calumnia. Con ello no solo se garantizaría de forma efectiva la tutela de los derechos a la libertad de expresión y de información, sino también los principios de imparcialidad y certeza, rectores del proceso electoral.

A favor de la reforma en materia de competencias también debe decirse que fue quizás el cambio de autoridad resolutoria, a una sede alejada de la politización y la intervención de los partidos políticos, lo que permitió cambiar el rumbo de las decisiones en materia de propaganda negativa y libertad de expresión. También es cierto que la definición expresa en la Legipe colaboró a acotar el concepto de calumnia y, por tanto, reducir las interpretaciones subjetivas en torno a su aplicación.

Este cambio fue visible en los procesos electorales locales de 2016 y 2017, así como en las elecciones federales celebradas en 2018. En dichos procesos, el debate crítico y la libertad de expresión se sobrepusieron a los derechos al honor y a la buena reputación que tanto se habían protegido en los años anteriores, tal y como se plasmaba en la jurisprudencia 14/2007.

En esta jurisprudencia emitida en el año 2007 expresamente se reconocía que “la honra y dignidad, son valores universales contruidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos

de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados”. A partir de esta premisa se sostenía que cualquier tipo de expresión con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de los oponentes electorales, implicaba una vulneración de derechos fundamentales.

La jurisprudencia 11/2008 reforzó este criterio restrictivo del derecho a la libertad de expresión, al sujetarlo a límites subjetivos respecto a la afectación a la imagen y reputación de las personas, a pesar de que al mismo tiempo se habla en ella de proteger la discusión de asuntos de interés público y de ampliar el margen de tolerancia a las opiniones críticas. En diversas sentencias, por ejemplo, se argumenta que las expresiones y opiniones críticas —emitidas por los partidos, militantes, simpatizantes y candidatos— sólo serán lícitas cuando, según la apreciación del juzgador, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática. No sólo eso, además se condiciona la legalidad de las manifestaciones a que en ningún momento rebasen el derecho a la honra y a la dignidad de terceros.

Estas consideraciones hablan de la protección que la autoridad jurisdiccional brindó en un principio al derecho a la imagen al grado de absolutizarlo; protección que se mantuvo durante el proceso electoral federal 2008-2009 y varios procesos electorales locales subsecuentes. Los argumentos a favor del escrutinio crítico de los servidores públicos y los candidatos, en aras de favorecer y ampliar el debate de los asuntos de interés público, sólo más adelante empezarían a tener un impacto más efectivo en resoluciones y sentencias.

Como se vio en el apartado anterior, la SCJN avanzó en este tiempo, a través de diversos precedentes, en la creación de una doctrina de la libertad de expresión, la cual comenzó a verse reflejada poco a poco en las decisiones de las autoridades electorales. En el caso de la Sala Superior se puede advertir el inicio de este cambio de visión en la tesis 31/2016, en la que se observan dos cuestiones importantes respecto a la interpretación de la restricción a la libertad de expresión de la jurisprudencia 14/2007.

En primer lugar, en este nuevo criterio jurisprudencial se destaca la importancia del debate e intercambio de ideas entre los actores

políticos y el electorado en una sociedad democrática, el cual debe ser tanto positivo como crítico, a fin de que la ciudadanía tenga acceso a la información y los elementos necesarios que les permitan definir el sentido de su voto. Además de que expresamente señala que la crítica desinhibida, abierta y vigorosa se encuentra tutelada por la Constitución.

En segundo lugar, el nuevo criterio acota las restricciones a la libertad de expresión en materia política-electoral a las expresiones que calumnien a las personas, especificando que ésta se actualiza cuando se difunde información relacionada con actividades ilícitas. Mientras que de forma tácita reconoce que las opiniones críticas no pueden sujetarse al canon de veracidad, por otro lado, sostiene que cuando la información difundida impute delitos al sujeto agraviado, sí es necesario que existan “elementos convictivos suficientes”, de lo contrario el emisor incurre en la calumnia, una conducta prohibida por la Constitución. De acuerdo con la Sala Superior, la carga negativa que la imputación de un delito puede producir en la reputación y dignidad está protegida cuando existe una justificación racional y razonable, y esto sólo ocurre cuando la información difundida es veraz.

La distinción entre hechos y opiniones al aplicar el canon de veracidad ha sido sostenida por la Sala Superior en varias sentencias, en las que, retomando un criterio emitido por la SCJN (SCJN 2009, Tesis: 1a. CCXX/2009), ha señalado que la expresión de opiniones no puede calificarse como verdadera o falsa, mientras que los hechos son susceptibles de prueba. Para el caso en que se examinen expresiones mixtas —informativas y valorativas—, se ha dicho que es necesario separarlas y, en caso de ser imposible y ante la duda, la presunción de legalidad debe prevalecer (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 26). Estos precedentes representan un avance en la protección de la libre expresión de las ideas en el debate político-electoral.

Otro criterio expresado en principio por la SCJN y adoptado en los últimos años por el TEPJF es el relacionado con la real malicia. La Sala Superior ha establecido que para acreditar la calumnia se necesita la concurrencia de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero se refiere directamente a la imputación de hechos o delitos falsos que tengan impacto electoral; el segundo versa sobre el conocimiento previo por parte del emisor de la falsedad de los hechos o

delitos imputados (*Vid.* SUP-REP-89/2017, SUP-REP-109/2017 y SUPREP-137/2017).

Al desarrollar conceptualmente el elemento subjetivo, la Sala Superior hace suya la doctrina de la malicia efectiva. No basta la mera negligencia o descuido para acreditar la calumnia, sino que “se requiere un nivel mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una ‘temeraria despreocupación’”. En consecuencia, será necesario demostrar el conocimiento directo sobre la falsedad de los hechos difundidos. En otras palabras, debe probarse que el emisor era consciente de esa inexactitud en la información, además de que disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo la información (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 27).

Un ejemplo de la aplicación de la doctrina de la real malicia en materia electoral es el caso contra Sicre, Yepiz, Celaya y Asociados S.C., que se presentó durante el periodo de precampañas de las elecciones presidenciales de 2018. La queja se interpuso por la difusión de información falsa en el Internet relacionada con el entonces precandidato del PAN a la presidencia de la República, Ricardo Anaya Cortés (RAC). La nota publicada afirmaba que RAC había anunciado su desistimiento de la búsqueda de la candidatura presidencial y su declinación a favor de José Antonio Meade Kuribreña (JAMK), entonces precandidato del PRI al mismo cargo.

En un primer momento, la SRE decidió sancionar a esta persona moral por calumnia, al acreditarse que ordenó la divulgación de la información sin sustento fáctico y con malicia efectiva. A juicio de esta autoridad, con esta propaganda se pretendió confundir a la ciudadanía al asociar frases a un video, realizado años atrás, que hacía parecer que RAC declinaba a su precandidatura presidencial a favor de JAMK. Por tanto, el colegiado consideró que existían elementos para determinar que los mensajes constituían la propagación de hechos falsos respecto de los cuales “no se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación”. Además, la empresa no aportó prueba alguna que demostrara lo contrario.

Una cuestión fundamental que surge en torno a este caso es que la SRE extendió el alcance de la prohibición constitucional de calumnia en materia electoral, dirigida expresamente a partidos políticos, simpatizantes, militantes y candidatos, a un particular. La Sala Superior,

que conoció el asunto en revisión, coincidió con este criterio de SRE en lo general. Sustuvo que brindaba una mayor protección a los bienes constitucionales de objetividad, equidad y certeza, que deben imperar en los procesos electorales. Cabe aclarar que el PRI fue exonerado debido a la inexistencia de un vínculo entre este partido y la empresa involucrada.

Sin embargo, en caso particular, la Sala Superior señaló que, al no encontrarse las personas morales expresamente como sujetos activos de calumnia en los preceptos constitucionales y legales, sumado a la falta de comprobación de un nexo entre la empresa sancionada y algún sujeto sí vinculado por las normas electorales era procedente revocar la decisión de la SRE. No obstante, adelantó la posibilidad de que, en un caso distinto, dadas las condiciones y el contexto específico, sí sería posible sancionar a particulares por calumnia en materia electoral.

Al final, la Sala Superior determinó revocar su resolución de la SRE debido a que no se comprobó el llamado “elemento objetivo” para acreditar la calumnia en materia electoral. La propaganda sólo se difundió de forma restringida entre quienes visitaban la página de Internet, por lo que la exigencia relativa al impacto en el proceso electoral quedada sin colmarse. En consecuencia, la Sala Superior ya no se detuvo a analizar las cuestiones referentes a la real malicia.

Como se puede apreciar el TEPJF han modificado poco a poco el tratamiento que le otorga a los casos de calumnia, incorporando los criterios fijados por la SCJN. Aunque en un principio la aplicación de la doctrina desarrollada por la SCJN en materia electoral careció de sistematicidad y consistencia, se puede decir que con el paso del tiempo y la acumulación de precedentes, se ha venido consolidando como un referente que rige en materia de propaganda negativa, en beneficio de un debate vigoroso y abierto y a una opinión pública mejor informada.

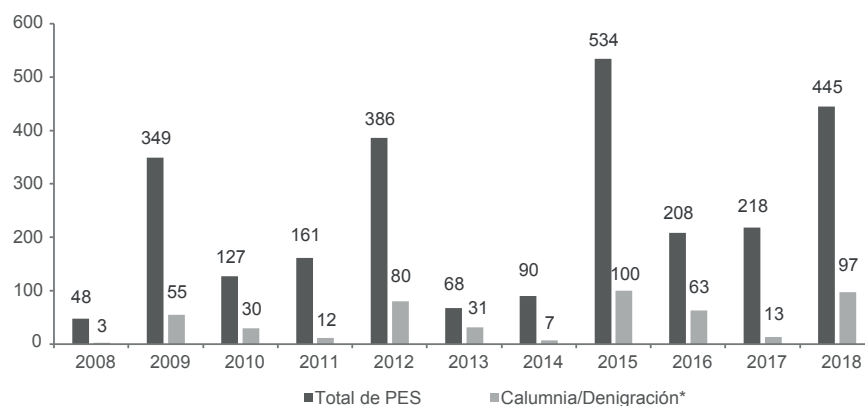
Finalmente, el caso antes expuesto tiene una relevancia adicional: consituye uno de los primeros precedentes jurisdiccionales en materia de las “noticias falsas” o *fake news*, un asunto que ha llamado poderosamente la atención de la opinión pública y de los especialistas en materia electoral. En esta sentencia en particular, a pesar que la queja se declaró infundada, la Sala Superior del TEPJF estableció un criterio que puede resultar de utilidad en el futuro. Determinó que si se difunde información falsa por Internet, las redes sociales o cualquier otro

medio de comunicación, la conducta podría encajar en el tipo infractor correspondiente a la calumnia. Las autoridades electorales serían competentes para conocer estos asuntos si la difusión tiene un impacto en un proceso comicial. Pero sólo podrán reprochar y sancionar la conducta si se acredita la malicia efectiva.

La importancia de las reglas procesales en materia de calumnia

Desde que la calumnia se incluyó en la Constitución como conducta infractora en materia electoral, las quejas relacionadas con esta falta han representado un porcentaje significativo del total de los PES. Si bien la cantidad de quejas por calumnia aumentan o disminuyen por una diversidad de causas ajenas a las autoridades electorales (entre las que se incluyen el número de elecciones locales o federales celebradas, el grado de competitividad de la contienda y las estrategias de campaña de los partidos políticos), también es cierto que la utilización de criterios subjetivos y la falta de fidelidad a los precedentes han promovido el litigio relacionado con conductas que pueden encajar en el tipo de calumnia (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Procedimientos especiales sancionadores (2008-2018)

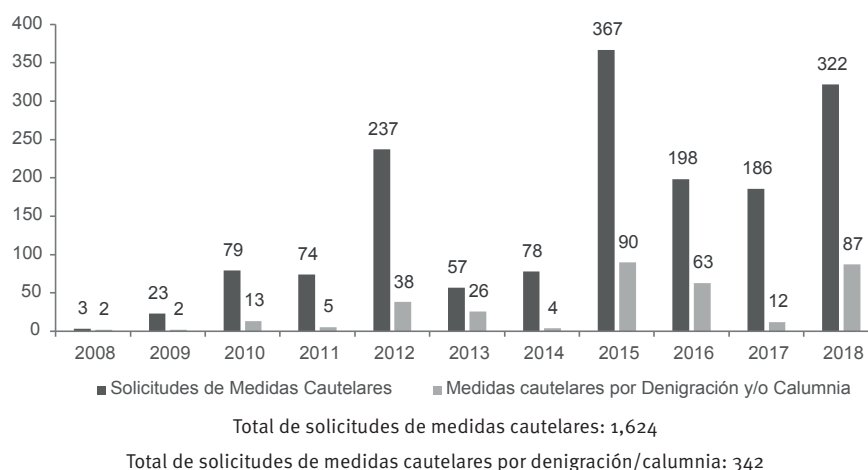


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UTCE-INE.

* A partir de 2016 sólo fue por calumnia.

A pesar de que, a partir de 2015 el TEPJF comenzó a adoptar un criterio más estricto en la interpretación del concepto de calumnia, la cantidad de solicitudes de medidas cautelares no solo no disminuyeron, sino que se incrementaron, tal y como puede observarse en la Gráfica 1.

Gráfica 2. Solicitud de medidas cautelares (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UTCE-INE.

Este fenómeno puede obedecer a que, aunque los criterios judiciales han buscado liberalizar el debate y la discusión política en los últimos años, lo cierto es que por mucho tiempo se careció de un método claro y uniforme para resolver este tipo de asuntos. La liberalización del discurso político ha sido inconsistente. Mientras en algunas sentencias se comenzaba a hacer referencia a la doctrina de la real malicia en otras este estudio no aparecía.

Otro factor que ha influido en el aumento de las quejas con solicitud de medidas cautelares —que buscan suspender provisionalmente y de forma casi inmediata la propaganda denunciada por calumnia— son los criterios establecidos en torno a las cargas probatorias. Las cargas probatorias establecen las reglas procesales que definen, entre otras cuestiones, quién debe probar un hecho y quién se verá afectado si no se logra probar cierto hecho. La distribución de esta carga influye directamente en la tramitación de un proceso judicial, pues suponen riesgos y ventajas en la resolución a favor de una parte u otra.

En general, quien acusa o afirma contrae la obligación de probar, sin embargo, esta regla cambia de acuerdo con el tipo de proceso del que se trate, ya sea civil, administrativo o penal. En el caso de calumnia en materia electoral, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que la carga probatoria corresponde al emisor del mensaje —la defensa—, quien deberá presentar elementos fácticos suficientes que evidencien que actuó con diligencia mínima y que descarten la negligencia inexcusable o la “temeraria despreocupación” (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 65-67). Por tanto, a la parte acusadora le impuso el deber de argumentar, más no de probar sus alegatos, pues a juicio de esta Sala, la naturaleza negativa de la negligencia o la falta de cuidado —al dejar de hacer algo— impide exigir su comprobación.

De acuerdo con este criterio, basta con que la parte denunciante acuse a la denunciada para iniciar el trámite de una queja por calumnia. Al quejoso no se le exige probar el elemento subjetivo. Queda totalmente liberado de la carga de presentar evidencia tendiente a acreditar la intención de difundir información a sabiendas de su falsedad. La responsabilidad se traslada totalmente a la defensa, quien tiene que demostrar que actuó con la diligencia mínima o, planteado en de otra forma, que no actuó con negligencia inexcusable o “temeraria despreocupación”.

El traslado de la carga probatoria a la parte acusada afecta la fase cautelar del procedimiento. Al tratarse de una etapa de revisión preliminar, en la que no es posible realizar demasiadas diligencias de investigación, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE está impedida para hacer una valoración integral del asunto que pueda implicar un estudio de fondo. Limita las posibilidades al acusado de presentar las pruebas descargo a tiempo y con ello impedir que se ordene la suspensión de la difusión de su propaganda. Esta situación de desventaja en la que queda el emisor estimula la presentación de quejas con solicitud de medidas cautelares, a pesar de que en el estudio de fondo éstas puedan resultar infundadas.

La distribución de las cargas probatorias en casos de calumnia, tal y como ocurre actualmente, no obedece a la naturaleza —ya sea afirmativa o negativa— de los hechos objeto de prueba. Tampoco puede justificarse como una aplicación de la doctrina de las cargas probatorias dinámicas, según la cual el peso de la prueba recae en la parte que se encuentra en posesión de las evidencias o en mejores condiciones

de aportarla; menos como una ponderación debidamente fundada de los derechos de las partes en el proceso que sustente el exigir al acusado que pruebe la legalidad de su mensaje, a fin de evitar que la autoridad suspenda su difusión.

Imponer la carga probatoria al denunciado parece más bien una reminiscencia de viejas interpretaciones que absolutizaban los derechos a la imagen y al honor de partidos políticos y candidatos, de manera que cualquier afectación podía ser objeto de reproche sin importar el interés social en promover el debate crítico, abierto y desinhibido de los asuntos de interés público. En la etapa cautelar del procedimiento, el criterio puede funcionar como un arma en manos de partidos políticos y candidatos para silenciar la crítica y eludir el escrutinio público durante las campañas electorales.

Tampoco se puede pasar por alto que esta regla probatoria aplicada por el TEPJF va contrapelo del principio constitucional de presunción de inocencia, que en el marco de un proceso penal hace recaer en el Ministerio Público toda la responsabilidad de la probanza. Esta situación contribuye al problema de falta de certeza e inseguridad jurídica que ha estado presente desde el inicio del experimento mexicano con la regulación de las campañas negativas.

Las reglas procesales relativas a la imposición de las cargas probatorias son igual de relevantes que la definición sobre el concepto de calumnia. Pueden llegar a impactar y a restringir el derecho a la libertad de expresión de los distintos agentes políticos, particularmente en la etapa cautelar. En consecuencia, resulta conveniente la revisión de los criterios a fin de adecuarlos al conjunto de normas e interpretaciones que buscan dar un lugar preponderante a la libertad de expresión y promover la discusión abierta y desinhibida de los asuntos públicos durante las contiendas electorales.

Conclusión

A lo largo de este capítulo se mostró como las autoridades electorales y particularmente la Sala Superior del TEPJF, han desempeñado un papel preponderante en la regulación de las campañas negativas. No se puede entender el tratamiento actual de la propaganda crítica o de

contraste en México sin acudir al origen jurisdiccional del PES o sin el análisis de los criterios jurisdiccionales —en materia de derechos humanos, civiles y electorales— en la materia. Si bien los cambios constitucionales y legales son de gran importancia, éstos en gran medida están fuertemente vinculados a las decisiones tomadas desde la sede jurisdiccional.

Después de las elecciones de 2006, se endureció la aplicación de las restricciones a la libertad de expresión en materia electoral, se estableció un criterio de interpretación amplio del concepto de calumnia y se avaló la interpretación de contexto, que dejaba en la esfera de lo subjetivo la resolución de cada caso en materia de propaganda negativa. Con la reforma al artículo primero constitucional de 2011, el desarrollo de la doctrina de la libertad de expresión por parte de la SCJN y la adopción de criterios judiciales internacionales en este tema, principalmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estas restricciones fueron relajándose y la liberalización del debate, la crítica y la discusión álgida de los asuntos públicos fue incrementándose.

A lo largo de la última década se ha avanzado en el desarrollo de criterios en torno a la definición de concepto legal de calumnia, la ponderación de los derechos a la imagen frente a la libertad de expresión y la aplicación de la doctrina de la real malicia. El deber de ponderar derechos, la exigencia de estándares más altos y, en general, la doctrina de la libertad de expresión de la SCJN empezó a tener un impacto en las resoluciones y sentencias de las autoridades electorales. Sin embargo, queda aún camino por recorrer en lo que concierne a la claridad y la estabilidad de los criterios, dos elementos necesarios para el pleno Estado de derecho en la materia.

La discusión doctrinal respecto a la regulación de las campañas negativas en México ha evolucionado. Atrás quedó la absolutización del derecho a la imagen y la honra de actores políticos y el trato a las querellas sobre la legalidad del discurso político como si fueran un mero conflicto entre particulares. La incorporación de la doctrina sobre la libertad de expresión a las resoluciones y sentencias en materia electoral significó la aplicación de las garantías de carácter procesal diseñadas para proteger el escrutinio crítico y la discusión abierta de asuntos interés público en una sociedad democrática. Se ha avanzado hacia una definición más acotada del concepto de calumnia, así como

en la utilización de las presunciones jurídicas a favor de la libertad de expresión. El mayor pendiente tiene que ver con estándares de prueba que privilegien la objetividad y limiten la discrecionalidad de la autoridad, así como con una distribución de cargas probatorias apegada al principio constitucional de presunción de inocencia. ¶

Emergencia y consolidación de las plataformas de redes sociales como arenas de comunicación política en procesos electorales. Un acercamiento a su impacto y regulación en México

César Augusto Rodríguez Cano*

Introducción

El objetivo de este capítulo es indagar el impacto y el grado de regulación de las plataformas de redes sociales en procesos electorales en México. Para ello, desarrollo tres apartados: primero, hago un recuento de los usos de las plataformas digitales en comicios, fenómeno que está documentado desde las elecciones a jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal en 1997, hasta las elecciones presidenciales de 2018. Presento, además, las cifras de la creciente penetración de Internet en el mismo periodo. Segundo, explico la discusión sobre las posibilidades y los desafíos de estas plataformas para el nuevo espacio público, en particular en las arenas y los territorios de la comunicación política. Tercero, abordo la regulación inicial de las redes sociales en entornos digitales en nuestro país, mientras reviso las tendencias más importantes en el mundo para legislar el papel de estas plataformas en contextos políticos, producto de escándalos internacionales prefigurativos.

* Profesor-investigador de la UAM-Cuajimalpa.

Internet y comicios

El uso de la web en la vida electoral del país se documentó de manera incipiente en la elección a jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997, cuando los candidatos Alfredo del Mazo (PRI), Carlos Castillo Peraza (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) “empleaban a Internet como medio propagandístico en el desarrollo de sus campañas” para descalificar abiertamente a sus adversarios (Islas y Gutiérrez 2003).

En las elecciones presidenciales de 2000 —año de la alternancia partidista en la presidencia de la República gracias al triunfo de Vicente Fox (PAN)— se documentó una tímida presencia de partidos, medios e instituciones mediante sus páginas web (Crovi 2004), además de imágenes propagandísticas circuladas mediante “correo electrónico y en decenas de páginas WWW independientes a los sitios WWW de partidos y candidatos en pos de la presidencia” (Islas y Gutiérrez 2003). En tales comicios, como recuerdan Buendía y Somuano (2003), “si bien el rol de las tecnologías no fue predominante, se destaca como significativo el intento por acercarse a los ciudadanos directa y personalmente para asegurar el voto”, en particular mediante correos electrónicos.

Sin embargo, uno de los elementos más significativos de ese proceso electoral apareció por la vía institucional: la transmisión por Internet, en tiempo real, del PREP, del entonces IFE. Ya lo había hecho en la elección de tres años atrás, pero mejoró los sitios replicadores y programas de captura, con lo que logró capturar poco más de 93% de las casillas instaladas, en un tiempo de operación de 23 horas (INE 2009).

Para las elecciones federales de 2003, a los intentos iniciales de acercamiento interpersonal mediante correos electrónicos se sumó “la posibilidad de la interacción en las páginas, con recursos tales como sondeos de opinión, votaciones por sí o no, consultas, preguntas, cuestionamientos, como parte de los mecanismos de retroalimentación que candidatos y partidos pusieron a disposición de los usuarios”, además de la consulta del PREP para respaldar la difusión de resultados electorales por parte de periodistas de diversas fuentes, expertos y ciudadanos informados (Crovi 2004, 121).

En los comicios presidenciales de 2006 —en los cuales resultó ganador el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa— el uso de Internet comenzó a diversificarse a partir de plataformas de la nueva

generación de entornos ‘2.0’, pero sin aprovechar su dinámica interactiva; destacó el uso de YouTube para difundir campañas negativas (Pérez 2014). En esto coinciden Meneses y Bañuelos al calificar el uso de los espacios en la red como un ejercicio de socialización militante, pues los partidos “no crearon una agenda paralela ni aportaron información que los medios tradicionales a través de los *spots* no hayan dicho. Se limitaron a reproducir el eje del discurso negativo de los candidatos diseñado por sus estrategias” (2009, 39).

Según Islas (2007), la capacidad de influencia de Internet en el ciudadano fue prácticamente nula en 2006: las encuestas muestran que tan solo siete por ciento de la población se enteró de las campañas por este medio, contra 58% que lo hizo mediante la televisión; 32% por periódicos y mismo porcentaje vía la radio (50).

También se documentó el uso de blogs en las campañas como esfera de medios alternativos para acentuar conflictos postelectorales (Torres 2009), como fue el caso de la narrativa de fraude electoral que impulsó en 2006 el entonces candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador.

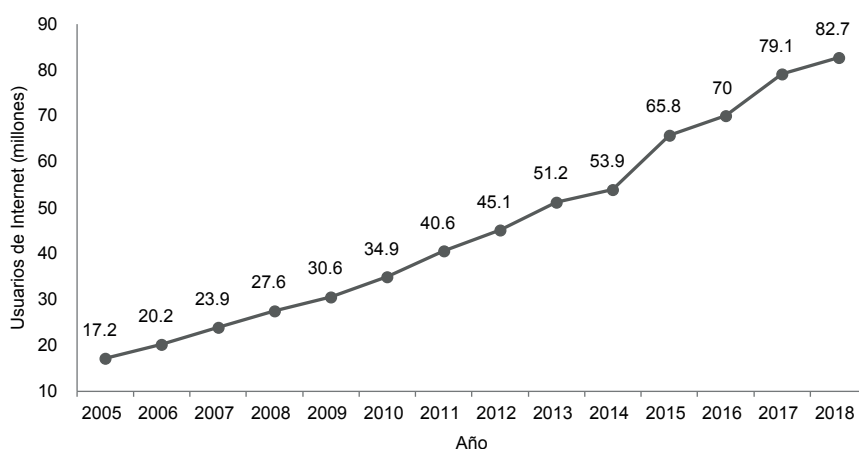
En las elecciones federales de 2009, el uso de redes sociales se incrementó y ganaron protagonismo, en parte debido al furor internacional que supuso su empleo en la campaña de Barack Obama de 2008 en Estados Unidos. Previo a los comicios, destacó la campaña en diversos portales y blogs para promover el voto nulo: “La mayor promoción del voto nulo se hizo en la red electrónica. En Facebook se encontraron 250 grupos que llamaban a anular el voto. También se utilizó Twitter y YouTube.” (Alonso 2010, 11).

Sin embargo, en términos generales, la participación ciudadana fue escasa; la propaganda negra, la repetición de *spots* televisivos y la difusión de videos de campaña fueron las constantes en YouTube (Meneses y Bañuelos 2009, 50). Es decir, se replicó un modelo tradicional de comunicación electoral, por lo que se desaprovechó el espacio para dialogar mientras se promovían las actividades de campaña, tal como se hacía en radio o televisión (Benassini 2013).

El cambio más importante en los espacios sociales en línea se dio hasta las elecciones presidenciales de 2012 —de las que resultó vencedor Enrique Peña Nieto, del PRI— en consonancia con el aumento del número de usuarios de Internet en México (ver gráfica 1). El momento más destacado fue la movilización de estudiantes de la Universidad

Iberoamericana el 11 de mayo de 2012, conocida posteriormente como #YoSoy132, ante la visita del candidato priista y la descalificación de las protestas en su contra al interior del recinto universitario. Mediante el uso de las redes, y con ejercicios de reivindicación de la protesta ante la situación del país y el discurso autoritario de la clase política, los estudiantes ganaron adeptos rápidamente entre otros estudiantes de universidades públicas y privadas, lo que se tradujo en concurridas movilizaciones en las calles de diversas ciudades del país, y evidenció la concentración mediática como un lastre para el sistema político mexicano. Recuérdese incluso la organización de un inesperado tercer debate entre los candidatos presidenciales, con la ausencia de Peña Nieto (Rodríguez 2012).

Gráfica 1. Histórico de usuarios de Internet en México, 2005-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMIPCI / Asociación de Internet.mx (2019).

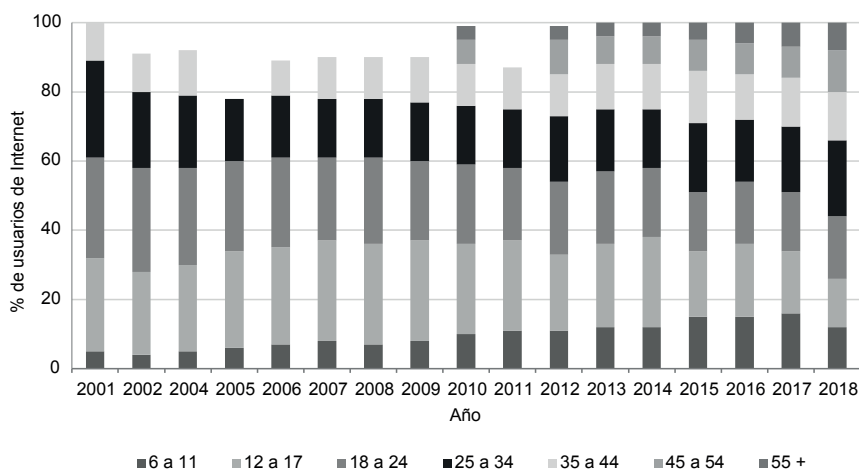
Estos acontecimientos fueron acompañados por un uso más recurrente de Internet por parte de los ciudadanos: seis de cada diez usuarios señalaron haber seguido las campañas presidenciales en los espacios en línea (Castillo 2014). No obstante, no fue un fenómeno generalizado; según una encuesta de El Colegio de México, fue evidente una brecha generacional y participativa entre jóvenes y adultos. Mientras que cerca de 10% de los primeros aceptó haber usado redes sociales e Internet para alguna acción de protesta, solo 1.72% de los adultos

lo hizo. Por otra parte, 1.9% de los jóvenes manifestó haber comentado algo relacionado con los debates electorales en sus redes sociales, mientras que el porcentaje bajó a 0.7% entre los adultos. Al momento de realizado el estudio, 80% de los jóvenes estaba inscrito en Facebook, contra 50% de los adultos, mientras que 30% de los jóvenes aceptaba estar en Twitter contra 16% del segundo grupo (Gómez et al 2013).

Otro aspecto destacó en las elecciones de 2012: los temas tendencia (*trending topics*) generados en Internet, particularmente en la plataforma Twitter, gozaron de amplia cobertura mediática, entre ellos #YoSoy132, #MarchaYoSoy132, #DebateYoSoy132, #MarchaAntiEPN y #FotocCasilla. En palabras de Rodríguez Cano (2017, 33), “el proceso de agenda intermediática de las redes a los medios provocó una expansión del alcance de sus tendencias de opinión, relacionadas con movilizaciones de protesta y demandas de escrutinio, que fueron consultadas también por lectores de noticias en línea”.

En resumen, como recuerda Trejo Delarbre (2016, 59-60), “El movimiento de estudiantes mexicanos no cambió los resultados electorales, pero influyó en ellos y estableció un contexto de exigencia ciudadana que no existía antes de su repentina aparición en mayo de 2012”, manifestación que se explica por el gran número de jóvenes conectados a Internet (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Uso de Internet por grupos de edad, 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), del INEGI (2018).

Sin embargo, desde 2012 hubo preocupación creciente en cada nuevo proceso electoral -2015 y 2018- por los modos de apropiación de las plataformas en línea, en particular, por el uso de cuentas automatizadas y la difusión de noticias falsas.

Un estudio de Bradshaw y Howard (2017), de la Universidad de Oxford, documentó nuevas estrategias, herramientas y técnicas de manipulación en medios sociales en veintiocho países. En México, rastreó la presencia de cibertropas gubernamentales dedicadas a acosar a periodistas en las plataformas socio digitales; el uso de cuentas automatizadas, o *bots* disfrazados, para enmascarar identidades e intereses; así como ataques para esparcir desinformación sobre asuntos públicos. Todo ello, tanto en el proceso electoral como durante la gestión de Enrique Peña Nieto.

A la par, uno de los fenómenos más interesantes en las elecciones de 2015 fue la promoción de candidaturas independientes mediante la difusión, por medios interactivos, de sus propuestas; fue el caso de Jaime Rodríguez, en Nuevo León. Pese a contar con menor financiamiento y acceso a medios de comunicación, el uso de marketing digital en redes sociales fue un factor copartícipe en el triunfo de este tipo de candidatos, lo que habla de la profesionalización de las campañas electorales orientadas a estrategias en línea (Berumen y Medellín 2015).

Un caso similar fue el triunfo de Pedro Kumamoto en 2015, candidato independiente al Congreso local del estado de Jalisco, de la mano del colectivo ciudadano Wikipolítica. Para Leetoy y Figueroa (2016, 59), “el valor de las redes sociales en su competencia con las instituciones, en este tipo de iniciativas ciudadanas, no es propiamente la organización social para el debilitamiento del Estado, sino apoyar comunicativamente a la sociedad civil y a la esfera pública”, con ventajas para el ensanchamiento del *ethos* conversacional y el discurso intertextual.

La elección de 2018 —en la que triunfó Andrés Manuel López Obrador, candidato de Morena— destacó por dos fenómenos: la verificación de noticias y el acompañamiento de la conversación pública por parte de las autoridades electorales.

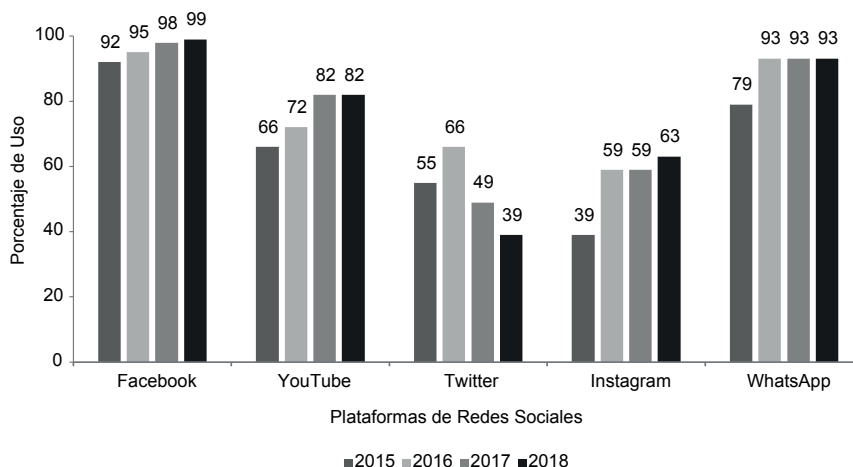
Lo primero se refiere a #Verificado2018, un esfuerzo periodístico de varios medios —entre otros, Animal Político, Newsweek en Español

y AJ+ Español, así como de organizaciones de la sociedad civil y universidades con el apoyo de Facebook, Google News Lab y Twitter—para verificar información y combatir noticias falsas (Verificado.mx 2018). La iniciativa respondía a la preocupación por sonados casos internacionales de 2016, como la votación del Brexit en el Reino Unido y el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos; en ambos, las redes sociales estuvieron constantemente bajo la mira.

Esta experiencia de verificación de noticias, según Noain-Sánchez, confirmó la hipótesis sobre cómo la correlación entre temas polémicos y desinformación, así como el “elevado número de noticias falsas referidas tanto a informaciones como a agentes clave para el proceso electoral” (Noain 2019, 110), representa un gran obstáculo para contar con una ciudadanía reflexiva y hábil que pudiera contextualizar la información eficazmente.

Sobre el segundo fenómeno, fue emblemática la participación de las autoridades electorales en la conversación pública mediante los debates presidenciales. El INE promovió, sobre todo en Twitter, el envío de preguntas acompañadas de etiquetas como #DebateINE, para que los periodistas eligieran las que harían a los candidatos durante el evento, además de transmitirlo en directo en varias plataformas y presentar en vivo información relativa a los tuits que participaban en la conversación sobre los encuentros con las etiquetas oficiales (INE 2018). Los esfuerzos de la autoridad electoral respondieron al uso cada vez más extendido de las plataformas de redes sociales (ver gráfica 3) y de teléfonos móviles, llamados inteligentes, calculado en 92 por ciento de las personas que se conectan a Internet (INEGI 2018).

Gráfica 3. Uso de las principales plataformas de redes sociales, 2015-2017
(Porcentajes con relación a las personas que se conectan a Internet)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asociación de Internet.mx (2019).

Alcances y desafíos de las nuevas arenas de comunicación política

Dicta una antigua consideración que la comunicación política “se revela como el factor organizativo de la irracionalidad política en un marco comunicacional” (Wolton 1992, 43) con los políticos, los periodistas y la opinión pública como actores clave.

El factor organizativo, diríase en clave cartográfica, es aquel que alude imaginariamente al mapa del espacio público; la irracionalidad política entendida como el conjunto de disputas orográficas por las representaciones y la toma de decisiones, mientras que el marco comunicacional sería la intersección de las arenas y territorios que conforman uno de los ejes en el que esas representaciones adquirirían su materialidad.

Para Gauthier, Gosselin y Mouchon (1998, 9), “los territorios y las arenas son conceptos fundamentales para desarrollar una metateorización de ciertos objetos, ciertos modelos y esquemas de explicación

propios de la comunicación política”. Los territorios, entendidos en términos de geografías o sectores, y las arenas como “el conjunto de los dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos” (1998, 10).

La consolidación de la web y los nuevos medios han producido un fenómeno que podemos llamar ‘comunicación en red’ o ‘comunicación posmasiva’. La emergencia de este modelo comunicativo no excluye el previo, ‘comunicación de masas’, sino que conviven en un modelo híbrido y tienden a relacionarse íntimamente, sobre todo cuando la brecha digital es considerable, como en México.

El nuevo enfoque implica retomar la complejidad del ecosistema de medios y considerar a la vez el protagonismo de espacios como las plataformas de redes sociales. Es decir, es indudable que la televisión, la radio y los periódicos (locales y nacionales) son y serán fuente de información para la gran mayoría de mexicanos, incluso para los que tienen acceso a Internet; sin embargo, en años recientes es evidente la tendencia a usar espacios de interacción reticular para comunicarse e informarse en línea.

Entre las principales características de esta comunicación en red destacan:

- a) Genera espacio público digital.
- b) Hay un entorno participativo.
- c) Las plataformas de redes sociales centralizan la conversación.
- d) Tiene como características la instantaneidad, hipertextualidad, interactividad y conectividad.
- e) Es abierta en el sentido de que todos los usuarios que así lo deseen pueden ingresar.
- f) Es dominada por empresas comerciales.
- g) A diferencia de la comunicación de masas, la jerarquía en la generación de mensajes ya no es vertical ni mucho menos horizontal, sino que la otorga una estructura en red de usuarios con diferentes grados de capital socio digital.

En términos generales, las plataformas de redes sociales son interfaces web privadas que ofrecen espacios aglutinantes de socialización hiper mediática bajo una propuesta arquitectónica en red que enlaza la identidad, los vínculos, la participación y la interacción de sus usuarios. Por su parte, las redes socio digitales son el conjunto de prácticas simbólicas socio-relacionales que escenifican los actores sociales en una estructura reticular a partir de la interacción dentro de las plataformas de redes sociales.

En el marco mediático análogo, las arenas eran definidas/concebidas alrededor de los formatos y posibilidades de medios de comunicación masiva. Uno de los elementos principales de la comunicación en red es la expansión a raíz de las nuevas interfaces computacionales: en el ciberespacio han emergido portales digitales, medios de redes sociales, páginas de Internet, sitios aglutinantes de información, aplicaciones utilitaristas, entre otras plataformas difusoras de información.

Los usuarios de estos nuevos espacios/dispositivos pueden ser cuentas de medios de comunicación y periodistas, pero es notorio el arribo, y en ocasiones protagonismo, de quienes previamente carecían de un espacio mediático tradicional.

Castells (2009, 88) plantea: “con la difusión de Internet, ha surgido una nueva forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes de muchos a muchos, en tiempo real o en un momento concreto, y con la posibilidad de usar la comunicación punto a punto, estando al alcance de su difusión en función de las características de la práctica comunicativa perseguida”; fenómeno conocido como auto comunicación de masas.

La evolución de las plataformas en línea ha transformado notoriamente la vida política en las sociedades contemporáneas. La discusión de los asuntos de interés general está mediada por entornos participativos y reticulares. Políticos, partidos e instituciones, por un lado; medios, periodistas y ciudadanos, por el otro, así como sectores de interés y actores profesionales e informales relacionados, no han podido escapar a esos cambios.

Si bien Internet en su conjunto puede ser entendido como un nuevo territorio geográfico con su particular espacio-temporalidad —un espacio de flujos y un tiempo atemporal de acuerdo con Castells (2009)— es en el territorio de las arenas, es decir las formas mediatizadas de

conjunciones y disyunciones políticas, donde ha calado hondo esta reconfiguración para los diferentes actores.

Si antes se trataba de debates televisados, periodismo de opinión, prensa comercial de masas, conferencias de prensa, programa de radio o televisión, ahora coexiste una retahíla de encuentros y confrontaciones menos definidas: un tema tendencia, un grupo de conversación, una publicación hipertextual, una transmisión en vivo, una discusión, un mensaje. En un fenómeno que a veces intersecta y otras innova, que a veces desecha y otras ensalza; las formas mediatizadas se han expandido hacia posibilidades cada vez más efímeras y difusas, pero no menos importantes para el espacio público, que las abarca como un conjunto de piezas que construyen sentido.

Ello ha impuesto exigencias inéditas a los políticos, sobre todo por lo que hace a su presencia cotidiana (sus cuentas en redes sociales, páginas personales), la interpelación directa, el escrutinio informal, la militancia replicadora y la demanda de contenido. Para los periodistas, la convergencia mediática, la multifuncionalidad, lo transmedia, las relaciones públicas teledirigidas, las versiones que interpelan y la instantaneidad de las redacciones han terminado por definirlos. En cuanto a la opinión pública, la lucha por ejercer influencia (Habermas 2005, 443) ya no es estructurada ni exclusivamente profesional o estadística, pues se desborda de contingencias, desde el comentario inmediato hasta la conversación masiva, las intrusiones estratégicas, el tono aficionado o el acompañamiento de aplicaciones, teléfonos e interfaces.

Como se vio en el recorrido histórico de la primera sección, los entornos en línea han traído consigo nuevos retos y vastas posibilidades. Se presentan como desafíos el desgarramiento de los patrones de comunicación vertical, la alevosía en las estrategias persuasivas, la desinformación y sobreinformación, y la interacción constante y directa entre actores individuales y colectivos. Aparecen como alcances nuevos formatos conversacionales, movilizaciones en red, acercamiento de actores sociales más amplios y estrategias para fomentar la equidad en el acceso a la información veraz.

Como señala Wolton (1992, 40-42), cinco puntos de interés destacan cuando se habla de comunicación política: 1) implica el intercambio y por lo tanto el reconocimiento del otro; 2) se debe encontrar la importancia de los actores detrás de los discursos; 3) existe autonomía

de las tres lógicas: política, información y comunicación; 4) la concepción de la comunicación política es fundamentalmente dinámica, y 5) la comunicación no sustituye a la política. Si bien estos apuntes persisten —pese al giro de la comunicación digital— hay lugar para nuevas consideraciones.

Howard y Hussain (2013) se preguntaron si el empoderamiento tecnológico de la sociedad, vía los medios digitales, los teléfonos inteligentes y las computadoras personales, ha traído consigo una cuarta ola de democratización. Como elemento de discusión debe considerarse que “la disponibilidad de espacios para enterarse de los asuntos públicos y cuestionarlos está contribuyendo a modificar tanto la dependencia que los ciudadanos han tenido respecto de los medios de comunicación convencionales, como la unilateralidad y parcialidad del discurso político tradicional” (Trejo 2016, 9).

Incluso, comienza a hablarse de un proceso de establecimiento de agenda pública que parte no de los medios de comunicación masiva, sino de los medios de redes sociales, conocido como *agenda trending* (Groshek y Groshek 2012); en particular, Twitter, por medio de modalidades técnico-comunicativas como la generación de temas tendencia (*trending topics*, TT), lo que diversifica los flujos de poder al emitir información y, en consecuencia, ensancha y pluraliza el espacio público.

En términos de política electoral, “los entornos 2.0 que permiten profundizar en el contacto entre candidatos y votantes son aún el futuro de la política” (Merodio 2009, 56); de ahí que sea “innegable el beneficio social que de las redes electrónicas se puede obtener. Una de sus novedades ha sido la de interconectar a la sociedad civil, constituyéndose en un espacio viable para el debate político, aun cuando sea un debate informal” (Strikovsky 2000).

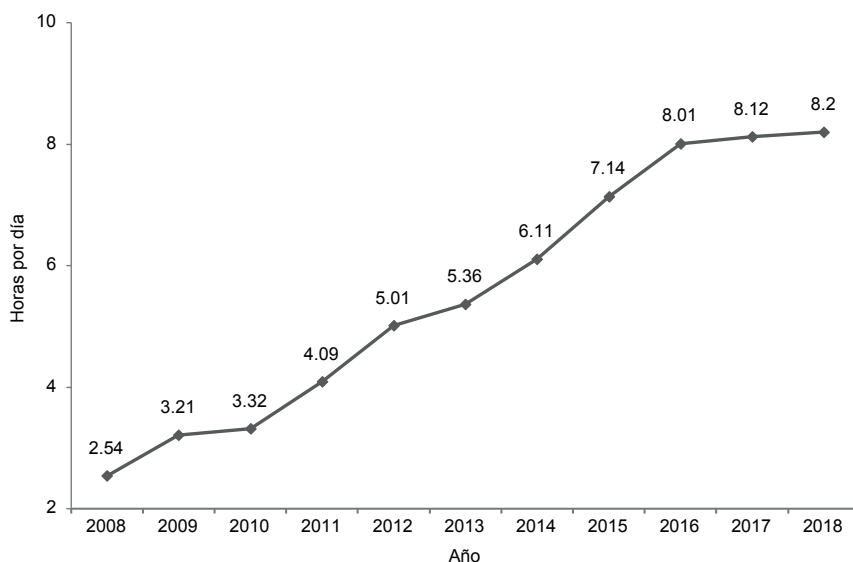
Papacharissi (2009) sugiere complejizar más el análisis del nuevo espacio público en la web caracterizándolo a partir de nuevos elementos que impulsan tangencialmente prácticas democráticas; aun cuando no fomenten por fuerza la conformación directa de una esfera pública, planteada por Habermas (1981) como un espacio en el que se debaten temas públicos mediante la deliberación racional y la construcción de acuerdos.

La especialista considera relevante entender, en primer lugar, que “un mayor acceso a la información otorgado por los medios en línea no incrementa directamente la participación política o un mayor compromiso cívico, ni siquiera la confianza en el proceso político” (Papa-charissi 2009, 234), sino que se trata de un espacio de conflictividad constante. Sin embargo, el espacio público generado por el ciberespacio no es menor; de hecho, es muy importante en términos políticos si se considera que “el espacio público es consubstancial a la existencia de la democracia [ya que] su principio organizativo está vinculado con la libertad de expresión” (Ferry y Wolton 1992).

Sin embargo, las plataformas de socialización en red no garantizan la generación de una cultura participativa; para ello se requiere acceso a esas tecnologías y la alfabetización digital correspondiente. Aunque es innegable que los ambientes digitales han generado un entorno participativo, es decir, un ambiente acondicionado en su arquitectura para interactuar y participar, las consecuencias han sido inesperadas. Toffler (1982) anticipaba un estado de “sobrecarga informativa”, conocido ahora también como “infoxicación” (Cornella 1996).

Dahlgren (2018) resume de manera amplia las consideraciones sobre el papel de la infraestructura digital para las democracias de hoy: por un lado, se ha afianzado el escepticismo sobre el potencial democratizador de las plataformas en línea, concediéndole exclusivamente beneficios en términos de fenómenos micro-sociales de participación política y en un pluralismo caótico que ha roto barreras de sedimentados discursos totalizadores, sin ofrecer total claridad sobre sus beneficios. Por el otro, los climas de opinión casi personalizados pueden atrapar a los ciudadanos en cámaras de ecos, auténticas burbujas ideológicas que los alejen de posiciones razonables o sustentadas en hechos, un aspecto preocupante en un momento en que la conexión a Internet es más frecuente y duradera (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Promedio de horas de conexión a Internet en México (por persona)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asociación de Internet.mx (2019).

Es decir, si bien la plataforma permite participar e interactuar, el vaivén en las interacciones es considerable. Se ha identificado que uno de los extremos más notorios de la convivencia en línea es la proliferación de grupos neofascistas y sus discursos de odio (Gerstenfeld, Grant y Chiang 2003), así como de escenarios polarizados donde las dinámicas de agresión son constantes en las discusiones políticas de los medios sociales (Sobkowicz y Sobkowicz 2010). Incluso existen cuestionamientos sobre si este fenómeno es una tendencia inherente a los algoritmos en estas plataformas en pos de la formación de comunidades (Jakubowicz 2018).

Acerca de las dinámicas para controlar la información difundida en redes sociales, Castells retoma el sofisticado ejemplo de Rusia, que

Está preparándose para la batalla del ciberespacio utilizando métodos semejantes a los que tan bien han funcionado con los medios de comunicación. 1) creando un entorno jurídico en el que la vigilancia sea legal y se ponga en práctica. 2) extendiendo la intimidación a través de castigos ejemplares ampliamente publicitados. 3) reclutando a los proveedores de servicios de internet y *webmasters* para actividades de vigilancia, haciéndoles responsables del contenido punible de

sus sitios web. 4) usando empresas estatales para comprar sitios web populares y asegurarse que sus directores mantienen los asuntos políticos bajo control. 5) el estado está respondiendo al desafío de las redes de comunicación libres interviniendo en los debates y comentarios en Internet a través de individuos a sueldo o topes del gobierno que se hacen pasar por blogueros independientes (2009, 363).

Regulación de las compañías de redes sociales

Las arenas políticas desarrolladas en Internet plantean avances y retrocesos para los sistemas democráticos contemporáneos. Ya se vio en la revisión histórica del inicio que, desde los años noventa, México ha mejorado gradualmente en términos de participación ciudadana y pluralidad de la opinión pública, en particular durante procesos electorales. Sin embargo, también se han evidenciado varios desafíos: la consolidación del *ethos* conversacional entre los diferentes actores de la comunicación política; una participación ciudadana más amplia y deliberativa; la proliferación de propaganda negra y campañas negativas; las nuevas estrategias, herramientas y técnicas de manipulación en medios sociales, como cuentas automatizadas, difusión de rumores, noticias falsas y desinformación, así como acoso contra rivales políticos y periodistas.

A esto se suman los retos de usar Internet identificados en el segundo apartado: la brecha digital aunada a desigualdades socioeconómicas que impiden el adecuado uso, acceso y apropiación de las tecnologías digitales; los fines comerciales de las empresas transnacionales involucradas en la convivencia en línea; el desborde de participación polarizada; los desafíos de la instantaneidad y lo efímero; la sobreinformación; la defensa de la libertad de expresión y de las libertades políticas en general; las cámaras de eco y las burbujas ideológicas reforzadas por sesgos algorítmicos; la tentación autoritaria de algunos gobiernos para controlar Internet, así como el aumento de los discursos de odio y la visibilización de posiciones de extrema derecha que implican amenazas para la vida pública (xenofobia, racismo, misoginia, protofascismo).

Muchos son desafíos de la llamada cultura de la conectividad (Van Dijck 2016), causante de fenómenos complejos que ningún tipo de regulación puede controlar de inmediato. Sin embargo, dentro de la maraña de preocupaciones, hay un tipo de asuntos político-electorales protagonizados por las plataformas de redes sociales que aparecen recurrentemente en variados contextos nacionales y que tienden a ser regulados desde diferentes enfoques.

Hay tres modelos generales de regulación de los espacios digitales, en específico de las plataformas de redes sociales: el regulado, el auto-regulado y el mixto, asociados por su espacio geográfico de aplicación a la Unión Europea, Estados Unidos y Latinoamérica, respectivamente (Arévalo Mutis et al. 2014). El primero es un paradigma fundado en normas de cumplimiento obligatorio; el segundo es más flexible pues su exigencia gira en torno a los campos sociales de los agentes involucrados, incluido el mercado; el tercero es una combinación de ambos.

Sin embargo, aunque esta clasificación nos da pistas iniciales para abordar la regulación en el entorno digital, el análisis en contextos nacionales particulares es importante para trascender la generalización. En México, donde se pensaría que impera el modelo mixto, es notable la ausencia de regulación sobre el uso de los espacios socio digitales en las campañas políticas, generalmente bajo la consigna de proteger la libertad de expresión.

Como apuntan Guerrero y Moreno (2017), si bien no hay rastro de legislación de espacios en línea empleados para el debate político y la propaganda electoral, el tema ha aparecido públicamente en variadas ocasiones (ver cuadro 1); el primer antecedente es de 2015: el TEPJF resolvió un procedimiento especial sancionador relacionado con la difusión de mensajes en Facebook de un candidato a gobernador, que resultó en la defensa de estos espacios como foros de plena libertad, un mecanismo idóneo para una sociedad mejor informada. Según los autores, tal resolución supuso un riesgo para la confianza en las instituciones, pues “en un ámbito en donde no hay regulación y donde es fácil crear sitios anónimos desde los cuales descalificar y calumniar, dentro de un contexto en el que es difícil dar el seguimiento adecuado a las acusaciones sobre posibles actos o vínculos ilegales de candidatos, los incentivos parecen tender a intensificar los ataques en estos espacios” (2017, 307-308).

Cuadro 1. Jurisprudencia vigente en materia de Internet y Redes Sociales (1997-2019)

Resolución	Clave	Resumen
Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas	19-2016	Las redes sociales como una extensión del ejercicio democrático, abierto y plural de la libertad de expresión. Cualquier postura que se adopte, debe de estar orientada a proteger estas libertades como un derecho humano a la libre expresión; por lo que no debe de haber limitaciones en la participación cívica y política de la ciudadanía en Internet.
Internet. Debe tomarse en cuenta sus particularidades para determinar infracciones respecto de mensajes difundidos por ese medio	17/2016	La libertad de expresión durante una contienda electoral debe de ser especialmente protegida. Por eso, es importante que al analizar conductas desde Internet sea a partir de un reconocimiento de las particularidades del medio. Internet es distinto de otros medios y estas diferencias deben de considerarse al analizar la información, debate y opiniones de los usuarios que tiene como consecuencia un mayor involucramiento del electorado.
Libertad de expresión. Presunción de espontaneidad en la difusión de mensajes en redes sociales	18-2016	La libertad de expresión de los usuarios de redes sociales debe de protegerse y extenderse en el debate político en estos medios. Los ciudadanos, como usuarios, tienen libertad de exteriorizar su opinión política y participación ciudadana con libertad a través de estos medios.
Competencia. En elecciones locales corresponde a las autoridades electorales de la entidad conocer de quejas o denuncias por propaganda en Internet	XLIII/2016	El INE tiene las facultades para investigar infracciones locales relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión, pero también puede ocurrir en Internet si se considera que hay una violación a principios de equidad e imparcialidad y se levanta una queja.
Veda electoral. Deben analizarse integralmente los mensajes difundidos por personas famosas en redes sociales para determinar si vulneran alguna prohibición legal	LXVIII/2016	Las publicaciones de personas con fama y seguidores en Internet a favor de un candidato o partido político gozan de presunción de espontaneidad, pero serán revisados por la autoridad competente para determinar que no sean parte de la estrategia de propaganda de algún partido o candidatos infringiendo la ley.
Veda electoral. Las prohibiciones impuestas durante esta etapa constituyen límites razonables a la libertad de expresión de los candidatos y abarcan los mensajes difundidos por Internet	LXX/2016	Durante la veda electoral, se advierte una prohibición de publicación de mensajes con la intención de extender una propaganda electoral en Internet y redes sociales para quienes ostenten una candidatura.

Continuación.

Resolución	Clave	Resumen
Propaganda electoral difundida en Internet. Es insuficiente la negativa del sujeto denunciado respecto de su autoría para descartar la responsabilidad por infracciones a la normativa electoral	LXXXII/2016	Para descartar la responsabilidad de una persona por difusión de propaganda no permitida durante periodo electoral será insuficiente que los denunciados como responsables lo nieguen. Si se emplea una imagen ajena o información a su nombre sin su consentimiento, se buscarán medios para evitar que la propaganda continúe y afecte lo dispuesto en la normativa electoral.
Información pública de carácter institucional. La contenida en portales de Internet y redes sociales, puede ser difundida durante campañas y veda electoral	XIII/2017	Toda información pública de carácter institucional sobre servicios que presta el gobierno puede difundirse por portales de Internet y redes sociales durante campañas y veda electorales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, que no haga referencia ni a candidatos ni a partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del TEPJF (2019)

Mismo razonamiento que aparece en la Jurisprudencia 19/2016 del Tribunal —relacionada con la libertad de expresión en redes sociales y el modo de analizar medidas que repercutan en ellas— en la cual se advierte que “las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios” (TEPJF 2016a).

El único caso en el cual se atribuyó responsabilidad por la comisión de un delito electoral en plataformas de redes sociales fue cuando el PVEM violó la veda electoral en los comicios de 2014-2015 al difundir propaganda política mediante las cuentas de Twitter de algunas figuras públicas (TEPJF 2016b).

Esto, por supuesto, plantea una dicotomía en términos regulatorios, pues

la imposición de deberes y responsabilidades generales en materia de monitoreo y control de contenidos a las redes sociales y otras plataformas resulta claramente contraproducente, en la medida en que abre la peligrosa puerta de la censura privada y el control corporativo de la esfera pública. Por otra parte, sin embargo, es claro que los poderes públicos deben plantearse determinados mecanismos de intervención que garanticen la vigencia mínima de una serie de principios

y valores en un espacio tan importante como el de las redes sociales y plataformas similares (Barata 2018).

Hasta ahora, la dicotomía se ha resuelto con una clara preferencia hacia el modelo estadounidense de autorregulación por parte de la autoridad electoral, la cual por ejemplo acordó públicamente con Facebook promover la participación ciudadana en los comicios presidenciales de 2018, en particular impartir “talleres para capacitar a los funcionarios del INE sobre el funcionamiento de Facebook y las mejores prácticas para la comunicación política de la plataforma”, así como la activación de iniciativas cívicas por parte de la plataforma como Megáfono Electoral y Elector Informado, y materiales para ayudar a detectar contenido de mala calidad en Internet (INE 2018).

De acuerdo con Morán y Valencia (2017), mientras las autoridades electorales adopten la postura flexible sobre Internet, como en el caso mexicano, solo se podrá intervenir en situaciones superiores determinadas por el marco legal imperante,

cuando se trate de contenidos y expresiones a favor de la guerra; odio nacional, racial o religioso que inciten a la violencia o cualquier otra acción delictiva similar contra cualquier persona o grupo de personas. O en su caso, en determinadas circunstancias, cuando vayan en contra de los derechos o la reputación de las demás personas, o de la protección a la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral pública” (167).

Un ejemplo de este tipo lo muestra el Procedimiento Especial Sancionador (TEPJE, 2018) mediante el cual se multa a una empresa por difundir una noticia falsa en el portal Wikinoticias.mx, considerada calumnia por parte del PRI en contra del candidato presidencial del PAN, Ricardo Anaya, quien supuestamente habría declinado en favor del candidato priista, José Antonio Meade.

A esto se suma que los ejemplos más recientes de intervención político-electoral en las plataformas de redes sociales exigen una propuesta normativa que vaya más allá de la fragmentación en posturas nacionales o modelos regionales; según un grupo de investigadores, “que el Derecho logre ofrecer soluciones eficaces a los problemas jurídicos surgidos del uso de las redes sociales virtuales, depende en primera instancia de la unificación de criterios internacionales y la

adopción, a través de tratados y acuerdos, de modelos, códigos de conducta e instrumentos jurídicos, que establezcan un marco de referencia para la solución de potenciales conflictos”. (Arévalo et al. 132).

Para ilustrar lo anterior, considérese finalmente el escándalo de la empresa Cambridge Analytica, acusada de obtener datos de usuarios de Facebook sin su consentimiento y usarlos para elaborar propaganda política personalizada. Ello, sin olvidar la difusión de noticias falsas, parte de la presunta injerencia rusa para favorecer la candidatura de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016.

Ante la masiva extracción de información, el fundador de la empresa, Mark Zuckerberg, junto con otros altos directivos de las compañías de redes sociales, han tenido que testificar ante el Congreso de Estados Unidos donde prometieron mejorar los mecanismos y las herramientas para identificar cuentas falsas y automatizadas (Guardian News 2018). Aunque es el modelo de autorregulación el que impera en Estados Unidos, eso no eximirá a Facebook de una multa multibillonaria (Romm 2019).

En Reino Unido, por su parte, la respuesta legislativa no fue tan sencilla. Un reporte conjunto del Comité de lo Digital, la Cultura, los Medios y el Deporte de la Cámara de los Comunes (House of Commons 2019), y un comité internacional que incluyó a otras nueve legislaturas nacionales, recomendó endurecer el marco regulatorio para este tipo de compañías, sobre todo durante periodos electorales. Entre las medidas propuestas destacan:

- Asumir responsabilidad legal por el contenido publicado por los usuarios que sea identificado como dañino.
- Establecer un Código de Ética obligatorio, vigilado por un órgano regulador independiente que tenga poderes estipulados para monitorear el contenido en línea, de la misma manera en que se ha regulado a las industrias de contenido fuera de línea. Se solicita considerar un gravamen a las mismas compañías para solventar la instancia reguladora.
- Este órgano podrá obtener cualquier tipo de información de las compañías de medios sociales, relevante para sus indagaciones; por ejemplo, a solicitud de un usuario individual podrá saber qué datos de ese usuario han sido retenidos. De igual modo, tendrá

acceso a los mecanismos y algoritmos de seguridad para asegurarse de que operan responsablemente.

- Los datos inferidos deben ser tratados como información personal en términos de ley, mientras que se debe extender la protección legal a la privacidad para incluir los modelos de inferencias sobre los usuarios, en particular durante campañas políticas.
- Transparentar por completo las campañas políticas en línea, incluyendo avisos continuos y claros de todos los contenidos pagados por razones políticas, incluidas fuente y anunciante.
- La publicidad política debe estar disponible en un repositorio de acceso público en el que se identifique quién paga los anuncios, qué organizaciones la avalan y a quién se le ha enviado en sus muros de publicaciones.
- Vigilar cualquier intromisión extranjera en comicios locales o nacionales.
- Habilitar herramientas para que los usuarios distingan entre periodismo de calidad e historias de organizaciones que están vinculadas a desinformación.

Conclusión

Las reflexiones derivadas del proceso de revisión contextual y de la transformación del sistema de medios hacia una comunicación política en entornos digitales apuntan hacia la necesidad de un cuestionamiento serio y complejo sobre la necesidad de legislar con mayor afán regulatorio a las compañías de redes sociales y de Internet en general.

El nuevo escenario de las arenas de la comunicación política ha traído consigo transformaciones evidentes tanto para los medios y periodistas, políticos y gobernantes, como para ciudadanos y actores sociales en general; y con ello una serie de desafíos que escapan a los límites de la legislación tradicional.

Si bien es necesario proteger la libertad de expresión en los espacios en línea, hay suficiente evidencia para pensar que las compañías de redes sociales se han vuelto arenas vulnerables para intervenciones antidemocráticas en las campañas político-electorales.

En México se ha seguido un modelo normativo basado en la autorregulación de las empresas de Internet en contextos electorales, aunque con precedentes clave en materia de jurisprudencia y sanciones por parte del Tribunal Electoral del Poder de la Federación. En el escenario internacional, por su parte, se vislumbran legislaciones concretas para poner límites a las tendencias de injerencia y manipulación de las plataformas de redes sociales por los riesgos políticos que conllevan.

Entre los temas hacia los que apunta la regulación están la desinformación, la propaganda automatizada y las noticias falsas, el rol de la mediación algorítmica, el resguardo y la privacidad de los datos de los usuarios y la transparencia de la mercadotecnia política en línea, además de la creación de una instancia reguladora que vigile y fiscalice a las corporaciones de Internet. ¶

Clientelismo electoral*

Ximena Mata Zenteno**

Clientelismo electoral es la entrega de prebendas, cargos públicos y presupuesto por parte de políticos y candidatos a cambio de apoyo político o económico; puede ser voluntario —mediante compra del voto— o involuntario —vía mecanismos de coacción— (Ugalde 2012). Otros lo definen como la relación de largo plazo entre un patrón y sus clientes basada en la reciprocidad de favores; en el ámbito político, es el intercambio directo del voto por dinero, bienes o servicios (Simpser 2017). En México, el clientelismo electoral se refiere generalmente a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, a cambio del sufragio por un partido.

En la literatura especializada, el clientelismo se define como “la oferta, promesa, o entrega de algún bien o servicio —o bien una amenaza o castigo— por parte de un agente de un partido político a uno o más ciudadanos, a cambio de apoyo político o de su voto” (Simpser 2017, 312). Esta será la acepción usada en el presente capítulo.

* Este capítulo forma parte del libro *Dinero Bajo la Mesa: financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*. Se reproduce con autorización del titular de los derechos.

** Consultora de Integralia. Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla y maestra en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Se especializa en temas de gobierno, políticas públicas, y anticorrupción. Fue asesora de asuntos políticos en la Misión de México ante la ONU y consultora externa para Transparency International.

Modalidades y delitos de clientelismo electoral

Hay varias modalidades de clientelismo electoral, entre ellas:

- *Comprar el voto*: ofrecer, prometer o entregar dinero, bienes o servicios a cambio del sufragio.
- *Coaccionar el voto*: amenazar, presionar, intimidar o violentar al elector para influir en el sentido de su decisión.
- *Inhibir el voto*: retener o comprar credenciales de elector para impedir que los electores voten; intimidar, amenazar o propagar miedo con el mismo fin.
- *Condicionar programas sociales*: amenazar con suspender algún programa social o beneficio oficial si no se vota a favor de determinado candidato o partido.
- *Entregar bienes o servicios públicos con fines electorales*: utilizar o destinar bienes o servicios públicos en beneficio —o perjuicio— de algún candidato o partido; o bien que su entrega se haga en actos masivos o de manera que afecte la equidad de la contienda.
- *Movilizar el voto*: transportar organizadamente a los votantes el día de la elección.
- *Acarrear el voto*: trasladar a los votantes a la casilla correspondiente para asegurarse de que voten.
- *Entregar artículos promocionales*: dar bienes materiales —de manera legal o ilegal— a los votantes para influir en el sentido de su voto. La ley prohíbe entregar bienes cuando: a) no están elaborados con material textil; b) quieren influenciar el sentido del voto por su atractivo económico o material, más que por las propuestas del candidato. Cabe destacar que, para la población más vulnerable, un utilitario legal —gorra, playera, sombrilla— puede modificar sus intenciones de voto.

El clientelismo no es ilegal por definición, aunque el término abarque algunas prácticas que sí lo son, como compra y coacción del voto o condicionamiento de programas sociales. Varias conductas, como movilizar electores, ofrecer desayunos o promover a un candidato con ciertos artículos utilitarios, están permitidas en la ley. De hecho, algunos

autores consideran que entregar artículos promocionales no constituye un intento de comprar el voto y, por lo tanto, no es clientelismo (Beltrán y Castro 2017). Esta conducta no viola la ley siempre y cuando los artículos promocionales entregados estén elaborados con material textil y tengan como objeto difundir la imagen y propuestas del candidato, (artículo 209, párrafos tercero y cuarto de la Legipe). Sin embargo, entregar cualquier material en el que se oferte un beneficio al elector está prohibido y sancionado (artículo 209, párrafo quinto, Legipe).

No obstante, esas conductas motivan actos ilegales cuando se fondean con recursos ilegales. De las más de 60 entrevistas con candidatos, operadores políticos, exfundionarios públicos, etc., que alimentaron este capítulo, se concluye que *buena parte del financiamiento ilegal de campaña se utiliza para fondear actividades clientelares, desde comprar el voto hasta pagar costosas estructuras partidistas*.

Si bien la ley no prevé la figura del clientelismo electoral como tal, las prácticas clientelares que encuadran en delitos electorales se encuentran especificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), y se consideran como tales por interferir con la libertad de elegir del votante y por socavar la legalidad y equidad de la contienda. La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), órgano desconcentrado de la Fiscalía General de la República, es la oficina encargada de combatir, perseguir, investigar y prevenir el clientelismo y otros delitos electorales.

Tabla 1. Conductas ilícitas relacionadas con el clientelismo electoral (2019)

Conducta ilícita	Artículo LGMDE
Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación (comprar el voto).	7, fracc. vii; 9, fracc. viii
Realizar por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado; induzca o ejerza presión sobre los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato; coaccione o amenace a sus subordinados (coaccionar el voto).	7, fracc. xvi; 8, fracc. vi; 9, fracc. i; 11, fracc. i
Recoger y/o retener credenciales para votar (inhibir el voto).	7, fracc. v y vi
Condicionar programas sociales.	11, fracc. ii

Continuación.

Conducta ilícita	Artículo LGMDE
Entregar bienes o servicios públicos al apoyo o al perjuicio de un candidato.	11, fracc. iii
Organizar la reunión o el transporte de votantes para influir en el sentido de su voto (acarrear votantes).	7, fracc. x
Solicitar evidencia del sentido del voto.	7, fracc. viii
Entregar artículos promocionales prohibidos por la ley.	209, párrafo quinto (Legipe)

Fuente: Elaboración propia con información de los informes anuales de la Fepade/FEDE y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Según la FEDE, de 2016 a abril de 2019 se presentaron 6,143 denuncias por delitos electorales; 2,327 (más de 30% del total) están relacionadas con clientelismo electoral (uno de cada tres).

Tabla 2. Denuncias por clientelismo electoral con base en la LGMDE, 2015-2018

Artículo	Fracción	Conducta	Año				Total	%
			2016	2017	2018	2019*		
7	V	Recoger credenciales para votar	91	63	22	3	179	7.69
	VI	Retener credenciales para votar	8	6	2	1	17	0.73
	VII	Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contra-prestación	721	243	209	53	1,226	52.69
	VIII	Solicitar u ordenar evidencia del sentido del voto	21	3	0	0	24	1.03
	X	Acarrear votantes	26	10	1	0	37	1.59
	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	47	56	76	3	182	7.82
8	VI	Inducir o ejercer presión en virtud de sus funciones para orientar el sentido del voto	1	1	0	0	2	0.09

Continuación.

Artículo	Fracción	Conducta	Año				Total	%
			2016	2017	2018	2019*		
9	I	Ejercer presión sobre los electores (tres días antes)	119	5	0	0	124	5.33
	II	Realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral	2	1	0	0	3	0.13
	VIII	Solicitar votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra, durante la etapa de preparación de la elección o durante la jornada electoral	16	8	7	1	32	1.38
11	I	Coaccionar o amenazar subordinados	52	16	7	1	76	3.27
	II	Condicionar la prestación de servicios públicos	153	60	30	4	247	10.61
	III	Destinar bienes o servicios por virtud de su cargo	49	93	28	8	178	7.65
Total			1,306	565	382	74	2,327	100

Fuente: Informe de actividades de la Fepade/FEDE 2016-2019.

* La información para 2019 corresponde a los meses de enero a abril.

En el periodo estudiado, la modalidad de clientelismo electoral más frecuente fue compra del voto (1,226 denuncias, 52.69% del total). Le siguió condicionar la prestación de servicios públicos (247, 10.61%) y realizar actos de temor o intimidación (182, 7.82%). Los datos evidencian que es en julio y agosto cuando se presentan más acusaciones, justo tras la celebración de los comicios y al iniciarse el periodo de impugnaciones. Cabe destacar que, en las elecciones de 2018, el número de acusaciones por posibles delitos electorales ascendió a 1,798, cifra menor a la de otros comicios presidenciales; por ejemplo, en 2012 —año comparable por ser la elección presidencial anterior— se presentaron 2,451.

A pesar de las denuncias presentadas, las determinaciones —forma de resolver una carpeta de investigación— de la otrora Fepade muestran la

impunidad en materia electoral. Datos proporcionados por ésta a México Evalúa muestran que, entre 2014 y 2017, la desaparecida Fepade decretó el no ejercicio de la acción penal en 35.2% de los casos, se abstuvo de investigar en 24% y decretó la incompetencia en 11.3% (México Evalúa 2018).

Tras la elección de Andrés Manuel López Obrador como presidente en 2018, se materializó su propuesta de elevar a delito grave el uso de programas sociales con fines electorales, componente clave del clientelismo. En diciembre de 2018, el Senado aprobó la reforma constitucional al artículo 19: se adicionan como delitos graves la corrupción (tratándose de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones), así como el uso de programas con fines electorales. Ambos ameritan ahora prisión preventiva.

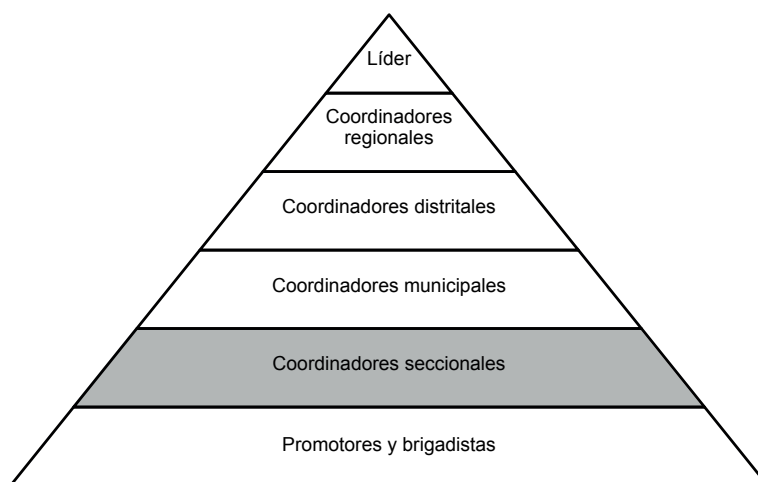
Evolución del clientelismo electoral

Durante la hegemonía del PRI en el siglo xx —cuando controlaba todas las áreas de la administración pública, incluida la encargada de organizar las elecciones, y los partidos de oposición no representaban riesgo alguno—, el clientelismo electoral servía para acercar el gobierno a la gente, hacer gestiones sociales y movilizar a los votantes el día de la elección. No se practicaba, como ahora, a modo de estrategia de competencia electoral para captar más votos a cualquier costo.

El actual modelo de clientelismo electoral surgió a principios de los años noventa, cuando el PRI, bajo la presidencia de Luis Donaldo Colosio (1950-1994), creó el Plan Nacional Electoral, el primero en su tipo, que contenía una estrategia de organización y operación territorial para captar nuevos electores. Además, se diseñó la estructura de promoción electoral aún vigente. La organización piramidal, de tipo militar, cuenta con varios niveles de operación, empezando por colonia, sección electoral (unidad de medida dentro de cada entidad compuesta por hasta tres mil electores), municipio, distrito y región. En la cima se encuentra el líder del partido o de la campaña de que se trate. En el modelo priísta, el nivel seccional es el más importante; se dice que el partido tricolor es el único que tiene presencia en las 68,436 secciones

existentes en el país, aunque las elecciones de 2018 mostraron que su organización y presencia es replicable.

Figura 1. Estructura piramidal de promoción del voto diseñada por el PRI a principios de los años noventa del siglo XX



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Algunos entrevistados consideran que el modelo piramidal es el cambio más significativo en términos de estrategia electoral después de 1988. Ese año, el partido enfrentó la primera elección competitiva de la época moderna, en la que libró una intensa competencia con el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, lo que lo obligó a modernizar su estrategia para asegurar su permanencia en el gobierno. En elecciones sucesivas, el PRI comprobaría el éxito del ajuste: en las federales de 1991 (renovación parcial del Senado y la Cámara de diputados) obtuvo 31 de las 32 senadurías en juego por mayoría relativa y 320 de las 500 curules en la cámara baja, 58 lugares más que en 1988 en la Cámara de Diputados. En el ámbito local, destaca la elección del Estado de México de 1993, en la que el priísta Emilio Chuayffet obtuvo el triunfo con 62% de los votos.

Otro cambio importante en la operación clientelar surgió después de que el PRI perdió por primera vez la presidencia de la República (2000). Los encargados de promover el voto, hasta entonces voluntarios,

comenzaron a cobrar por su participación ante la incertidumbre de si pudiesen ser recompensados con puestos en el gobierno. Surgieron también los intermediarios entre promotores y partido, conocidos como *brokers*: líderes comunitarios que ofrecen el apoyo de sus promotores para conseguir cierto número de votos a cambio de pagos para cada uno.

Varios testimonios recabados para esta investigación confirman el cambio en la forma de hacer campaña: el viejo clientelismo transitó a un sistema profesional de estructuras contratadas para fines electorales. Los demás partidos emularon al PRI y armaron sus propios esquemas piramidales de promoción del voto, de tal forma que actualmente todos los partidos cuentan con alguno (parecido al priísta).

A pesar de las similitudes, cada partido elige estratégicamente sus zonas de operación. Según algunos entrevistados, las prácticas clientelares se intensifican en demarcaciones de competencia cerrada, es decir, donde la diferencia entre el puntero y el segundo lugar en la elección es menor a cinco puntos porcentuales. Por otro lado, ahí donde el partido tiene muy pocas o nulas posibilidades de ganar es común que se utilicen sólo los recursos públicos destinados para propaganda y que no se busquen otros adicionales para estructuras que compren, movilicen o inhiban el voto, puesto que, lejos de ser una inversión, sería una pérdida de dinero. Ése es el caso de la Ciudad de México para el PAN o el PRI, o algunos estados del norte para el PRD y Morena.

Causas del clientelismo y de su crecimiento

El clientelismo electoral se ha revelado como una herramienta eficaz para aumentar las probabilidades de ganar una elección, lo que explica su práctica intensiva en años recientes. Su eficacia depende de varios factores: grado de competencia en la elección, número de contendientes, dimensión de las estructuras clientelares de cada partido y contexto político. Varios operadores entrevistados aseguran que el dinero invertido en prácticas clientelares puede hacer la diferencia entre ganar o perder una elección muy competida. Así, la situación actual

de mayor competencia entre partidos explica en parte el aumento del clientelismo.

Otro factor que ayudó a incrementarlo fue la reforma electoral de 1996, que reguló el financiamiento público y lo aumentó considerablemente para todos los partidos. En la época hegemónica del PRI, la oposición carecía de recursos suficientes para destinar a la organización clientelar como la que usaba el partido dominante; además le resultaba ineficiente gastar en una campaña con tan pocas probabilidades de ganar. No obstante, después de aquella reforma electoral, con más recursos disponibles, la oposición pudo invertir en campañas mediáticas y fortalecer las estructuras de operación electoral que, como se ha dicho, emularon del PRI, y poco a poco comenzaron a ganar cargos de elección popular.

Una causa adicional es la desigualdad social del país. En zonas rurales y marginadas socioeconómicamente, la probabilidad de intercambiar el voto por una dádiva es mayor. James Scott explica que los pobres son “la clientela en masa de las estructuras”, siempre dispuestos a recibir toda clase de dádivas, favores, servicios y dinero (Scott 1969, 1150). El PRI, partido con mayor penetración social, ha aprovechado esta situación para construir sus principales bases de apoyo en esas zonas, en las que emplea prácticas clientelares como condicionar los programas sociales o movilizar electores el día de la jornada. Por otro lado, la población en zonas urbanas es menos propensa a ceder a la compra del voto o al acarreo dado que, en general, asiste a votar de manera individual, y no en grupo, como en áreas rurales.

Por otra parte, cuestiones culturales y antropológicas explican por qué el elector acepta participar en intercambios clientelares. Algunos consideran que es “su única oportunidad para beneficiarse de la clase política”, porque después el gobierno se olvida de ellos; otros ven las campañas como la ocasión para construir su patrimonio. Por ejemplo, un testimonio recabado para esta investigación refiere que, en una comunidad rural de Oaxaca, el único cuarto de concreto en la casa de un poblador “fue el resultado de 18 años de campañas electorales”.

El elector que acepta una dádiva no siempre entrega su apoyo político, es decir, puede votar por alguien más. De hecho, una famosa frase del PAN, ahora utilizada por otros partidos, reza “toma lo que te dan, pero vota por el PAN”; Morena, por ejemplo, invita a los ciudadanos

a aceptar los regalos que ofrecen otras fuerzas, pero “a la hora de la hora, toma tu voto”.

Un factor por analizar es la reciprocidad que los electores reconocen para con el candidato o partido político que les ofreció un regalo. En algunos casos, el elector-cliente se siente en deuda con el partido-patrón y ofrece voluntariamente su voto. En otros, no advierte compromiso alguno y, a pesar de aceptar la dádiva, vota por el candidato de su preferencia. Por ello, como se verá más adelante, la eficacia del clientelismo es limitada y difícil de medir.

Otra razón que explica el aumento del clientelismo es que resulta un buen negocio para operadores políticos y donadores de campaña. Los primeros —intermediarios y promotores que conforman las estructuras clientelares— cobran cada vez más por un trabajo que antes era gratuito: si los partidos contaban con grupos de voluntarios (entre militantes y simpatizantes) que alentaban el sufragio, ahora se habla de “mercenarios electorales” que ofrecen sus servicios al mejor postor.

Además, su trabajo requiere manejar mucho dinero en efectivo que es imposible de rastrear y difícil de verificar. Por ejemplo, un intermediario que ofrece al candidato cierto número de votos cobra el sueldo de los promotores más el dinero que se ofrece a cada elector para comprar su voto. Para el candidato es imposible saber si el recurso llegó a su destino final. Varios entrevistados coinciden en que “el dinero no baja” porque en ocasiones se queda en los bolsillos de los intermediarios, quienes aprovechan para enriquecerse. De hecho, en el medio se dice que “campaña que no da para rancho no es campaña”. No obstante, la práctica está tan generalizada que los partidos que optan por no pagar a sus operadores corren el riesgo de que otras fuerzas políticas “compren” su voluntad.

Los donadores de fondos para las campañas, por su parte, consideran atractivo el clientelismo porque es una estrategia para aumentar las posibilidades de triunfo y, por ende, de asegurar el retorno de su inversión. Dado que su apoyo se realiza a menudo en efectivo, es válido asumir que se utiliza en parte para prácticas clientelares. Mientras la compra, la coacción y la movilización del voto sirvan para proteger su inversión, esas tácticas seguirán proliferando. Asimismo, los partidos continuarán endeudándose con los inversionistas porque saben que, una vez en el poder, podrán devolverles el favor mediante contratos de

obra pública o permisos y concesiones. La impunidad asociada es uno de los principales incentivos para que los particulares sigan invirtiendo en las cada vez más costosas campañas electorales.

Incidencia del clientelismo

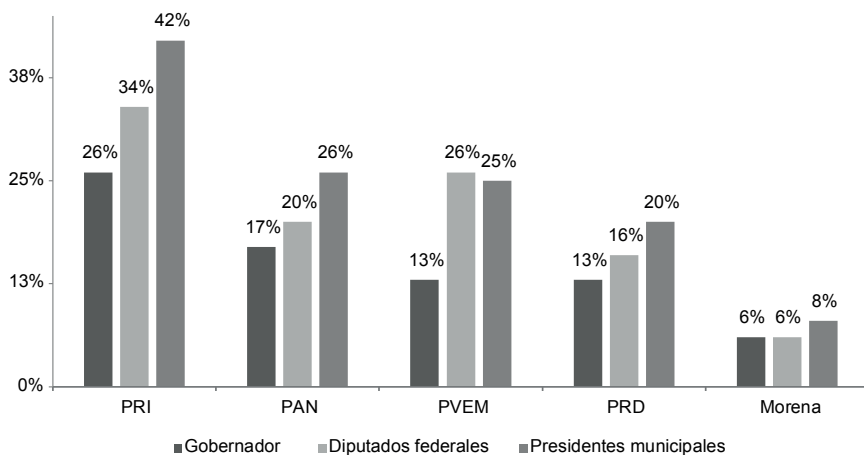
Entre las modalidades de clientelismo antes descritas, las más comunes son promover, movilizar, inhibir y comprar el voto. Sobre esta última, vale la siguiente reflexión: la compra de votos —directa, indirecta, mediante dádivas o dinero en efectivo— es una práctica comúnmente (mal) entendida como una transacción simple de un bien a cambio del sufragio. Sin embargo, en la realidad no hay tal transacción, puesto que el elector no puede “entregar” su voto, sino sólo prometerlo, casi sin verificación de que haya cumplido. Así, la compra del voto es más bien un intento de compra, o persuasión del voto, utilizando regalos y dinero; a diferencia de esta práctica, la de persuadir el voto con propaganda no se considera como su compra, aunque algunos estudios sobre clientelismo las mezclen.

Publicaciones recientes tratan de evaluar la incidencia de la compra del voto en México. Por ejemplo, el *Informe 2017* del Latinobarómetro muestra que 48% de los mexicanos dijo haber visto a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en la campaña electoral más reciente —sin distinguir entre propaganda o intento de compra del voto—. Por su parte, la Séptima Encuesta Nacional Electoral (SENE 2015), levantada durante el proceso electoral de 2015, reporta que, durante las elecciones a gobernador, 41% de los encuestados dijo haber recibido algún regalo o ayuda de algún instituto político, mientras que 57% declaró haber atestiguado esta práctica (Beltrán y Castro 2015). Esta medición también mezcló la entrega de utilitarios legales, como playeras y gorras, que se utilizan como propaganda, con la oferta de dádivas y dinero para incidir en el voto.

En la misma encuesta, el PRI fue identificado como el que repartió más regalos (26%) en elecciones a gobernador, seguido por el PAN (17%) y por el PVEM y PRD (ambos, 13%). En el promedio nacional, considerando elecciones municipales, estatales y federales, el PRI y el

PVEM fueron los que más incurrieron en estas prácticas (34% y 26%, respectivamente). En zonas rurales, la gente que refirió haberse quedado con lo que el PRI ofrecía aumenta de 34% a 42%; para el PVEM sube de 26% a 30%, lo que habla de una estrategia enfocada especialmente en secciones cuyos electores son más proclives a vender su voto.

Gráfica 1. Reparto de regalos por partido político y tipo de elección, 2015



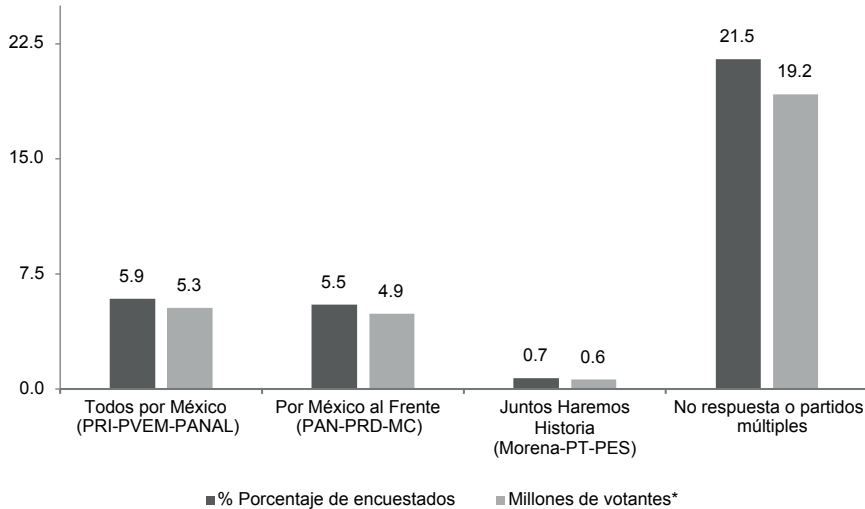
Fuente: Encuesta poselectoral nacional (SENE 2015).

En 2018, Data Opinión Pública y Mercados y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza publicaron una encuesta nacional sobre intento de compra del voto durante el mes previo a la elección de ese año. En sus resultados encontraron que a 33% de los encuestados le ofrecieron comprar su voto. Es importante señalar que ese porcentaje puede estar subestimado dado que la encuesta no incluye los reportes de compra del voto del día de la elección que, de acuerdo con la organización Democracia Sin Pobreza, aumentaron considerablemente.

La encuesta revela que en 17.6% de los casos se les pedía votar por algún candidato en específico, mientras que 2.5% de los encuestados dijo que la oferta era a cambio de su credencial. Si se toma la muestra como representativa a escala nacional, serían 2.3 millones de votantes los que “vendieron” su credencial, por lo que quedaron imposibilitados para votar. Siguiendo la tendencia de años anteriores, la encuesta de 2018 muestra que, del 33% que dijo haber recibido una oferta de

compra del voto, 5.9% fue por parte de la coalición del PRI-PVEM-Panal; 5.5% de la coalición del PAN-PRD-MC, y sólo 0.7% de la coalición de Morena-PT-PES. El 21.5% de los encuestados decidió no contestar.

Gráfica 2. Reparto de regalos por coalición, elección federal 2018

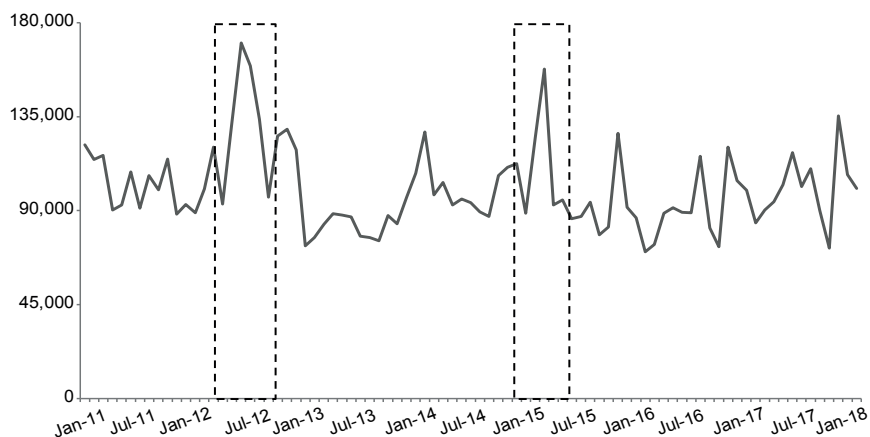


Fuente: Encuesta nacional realizada por Data OPM patrocinada por Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. Muestra: 1,253 ciudadanos. Fecha de levantamiento: entre el 6 y 26 de junio de 2018.

* Si se toma la encuesta como representativa de la lista nominal (89,123,355), n=1,253.

El regalo más común, después de gorras y playeras, es la despensa. Se obsequian también tarjetas de descuento o monederos electrónicos, tinacos, materiales de construcción, útiles escolares, electrodomésticos e incluso dinero en efectivo. La oferta incluye servicios oculares y dentales, así como la inscripción a programas sociales. Cada campaña utiliza estrategias diferentes para repartir dádivas. El fenómeno queda más claro al estudiar, por ejemplo, el comportamiento de las ventas mensuales de tinacos en el país: entre 2011 y 2018, los dos picos más importantes de la actividad ocurren a mediados de 2012 y 2015, es decir, cerca de las elecciones federales.

Gráfica 3. Tinacos vendidos mensualmente en México, 2011-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (ENIM) del INEGI.

Si bien esta relación no implica causalidad directa, sí resulta sugerente por la diversidad de medios que los políticos usan para intentar incidir en el voto de los ciudadanos: por ejemplo, se estima que 9.1 millones de electores recibió algún regalo, servicio o favor en 2018 por parte de un partido político durante las campañas (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza 2018).

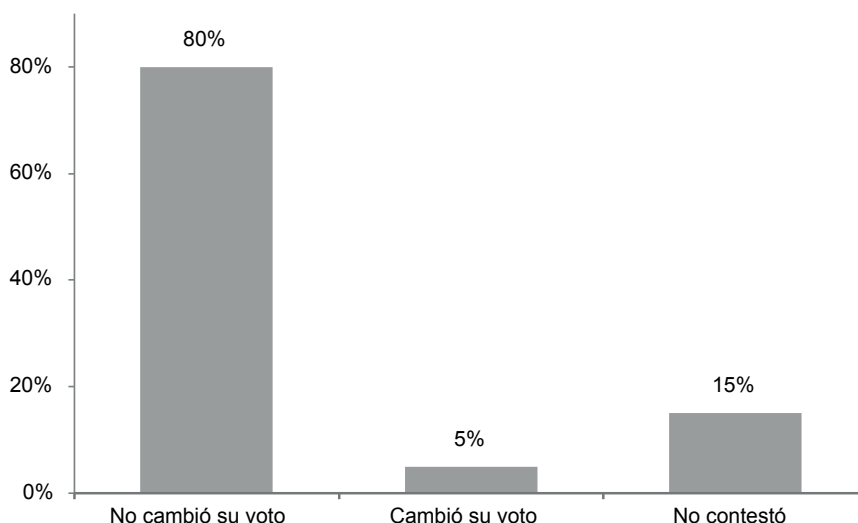
Es preciso distinguir entre propaganda y clientelismo, ya que la mayoría de los artículos que se reparten son mera propaganda política y no instrumentos de compra de voto. Por ejemplo, la encuesta levantada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2012, que excluye las actividades de propaganda y se concentra en los intentos de compra del voto, revela que 14.3% de los entrevistados dijo haber recibido la oferta de algún bien o servicio a cambio del voto en aquella elección; 5% declaró haber sido obligado a votar por determinado candidato. Ambos datos sugieren que 19.3% de la población estuvo sujeta a intentos de compra y coacción del voto. Kenneth Greene (2017) muestra datos similares al revelar que, en la misma elección, 21.2% del electorado recibió algo que tenía la intención de influir en su voto. Cabe señalar que hay problemas metodológicos en el levantamiento de estas encuestas: preguntar directamente al entrevistado si vendió su voto puede sesgar la respuesta; además, al

tratarse de una conducta castigada por la ley, los encuestados tienden a mentir. Por lo tanto, los datos presentados deben tomarse como meras estimaciones.

Eficacia del clientelismo

Los cálculos de incidencia son insuficientes para conocer la efectividad de las prácticas clientelares. Que el voto sea libre y secreto dificulta a los partidos comprobar que sus promovidos votaron en su favor y, con ello, asegurarse de la eficacia del clientelismo. Un estudio realizado por Parametría, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2012 mostró que a uno de cada diez mexicanos (13%) le ofrecieron despensas a cambio de su sufragio; de ese universo, sólo 5% cambió el sentido de su voto (15% no contestó y 80% escogió al partido o candidato de su preferencia). Quienes modificaron su decisión por recibir algo aumentaron según lo entregado: 14% cambió si eran despensas, 20% si eran materiales de construcción y 28% cuando se trataba de acceso a programas sociales (Ugalde y Rivera 2013, 143-144). Resultados similares se observaron en la elección de 2018, en la que, según la encuesta levantada por Data OPM y Acción Ciudadana Contra la Pobreza, 79% de los encuestados dijo que no le causaría ningún problema aceptar un regalo de un partido a cambio del voto, sin por ello sufragar necesariamente por ese partido.

Gráfica 4. Personas que recibieron la oferta de una despensa y cambiaron el sentido de su voto, 2012 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Parametría, Flasco y PNUD.

Otro estudio de caso, presentado por Lauro Mercado, muestra que la eficacia del clientelismo en una elección a diputado local en 2014 habría sido cercana a 15%, mucho menos de lo que los operadores de tierra atribuyen a la práctica (30%) (Mercado 2014). Por su parte, Kenneth Greene asegura que la eficacia del clientelismo como intento de compra del voto es prácticamente nula, al demostrar que en la elección presidencial de 2012 esta práctica tuvo un efecto menor a 1% en el resultado final (Greene 2017). Greene utilizó la metodología denominada *the item count technique*, o experimento de lista, para mitigar el efecto que tiene en las mediciones que los encuestados mientan, dado que la compra de votos es una conducta castigada por la ley.¹

¹ El experimento funciona de la siguiente manera: todos los encuestados son asignados de forma aleatoria a un grupo de tratamiento o a un grupo de control. A los incluidos en el grupo de control se les muestra una lista que contiene tres actividades de campaña; mientras que a los del grupo de tratamiento se les muestra otra lista, que incluye las mismas tres opciones más una actividad adicional relacionada con la compra de votos. Luego se le pide a los encuestados (de ambos grupos) que mencionen el número de actividades en las que han participado, sin decir en cuáles. Debido a que los encuestados están asignados de forma aleatoria a los grupos, se espera que los dos sean idénticos tanto en características observables como no observables. Como consecuencia, la estimación de la proporción de encuestados que estuvieron involucrados

No obstante, los partidos han ideado maneras de evaluar la eficacia de sus estructuras piramidales. Por ejemplo, los promotores utilizan a “niños halcón”, quienes acompañan al votante a la casilla para asegurarse de que tache el logotipo “correcto”. Otra estratagema es el “carrusel”: un votante introduce en la urna una papeleta falsa y se lleva la verdadera para que personal del partido la marque a conveniencia; luego otro votante acude a la urna y deposita la que ya está llenada, mientras saca otra en blanco para continuar con el procedimiento. Una variante es el “carrusel virtual”: tomar una fotografía a la boleta con la marca a favor del partido correspondiente.

Por su parte, los coordinadores seccionales capacitan a los representantes de casilla para que pasen lista de los promotores y sus promovidos. Además, supervisan que los promotores y representantes de casilla cumplan con sus metas a cambio de “bonos de éxito”: dinero en efectivo, puestos en el gobierno o candidaturas en la siguiente elección. Por el contrario, cuando el resultado final en una casilla o sección se aleja de su votación histórica o de la votación prometida, el partido puede negar a los operadores el pago o cargo prometido.

Según los testimonios recogidos, la práctica clientelar más eficaz es inhibir el voto: si bien recolectar credenciales de elector no suma sufragios, sí garantiza que no vayan a algún contrincante; de ahí que sea mejor inversión, pues intentar comprar el voto conlleva el riesgo de que el vendedor no cumpla con la transacción.

Estrategia de operación clientelar

Cualquier modalidad de clientelismo requiere una estrategia bien diseñada. La variante más antigua —ya casi obsoleta— consiste en enfocarse en las secciones electorales más grandes, pues dan más votos. Hoy, las estrategias se diseñan en despachos de consultoría política; además de costosas, están focalizadas en las secciones electorales y zonas geográficas en las que el partido puede incidir con mayor efectividad.

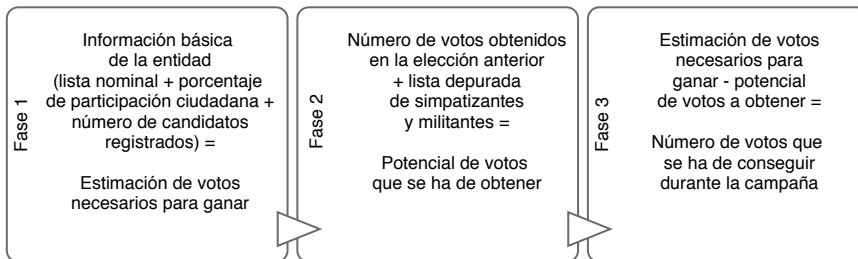
en la compra de votos se puede obtener comparando el número de elementos mencionados por los encuestados pertenecientes a cada grupo.

Para armar la estrategia, los consultores, junto con los operadores políticos, parten de la información básica de una entidad, como la lista nominal desagregada por género y por condición socioeconómica; el porcentaje de participación ciudadana y el número de votos obtenidos en la elección anterior; la relación actualizada de militantes y simpatizantes del partido. Con esos datos, se estima la votación total necesaria para ganar, así como el número de sufragios que, en su caso, falta conseguir.

Este último se obtiene de restar el voto duro —el mínimo garantizado por el partido— a la votación necesaria para ganar. Para estimar el voto duro se elabora un padrón preliminar de votantes potenciales a partir de los resultados que haya conseguido el partido en la elección previa. Se procede entonces a depurarlo y a realizar un primer ejercicio de promoción del voto. Dado que algunas personas cambian de preferencia y otras ya no viven en la dirección registrada, el grupo seleccionado inicialmente tiende a disminuir.

En cualquier caso, la estrategia consiste en sumar al voto duro los adeptos necesarios para ganar; esos votos se buscarán en el “mercado en disputa”, que son los indecisos y los votos blandos tanto del partido como de la oposición; estos electores son los más propensos a cambiar su decisión. El modo es mandar a los promotores a que consigan esos votos, ya sea convenciendo a integrantes de su círculo cercano (familiares y amigos) o utilizando tácticas clientelares como la compra, la coacción y la movilización del voto.

**Figura 2. Ejemplo de estrategia electoral
para determinar el número de votos que se ha de
conseguir durante la campaña para obtener el triunfo**



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

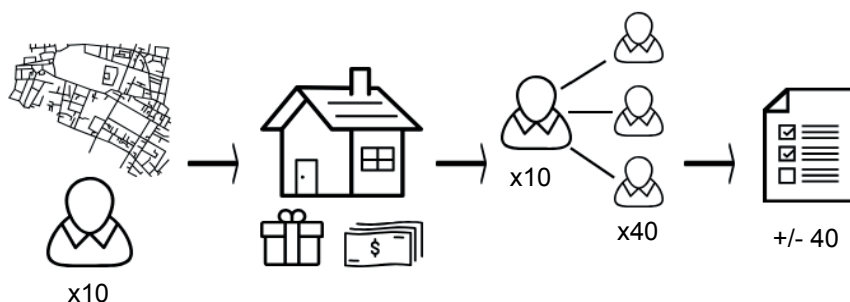
Cabe anotar que esta estrategia la utilizan los partidos que pretenden ganar la elección. Los partidos pequeños, difícilmente triunfadores por sí solos, optan por otros caminos, según su meta. En ocasiones ofrecen el apoyo de sus bases a un contendiente más fuerte para formar una coalición; en otras, tratan de conseguir el mayor número posible de sufragios, para así fragmentar el voto y, con ello, beneficiar o perjudicar a los rivales. En otras más simplemente buscan mantener el registro legal alcanzando el umbral de votos que exige la ley.

Los mecanismos de operación clientelar

La promoción, movilización, compra e inhibición del voto, modalidades más comunes del clientelismo, operan en diferentes momentos de la campaña, por lo que es preciso distinguir sus mecanismos de operación en función del tiempo. Para un mejor análisis, vale separar la contienda en dos etapas: 1) promoción (antes y durante la campaña); 2) operación (jornada electoral).

La práctica clientelar por excelencia durante la primera etapa es promover el voto. Consiste en ir casa por casa convenciendo a la gente de votar por el candidato o partido en cuestión. Los promotores, contratados al menos para los tres meses de campaña, se dividen, como mínimo, en diez por sección electoral para hacer visitas, en las cuales ofrecen propaganda, regalos y transporte el día de la jornada, además de hacer gestiones sociales para convencer al elector. Según algunos testimonios, cada facilitador se compromete a conseguir entre veinte y cuarenta votos; un operador entrevistado puntualizó que el número de promovidos no debe superar treinta y seis, de otro modo el promotor perdería la capacidad de movilizarlos y le sería más difícil llevar un control. Quienes después de las visitas manifiestan su afinidad por el partido se consideran como promovidos y se integran a una lista que se utilizará para facilitar su movilización el día de la jornada.

Figura 3. Estrategia de promoción del voto en la sección electoral



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Otra modalidad que se mezcla con la promoción del voto es la compra indirecta de este mediante dádivas y regalos. Aunque durante la campaña es infrecuente la compra directa con dinero en efectivo, reservada para otro momento, sí se ofrecen, por ejemplo, despensas, electrodomésticos o tinacos para generar simpatía en el elector e influir en su decisión. Operadores políticos entrevistados aseguran que para hacer más efectiva esta práctica, las visitas y dádivas deben darse más de una ocasión. Otra forma de comprar indirectamente el voto es la red de abasto, empleada en entidades como Coahuila: una organización de señoras para comprar despensas a precios muy bajos —subsidadas por el partido o el gobierno— y generar así lealtad entre las amas de casa y el candidato.

Una modalidad menos utilizada es la coacción del voto, es decir, amenazar o castigar a quien no otorgue su apoyo político o su sufragio. En entidades con mayor presencia del crimen organizado, las fuerzas políticas ejercen presión en el electorado mediante advertencias de los daños que ocurrirían si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso que comprar el voto, por lo que grupos criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

En la etapa de operación, durante la jornada electoral, las modalidades más comunes de clientelismo son movilizar, comprar e inhibir el voto. Con base en las listas de promovidos durante la campaña, las estructuras del partido y grupos afines se encargan de llevar a los electores a la casilla más cercana. Según un entrevistado, el PRI utiliza grupos

de taxistas a los que contrata por todo el día —por lo menos un taxi por sección electoral— para movilizar a los promovidos; el PAN confía en que sus electores irán a votar por su cuenta, pero les da seguimiento vía telefónica, o bien usan casas de simpatizantes para reunir a varios votantes y caminar hacia la casilla asignada; el PRD, por su parte, emplea automóviles o camiones contratados para movilizar a sus adeptos.

La estrategia de movilización más efectiva, según otro testimonio, es la que involucra taxistas, porque se les amenaza con retirarles la placa en caso de incumplir; en cambio, choferes particulares contratados para ese fin pueden quedarse con el dinero y no dar el servicio. En todos los casos, es común que antes o después de votar trasladen a los electores a casas “amigas” donde se les ofrece el desayuno, estrategia conocida como “operación tamal” (Mercado 2014, 260).

Según varios testimonios, la compra directa del voto con dinero en efectivo se da el día mismo de la elección. Algunos aseguran que ocurre después de la una de la tarde, cuando la mayoría de los electores ya salió a votar, y los operadores “compran lo que queda”. Uno de ellos reveló que la práctica “se ha prostituido tanto” que son los mismos ciudadanos los que exigen dinero a cambio del voto. Otro modo es comprar a líderes que representan potencialmente varios votos para que influyan en la decisión de su gente.

La estrategia de contención o inhibición del voto se da durante el fin de semana de la elección: los operadores se encargan de comprar credenciales de elector antes del domingo para asegurarse de que esas personas no salgan a votar durante la jornada. Esta práctica se focaliza en secciones electorales que el partido considera perdidas; de acuerdo con un operador entrevistado, para que surta efecto deben comprarse aproximadamente mil credenciales por sección electoral, partiendo de que cada una tiene hasta tres mil electores. Cabe destacar que esta práctica, no obstante que ha ido en aumento, se presta a la simulación: hay electores que clonan su tarjeta varias veces para venderla a operadores y votan por el candidato de su preferencia.

Según varios testimonios, estas prácticas clientelares operan con mayor frecuencia cuando la elección es cerrada, esto es, cuando el margen entre el puntero y el segundo lugar es menor a cinco puntos porcentuales. Si la diferencia es mayor, “no conviene invertir” en comprar votos o credenciales, porque difícilmente se logrará darle la vuelta

al resultado y se perderá mucho dinero. Para ejemplificar lo anterior, un entrevistado reveló que, en una entidad del sureste en la que la diferencia entre candidatos era de diez puntos, el partido en segundo lugar dejó de gastar entre cien y ciento cincuenta millones de pesos destinados al día de la jornada para actividades clientelares.

Las estructuras clientelares

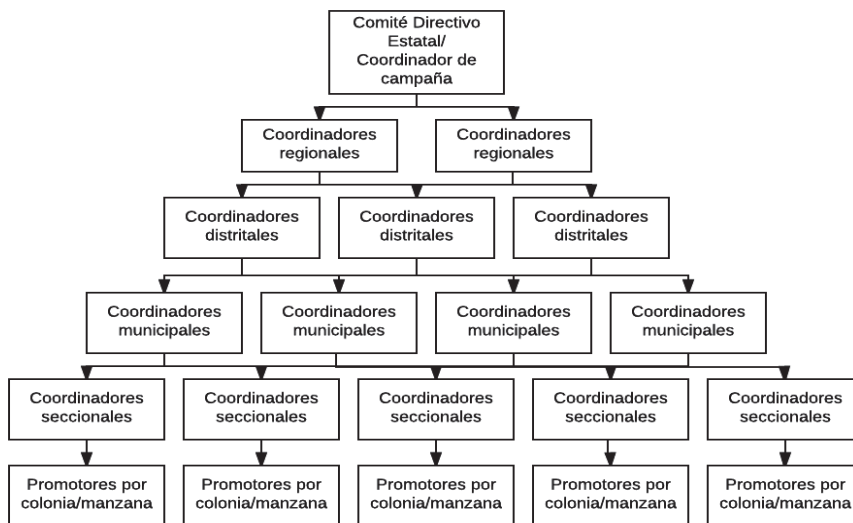
Para comprar, coaccionar, movilizar e inhibir el voto es preciso contar con miles de personas organizadas en lo que se conoce como estructuras clientelares, conformadas por promotores, coordinadores, representantes de casilla y abogados que trabajen exclusivamente para la campaña. El tiempo que ese personal trabaja para la campaña varía según los recursos humanos y económicos de cada partido: puede ir desde tres meses —el periodo de campaña— hasta doce. Las organizaciones políticas con larga historia y amplia presencia territorial (como el PRI) disponen durante todo el año del personal referido para actividades ordinarias; en periodos electorales las emplea para actividades de campaña. En cuanto a los partidos de reciente creación, se observa que sus redes operan en periodos más acotados y que recurren a voluntarios o exmilitantes de otros partidos.

No hay un modelo de organización clientelar único para conseguir votos; son varios y con diferentes mecanismos de operación: familiares, gremiales, caseras, las de promoción del voto y las de operación electoral (Mercado 2014, 237-278). Este capítulo se centra en las dos últimas, que son las que se han profesionalizado en años recientes y están presentes en prácticamente todos los partidos y procesos electorales.

La estructura de promoción del voto interviene antes y durante la campaña para visitar casa por casa e intentar así sumar adeptos. La estructura de operación electoral actúa durante la jornada verificando que la estrategia de promoción sirvió y que los electores votaron en el sentido buscado. Para ejemplificar el mecanismo, “promocionar y ‘vender’ a un candidato —según un político entrevistado— es igual que promocionar y vender jabón de ropa: se requiere un equipo de mercadotecnia (promoción del voto) y un equipo de ventas (operación electoral)”.

Como ya se señaló, las estructuras de promoción son piramidales y cuentan con varios niveles; los integrantes se dividen por zonas geográficas. En la base están los promotores o brigadistas, repartidos por manzana o colonia para visitar a los electores antes y durante la campaña. Para supervisarlos, se designa a coordinadores por cada sección electoral, quienes, a su vez, reportan a los coordinadores municipales, distritales y regionales. Cuando la zona correspondiente tiene mucha población o es relevante políticamente, se llega a nombrar a más de un encargado para supervisarla; por ejemplo, es común que, en aquellas secciones ubicadas en áreas rurales, donde la población es más propensa a vender su voto, se nombre a más de un coordinador. La cima del diseño la ocupa el líder, que puede ser el dirigente (nacional o estatal) del partido, el delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) o el coordinador de campaña.

Figura 4. Ejemplo de estructura clientelar de promoción del voto

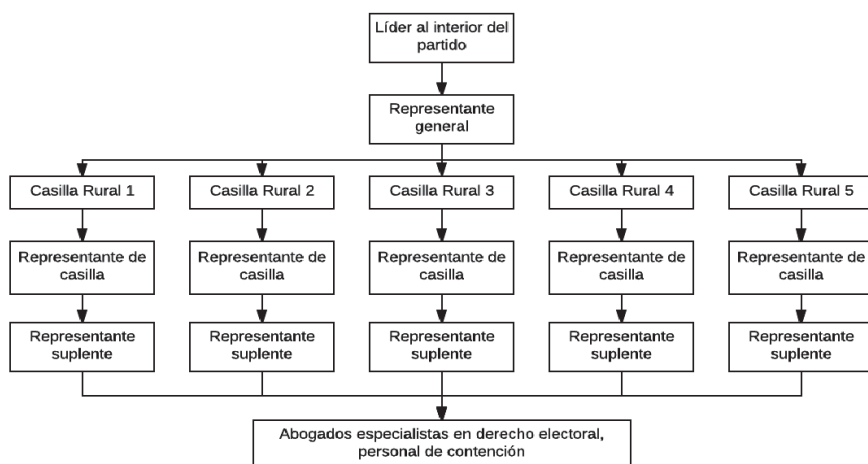


Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas.

Las estructuras de operación electoral las conforman los representantes generales, de casilla y de partido, que vigilan el desarrollo de la contienda. La ley le permite a cada partido o candidato independiente nombrar a un representante de casilla y a un suplente por cada

mesa directiva, así como a uno general por cada diez casillas ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco localizadas en zonas rurales.² Además, es común que los representantes vayan acompañados por abogados especialistas en derecho electoral para hacer informes de incidentes durante la jornada; cada abogado abarca en general más de una casilla. Por ejemplo, para la elección federal de 2018, en la que se instalaron aproximadamente 157 mil casillas en todo el país, el PRI anunció contar con 21 mil abogados para “pelear la victoria en todos los distritos y en el propio INE”; esto es, cada abogado podría cubrir en promedio 7.3 casillas. Los partidos cuentan, además, con “personal de contención”, orientado a defender al equipo de trampas y agresiones durante la elección, así como a impedir la compra del voto por parte de los contrarios, en una operación conocida como “cazamapaches”.

Figura 5. Ejemplo de estructura de operación electoral en zona rural



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas.

Aunque la estructura de operación electoral es la de mayor importancia durante la jornada electoral, la estructura de promoción del voto también tiene una tarea fundamental ese día: movilizar a los votantes promovidos durante la campaña. Ambas estructuras deben

² Artículo 259 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

coordinarse entre sí y con el cuartel general para garantizar la efectividad de su operación.

En ambos tipos de estructura se observa el uso de promotores sin afiliación partidista que ofrecen sus servicios al mejor postor; se los conoce como “mercenarios electorales”. Se dice que, por haber perdido popularidad en años recientes, el PRI es el partido que más utiliza este tipo de asistencia para reforzar la labor de sus militantes. Por el contrario, hay quienes aseguran que en 2017 y 2018 Morena fue la organización política con menos estructuras mercenarias y con más voluntarios, debido a la esperanza y motivación que generó en un segmento de la población. Por su parte, algunos entrevistados señalan que el PAN emplea una mezcla de estructuras, a pesar de que su red de voluntarios ha ido a la baja, lo que contrasta con la elección de 2000, cuando era muy amplia, en parte por el ánimo creciente de “sacar al PRI de Los Pinos”.

Que un partido cuente con tales estructuras depende de la cobertura territorial y de la penetración social de la organización. El PRI había tenido la distribución clientelar más amplia en la mayoría de los estados, en parte porque ha sido el partido con más tiempo en el poder. En mayo de 2018 gobernaba catorce entidades; en ese universo, sus principales redes clientelares se encontraban en territorios sin alternancia política (Estado de México, Hidalgo, Colima, Campeche, Coahuila), así como en los que demoraron en tenerla (Veracruz, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas). Las principales redes del PAN, por su parte, se han ubicado históricamente en Baja California, Guanajuato y Yucatán (Ugalde y Rivera 2013, 137); sin embargo, previo a las elecciones de 2018, este partido gobernaba doce entidades, cuatro de ellas en coalición con el PRD. El PRD, a su vez, tenía sus principales baluartes en la Ciudad de México, Guerrero y Michoacán (Ugalde y Rivera 2013, 137), aunque en años recientes ha perdido fuerza en la capital a manos de Morena, y ha logrado penetrar en otras entidades gracias a las coaliciones electorales que ha formado con el PAN. Morena, partido creado en 2014, se ha levantado como la principal fuerza política de izquierda y se estima que sus principales redes de apoyo se encuentran en la Ciudad de México, el Estado de México y Oaxaca.

Figura 6. Partido político gobernante por entidad federativa antes de las elecciones de 2018.



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Tras las elecciones de 2018 y 2019, el mapa electoral cambió significativamente. En 2018, Morena obtuvo la victoria en cinco de las nueve gubernaturas en juego, quitándole tres al PRD, una al PAN y otra al PVEM; por su parte el PRI perdió dos gubernaturas y MC ganó una. En 2019, Morena se llevó las dos gubernaturas en juego —Puebla y Baja California—, con lo que en dos años pasó de no gobernar ninguna entidad a gobernar siete. Con esta nueva configuración, es previsible que las estructuras clientelares que antes operaban para los partidos tradicionales —PRI, PAN, PRD— ahora operen en favor de Morena.

Figura 7. Partido político gobernante por entidad federativa en 2019.



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

En cuanto a las prácticas utilizadas por las estructuras clientelares, hay algunos mitos: que se recurre a la fuerza o a la violencia para coaccionar el voto, que se comete fraude para obtener el triunfo. En general, esas conductas han disminuido a medida que ha aumentado el intercambio de bienes y servicios por apoyo político. Destaca, no obstante, que varios entrevistados alertaron sobre la persistencia del “embarazo de urnas”, especialmente en casillas rurales, donde es más factible comprar a funcionarios y representantes o donde algunos partidos no tienen representación. Esta modalidad de fraude electoral se da en las casillas con bajos niveles de votación; ahí, los operadores políticos compran a todos los funcionarios y representantes de partido para que les permitan llenar las boletas vacías en favor de su candidato y, con ellas, “embarazar” las urnas.

Los costos financieros del clientelismo

Una estrategia clientelar exitosa requiere mucho dinero. De las entrevistas realizadas se concluye que, a mayores recursos —económicos y en especie—, mayores posibilidades de promover, comprar, movilizar el voto y, por lo tanto, ganar.³ “Las elecciones se ganan con dinero”, decía un operador político. En consecuencia, partidos y candidatos tratan de conseguir todos los recursos posibles, lícitos e ilícitos, para aumentar sus probabilidades de triunfo. Así, aunque reconozcan la ilegalidad de los diversos mecanismos clientelares, varios operadores confiesan que lo hacen porque “no podemos ir a la guerra sin fusil”.

Si en una contienda electoral el dinero puede ser determinante, entonces todo el financiamiento —público y privado— que reciben los partidos resulta insuficiente, comparado, principalmente, con las enormes cantidades de dinero ilegal que la mayoría de los candidatos consigue para sus campañas. Por ejemplo, los testimonios y datos disponibles evidencian que el gasto estimado para una campaña ganadora puede superar más de diez veces el tope legal de campaña. Por lo tanto, recaudar y gastar sólo lo permitido por la ley significaría estar en clara desventaja con quienes gestionan recursos que rebasan varias veces los topes legalmente establecidos.

Las campañas se han encarecido en buena medida porque se ha incrementado el costo de la operación en tierra. La publicidad fue durante mucho tiempo el rubro más caro de las campañas; sin embargo, después de la reforma electoral de 2007 —que prohibió a los candidatos contratar espacios en radio y televisión—, buena parte del dinero asignado a ese propósito se destina ahora a prácticas clientelares, es decir, a actividades orientadas a conseguir más votos en el terreno. Cabe destacar que la mayor parte de esos recursos no se destina a la compra directa de votos o a las dádivas que se reparten entre los votantes, sino a la manutención de estructuras clientelares piramidales, particularmente las de promoción del voto y operación electoral antes descritas.

³ Por promoción del voto se entiende cualquier actividad clientelar tendente a influir el sentido del voto de los electores, desde entregar propaganda, regalos o dinero, hasta ofrecer cargos públicos o condicionar servicios.

Aunque actualmente ese gasto representa, según varios testimonios, entre 50 y 60% del total erogado en una campaña, no siempre ha sido así. Como ya se señaló, hace algunos años las estructuras utilizadas por los partidos estaban conformadas principalmente por voluntarios, cuyo costo era significativamente menor. Pero conforme los promotores comenzaron a cobrar por su participación, los gastos de campaña crecieron exponencialmente.

Instrumentar las estructuras piramidales de promoción del voto y operación electoral requiere cuantiosas sumas en efectivo, las cuales con frecuencia no se reportan a la autoridad electoral y suelen provenir de financiamiento ilegal. Otro mecanismo para encubrirlos es utilizar el financiamiento ordinario de los partidos, que en teoría no debe emplearse para gastos de campaña; uno más es incluir parte de estas estructuras en las nóminas de gobiernos estatales, generalmente en empleos temporales de bajo sueldo. El apoyo económico que reciben promotores y coordinadores en los distintos niveles varía por partido y por entidad. Aunque algunos operadores entrevistados revelaron los sueldos que pagan a promotores, coordinadores y representantes, otros negaron que se contraten estructuras, pero reconocieron que a aquellos que trabajan en la campaña “se les agradece el esfuerzo” con efectivo; le llaman “apoyo económico”, no “sueldo”. Otro operador negó categóricamente que ofreciera dinero a sus estructuras, pero reconoció que se les paga transporte, alimentación y hospedaje, especialmente cuando viajan a otras entidades.

Según los testimonios obtenidos, y como se observa en la tabla 3, se estima que un promotor de colonia o manzana pueda ganar entre 500 y 2,500 pesos al mes; un coordinador seccional, entre 2,500 y 20,000; un coordinador distrital y municipal, entre 10,000 y 30,000, y un coordinador regional, desde 20,000 hasta 80,000. Por otro lado, aunque en teoría los representantes de casilla y representantes generales ofrecen su servicio de manera gratuita, se sabe que reciben un “apoyo” de entre 300 y 2,500 pesos mensuales; también están los abogados que, se estima, reciben entre 500 y 1 500 pesos al mes. Un ejemplo es la comentada elección de Coahuila en 2017, impugnada porque los contendientes del PAN y del PRI rebasaron presuntamente los topes de campaña en más de 5%. Entre esos rubros de gasto se encontraba el pago a representantes de

casilla (se estima que cada uno recibió 1,155 pesos) y representantes generales (1,459 pesos).⁴

Tabla 3. Remuneraciones mensuales en pesos mexicanos por nivel en la estructura clientelar en los principales partidos (PRI, PAN, PRD, Morena), según información recabada en 2017

Concepto	Rango de sueldos	Promedio
Estructura de promoción de voto		
Coordinador regional	20,000-80,000	50,000
Coordinador distrital	10,000-30,000	20,000
Coordinador municipal	10,000-30,000	20,000
Coordinador seccional	2,500-20,000	11,250
Promotor nivel colonia/manzana	500-2,500	1,500
Estructura de operación electoral		
Representante de casilla	300-2,000	1,150
Representante general	500-2,000	1,250
Abogado electoral	500-1,500	1,000

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Se deduce de las cifras que mantener las estructuras clientelares descritas implica un costo muy elevado. A manera de ejercicio, se estima a continuación a cuánto ascendería la nómina del dispositivo —estructuras de promoción del voto y operación electoral— en tres estados ficticios, catalogados por tamaño, número de habitantes y distribución electoral. Son cuatro los supuestos: a) la red funciona durante tres meses de campaña;⁵ b) en cada sección, municipio, distrito y región se contrata únicamente a un coordinador; c) en cada sección electoral hay diez promotores, es decir, cada uno puede captar

⁴ En la resolución INE/CG447/2017 del Consejo General del INE se prorrataron los gastos no reportados correspondientes al pago de representantes de casillas y se determinaron los montos (p. 76).

⁵ Estimación conservadora; según los testimonios recabados para esta investigación, suele ser mayor, entre seis meses y doce.

hasta trescientos electores;⁶ d) los promotores y coordinadores perciben el mismo sueldo en los tres estados ficticios, según el nivel que ocupen en la pirámide, y los montos corresponden al promedio de los sueldos revelados en diferentes estados.

En la tabla 4 aparece la estimación de la nómina para una estructura clientelar en un estado ficticio pequeño, con un promedio de 3 distritos federales, 18 municipios, 650 secciones electorales y población entre 630 mil y 1.8 millones de habitantes. En este supuesto entrarían entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. La suma de los sueldos para las estructuras de promoción del voto y de operación electoral por tres meses —en una estimación conservadora— equivale a más de 55 millones de pesos, lo cual refleja que tan sólo el gasto en nómina puede superar varias veces el tope de gasto de campaña legal, que va de 4.8 millones de pesos (Quintana Roo) a 27.8 millones (Zacatecas).

Tabla 4. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado pequeño en 2018

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporalidad (meses)	Gasto total
Estructura de promoción del voto				
Coordinadores regionales	2	50,000	3	300,000
Coordinadores distritos federales	3	20,000	3	180,000
Coordinadores municipales	18	20,000	3	1,080,000
Estructura de promoción del voto				
Coordinadores seccionales	650	11,250	3	21,937,000
Promotores	6,500	1,500	3	29,250,000

⁶ Según la Legipe, cada sección electoral puede comprender hasta 3,000 electores. Esta estimación es modesta porque, como se señaló, los promotores deben responsabilizarse de hasta 40 potenciales votantes; asimismo, hay secciones electorales, municipios y distritos con más de un coordinador.

Continuación.

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporabilidad (meses)	Gasto total
Estructura de operación electoral				
Representantes de casilla	1,000	1,150	1	1,150,000
Representantes suplentes	1,000	1,150	1	1,150,000
Representantes generales	140	1,250	1	175,000
Abogados	140	1,000	1	140,000
Total	9,453			55,362,500

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

En la tabla 5 se presenta la misma estimación para un estado ficticio mediano, es decir, muy cercano a los promedios nacionales: 9 distritos federales, 77 municipios, 2,100 secciones electorales y 4,600 casillas; el rango de habitantes puede ir de 1.9 millones a 5.7. En este supuesto podrían estar entidades como Baja California, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. La suma del pago de sus estructuras rebasaría los 180 millones de pesos, cuadruplicando el promedio nacional de tope de gastos de campaña (51.89 millones de pesos).

Tabla 5. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado mediano en 2018

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporabilidad (meses)	Gasto total
Estructura de promoción del voto				
Coordinadores regionales	3	50,000	3	450,000
Coordinadores distritos federales	9	20,000	3	540,000
Coordinadores municipales	77	20,000	3	4,620,000
Coordinadores seccionales	2,100	11,250	3	70,875,000
Promotores	21,000	1,500	3	94,500,000
Estructura de operación electoral				
Representantes de casilla	3,500	1,150	1	4,025,000
Representantes suplentes	3,500	1,150	1	4,025,000

Continuación.

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporabilidad (meses)	Gasto total
Representantes generales	500	1,250	1	625,000
Abogados	500	1,000	1	500,000
Total	31,189			180,160,000

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

En la tabla 6 se observa la misma estimación para un estado ficticio grande, con un promedio de 5 regiones, 26 distritos federales, 350 municipios y 5,000 secciones electorales; el rango de habitantes va de 5.8 millones a 15 de personas. En este supuesto estarían la Ciudad de México, Jalisco, el Estado de México y Veracruz. De nuevo, la suma del pago de estructuras sólo durante tres meses podría llegar a casi 450 millones de pesos, lo que rebasaría el tope máximo de campaña (Estado de México) de 299 millones de pesos en 1.5 veces, y el de la Ciudad de México (48 millones de pesos) en casi diez veces.

Tabla 6. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado grande en 2018

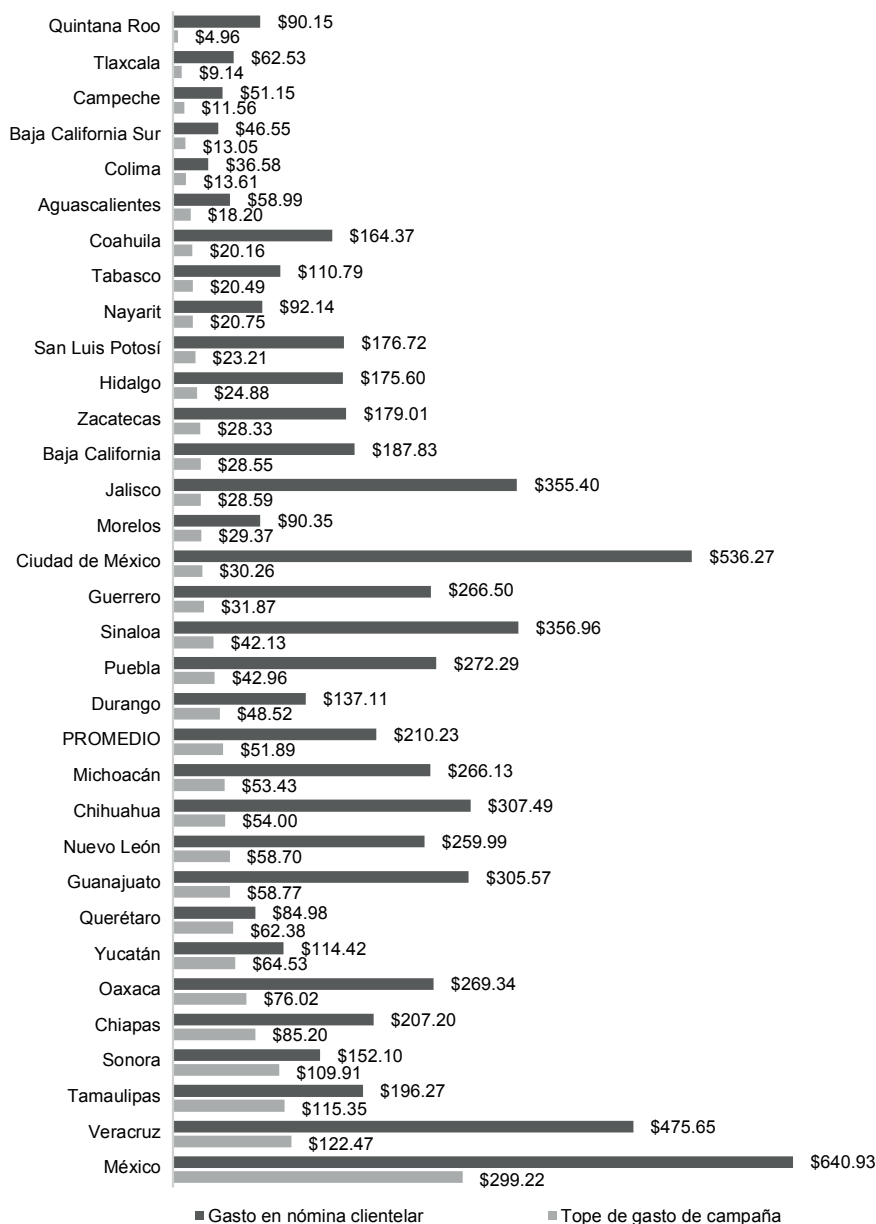
Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporabilidad (meses)	Gasto total
Estructura de promoción del voto				
Coordinadores regionales	5	50,000	3	750,000
Coordinadores distritos federales	26	20,000	3	1,560,000
Coordinadores municipales	350	20,000	3	21,000,000
Coordinadores seccionales	5,000	11,250	3	168,750,000
Promotores	50,000	1,500	3	225,000,000
Estructura de operación electoral				
Representantes de casilla	12,000	1,150	1	13,800,000
Representantes suplentes	12,000	1,150	1	13,800,000
Estructura de operación electoral				
Representantes generales	1,700	1,250	1	2,125,000
Abogados	1,700	1,000	1	1,700,000
Total	82,781			448,485,000

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Si se considera que el tope promedio de gastos de campaña para gobernador es de 51.89 millones de pesos (Casar y Ugalde 2019, 173), este ejercicio de estimación revela que, aun en estados pequeños, tan sólo los montos invertidos para mantener estructuras clientelares superan el límite legal de gasto. Nótese también que como el plazo de contratación suele ser en la realidad mayor a tres meses, según se ha dicho, el rebase de topes legales puede ser más pronunciado.

Al replicar este ejercicio en cada entidad federativa, y si se asume que en todas hay algún partido con una estructura clientelar como la descrita, se observa la disparidad entre el tope de gasto y el costo en nómina de estas estructuras (gráfica 3). En este ejercicio se multiplican los sueldos de cada coordinador y promotor por el número real de secciones electorales, municipios y distritos en cada entidad del país. Es preciso destacar que los montos aquí presentados incluyen únicamente los sueldos, mas no erogaciones para otras actividades, como movilizar, comprar e inhibir el voto.

Gráfica 5. Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador por entidad federativa (millones de pesos, base 2018) vs. estimación de gasto en nómina para estructuras clientelares



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los consejos generales de los institutos electorales de cada entidad federativa, y con información recabada mediante entrevistas.

Además del pago de estructuras, otros rubros que componen el gasto en clientelismo son comprar el voto, ya sea de manera directa —con dinero en efectivo— o indirecta —mediante dádivas—, así como movilizarlo e inhibirlo. Para estimar el primero, según las entrevistas realizadas, se consideran los precios unitarios de cada artículo regalado y el precio de cada voto comprado en efectivo; al mismo tiempo, se hace una aproximación tanto del número de bienes entregados como de los sufragios comprados. Para estimar el gasto en inhibir votos, se multiplica el costo promedio de cada credencial de elector por mil credenciales en cada sección electoral incidida, que es el número que los operadores entrevistados consideraron como mínimo necesario para que la estrategia funcione, dado que cada sección electoral abarca aproximadamente 3,000 votantes. Para determinar el costo de la movilización en taxis, se multiplica el número de unidades contratadas —por lo menos una por cada sección electoral— por el precio de cada unidad al día; para los desplazamientos en camiones se multiplica el costo de la renta por la mitad de secciones electorales, partiendo del supuesto de que un camión da servicio a dos secciones.

En la tabla 7 se hace una estimación hipotética del costo unitario promedio por cada rubro, así como del número estimado de votos comprados, artículos entregados, votos inhibidos, y taxis y camiones contratados en un estado mediano. Se calculó que durante una jornada electoral se alcanzan a comprar 30 mil votos y a inhibir 20 mil; para la entrega de dádivas, se estimó la repartición de 460 mil artículos durante toda la campaña, de los cuales 350 mil son propaganda —gorras, playeras, mochilas—, y para la movilización el día de la elección se consideró la contratación de 2,100 taxis, uno por cada sección, y 1,050 camiones, uno por cada dos secciones. Estos datos se obtuvieron de los montos revelados por operadores políticos en diferentes estados y de notas de prensa sobre partidos políticos que denuncian conductas de ese tipo en sus adversarios.

Tabla 7. Estimación de costos por compra, inhibición y movilización del voto y entrega de regalos en una campaña a la gubernatura de un estado hipotético mediano

Concepto	Rango de precio	Promedio	Cantidad	Gasto total
Compra directa del voto	350-1,000	675	30,000	20,250,000
Compra de credenciales (inhibición)	1,000-2,000	1,500	20,000	30,000,000
Entrega de regalos (compra indirecta del voto)	-	-	-	55,000,000
Despensas	300-500	400	50,000	20,000,000
Tarjetas prepagadas	1,000	1,000	10,000	10,000,000
Tinacos	1,000	1,000	10,000	10,000,000
Materiales de construcción	100-500	300	10,000	3,000,000
Electrodomésticos	100-200	150	30,000	4,500,000
Mochilas	30	30	50,000	1,500,000
Sombrillas	10-20	15	100,000	1,500,000
Playeras	15-30	22.5	100,000	2,250,000
Gorras	15-30	22.5	100,000	2,250,000
Movilización	-	-	-	4,987,500
Taxis	1,500	1,500	2,100	3,150,000
Camiones	1,500-2,000	1,750	1,050	1,837,500
Total				110,237,500

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Sumados todos los rubros (tabla 8), se obtiene que *el clientelismo electoral en un hipotético estado de tamaño medio, con una estimación conservadora, cuesta más de 290 millones de pesos, que incluye el costo de las estructuras de promoción y operación electoral, así como los costos de movilización, inhibición y compra del voto el día de la jornada electoral*. Faltaría agregar el dinero repartido a operadores políticos por concepto de bono de éxito, cantidad difícil de estimar por su heterogeneidad.

Tabla 8. Estimación de gasto total en clientelismo para elecciones a gobernador en un estado hipotético mediano.

Concepto	Monto
Nómina de estructuras clientelares	180,160,000
Compra del voto	20,250,000
Inhibición del voto	30,000,000
Movilización del voto	4,987,500
Entrega de regalos	55,000,000
Total	290,397,500

Fuente. Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Las cifras permiten estimar el costo real de una campaña a gobernador en una entidad mediana, sumando los rubros de gasto legal e ilegal. Un estratega que ha coordinado varias campañas políticas de gobernador compartió información del presupuesto de una campaña de gobernador en 2018, considerando únicamente gastos operativos y dejando de lado el trabajo de compra y coacción del voto. En la tabla 9 se observa que, dentro de los costos operativos, la operación en tierra y la comunicación y propaganda suman los montos más altos, con aproximadamente 80 millones de pesos cada uno para tres meses de campaña; destacan también el desembolso en estrategia y en internet y redes sociales, con montos de 7 y 9.5 millones de pesos, respectivamente.

El testimonio confirma que una sola categoría, por ejemplo, materiales impresos y regalos (42 millones de pesos), rebasa el tope legal en varias entidades. Si al gasto operativo se le suman las erogaciones en clientelismo, se obtiene un total de casi 500 millones de pesos para una campaña a gobernador en una entidad mediana. Esta cifra concuerda con la estimación hecha en el libro *Dinero Bajo la Mesa*, en donde se calculan los recursos necesarios para ser competitivo en una elección a gobernador (496 millones de pesos), al multiplicar 750 pesos por cada voto obtenido por el candidato ganador (Casar y Ugalde 2019, 86-88). Con ambas estimaciones se refuerza el argumento de que el costo real de campaña alcanza niveles de casi diez veces el tope legal permitido, que es, en promedio, de 51.89 millones de pesos.

Tabla 9. Presupuesto para una campaña a gobernador en 2018 en un estado mediano

Concepto	Descripción	Costo por 3 meses de campaña
Estrategia de campaña	Investigación, estrategia y gestión de campaña (grupos de enfoque, <i>exit polls</i> , diseño de campaña, monitoreo, cuarto de guerra)	7,000,000
Staff candidato	Comunicación estratégica (discursos, <i>media training</i> , asesoría de imagen)	1,000,000
	Logística y giras (organización de eventos, brigadas, viáticos)	7,000,000
Internet y redes sociales	Generación de contenido, contratación de pautas, compra de blogs, menciones en redes	9,500,000
Comunicación y propaganda (campaña en aire)	Agencia de publicidad	2,000,000.00
	Pago a medios de comunicación (locales y nacionales)	16,500,000
	Relaciones públicas (pago a líderes de opinión y gerencia de RRPP)	1,800,000
	Equipo de comunicación social	300,000.00
	Propaganda en exteriores (vallas, bardas, parabuses, camiones)	12,000,000
	Materiales impresos y regalos (trípticos, camisetas, bolsas, sombrillas, lonas, despensas)	42,000,000
	Comunicación directa (<i>call centers</i> , sms, correo electrónico)	7,000,000
Campaña en tierra	Estructuras (promoción y defensa del voto)	50,000,000
	Día D	30,000,000
Subtotal		186,100,000
Estimación de gasto en clientelismo	Nómina de estructuras clientelares	180,160,000
	Compra del voto	20,250,000
	Inhibición del voto	30,000,000
	Movilización del voto	4,987,500
	Entrega de regalos	55,000,000
Subtotal		290,397,500
Total		476,497,500

Fuente: Elaboración propia a partir de testimonios de operadores políticos entrevistados.

Cabe destacar que el gasto en clientelismo no es igual para todas las elecciones. El costo del clientelismo electoral es directamente proporcional a la actividad económica de la región y a la competencia entre partidos (Ugalde y Rivera 2013). A mayor actividad económica y a mayor competencia electoral, mayor la erogación. Esto se debe a que, en zonas de gran actividad económica, el costo de oportunidad de perder la elección es muy alto para los actores involucrados, pues dejarán de recibir contratos, permisos y concesiones. Por su parte, en entidades con elecciones muy cerradas, los partidos tienden a desembolsar más en actividades clientelares que les pueden dar entre uno y tres puntos porcentuales, determinantes para ganar la contienda. La incertidumbre asociada a la competencia lleva a los donadores de campañas a apoyar a los dos candidatos punteros y así asegurar beneficios en el siguiente gobierno.

Consecuencias del clientelismo en la calidad de los procesos electorales y del servicio público

La principal consecuencia del clientelismo es que altera la equidad de la contienda y distorsiona la voluntad de los electores. Por un lado, como ya se explicó, las prácticas clientelares —y el dinero invertido en ellas— pueden determinar el triunfo en una elección, especialmente si es muy competitiva. Ofrecer mejores regalos o más dinero a cambio del voto; tener más medios de transporte para movilizar a los electores el día de la jornada; pagarle a un mayor número de representantes de casilla; comprar más credenciales de elector, todas ellas son medidas que pueden influir en el resultado de manera decisiva, principalmente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugares es muy pequeña. En esa lógica, el candidato o partido con mejores estructuras piramidales y que más invierta en prácticas clientelares estará en ventaja sobre quien gaste menos. Cabe destacar que no todo es dinero: hay partidos que cuentan con una vasta red de voluntarios que, si bien no perciben un ingreso, reproducen las mismas prácticas para incidir en el sentido del voto.

En cualquier caso, mucho se ha hablado de que, dado que todos los partidos utilizan de alguna forma mecanismos como los aquí descritos, ninguno estaría en total desventaja; queda claro, sin embargo, que no todos los utilizan en la misma proporción, ni gastan la misma cantidad, por lo que el clientelismo afecta indudablemente la equidad de la contienda.

Por otro lado, utilizar medidas clientelares para incidir en el sentido del voto atenta contra la voluntad de los electores. Una de las garantías universales del voto es que sea libre y secreto. Sin embargo, ofrecer una dádiva a cambio del sufragio hace que los electores no ejerzan su derecho en total libertad. Ya se ha comentado que en varios testimonios se asegura que incluso entregar una gorra o una playera — utilitarios legales— puede influir en el voto de personas en situación de extrema pobreza. Ésta es una consecuencia grave del clientelismo, porque el candidato electo puede no ser el que la mayoría deseaba, sino quien logró incidir, mediante el regalo de bienes y servicios, en la decisión de un mayor número de personas, lo cual mina el principio democrático de representatividad.

Otra consecuencia directa del clientelismo es el mayor costo de las campañas. Emprender una estrategia clientelar sólida y eficaz requiere mucho dinero, hay muchas cosas que pagar: miles de promotores del voto y representantes de casilla, dádivas cada vez más sofisticadas — tabletas electrónicas, televisores, electrodomésticos, tarjetas prepagadas— y el traslado de los votantes “promovidos” el día de la elección. Dado que desarrollar todas estas actividades demanda importantes sumas de dinero en efectivo, se alientan otras conductas ilícitas, como lavado de dinero, evasión fiscal y desvío de recursos públicos.

Última consecuencia relevante del clientelismo, fomenta la corrupción en el servicio público. Ofrecer bienes y servicios a cambio de apoyo político genera una red de favores y compromisos que, a su vez, engendra una trama de corrupción. Por ejemplo, pactos con el sector transportista para movilizar votantes puede resultar en permisos y concesiones fuera de la ley, o en el aumento a las tarifas para recuperar el gasto en campaña. Otro ejemplo es la promesa de empleo a los intermediarios o promotores del voto sin importar su capacidad técnica para desarrollarlo; en el peor escenario, esos promotores terminarán administrando recursos públicos en beneficio privado.

Cientelismo electoral en las elecciones federales de 2018

En 2018 se vivió una elección atípica. Morena arrasó en la presidencial y triunfó con amplio margen en cinco de las nueve gubernaturas en juego. Entrevistas realizadas durante y después del proceso electoral 2018 aseguran que casi todos los partidos políticos emplearon prácticas clientelares para ganar votos. La encuesta realizada por Data OPM y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza muestra que 33.5% de los entrevistados dijo haber recibido una oferta de compra del voto, lo que equivaldría a 29.9 millones de habitantes. Asimismo, Democracia sin Pobreza documentó que en ese proceso electoral el precio del voto alcanzó diez mil pesos en algunas entidades; esta misma organización, junto con el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, recabó 2,670 notas de prensa en diarios nacionales y locales sobre compra del voto entre el 5 de abril y el 29 de junio de 2018, lo que sugiere que la elección registró —como otras del pasado— prácticas clientelares.

Asimismo, testimonios recabados aseguran que Morena gastó considerablemente menos en clientelismo que el PRI, el PAN, el PRD y el PVEM, aseveración que la encuesta referida arriba confirma: sólo 0.7% de los entrevistados dijo haber recibido una oferta de compra de voto por parte de la coalición de Morena, en contraste con el 5.9% de la coalición del PRI y el 5.5% de la coalición del PAN. Así, se rechazaría la hipótesis de que a mayor gasto en clientelismo mayores posibilidades de ganar la elección. Dicho de otra manera, el gasto en clientelismo en 2018 no sirvió para que los partidos tradicionales conservaran el poder. Varias razones explican este fenómeno:

1. El margen de diferencia entre el primero y segundo lugar fue tan amplio en muchas entidades y distritos —mayor a cinco puntos porcentuales— que los partidos perdedores dejaron de invertir en clientelismo al ver que no les alcanzaría para ganar. Un candidato entrevistado comentó que el presidente de la República optó por “bajar los brazos” y dejar de canalizar recursos públicos a las campañas al ser evidente que su partido no tenía posibilidades de ganar. Por otro lado, en entidades donde la elección fue cerrada la operación clientelar se intensificó. Tal fue el caso de Puebla, donde el margen de victoria de la candidata del PAN fue de 3.8 puntos

porcentuales sobre el candidato de Morena; en esa entidad se presentó el mayor número de denuncias ante la extinta Fepade durante la elección sobre probables delitos electorales (127 de 1,106 presentadas).

2. Las estructuras clientelares se quedaron con una porción significativa del dinero que iba destinado a movilización, compra y coacción del voto. Varios operadores políticos entrevistados aseguran que eso sucede en cada elección, pero que en 2018 el fenómeno pudo haberse incrementado ante la realidad de que el partido que los contrató no ganaría y de que su única oportunidad de beneficiarse era quedándose con el dinero que debían usar para comprar o movilizar votos.
3. Las estructuras clientelares traicionaron al partido que las contrató: estructuras pagadas por el PRI, PAN o PRD, habrían terminado operando en favor de otro partido, presumiblemente Morena, para asegurar algún vínculo con el partido que terminaría en el gobierno, o bien por simple traición al partido que originalmente las contrató. Un excandidato del PRI comentó que el partido invirtió mucho en movilizar y que los votantes efectivamente fueron a las urnas, pero votaron por Morena.
4. Morena cooptó a muchos liderazgos intermedios del PRI y del PAN en algunas entidades clave y de esa manera neutralizó su operación (al ofrecerles futuro político si “bajaban los brazos”). Otra es que Morena los cooptó y les pagó para que ayudaran a movilizar votos hacia ese partido. Destaca el caso de Chiapas, una entidad plagada de prácticas clientelares y cuyos gobiernos han erogado tradicionalmente sumas cuantiosas de recursos para ese fin. Diversos candidatos del PRI y crónicas periodísticas sugieren que el gobernador de aquella entidad habría maniobrado las estructuras del estado para apoyar a los candidatos de Morena, no solo para cargos locales sino para la presidencia de la República, y que ese apoyo significó cientos de miles de votos.
5. El hartazgo generalizado de la sociedad y la esperanza de un cambio hicieron irrelevante cualquier operación clientelar. Aunque la estrategia de compra y coacción del voto se hubiese implementado correctamente, la gente terminó votando por el candidato de su preferencia. Este supuesto se confirma en zonas donde la gente

votó por el mismo partido para todos los cargos, aunque el candidato fuera completamente desconocido o, peor aún, el partido no tuviera candidato para el cargo.⁷

Conclusiones

El clientelismo electoral es el principal destino del dinero ilegal en campañas políticas en México. Por clientelismo no sólo debe entenderse el intercambio de votos por dinero (compra de votos), sino también la repartición de regalos en campaña, la movilización de electores durante la jornada, la inhibición del voto mediante compra de credenciales de elector, el condicionamiento de programas sociales, entre otros.

Lo más caro dentro de la estrategia clientelar es el pago de nómina, es decir, el sueldo de las personas contratadas para comprar, movilizar, coaccionar e inhibir votos. En un caso hipotético en una entidad de tamaño mediano, el clientelismo puede llegar a costar casi 300 millones de pesos. Este monto supera por sí solo el tope de gasto legal, que en promedio es de 50 millones de pesos, y equivale a casi el 60% del costo real de una campaña, que se estima, en promedio, en 500 millones de pesos. Si bien el uso de organizaciones clientelares inició y se profesionalizó con el PRI en la década de 1990, hoy su uso es generalizado: prácticamente todos los partidos políticos emplean una red de personas que operan su estrategia clientelar.

A pesar de los altos costos, no se ha podido comprobar la eficacia del clientelismo por varias razones: primero, que el voto sea libre y secreto dificulta verificar que el elector que vendió su voto cumplió con su palabra; segundo, los estudios sobre la incidencia del clientelismo pueden estar subestimados porque, al ser una conducta ilícita, la gente tiende a mentir sobre su participación; tercero, la eficacia del clientelismo no sólo depende del dinero que se gasta, sino también del contexto político y del margen de ventaja entre un candidato y otro. En pocas

⁷ Fue el caso de Morena en el municipio de Cuernavaca, Morelos, en el que el partido ganó sin tener un candidato.

palabras, en una elección en la que el candidato puntero supera por más de cinco puntos porcentuales al segundo lugar, no conviene invertir en clientelismo.

Algunas consecuencias del clientelismo electoral son que altera la equidad de la contienda, distorsiona la voluntad de los electores, aumenta el costo de las campañas políticas y fomenta la corrupción en el servicio público.

Recomendaciones

1. Prohibir el uso de efectivo en las transacciones gubernamentales para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Limitar al mínimo, estableciendo un tope, el uso de efectivo de partidos y candidatos durante las campañas.
2. Revisar la tipificación y sanción de las conductas delictivas electorales como usar recursos ilícitos en las campañas, intimidar a los electores o recientemente, ejercer violencia política, acto que debe ser considerado como grave. Asimismo, rediseñar el esquema de sanciones ante la falta de reporte de operaciones de los candidatos y partidos que son detectados por el INE.
3. Hacer efectivo el principio constitucional del voto obligatorio, introduciendo sanciones como pagar multas o presentar obligatoriamente la credencial de elector “marcada” como requisito para realizar trámites oficiales. Más que un objetivo recaudatorio, las sanciones tendrían la finalidad de aumentar la tasa de participación en las elecciones y así hacer menos redituable para los partidos las prácticas clientelares de compra, movilización e inhibición del voto.
4. Introducir el uso de urnas electrónicas en las casillas electorales. Implementar un sistema simple y confiable de urna electrónica para reducir el costo de capacitación de funcionarios de casilla, como el asociado al diseño, impresión y seguridad de las boletas y disminuir el gasto de los representantes de partido. Al dejar de usar boletas de papel, desaparecerían conductas como el “embarazo de urnas” o “el carrusel”, que buscan garantizar la eficacia de la compra del voto. ¶

Voto obligatorio con sanción: una propuesta para México

Carlos Enrique Ramos Chávez*

Introducción

El voto es un derecho de la ciudadanía para que exprese su voluntad sobre los asuntos públicos. De tal forma que el voto es la herramienta que legitima la conformación de gobiernos democráticos mediante representantes populares, tanto a cargos del poder ejecutivo como del legislativo. En México, el voto es reconocido como un derecho: el artículo 35 constitucional establece que son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

No hay duda de que votar es un derecho sobre el que se han construido las democracias, pero ¿es una obligación de los ciudadanos y ciudadanas ejercerlo? Y ¿deberían ser acreedores a una sanción aquellos ciudadanos y ciudadanas que no acuden a las urnas? En México, el artículo 36 constitucional establece que votar en las elecciones y en las consultas populares es parte de las obligaciones de la ciudadanía; sin embargo, no existe ninguna sanción para quienes no cumplen con esta obligación.

* Carlos Enrique Ramos Chávez es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha colaborado en investigaciones sobre procesos constituyentes, sistemas electorales, combate a la corrupción y transparencia.

La cuestión sobre si votar debe ser una obligación ciudadana y si se debe sancionar a quienes no votan se ha vuelto más relevante debido al alto costo que implica organizar elecciones con baja afluencia: el porcentaje de personas que no asisten a las urnas ronda el 35%. Establecer el voto como una obligación con sanciones efectivas por su incumplimiento tiende a aumentar la participación electoral. La obligatoriedad del voto también tiene efectos sobre la representatividad, el número de votos válidos, el clientelismo electoral y los valores cívicos de la ciudadanía.

Teniendo estas consideraciones en mente, en las páginas siguientes se explicará, primero, el fundamento del voto obligatorio y sus modalidades. En la siguiente sección, se describirá brevemente cómo se aplica el voto obligatorio en los sistemas electorales de distintos países. En el tercer apartado se analizarán los efectos de la obligatoriedad del voto; y en el cuarto apartado se plantearán las características del voto y de la participación electoral en México.

Finalmente, este capítulo concluirá con una propuesta para establecer sanciones efectivas a los ciudadanos que no participen en la jornada electoral, buscando reglamentar adecuadamente lo establecido en los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamento del voto obligatorio y sus modalidades

El voto obligatorio es, utilizando una concepción simple, la obligación legal de asistir a las urnas —o de utilizar cualquiera que sea el medio legalmente permitido para votar— en el momento de las elecciones y cumplir con el deber de emitir su voto (Birch 2008). El voto obligatorio, de la forma en la que se ha definido previamente, excluye el voto obligado por factores políticos o sociales que actúan fuera de las instituciones formales y tampoco obliga a los ciudadanos a decidir, pues los ciudadanos pueden acudir a las urnas y no escoger a ninguna de las opciones políticas que aparezcan en la boleta. En contraposición al voto obligatorio, el voto facultativo o voluntario es el derecho a votar, pero no la obligación de hacerlo; de tal manera que la ciudadanía está autorizada para acudir o no a las urnas (Barberán 2009).

El voto ha sido reconocido como un derecho y como una obligación. Quienes defienden que el voto es un derecho y que no debe ser una obligación jurídica argumentan que los derechos no pueden ser retirados por los gobernantes o soberanos mientras que las obligaciones sí. Por otro lado, Lucas Sierra (2007) argumenta que reconocer al voto como una obligación aumenta el poder de los gobernantes o soberanos sobre los ciudadanos, de tal manera que quienes ostenten el poder pueden endurecer o relajar las sanciones para quienes no voten de acuerdo con su conveniencia.

Al respecto, Lucas Sierra resume que “el voto voluntario refleja en la forma más nítida el carácter del voto como un derecho [...] El voto es un derecho que se tiene frente al poder políticamente organizado en el Estado e incluso, como todo derecho básico, se puede llegar a tener contra el Estado” (Sierra 2007, 168). Este autor concluye que votar puede ser un deber moral o cívico, pero no un deber jurídico.

Otros argumentos a favor del voto voluntario —en contraposición al voto obligatorio— son:

- 1) Quienes acuden a votar de manera voluntaria tienden a emitir un voto más informado que quienes lo hacen bajo coerción; al obligar a las personas a votar es muy probable que los votantes desinteresados voten al azar o sólo acudan a anular su voto (Amaya 2014).
- 2) La obligatoriedad del voto no sólo no aumenta la calidad de la democracia, sino que puede crear mayorías que no reflejen ni respeten el disenso de la(s) minoría(s) (Amaya 2014).
- 3) Algunos sugieren que no es democrático obligar a las personas a votar y que incluso esto sería una violación a la libertad (Australian Electoral Commission 2011).

Entre los argumentos que defienden que el voto debe ser una obligación destacan los planteados por Tomás Chuaqui, quien sostiene que “la participación electoral obligatoria satisface más adecuadamente las promesas igualitarias de la democracia [...] hablando de asegurar mejor la igualdad política para aquellos menos favorecidos socioeconómicamente” (Chuaqui 2007, 188). La premisa detrás de este argumento es que en los sistemas con voto voluntario los ciudadanos de

niveles socioeconómicos más bajos son los que menos participan (Lijphart 1997).

El segundo argumento que plantea Chuaqui a favor de la obligatoriedad del voto es normativo. El voto obligatorio contribuye a proteger más efectivamente la libertad individual: “la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual” (Chuaqui 2007, 192). Chuaqui afirma que la participación electoral es la declaración más elemental del esfuerzo por proteger la libertad. En resumen, al asistir a votar los ciudadanos están cumpliendo con el deber de promover y proteger una estructura justa de la sociedad basada en la adecuada protección de la libertad personal.

Otros argumentos a favor del voto obligatorio son:

- 1) El voto obligatorio aumenta la participación electoral si las sanciones para quienes no votan son efectivas (Caldevilla 2015).
- 2) El voto obligatorio tiene un efecto despolarizador: los políticos no tienen incentivos para adoptar posturas políticas extremas porque, debido a que se espera que todos o casi todos los ciudadanos salgan a votar, asumen posturas moderadas para atraer a un mayor número de electores (Rodríguez 2017).
- 3) Si todos los ciudadanos votan, los representantes populares representarán mejor la voluntad ciudadana y los gobernantes considerarán a todo el electorado al formular e implementar políticas públicas (Australian Electoral Commission 2011).
- 4) Los candidatos podrán enfocar sus campañas en propuestas y temas específicos sin tener que dedicar tiempo para llamar a los votantes a asistir a las urnas (Australian Electoral Commission 2011).

El voto obligatorio se fundamenta en que el acto de votar constituye la base de los sistemas democráticos: mediante el voto los ciudadanos legitiman la existencia de gobiernos democráticos. Al cumplir con el deber de votar se contribuye a formar la voluntad política de la sociedad (Fernández y Thompson 2007). En las democracias latinoamericanas, el voto obligatorio se introdujo como una forma de garantizar la participación electoral con la intención de favorecer la representación de grupos y partidos políticos emergentes.

Además, el voto obligatorio busca resolver el dilema de acción colectiva que enfrentan los votantes al participar en las elecciones: la obligatoriedad del voto establece un mecanismo de coordinación efectivo entre el electorado. Acudir a votar no genera prácticamente ningún beneficio directo para el votante y es casi imposible que el voto de un ciudadano sea determinante para definir la elección a favor de uno u otro candidato o para adoptar un conjunto de políticas en lugar de otras. Por lo tanto, para los ciudadanos es racional no acudir a votar; a menos que exista una sanción por no hacerlo: es ahí cuando el voto obligatorio con sanción gana terreno.

Sin el voto obligatorio como un mecanismo de coordinación efectivo para resolver el dilema de acción colectiva de salir a votar, los *free riders* que deciden no participar en las elecciones tienen sentido en las democracias actuales. Estos *free riders* se benefician de la existencia de un sistema democrático sin contribuir con su participación electoral a que siga siendo un sistema legítimo, justo y estable.

En América Latina, por ejemplo, existen tres vertientes sobre la obligatoriedad del voto: (1) el voto como un derecho y sin constituir una obligación; (2) el voto como un deber sin una sensación formal y (3) el voto obligatorio con sanción formal para quienes no votan (Fernández y Thompson 2007).

El voto obligatorio en el mundo, análisis comparado

En 2019 había 26 países con voto obligatorio, aunque solamente trece aplicaban sanciones para quienes no participaran en las elecciones: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Perú, Singapur, Turquía y Uruguay.¹ Es importante aclarar que otros países establecen sanciones sin que en la realidad se apliquen, como en Egipto o Paraguay.

¹ Los países con voto obligatorio que no aplican sanciones son los siguientes: Bulgaria, Costa Rica, República Dominicana, Egipto, France (Senado), Gabón, Honduras, Líbano, México, Panamá, Paraguay, Filipinas y Tailandia.

En algunos países —como en Australia, Luxemburgo y Turquía— se debe justificar la inasistencia a votar o se debe pagar una multa. En otros países —como en Argentina, Bélgica y Perú— se contempla la sanción de no poder realizar trámites en organismos estatales para aquellos que tengan multas sin pagar por no haber votado. La tabla 1 resume la información sobre los países con voto obligatorio y el tipo de sanción.

Tabla 1. Países con voto obligatorio en el mundo y tipo de sanción que se aplica

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Argentina	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Australia	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Bélgica	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos
Bolivia	Sí	Impedimentos para hacer trámites
Brasil	Sí	Multa
Bulgaria	No	No aplica
Costa rica	No	No aplica
Ecuador	Sí	Multa
Egipto	No	No aplica
Filipinas	No	No aplica
Francia (senado)	No	No aplica
Gabón	No	No aplica
Honduras	No	No aplica
Líbano	No	No aplica
Liechtenstein	Sí	Multa
Luxemburgo	Sí	Multa
México	No	No aplica
Nauru	Sí	Multa
Panamá	No	No aplica
Paraguay	No	No aplica
Perú	Sí	Multa y privación de derechos
República Dominicana	No	No aplica

Continuación.

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Singapur	Sí	Multa y privación de derechos
Tailandia	No	No aplica
Turquía	Sí	Multa
Uruguay	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos

Fuente: IDEA Internacional y Miranda (2015).

El voto obligatorio en América Latina

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay tienen voto obligatorio y aplican algún tipo de sanción a quienes no asisten a las urnas. Por su parte, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, México, Panamá y Paraguay establecen el voto como una obligación sin que se apliquen sanciones a quienes no votan. Tres países de la región dejaron de utilizar el voto obligatorio: Guatemala en 1985; Venezuela en 1993; y Chile en 2012. A continuación, se explicará cómo funciona el voto obligatorio con sanciones en la región.

En Argentina, el voto obligatorio fue establecido por la Ley Sáenz Peña en 1912 para promover la integración de la sociedad en un contexto social caracterizado por alta inmigración. En la reforma constitucional de 1994 se incorporó al artículo 37 constitucional que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”. El voto es obligatorio a partir de los 18 años y hasta los 70; al no asistir a votar, los ciudadanos argentinos pueden hacerse acreedores a una multa que oscila entre \$50 y \$100 pesos argentinos (\$1.70 dólares), dependiendo del tipo de elección de la que se trate. Quienes no voten y no paguen su multa no podrán realizar gestiones o trámites ante organismos estatales durante un año.

En Bolivia, las leyes electorales promulgadas en 2010 con la entrada en vigor de la nueva Constitución retomaron la idea del voto obligatorio sancionado. De tal manera que los bolivianos están obligados a votar si tienen 18 años o más; aunque la participación electoral de los ciudadanos residentes en el exterior es voluntaria. El día de las elecciones, los ciudadanos que asisten a las urnas reciben un certificado de sufragio necesario para realizar cualquier trámite en entidades públicas y en la banca privada durante los tres meses posteriores a las elecciones.

En Brasil, el artículo 14,1 de la Constitución establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía”. Por lo tanto, para los brasileños de entre 18 y 70 años el voto es obligatorio; y opcional para analfabetos y jóvenes de entre 16 y 18 años. Los electores que no puedan votar deben justificarlo con antelación o se harán acreedores a una multa de 3% a 10% del salario mínimo: en las pasadas elecciones de 2018 la multa fue de 3.51 reales (\$0.85 dólares).

Ecuador estableció el voto obligatorio desde el principio de la República (1830), sin embargo, no se implementó hasta 1947 cuando se estableció la obligatoriedad del voto para varones en la Ley de Elecciones. En 1968 se estableció que la obligatoriedad del voto también sería para las mujeres y, finalmente, en 1978 se estableció en el artículo 33 de la Constitución que el voto es obligatorio “para los que sepan leer y escribir; y facultativo para los analfabetos” (Vedezoto F. s/f). La multa por no votar es del 10% del salario básico, es decir, 1.5 dólares, aproximadamente.

En Perú, el voto es obligatorio en las elecciones regionales, municipales y en las generales (nacional). El artículo 70 de la Constitución establece que el voto es obligatorio desde los 18 hasta los 70 años. Las multas por no votar son proporcionales al nivel de pobreza del distrito en el que habita el ciudadano: para distritos considerados como no pobres la multa es de 83 soles (\$25 dólares); en distritos pobres es de \$41.5 soles (\$12.5 dólares); y en distritos en pobreza extrema es de \$20.75 soles (poco más de \$6 dólares). Quienes no paguen sus multas electorales no podrán: inscribir cualquier acto relacionado con su estado civil; intervenir en procesos judiciales o administrativos; realizar actos notariales; firmar algún tipo de contrato; cobrar cheques; ser nombrados funcionarios públicos ni inscribirse en los programas sociales.

En Uruguay el voto es obligatorio para las personas de 18 años o más. Sólo se puede justificar no votar en casos de enfermedad comprobada por un especialista, ausencia del país o imposibilidad de concurrir por razones de fuerza mayor. Las sanciones económicas por no haber votado tienen un valor de alrededor de \$ 1.900 pesos uruguayos (\$50 dólares) y del doble para los funcionarios públicos. Aquellos que no votan ni pagan su multa se encuentran imposibilitados de hacer algunos trámites públicos: recibir dinero del gobierno, realizar transacciones y cerrar negocios, iniciar procedimientos judiciales, hacer trámites universitarios, hacer contratos de arrendamiento o entrar a trabajar en la administración pública, entre otros.

En estos seis países latinoamericanos la regulación del voto obligatorio ha generado rechazo entre la ciudadanía: por ejemplo, en Perú y Ecuador la mayoría de los ciudadanos apoyan un cambio de voto obligatorio a voto voluntario. De tal forma que, en 2012, en Perú el 66.7% de los ciudadanos consideraban que el voto debería ser voluntario; en Ecuador este porcentaje era de 61.2% en 2008 (Maldonado 2014).

La tendencia en América Latina es transitar del voto obligatorio al voto voluntario: en los últimos 30 años dos países hicieron esa transición: Venezuela en 1993 y Chile en 2012 —Guatemala también lo hizo un poco antes, en 1985. Ningún país adoptó o introdujo el voto obligatorio en su legislación electoral en el mismo periodo de tiempo, de acuerdo con los datos del proyecto “Reformas Políticas en América Latina” de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Miranda 2015).

Chile comenzó su tránsito al voto obligatorio en 2009: en ese año “el gobierno chileno dictó la Ley No. 20.337 para la aprobación del voto voluntario, pero la vigencia de esta ley quedó suspendida hasta la reforma de la Constitución. (...) En el año 2012 entra en vigor la Ley No. 20.568 que finalmente consolida el derecho de sufragio facultativo y se elimina todo tipo de sanción y eximentes; el acto de sufragar es totalmente voluntario y se consagra en la Constitución como personal, igualitario, secreto y voluntario” (Ramos 2014). Por su parte, en Venezuela reformaron su marco legal para establecer el voto voluntario en 1993; la legislación secundaria quedó lista en 1994 y en 1998 celebraron sus primeras elecciones presidenciales aplicando el voto voluntario.

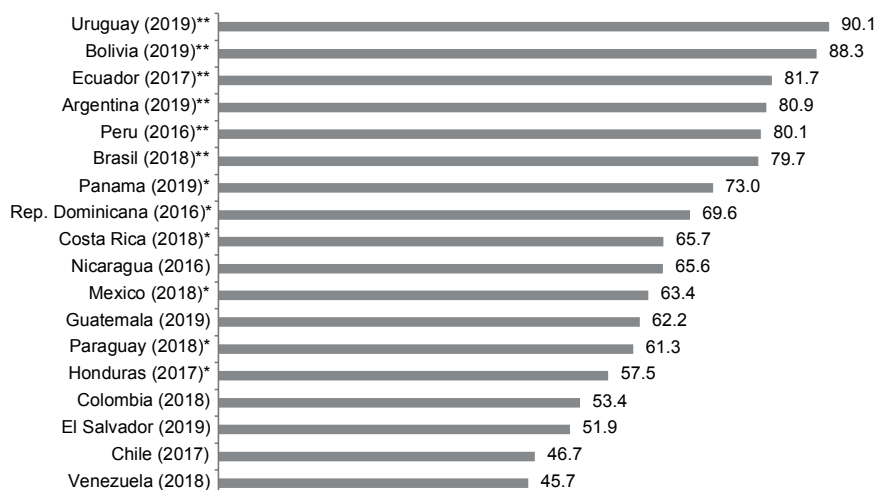
Efectos de la obligatoriedad del voto

Una amplia literatura afirma que la participación electoral se ve influenciada por factores normativos, técnicos y socioculturales. Los factores normativos pueden ser el tipo de elección, la obligatoriedad o no del voto y si existen o no sanciones para quienes no votan, entre otras (Robles 2011). Fernando Tuesta Soldevilla sostiene que “entre las causales de tipo técnicas se encuentra la falta de difusión de información electoral (calendario electoral, localización de centros de votación, importancia del voto, etc.), la separación (que permite un mayor universo

de electores aptos, y una buena depuración del padrón electoral) o convergencia del registro cívico y el electoral” (Robles Ríos 2011). Finalmente, los factores socioculturales están relacionados, de acuerdo con Rafael Riva Palacio Galimberti, con lo atractivas que resultan las elecciones, la confianza, la credibilidad y la reputación del sistema político y electoral, así como con la violencia e intimidación (Robles Ríos 2011).

El efecto del voto obligatorio sobre la participación electoral es el mejor probado empíricamente y el que tiene un nexo causal más sólido. La participación en los países latinoamericanos con voto obligatorio sancionado —Uruguay, Bolivia, Ecuador, Argentina, Perú y Brasil— es la más alta en la región, seguida de los países con voto obligatorio sin sanción y, por último, los países con voto voluntario —Colombia, El Salvador, Chile y Venezuela.

Gráfica 1. Participación electoral en América Latina
Porcentaje de participación en las últimas elecciones presidenciales de América Latina



Fuente: Elaboración propia con información de IDEA Internacional.

* Países con voto obligatorio sin sanción.

** Países con voto obligatorio sancionado.

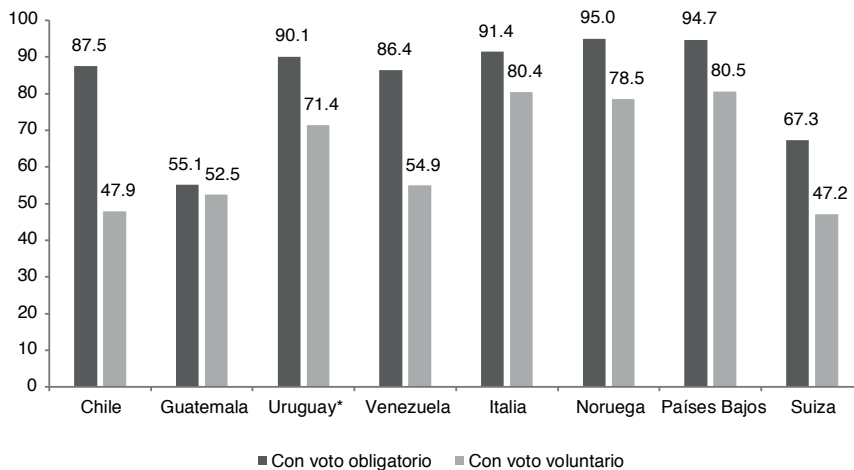
En Nicaragua y Guatemala el voto es voluntario, pero tienen niveles de participación similares a los países con voto obligatorio sin sanción. El promedio de participación en las últimas elecciones presidenciales en los países de América Latina con voto obligatorio sancionado es de

83.5%, mientras que en los países con voto obligatorio sin sanción es de 65.1%, y en los países con voto voluntario es de 54.2%.

Otra forma de probar empíricamente el efecto positivo del voto obligatorio (especialmente el voto obligatorio sancionado) sobre la participación electoral es analizar a aquellos países que han cambiado de voto obligatorio a voto voluntario. Sobre esto, Rafael Hernández muestra que “Chile destaca ostensiblemente puesto que la baja en la participación electoral fue mucho más brusca” (Hernández 2019, 3). La participación electoral promedio en Chile cayó 38.32 puntos porcentuales desde que se implementó el voto voluntario en la elección de 2012.

Otro caso similar, pero no tan drástico, es el de Noruega: hasta 1967 mantuvo el voto obligatorio alcanzando un nivel de participación promedio de 95%, al eliminar la medida quedó en promedio del 81% hasta 1991 (Franklin, 2002); mientras que “de 1993 al 2013 el promedio de participación fue de un 76%. Es decir, que desde la eliminación del voto obligatorio la participación electoral bajó 19 puntos porcentuales” (Caldevilla 2015, 179).

Gráfica 2. Participación electoral después de la cancelación del voto obligatorio
Porcentaje promedio de participación electoral con voto obligatorio y voluntario



Fuente: Tomado de Hernández A. (2019) con datos de IDEA Internacional.

* Uruguay hizo el cambio inverso: pasó de voto voluntario a voto obligatorio.

Otros efectos que se han discutido sobre el voto obligatorio son los efectos sobre (1) el número de votos nulos; (2) la representatividad; (3) el clientelismo electoral y (4) los valores cívicos o educación cívica.

(1) El voto obligatorio incrementará, muy probablemente, el número de votos nulos. Si las personas asisten a las urnas por obligación, la probabilidad de que anulen su voto es mayor por dos razones: por un lado, asistirán a votar personas desinteresadas en la política y que no destinaron tiempo para informarse y decidir su voto; por otro lado, asistirán a votar personas desencantadas con la política y que no consideran que alguno de los candidatos representa una opción adecuada para otorgarle su voto. El incremento en los votos nulos no es por sí mismo algo negativo por dos razones: “Primero la evidencia indica que el incremento en concurrencia excede el incremento de papeletas inválidas, así que existe una ganancia neta de participación. Segunda, aún las papeletas inválidas pueden tener un rol muy útil. De hecho, bajo un régimen de voto obligatorio, la emisión de una papeleta inválida se puede convertir en una opción adicional de elección electoral que conlleva un mensaje político” (Proyecto de Administración y Costo de Elecciones “ACE Project” s/f).

(2) El voto obligatorio también puede incrementar la representatividad de las elecciones. El sufragio voluntario tiende a aumentar la abstención entre los electores más jóvenes, pobres y menos informados; por lo que los ganadores de las elecciones reflejan los intereses únicamente de una parte de la población, de los electores de mayor edad, ingresos y educación (Vlaicu 2017). Arend Lijphart, quien postuló que existe un sesgo en la participación electoral de los estratos más favorecidos educativa y económicamente de la sociedad, también sostiene que el voto obligatorio impulsaría una mayor participación de los sectores más populares y, por lo tanto, un fuerte incentivo para que los políticos los incluyan en sus propuestas y programas de gobierno (Lijphart 1997).

Al analizar elecciones en los cantones suizos, Singh (2014a) encuentra que “muchos de los factores demográficos, socioeconómicos y políticos que se correlacionan con la participación juegan un papel relativamente débil en la motivación de la participación electoral donde el voto es obligatorio. Por lo tanto, las poblaciones con derecho a voto

deberían reflejar más a todo el electorado en los países con voto obligatorio” (S. P. Singh 2014a, 548).

(3) El efecto del voto obligatorio sobre el clientelismo electoral no es claro y aún genera debate entre los estudiosos de temas electorales. Por un lado, quienes sostienen que el voto obligatorio puede reducir la compra de votos, argumentan que el voto voluntario aumenta el clientelismo: “como los ciudadanos no estarán constreñidos institucionalmente para votar (no serán sancionados), se consolida un lazo más clientelar que genere los incentivos suficientes para que los electores acudan a las urnas” (Morales 2011, 50). En este mismo sentido, también se ha argumentado que el voto obligatorio les quitaría los incentivos a los políticos para movilizar electores mediante la compra de votos, principalmente porque los votantes ya tendrían la obligación de acudir a votar y sería más costoso para los políticos constreñir su voto (Angarita 2017).

Por otro lado, existen investigaciones que demuestran que “los sectores populares pueden ser movilizados electoralmente por los partidos políticos por medio de estrategias de distribución discrecional de recursos, más allá de la existencia o no del voto obligatorio” ((Maroto y Došek 2018, 111). Incluso, Gans-Morse et al, (2014) demuestran que en los países latinoamericanos con voto obligatorio los niveles de clientelismo son incluso más altos debido a que hay más oferta de electores disponibles y, por tanto, disminuye el costo de la compra del voto. Dicha investigación muestra que “una encuesta reciente de más de 37,000 ciudadanos en las Américas revela que la compra de votos es dos veces más frecuente en los países donde la votación es obligatoria” (Gans-Morse, Mazzuca y Nichter 2014, 108).

(4) El voto obligatorio con sanción genera un cambio en la cultura política de la ciudadanía: el voto obligatorio “puede constituir un primer paso para transformar la cultura política (...) elevando con ello la calidad democrática, y sirviendo para crear en el votante un compromiso ético de evaluación de las prácticas de gobierno, poniendo además en valor el sufragio individual” (Caldevilla 2015, 186).

Sin embargo, Vlaicu (2017) sostiene que aún es cuestionable si el voto obligatorio genera ciudadanos más responsables y mejor informados. Por ejemplo, el mismo Vlaicu (2017) cita tres estudios en Brasil, país en el que el voto es obligatorio: el primer estudio encuentra

que el voto obligatorio tiene un impacto positivo y significativo en la probabilidad de que los votantes primerizos vean el noticiero principal de Brasil (Bruce y Costa Lima 2015). El segundo encuentra que acudir a votar no tiene ningún impacto en el conocimiento político de las personas ni en el consumo de información (López de Leon y Rizzi 2014). Finalmente, el tercer estudio argumenta que la disminución en la participación electoral de las personas de la tercera edad que no están obligadas a votar en algunos países demuestra que no existe un compromiso real por votar, sino que las personas acuden a las urnas únicamente por temor a ser sancionadas (S. P. Singh 2014b).

El voto en México

El voto en México es un derecho y un deber reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917. El artículo 35 de la Carta Magna lo establece como un derecho y el artículo 36 como una obligación:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

[...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

El voto es, de acuerdo con los artículos 41 y 116 de la Constitución, universal, libre, secreto y directo. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”. Dosamantes (2004) define estas características del voto en México de la siguiente forma:

Universal, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

Libre, porque el elector lo emite según su preferencia, es decir, no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para su emisión.

Secreto, porque la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector; es decir, porque se tiene el derecho de votar sin ser observado, desde que el ciudadano marca la boleta electoral hasta que se deposita en la urna.

Directo, ya que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes sin intermediarios. Además de estas características, el voto también es personal e intransferible.

Personal, porque atañe exclusivamente a la persona del titular; es decir, el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto, por sí mismo y sin asesoramiento alguno.

Intransferible, porque el elector no puede otorgar poder o mandato para ejercerlo, o ceder su derecho al voto a ninguna persona (Dosa-mantes 2004, 349).

Breve historia de la participación electoral en México

Durante el régimen hegemónico del PRI los mexicanos acudían a las urnas gracias a la movilización electoral que se hacía desde el gobierno y el partido oficial con el objetivo de legitimar la sucesión entre candidatos del mismo PRI. Incluso, como menciona René Torres-Ruiz, “los años ochenta se habían caracterizado por una acentuada apatía del electorado y un pronunciado abstencionismo electoral. Durante esa década menos de la mitad de los ciudadanos empadronados concurrían a las urnas. De hecho, en 1991 la participación aumentó 15% en relación con 1988” (Torres-Ruiz 2017, 35). En 1985, la participación en las elecciones legislativas federales fue de 51.82%; en 1988 de 49.43% y en 1991 fue de 61.11%.

Durante la última década del siglo XX la ciudadanía comenzó a tener interés en participar, debido a que el sistema político y electoral entró en un proceso de modernización política basada en la confianza que generaron las reformas político-electorales de 1977 y 1996. De tal manera que en las elecciones presidenciales de 1994 participaron el 77.8% de los ciudadanos empadronados con credencial para votar. Las elecciones de 1994 fueron calificadas por algunos expertos como las “primeras elecciones nacionales más o menos honestas y competidas

desde la Revolución de 1910; de hecho, probablemente las primeras de su historia” (Whitehead 2006, 119).

Las elecciones legislativas de 1997 y las presidenciales del 2000 marcaron un punto de inflexión en la historia política del país: en las primeras, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y los partidos de oposición —PRD y PAN— obtuvieron importantes triunfos arrebatando gobiernos locales al partido oficial; en las segundas, la victoria del PAN en las elecciones presidenciales puso fin a la hegemonía priista. En ambas elecciones el voto ciudadano fue la clave para consumir una transición a la democracia por la vía pacífica.

En las elecciones del 2000 “el voto se ejerció —en términos generales— con libertad, expresándose mayoritariamente a favor del cambio (...) se demostró que las instituciones electorales funcionaban apropiadamente y que la voluntad popular podía expresarse con mayor libertad que en el pasado y en un ambiente de respeto y legalidad” (Torres-Ruiz 2017, 36). De tal manera que estas elecciones representaron un paso importante para la democracia electoral mexicana a través del reconocimiento y uso efectivo del voto como un instrumento de cambio, principalmente porque las instituciones electorales se habían fortalecido.

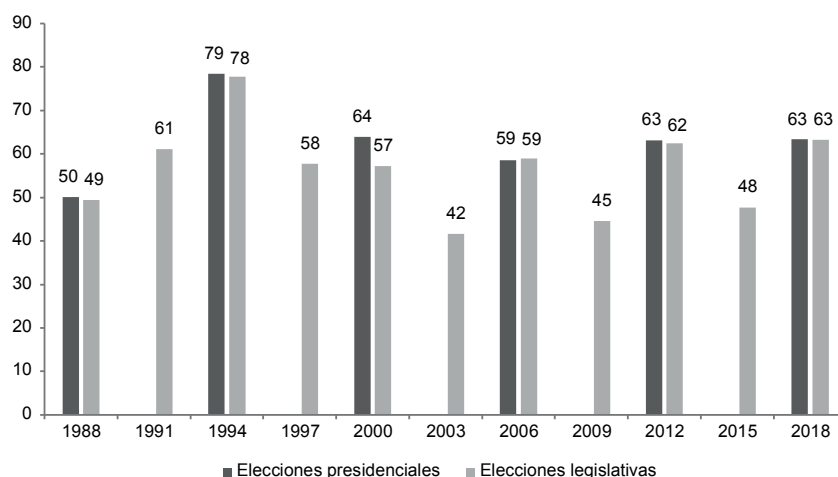
Después del proceso electoral del 2000, la ciudadanía comenzó a tener expectativas muy elevadas sobre la democracia: “La ciudadanía confió y depositó sus más altas esperanzas en la democracia y en las instituciones, actores y procedimientos que la representan (...) Esa confianza tenía que ver con la creencia de que la democracia sería el medio para generar crecimiento económico, más empleo y mejor remunerado, para educarse y tener acceso a buenos servicios de salud, en suma, para alcanzar mejores y más dignos niveles de vida” (Torres-Ruiz 2017, 37).

Las altas expectativas de la ciudadanía no fueron satisfechas por los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, ni por el gobierno priista de Enrique Peña Nieto. Desde el 2000 hasta el 2018, la ciudadanía experimentó, de acuerdo con José Antonio Crespo (2011), una decepción democrática porque las expectativas ciudadanas sobre las ventajas socioeconómicas de la democracia fueron excesivas y porque la nueva clase gobernante no tuvo la voluntad política para encabezar un verdadero cambio. Este desencanto democrático fue probables-

te una de las razones por las que, nuevamente mediante el voto, los ciudadanos escogieron en 2018 una opción distinta al PAN y al PRI y decidieron darle la oportunidad a un movimiento de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

El desencanto de los mexicanos con la democracia se manifiesta en la reducción de la participación electoral durante las últimas dos décadas, en comparación con la última década del siglo XX. Las elecciones presidenciales con el porcentaje más alto de participación desde 1988 fueron las de 1994 (78.5%); ese mismo año también se alcanzó la participación más alta en elecciones legislativas (77.73%). En las últimas dos elecciones presidenciales, en 2012 (63.14%) y 2018 (63.43%), la participación ha estado 15 puntos porcentuales por debajo de la participación de 1994. El voto ha perdido fuerza entre la ciudadanía mexicana, aunque continúa siendo un mecanismo efectivo para formar gobiernos. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de participación en las elecciones federales.

Gráfica 3. Participación electoral en México
Porcentaje de la participación en elecciones
federales de México (1988-2018)



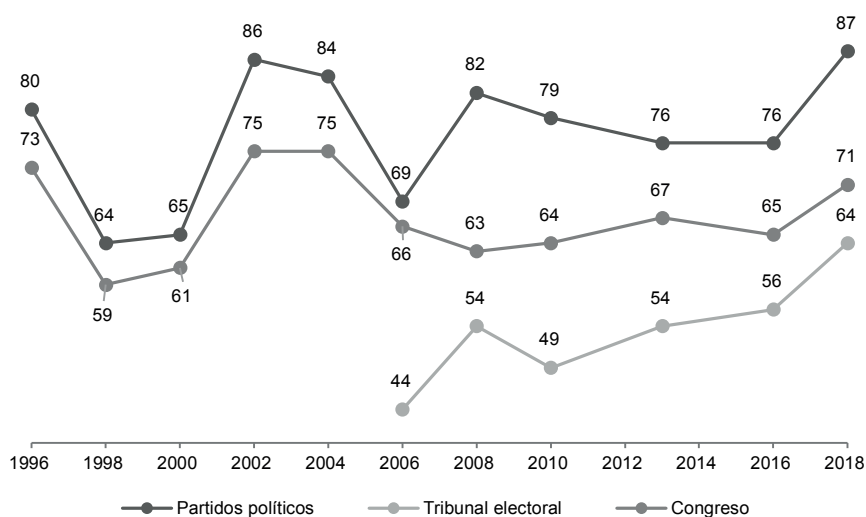
Fuente: IDEA Internacional.

De 1988 a la fecha (2019), México llevó a cabo once elecciones para cargos del poder legislativo federal y seis elecciones presidenciales. El promedio de las elecciones a cargos del poder legislativo se encuentra

muy por debajo del promedio en el mundo (67.75%) y en Latinoamérica (65.60%) con apenas 56.52% (International IDEA s.f.). Por su parte, el promedio de las elecciones presidenciales también se encuentra por debajo del promedio mundial (65.01%) y del latinoamericano (67.6%) con 62.95%.

El desencanto con la democracia —y la consecuente pérdida de fortaleza del voto— también es visible en los porcentajes de confianza en los partidos políticos, las autoridades electorales y el congreso. En las últimas mediciones de confianza en las instituciones de la democracia realizada por Latinobarómetro, los partidos políticos y el tribunal electoral enfrentan los porcentajes de desconfianza más altos en su historia con 87% y 64%, respectivamente. Por su parte, la confianza en el congreso también está en niveles críticos con 71% de personas que confían poco o nada en los legisladores.

Tabla 4. Desconfianza en la democracia mexicana
Porcentaje de desconfianza en los partidos políticos,
la autoridad electoral y el congreso en México (1996-2018)



Fuente: Latinobarómetro.

Frente a este escenario de descontento y crisis de legitimidad y desconfianza de las instituciones de la democracia, René Torres-Ruiz postula, acertadamente, que es necesario “considerar la posibilidad de

traducir ese malestar ciudadano en leyes electorales, para que puedan tener un benéfico efecto transformador sobre el sistema político, de partidos y electoral, para que la democracia mexicana tenga viabilidad” (Torres-Ruiz 2017, 43). Una de esas alternativas es reglamentar efectivamente el voto como una obligación y establecer sanciones para aquellos ciudadanos que no emiten su voto en la jornada electoral. Esto con el objetivo de fortalecer la participación electoral para, a su vez, consolidar una democracia legítima, más representativa y estable.

Legislación actual sobre el voto obligatorio y propuestas de reforma

El voto obligatorio con sanción se estableció en la Constitución mexicana desde 1917; sin embargo, la sanción nunca se ha aplicado en la práctica. El artículo 36 establece el voto como una obligación ciudadana y “el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción I, señala que por falta de cumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que impone el artículo 36 de dicha Constitución, específicamente la fracción III de votar en la elecciones populares, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden hasta por un año y se impondrán además las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley” (Soto 2019, 495).

Las deficiencias de las leyes secundarias han imposibilitado la efectiva sanción del voto obligatorio. En el anterior marco normativo, el artículo 4 del extinto Cofipe señalaba que votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano. Desde 2014, la Legipe retoma lo contenido en el Cofipe, pero esta vez en el artículo 7: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

Sin embargo, en la legislación secundaria no existen sanciones para quienes no participen en las elecciones. Esto mismo sucede con la obligación de los ciudadanos de integrar las mesas directivas de casilla (Art. 8 Legipe). Por lo tanto, se considera necesario incluir en la Legipe las sanciones para los ciudadanos que no asistan a votar y que no participen como funcionarios de casilla el día de las elecciones.

Sancionar a los ciudadanos que no votan no es una materia nueva. La primera iniciativa sobre este tema —de las iniciativas disponibles

en el Sistema de Información Legislativa (SIL) desde 1997— fue presentada el 19 de abril de 2006 por el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari del PVEM. La iniciativa proponía reformar el Cofipe para establecer que “toda persona inscrita en el Registro Nacional de Electores y que se encuentre en las listas nominales de electores está obligada a sufragar el día de la elección, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor”.² La iniciativa también contemplaba que quienes no votaran ni justificaran su ausencia en las urnas se harían acreedores a una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, es decir, \$486.70 pesos en ese entonces.

En la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en materia de obligatoriedad del voto que se encuentran pendientes en comisiones del Senado. La primera fue presentada por el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) el 31 de julio de 2019 y establece que: 1) el ciudadano que acuda a votar obtenga beneficios fiscales y administrativos; y 2) que se establezcan sanciones para quien no cumpla con su obligación de votar.³

La senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) presentó el 29 de octubre de 2019 una iniciativa para: 1) constituir como una infracción el que los ciudadanos no emitan, sin causa justificada, su voto; 2) amonestar públicamente a quienes no asistan a votar y, en caso de reincidencia, con una multa cuyo importe será fijado por la autoridad electoral y/o trabajo en favor de la comunidad; e 3) inscribir a quienes no asistan a votar en una sección de “infractores al deber de votar” del Padrón electoral; de tal manera que quienes se encuentren inscritos ahí no puedan realizar trámites o gestiones ante los entes públicos federales, estatales o municipales durante el lapso que fije la autoridad

² Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Jorge A. Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/04/asun_2254242_20060427_1146584041.pdf.

³ Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 35 y un párrafo segundo a la fracción III del artículo 36, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de obligatoriedad en el ejercicio del voto. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun_3890678_20190731_1564594870.pdf.

electoral.⁴ En la tabla 2 se muestran las 14 iniciativas registradas en el SIL en materia de obligatoriedad del voto.

Tabla 2. Iniciativas presentadas en materia de obligatoriedad del voto

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Sen. Nadia Navarro Acevedo (PAN) Presentada el 29/10/2019	1) Crear una sección electoral en la que se asentarán los datos de los ciudadanos infractores al deber de votar; 2) constituir como infracción para los ciudadanos la omisión de emitir su voto sin que exista causa justificada; 3) suspender los efectos de la credencial para votar como medio de identificación personal, cuando el ciudadano no acuda a votar; 4) impedir a quien no vote a que realice trámites ante las autoridades gubernamentales; y, 5) garantizar que el infractor contará con los medios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) Presentada el 31/07/2019	1) Reducir el abstencionismo mediante el otorgamiento de beneficios fiscales y administrativos a la ciudadanía que cumpla con su derecho; 2) sancionar a quien no cumpla con su obligación de votar; y 3) disponer que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, participen con recursos a efecto de otorgar beneficios fiscales y administrativos.
Dip. Marbella Toledo Ibarra (MC) Presentada el 06/04/2017	Establecer que al ciudadano que no ejerza su voto, sin causa justificada, se le suspenderán sus derechos y prerrogativas por un año y será sancionado en los términos que fijen las leyes en materia electoral.
Dip. Hugo Eric Flores Cervantes (PES) Presentada el 14/03/2017	Establecer que las personas que voten en las elecciones y consultas populares se harán acreedores a estímulos fiscales.
Sen. Angélica De La Peña Gómez (PRD) Presentada el 18/10/2016	1) Establecer la obligatoriedad del voto en los procesos electorales; y 2) evitar la suspensión de derechos políticos a personas implicadas en procesos penales.
Sen. Sandra Luz García Guajardo (PAN) Presentada el 22/09/2016	1) Considerar como infracción de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, la no emisión del voto; 2) sancionar, en caso de no acudir a votar, con la suspensión de la credencial para votar como identificación oficial por un año y, en caso de reincidir, por el doble de tiempo; y 3) especificar las causales de excepción que no tendrán sanción para los ciudadanos, siempre y cuando se presenten ante la autoridad hasta 30 días después de la elección para acreditar su impedimento.

⁴ Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de obligación del voto. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3952746_20191029_1572365062.pdf.

Continuación.

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Dip. Omar Ortega Álvarez (PRD) Presentada el 24/08/2016	Establecer el procedimiento en caso de que los ciudadanos incumplan con sus obligaciones electorales. Para ello propone: 1) indicar que el INE será el responsable de solicitar la suspensión de los derechos; 2) señalar que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas determinarán la sanción correspondiente; y 3) precisar que dichas sanciones podrán ser revisadas por el TEPJF.
Sen. Luz María Beristaín Navarrete (PRD) Presentada el 23/10/2013	Sancionar a los ciudadanos, los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso, cualquier persona física o moral con multa de 16 días de SMGVDF por la falta de justificación requerida por la ausencia de la emisión del voto al IFE; y, la no aprobación de dicha justificación por el Instituto; precisando que se exceptúa de dicha infracción a: i) los ciudadanos mayores de 70 años; ii) los jueces y sus auxiliares que por imperio de la ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial; iii) los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada por organismo público que les impida asistir al acto de elección; iv) el personal de organismos y empresas de servicios públicos, que por razones relacionadas a su trabajo deban realizar tareas que le impidan asistir a los comicios durante su desarrollo.
Dip. Emiliano Velázquez Esquivel (PRD) Presentada el 06/06/2012	Establecer la obligatoriedad del voto cuando se trate de elecciones para elegir al presidente de la República.
Dip. David Ricardo Sánchez Guevara (PRI) Presentada el 23/11/2011	Establecer la obligatoriedad del voto en el país. Pretende generar una mayor participación ciudadana en las elecciones, por lo que los ciudadanos que no ejerzan su voto serán sancionados con seis días de SMGV en la República Mexicana.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (Panal) Presentada el 14/04/2011	Sancionar la falta injustificada en la participación del ciudadano en el voto con trabajo comunitario en beneficio público de los municipios, estados y federación, dependiendo de los comicios.
Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (Convergencia) Presentada el 21/04/2010	Establecer que los ciudadanos que no cumplan con la obligación de votar en las elecciones populares o que se nieguen a integrar las mesas directivas de casilla, se le suspenderá la prerrogativa de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular durante un año; serán sancionados con multa de hasta 10 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, hasta con 30 días.
Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz (PRI) Presentada el 23/08/2006	Propone que los ciudadanos que incumplan con su obligación de votar serán inhabilitados para poder acceder a los programas de apoyo de gobierno y se mandará a publicar por única vez en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que además de no votar el ciudadano disidente esté postulado a un cargo de elección popular, o ejerza alguno, será inhabilitado al ejercicio de este, mientras dure la suspensión de sus derechos, que en todo caso no podrá ser mayor de un año. No serán sancionadas las personas que, por enfermedad, impedimento físico o causa justificada, incumplan con la acción de votar.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (PVEM) Presentada el 27/04/2006	La iniciativa propone establecer el voto como una obligación y no un derecho de los ciudadanos y que en caso de incumplimiento se les sancione con una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el DF.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa.

Conclusión

El marco normativo constitucional mexicano contempla que el voto es obligatorio (Art. 36) y que las personas que no acudan a votar deben ser sancionadas: el artículo 38 constitucional establece que se deben suspender hasta por un año los derechos o prerrogativas de los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 36. Además, el mismo artículo 38 señala que se pueden establecer otras penas por el mismo hecho. La regulación contenida en la Constitución Política hace más fácil la introducción de sanciones para quienes no acudan a votar; incluso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debería de regular este tema. A pesar del establecimiento del voto obligatorio con sanción en la Constitución, en la práctica no existen sanciones debido a la falta de legislación secundaria en la materia.

El voto obligatorio ha adquirido relevancia en la agenda pública en los últimos años, principalmente como una solución para afrontar el creciente desencanto de la ciudadanía con el sistema político y electoral y, por tanto, con la democracia. Como muestra de esto, en la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en trámite en las comisiones del Senado de la República que buscan imponer sanciones y otorgar estímulos a los ciudadanos que no ejerzan su voto. Además, desde 2006 se han presentado otras doce iniciativas legislativas en el mismo sentido.

La propuesta es simple: primero, debe establecerse el empadronamiento como una obligación mediante el reconocimiento de la credencial de elector como un documento indispensable para realizar trámites gubernamentales o para adquirir servicios públicos. Segundo, debe establecerse una multa u horas de servicio comunitario para aquellos que no emitan su voto. Tercero, las sanciones que se impongan deben ser más duras para los funcionarios de casilla que no asistan a cumplir con su función el día de la jornada electoral y para los ciudadanos que reincidan incumpliendo su obligación de votar. Los legisladores deberán establecer mecanismos adecuados para que la ciudadanía pueda cumplir con su deber y obligación de votar; y sanciones proporcionales que tomen en cuenta el contexto de desigualdad del país.

Sería un error considerar que el voto obligatorio con sanción es una panacea para todos los problemas que aquejan a nuestra democracia.

De tal manera que al introducir estos cambios en la legislación no se tiene que esperar más que un aumento en la participación electoral de los mexicanos, siempre y cuando las sanciones sean efectivas. La introducción del voto obligatorio debe ir acompañada de un marco normativo que reconozca el valor del voto nulo y que sancione duramente la compra de votos: deberían considerarse reformas orientadas a establecer un umbral de votos nulos que obligue a realizar una nueva elección con nuevos candidatos y deberían de mejorarse los mecanismos de fiscalización de las campañas políticas y endurecer las penas para quienes compren votos. También deberían realizarse campañas de educación cívica para difundir el valor del voto y fomentar los valores democráticos.

El voto obligatorio con sanción puede traer efectos positivos para la democracia mexicana, principalmente porque podría obligar a la clase política a mejorar y a ser más responsiva a las demandas de un electorado más amplio. Los políticos tendrían que centrar sus campañas en convencer a los electores a través de sus propuestas y no gastarán recursos (especialmente tiempo y dinero) en movilizar a la ciudadanía porque ya estarán obligados a acudir a las urnas. Los ciudadanos, por su parte, se involucrarán más en los asuntos públicos (probablemente) porque tendrán incentivos para hacerlo debido a que tienen que tomar una decisión el día de las elecciones. ♣

Asesinatos políticos en México.

Análisis del proceso electoral 2017-2018

Víctor A. Hernández Huerta
y Daniel A. Bastidas Vargas*

Introducción

El proceso electoral federal 2017-2018 no solo se caracterizó por haber sido el más grande en la historia de México,¹ sino también el más violento. Dos meses antes del día de la jornada electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mostraba preocupación por los altos niveles de violencia en México, lo que su opinión representaba “una situación especial de riesgo a actores políticos en el país, incluyendo a precandidatos/as y candidatos/as de distintos movimientos y afiliaciones políticas.”²

* Víctor A. Hernández Huerta es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, así como profesor investigador visitante de la División de Estudios Políticos del CIDE. Su trabajo académico ha sido publicado en *The Journal of Politics*, *Election Law Journal* y *Colombia Internacional*. E-mail: victor.hernandez@cide.edu. Daniel A. Bastidas Vargas es licenciado en Economía por la Universidad de los Llanos, en Colombia. Cuenta con una especialidad en Relaciones Internacionales por el King's College, de Londres. Es asistente de investigación en el Programa de Política de Drogas del CIDE. E-mail: daniel.bastidas@cide.edu.

¹ En la elección del 1 de julio de 2018 se disputaron 3,406 cargos de elección popular. Se eligió al presidente de la República, 500 diputados federales, 128 senadores, 16 alcaldías en la Ciudad de México, 1,596 ayuntamientos, 972 diputados locales, 8 gobernadores, un jefe de gobierno de la Ciudad de México, y otros 184 cargos locales. Fuente: Integralia Consultores. En: <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/035/Primer%20reporte%20electoral%202018.pdf>.

² Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos. “CIDH observa violencia durante el proceso electoral en México.” 10 de mayo de 2018. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/102.asp>.

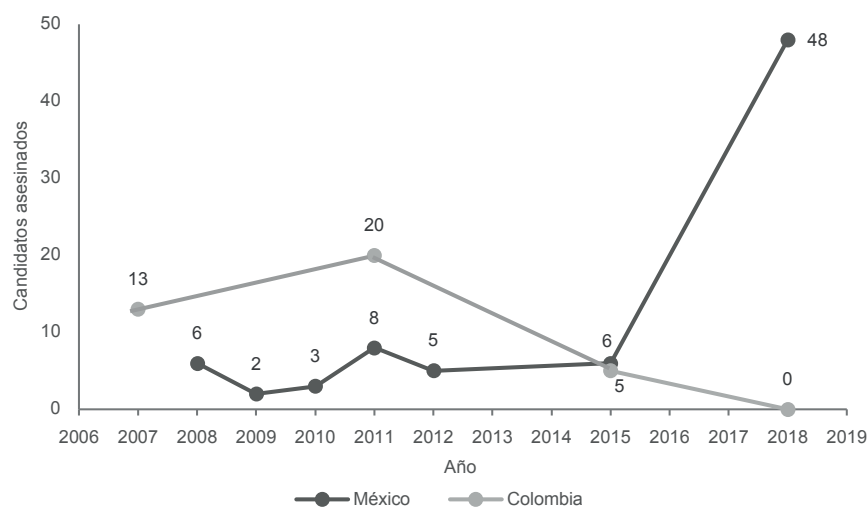
Desde el inicio del proceso, el 8 de septiembre de 2017, hasta el fin de las campañas el 27 de junio de 2018, fueron 48 precandidatos y candidatos a puestos de elección popular asesinados en todo el territorio nacional.³ Si comparamos la cifra de 2018, con otros procesos electorales federales y locales de los últimos diez años, observaremos un dramático crecimiento en el número de candidatos asesinados. En procesos electorales anteriores (federales y locales), la cifra osciló entre dos y ocho candidatos asesinados; es decir, cinco asesinatos en promedio por proceso electoral (gráfica 1).⁴ Esto representa un incremento de 860% con relación a la media de candidatos asesinados en la última década.

La cifra de 2018 es notoriamente alarmante no sólo si la comparamos con el pasado, sino también si la comparamos con otros países que han sido víctimas de violencia, y de violencia electoral en particular. Por ejemplo, en Italia hubo 62 políticos asesinados entre 1974 y 2016 (Daniele *et al.* 2017), es decir, 1.5 políticos muertos por año. En el caso de Colombia se observa un descenso en el número de candidatos asesinados, llegando a cero candidatos asesinados en 2018 (gráfica 1), año en que se eligió al Congreso y al presidente de la República. De hecho, las elecciones de 2018 fueron las elecciones más pacíficas en la historia de Colombia.

³ La lista se elaboró cruzando información de un reportaje de El Universal (“Entérate. ¿Quiénes son los candidatos asesinados durante el proceso electoral?”), un reportaje de Animal Político (“Morir por estar en la boleta”) y del Séptimo Informe de Violencia Política en México elaborado por Etellekt Consultores. Las listas coinciden en el número de candidatos asesinados y solo difieren en detalles como el segundo nombre de los candidatos o la forma en que se escriben.

⁴ Además de los referidos homicidios de años recientes, no se puede dejar de hacer referencia a los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República, y de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI, ocurridos en 1994.

Gráfica 1. Candidatos asesinados en México y Colombia: evolución reciente



Fuente: México (Integralia Consultores 2015), Colombia (Misión de Observación Electoral-MOE 2018).⁵

En México, los estados más afectados por la violencia política durante el proceso electoral 2017-2018 fueron Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla. ¿A qué se debió esta ola de asesinatos políticos sin precedentes? El argumento que se expone en este análisis es que los asesinatos de candidatos en México entre 2017 y 2018 están íntimamente relacionados con la presencia de organizaciones criminales. Además, el fenómeno de la violencia político-electoral parece ser un fenómeno local, pues la mayoría de las víctimas competían por cargos a nivel municipal.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, revisamos la literatura sobre crimen y violencia electoral, y los incentivos que tienen las organizaciones criminales para hacer uso de ella. Después, presentamos algunos datos sobre quiénes eran los políticos asesinados y algunos rasgos individuales, a partir de una revisión exhaustiva de medios electrónicos de comunicación. Enseguida, presentamos un análisis cuantitativo de los municipios que se encuen-

⁵ La información de Colombia proviene de varios informes publicados por la MOE: Cubaque (2011), Alonso López (2015) y MOE (2018).

tran ubicados en estados que sufrieron al menos un asesinato de pre-candidatos o candidatos (710 municipios excluyendo Oaxaca), con el propósito de identificar patrones políticos y sociales de los municipios afectados por la violencia política. En las conclusiones, presentamos los hallazgos de la investigación y las implicaciones para la calidad de la democracia.

Crimen y procesos electorales

La violencia electoral tiene dos acepciones comunes. En primer lugar, se entiende como un subconjunto de actividades dentro de un conflicto político de mayor magnitud, la mayoría de las veces como parte de una trayectoria de violencia étnica dentro de sociedades divididas. En segundo lugar, como el uso intencional de la fuerza como estrategia para afectar los resultados electorales (Höglund 2009).

La violencia política puede ser empleada tanto por gobiernos y partidos políticos —para permanecer en el poder o perjudicar a sus contendientes— (Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013; Höglund 2009); como por grupos criminales que buscan amedrentar a sus opositores o apoyar a políticos aliados y obtener así protección para sus actividades ilícitas (Albarracín 2018; García-Sánchez 2016; Ley 2018; Ponce 2019; Trelles y Carreras 2012).

Los grupos criminales tienen varios incentivos para involucrarse en procesos electorales. Sobre ellos, se suele asumir que actúan motivados por intereses económicos; por ejemplo, para defender y controlar mercados criminales, ya sea en reacción a la irrupción de autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o a la competencia con otras organizaciones criminales (Osorio 2015). Sin embargo, también puede haber motivos políticos; por ejemplo, impulsar a políticos afines a cambio de protección para sus actividades ilícitas (Dal Bó *et al.* 2006; Trejo y Ley 2018).

También pueden hacer uso de la violencia para infundir temor entre los votantes y afectar negativamente la participación electoral (Trelles y Carreras 2012; Ley 2018), muchas veces con el propósito de disminuir las posibilidades de victoria de adversarios políticos (García-Sánchez 2016). Por ejemplo, en contextos violentos donde hay un

actor armado dominante, éste puede presionar a los votantes de tal forma que terminen apoyando a los candidatos que él respalda (García-Sánchez 2016).

Finalmente, también pueden tener el propósito de eliminar la competencia electoral mediante amenazas o asesinatos a políticos rivales (Albarracín 2018; Daniele *et al.* 2017; Ponce 2019). Cabe mencionar que la política electoral criminalizada, en la que hay un uso intencional de la fuerza por grupos criminales para influir en la política, es predominantemente un fenómeno local. La política electoral criminalizada puede ocurrir a nivel nacional o regional, pero se requiere de estado de derecho débil y de una limitada rendición de cuentas ante la sociedad civil para que resulte atractiva para los grupos criminales (Albarracín 2018).

Además, no solo los grupos criminales pueden estar interesados en influir resultados electorales, también los gobiernos y partidos políticos pueden hacerlo. Algunos autores argumentan que la democracia representativa ha dejado de ser la herramienta para dirimir diferencias en la competencia política y que se privilegia la violencia como el recurso más efectivo para obtener un cargo público. Existe evidencia de que los partidos en el gobierno pueden hacer uso de la violencia electoral como recurso para permanecer en el poder (Hafner-Burton *et al.* 2013); asimismo, la reñida competencia electoral y la fragmentación política pueden incentivar a los contendientes a hacer uso de la violencia para desequilibrar el terreno de juego electoral (Höglund 2009; Perliger 2015).

Perfiles y circunstancias de los asesinatos políticos

Un primer acercamiento a las causas de los asesinatos de candidatos y precandidatos en el proceso electoral de 2018 es presentar algunos datos sobre las víctimas. Los datos provienen de la revisión de notas de periódico.⁶ El conteo que se realizó arrojó que, entre el 8 de septiembre

⁶ Es cierto que los reportajes periodísticos solamente dan fe de lo declarado por quienes las llevan a cabo y, en dicho sentido, es necesario esperar la conclusión de los procedimientos para

de 2017 —inicio del proceso electoral federal 2017-2018— y el 27 de junio de 2018 —fin de las campañas electorales—, fueron 48 los políticos asesinados; 20 eran candidatos ya con registro oficial y 28 precandidatos, es decir, militantes que habían manifestado su intención de competir por un puesto de elección popular.⁷

Además de la identidad del candidato, en la revisión realizada en medios electrónicos de comunicación, se recolectaron los siguientes datos: municipio en el que contendía, municipio (y el estado) en el que ocurrió el asesinato, partido político de militancia, cargo al que aspiraba, fecha del homicidio, edad, sexo, tipo de muerte, partido político que obtuvo el triunfo en la elección, si el candidato había hecho pronunciamientos en contra del crimen organizado, si el candidato buscaba la reelección, y si pertenecía a un partido político opositor al gobernador en funciones.

De los 48 políticos asesinados, 26 aspiraban a una presidencia municipal, ocho a una regiduría, diez a una diputación local y dos más a una diputación federal. Estas cifras ponen en evidencia que las víctimas fueron en su mayoría candidatos a puestos locales.⁸

Por otra parte, las cifras de estos asesinatos muestran que, del total de candidatos asesinados, 41 eran hombres y siete eran mujeres. Esto permite suponer que los asesinatos no son del todo aleatorios, ya que si lo fueran observaríamos una proporción similar de asesinatos entre hombres y mujeres debido a que en México se ha logrado que se postule una misma proporción de candidatos y candidatas como consecuencia de la adopción de cuotas de género, e incluso más recientemente por la adopción de la paridad de género (Freidenberg y Alva 2017).

que la autoridad correspondiente determine si se acreditaron o no; sin embargo, se optó por usar esta fuente de información porque nos permiten tener una primera aproximación a los hechos ocurridos —en particular el conteo de asesinatos— sin necesidad de tener que esperar a que los procesos judiciales concluyan. Además, la práctica más común de los estudios que estudian violencia criminal es recurrir a notas periodísticas como principal insumo para elaboración de sus bases de datos; véase por ejemplo Osorio (2015), Trejo y Ley (2017, 2019).

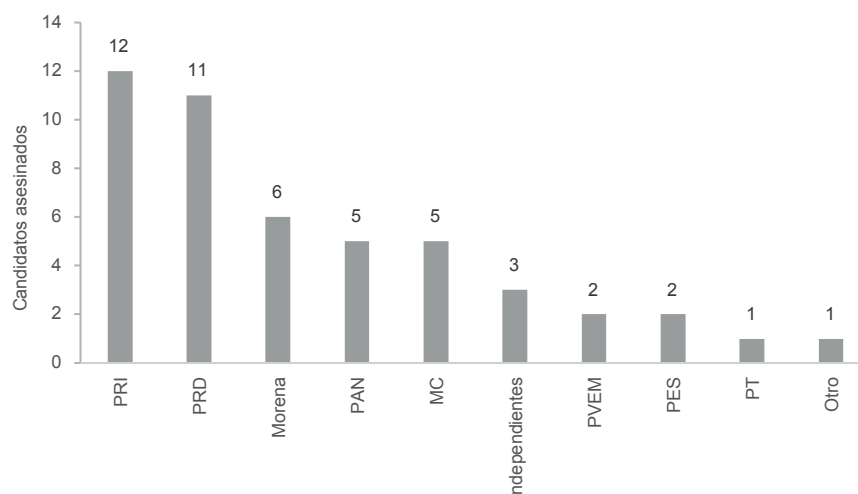
⁷ Al 22 de junio de 2018, el INE reportó la muerte de “41 personas asesinadas entre aspirantes y candidatos a puestos de elección popular.” INE, “Crónica del Proceso Electoral 2017-2018 junio 2018.” En: <https://www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-junio-2018/>.

⁸ Un fenómeno similar ocurrió en Colombia, pues en el proceso electoral de 2015 la mayoría de las víctimas de violencia política fueron los candidatos de elección popular a nivel municipal (Alonso López 2015).

Con la información disponible, podría concluirse que el asesinato de candidatas en el pasado proceso electoral no se trata necesariamente de violencia política contra las mujeres, pues estos hechos no cubren con las dos condiciones contempladas en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres: 1) cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer, y 2) cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente.⁹

Sobre la afiliación política de las víctimas, 12 pertenecían al PRI, 11 al PRD y seis a Morena (gráfica 2). Prácticamente todos los partidos políticos que postularon candidatos a puestos de elección popular fueron víctimas de la violencia política; esto permite suponer que la orientación política no es una variable que pueda asociarse con la ocurrencia de los asesinatos.

Gráfica 2. Candidatos asesinados por partido político

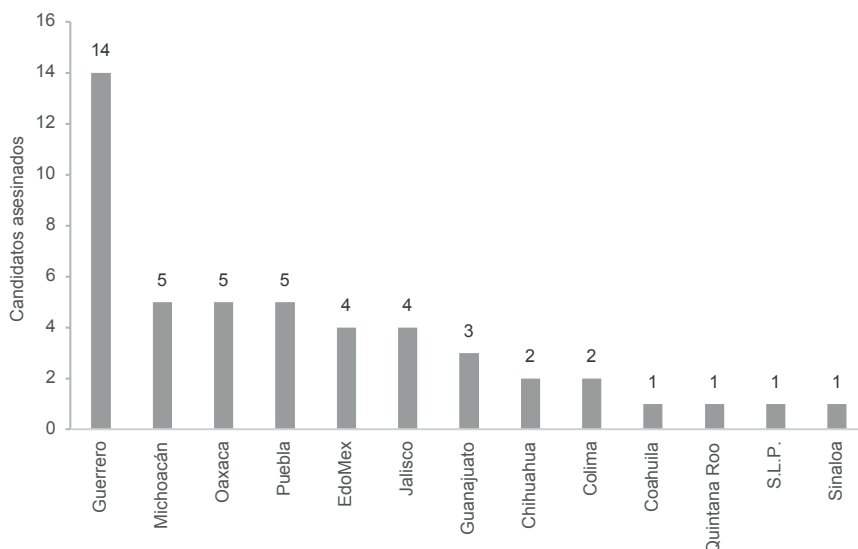


Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

⁹ Lo anterior no desconoce que en 2017-2018 hubo casos de violencia política contra las mujeres; sin embargo, dicha violencia mayormente tomó la forma de agresiones verbales basadas en estereotipos y visiones discriminatorias sobre las mujeres. Al respecto, en el proceso electoral 2017-2018, el TEPJF resolvió 15 casos de violencia de género. “Estadística - violencia de género 2017-2018. Expedientes de la Sala Especializada sobre el tema de violencia política de género.” En: https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/page/inside/7.

La entidad federativa que registró más asesinatos políticos, según la información recabada, fue Guerrero, con 12; le siguen Michoacán, Oaxaca y Puebla con cinco asesinatos cada uno, y el Estado de México y Jalisco con cuatro asesinatos (gráfica 3). Ello apunta a que los asesinatos de candidatos ocurrieron mayormente en los estados más afectados por la violencia criminal.

Gráfica 3. Candidatos asesinados por estado



Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

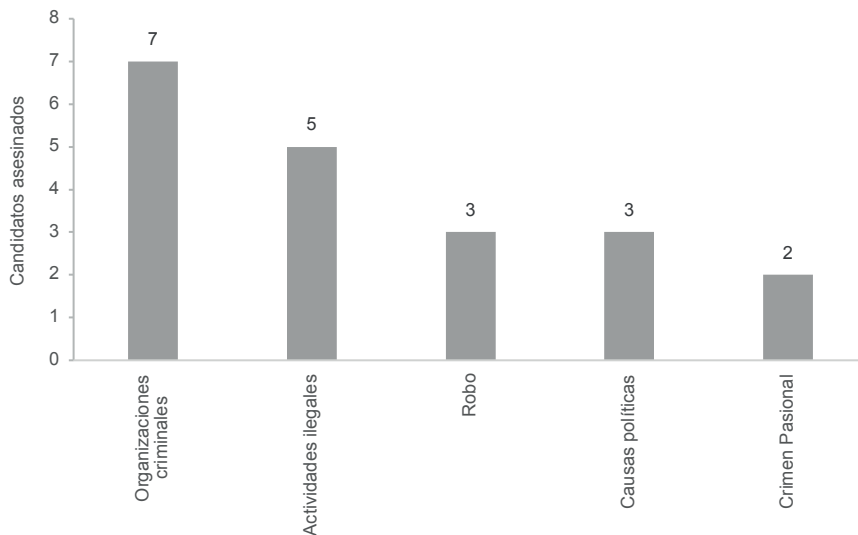
Por otra parte, 33 de los 48 aspirantes asesinados (68.75%) eran políticos de oposición; es decir, eran candidatos de partidos o coaliciones opuestos al del gobernador en funciones. En cuanto a la forma en que fueron asesinados, 42 candidatos fueron ultimados con arma de fuego (87.5% del total); cuatro con un objeto punzocortante; uno asfixiado y otro calcinado. La distribución de edad de las víctimas oscila entre 30 y 60 años; la mayoría —20 candidatos— se ubica en el rango de 40 a 60 años, seguida de un grupo de 15 candidatos que tenían entre 20 y 40 años.

Móviles de los asesinatos

¿Cuáles fueron los motivos detrás de estos asesinatos políticos? A partir de la revisión de notas periodísticas, en las que se describen las condiciones en que se perpetraron los asesinatos, fue posible identificar cinco causas probables de los asesinatos: 1) intento de organizaciones criminales por incidir en los resultados electorales; 2) los candidatos o sus familiares estaban involucrados directamente en actividades ilícitas; 3) intento de robo; 4) razones políticas, y 5) crímenes pasionales. La gráfica 4 muestra que el principal móvil detrás de estos asesinatos fue que organizaciones criminales tenían algún interés en influir en los resultados electorales, seguido de un involucramiento directo de los candidatos o sus familias en actividades ilegales.

En esta sección se presentan ejemplos de cada una de las posibles causas de asesinatos, con datos obtenidos de las notas periodísticas. Antes de presentar los ejemplos de cada móvil, cabe precisar que solamente en 20 casos (de 48) fue posible identificar en las notas periodísticas alguno de los móviles referidos; en los 28 casos restantes no había información suficiente para poder hacer este tipo de inferencias.

Gráfica 4. Posibles causas de los asesinatos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

Organizaciones criminales

Los grupos criminales pueden enfocar sus esfuerzos, entre otros, en amedrentar a los votantes (García-Sánchez 2016; Ley 2018; Trelles y Carreras 2012); intimidar a sus adversarios políticos (Albarracín, 2018; Ponce, 2019), o apoyar a políticos aliados para así obtener protección a sus actividades ilícitas (Dal Bó *et al.* 2006; Trejo y Ley 2018). Un caso emblemático es el asesinato de Fernando Purón Johnston, candidato a diputado federal por el PRI, en el distrito I de Coahuila.

Purón había sido alcalde de Piedras Negras entre 2014 y 2017; su administración se caracterizó por una lucha frontal contra el crimen organizado, en particular contra Los Zetas. Durante su campaña como candidato a diputado federal ya había recibido amenazas. Fue asesinado el 8 de junio de 2018, cuando salía de un debate entre candidatos que tuvo lugar en la Facultad de Contaduría de la Universidad Autónoma de Coahuila, campus Piedras Negras. Ahí, se había pronunciado duramente contra el crimen organizado. El gobierno de Coahuila capturó a los autores materiales del asesinato de Purón y confirmó que éste fue planeado y ejecutado por integrantes del crimen organizado (Agencia Reforma 2018).

Otros casos, en los que posiblemente el crimen organizado estuvo detrás de los asesinatos, se presentan en la tabla 1. Nótese que tres de ellos ocurrieron en Chilapa —en la Montaña Baja de Guerrero—, uno de los municipios más violentos del país, en el que dos grupos se disputaban el control de la zona productora de amapola: los “rojos” y los “ardillos”.

Tabla 1. Asesinatos imputados al crimen organizado

Nombre	Municipio de ocurrencia	Estado	Cargo al que aspiraba
Fernando Purón Johnston	Piedras Negras	Coahuila	Diputación federal
Abel Montufar Mendoza	Pungaranato	Guerrero	Diputación local
Liliana García	Ignacio Zaragoza	Chihuahua	Regiduría
Guadalupe Payán Villalobos	Ignacio Zaragoza	Chihuahua	Alcaldía
Dulce Nayely Rebaja Pedro	Chilapa	Guerrero	Diputación local
Antonia Jaimes Moctezuma	Chilapa	Guerrero	Diputación local
Francisco Tecuchillo Neri	Chilapa	Guerrero	Alcaldía

Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

Involucramiento en actividades criminales

Según las investigaciones periodísticas, otra razón probable para ejecutar a algunos candidatos es porque participaban en actividades ilegales, directamente o mediante terceros. Del universo de 48 asesinatos, cinco (10.48%) se encuentran en esta categoría.

Un ejemplo. Medios de comunicación reportaron que José Remedios Aguirre Sánchez, candidato de Morena a la alcaldía de Apaseo el Alto, municipio en Guanajuato, había creado una red delictiva con exfuncionarios policiales locales que había dirigido cuando se desempeñó como secretario de seguridad pública municipal. Se dijo que el propósito de la red era robar y vender ilegalmente hidrocarburos. El asesinato del candidato fue atribuido a bandas de “huachicoleros”, dedicadas al robo de combustibles mediante tomas clandestinas en la red de ductos de Petróleos Mexicanos, y que se habían expandido a estados como Tamaulipas, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco y Guerrero (Ureste 2018).

Robo común

La tercera causa probable de los asesinatos es el robo común; los partidos y sus candidatos no son inmunes al ambiente de inseguridad que se vive en el país. Por ejemplo, Adiel Zermann Miguel, candidato a presidente municipal por la coalición PES-PT-Morena en Tenango del Aire, municipio del Estado de México, fue golpeado y sometido por varios sujetos, quienes lo condujeron a su casa para robarle objetos de valor. Zermann falleció de asfixia por estrangulamiento y de los golpes sufridos.

La Fiscalía General de Justicia del Estado de México capturó a dos sospechosos y después de que la fiscalía presentara elementos de prueba necesarios en su contra, un juez de distrito les inició un proceso legal por el delito de robo con agravante de homicidio (Notimex 2018).

Móvil político

La cuarta causa posible de los incidentes mortales de violencia es la competencia política. Gobiernos y partidos políticos usan la violencia electoral para permanecer en el poder o perjudicar a sus contrincantes

(Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013). Por ejemplo, Aáron Varela Martínez, candidato de Morena a la presidencia municipal de Ocoyucan, Puebla, fue asesinado el 28 de febrero de 2018. Si bien no hay líneas de investigación claras, militantes de Morena creen que su muerte ocurrió por razones políticas. Ocoyucan lleva casi tres décadas controlado por el PRI y por Antorcha Campesina; Aarón Varela era la figura política con más fuerza y representaba una posibilidad real de acabar con ese dominio (Ayala 2018). De acuerdo con Höglund (2009), la violencia electoral surge particularmente en situaciones en las que las elecciones ofrecen una posibilidad real de cambiar las relaciones de poder existentes, y es precisamente en competencias cerradas en las que los políticos tienen incentivos para hacer uso de la violencia.

Los asesinatos de candidatos también pueden tener un efecto disuasorio y disminuir la oferta política en los procesos electorales, pues los asesinatos aunados a las amenazas hacen que algunos candidatos decidan retirarse de la competencia (Ponce 2019), e incluso en algunos casos impiden que los candidatos puedan ser reemplazados por otro candidato.

Por ejemplo, en el proceso electoral 2017-2018, Yolanda Cruz Pérez, candidata suplente a diputada federal por el distrito electoral 19 de la Ciudad de México, postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena-PT-PES), renunció a su candidatura ante la oficialía de parte del INE el 28 de junio “por causas graves personales que así lo ameritan.” Ese mismo día, el representante propietario del partido político Morena ante el Consejo General del INE solicitó que María Concepción Franco Rodríguez fuera registrada como suplente, a lo que el INE respondió negativamente aduciendo que se había vencido el plazo contemplado en el inciso b) del artículo 241 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF (en la sentencia SUP-REC-886/2018) determinó que el partido político Morena había acreditado ante el INE que los motivos de la renuncia fueron hechos violentos y amenazas hacia la candidata y que debió haber accedido al registro de la candidata suplente, pues “la violencia política en el contexto de los procesos electorales implica una situación extraordinaria, en tanto que se trata de circunstancias anormales e indeseables en la contienda político-electoral, en los que existe una coacción sobre alguna persona al punto que se vicia su voluntad.”

Dicho efecto disuasorio de la violencia electoral puede ser un factor adicional para considerar el móvil político de los asesinatos.

Crímenes pasionales

Finalmente, la muerte de dos candidatos —un hombre y una mujer— se explican aparentemente como crímenes pasionales. Por ejemplo, Maribel Barajas Cortés, candidata del PVEM a una diputación local en Michoacán, fue asesinada por dos sicarias que ella misma había contratado para matar a la expareja de su novio (Arrieta 2018).

Hipótesis

La revisión de las notas periodísticas permite identificar cinco posibles causas de asesinatos entre candidatos y precandidatos (gráfica 4). Tres de ellas —presencia de organizaciones criminales, robo y competencia electoral desmedida— tienen que ver con el contexto social y político del municipio en el que ocurrieron; las dos restantes —participación en actividades ilegales y crímenes pasionales— son de carácter individual. Ello permite formular algunas hipótesis sobre las causas sociales y políticas del fenómeno en estudio.

La mayor presencia de organizaciones criminales parece estar relacionada positivamente con la incidencia de asesinatos de candidatos y precandidatos. Ello por varias razones: primera, hay evidencia de que un mayor número de organizaciones criminales operando en un municipio está asociado con mayores niveles de violencia relacionada con grupos criminales (Osorio, 2015) y con asesinatos de políticos (Ross 2017).

También se ha documentado que incrementos en la violencia entre organizaciones criminales de un territorio están asociados positivamente con un aumento de la violencia entre organizaciones criminales de zonas vecinas (Osorio 2015).

Tanto el efecto directo por el número de organizaciones criminales, como el efecto de derrame o contagio de la violencia podrían afectar la seguridad de los candidatos que participan en política en estas zonas.

Por lo tanto, se puede derivar la siguiente hipótesis:

Hipótesis 1: A mayor número de organizaciones criminales presentes en un municipio, mayor la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos en ese municipio.

También es posible que los asesinatos de candidatos reflejen la violencia relacionada con el crimen organizado que hay en cada municipio. Algunos estudios revelan que en las zonas afectadas por la violencia atribuible al crimen organizado se incrementa la probabilidad de ataques violentos contra candidatos antes de la elección (Alesina *et al.* 2016) o en contra de candidatos electos después de ella (Daniele *et al.* 2017). Por lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis:

Hipótesis 2: A mayores índices de violencia en un municipio, mayor la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos.

Además, la revisión de notas periodísticas sugiere que en algunos casos los asesinatos de los candidatos fueron producto de robo con violencia, por lo que podría suponerse que:

Hipótesis 3: Una mayor incidencia de robos a nivel municipal está relacionada positivamente con el asesinato de candidatos.

Por último, están los asesinatos vinculados aparentemente con la competencia política. Ya se vio cómo algunos habitantes de Ocoyucan creen que el asesinato de Aáron Varela Martínez tuvo un móvil político. Si bien las investigaciones judiciales, en este y otros casos, no habían sido concluidas al momento de elaborar el presente estudio (octubre de 2019), es posible analizar si una mayor competencia política está relacionada estadísticamente con el asesinato de candidatos en los municipios del país.

En Italia, por ejemplo, hay evidencia del uso de violencia en contra de candidatos a puestos de elección popular en zonas de mayor competencia electoral, esto con el propósito de influir en los resultados electorales y conseguir la victoria de candidatos afines al crimen organizado (Alesina *et al.*, 2016). También, se ha argumentado aquí que, a mayor nivel de competencia política, mayor probabilidad de que los políticos acepten recursos de organizaciones criminales para financiar

sus campañas, lo que a su vez los hace más susceptibles de ser el blanco de ataques de otras organizaciones criminales (Ross 2017). De ello se desprende la siguiente hipótesis:

Hipótesis 4: Mayores niveles de competencia electoral —márgenes estrechos de victoria— están relacionados positivamente con el asesinato de candidatos de elección popular.

Datos y métodos

Para someter a prueba las hipótesis anteriores, se realizó un análisis cuantitativo a nivel municipal de los estados en los que ocurrieron asesinatos de candidatos en el proceso electoral 2017-2018. Esto representa 909 municipios de 12 estados del país (ver gráfica 3). Se escogió el municipio como unidad de análisis ya que la mayoría de los candidatos asesinados aspiraban a cargos de elección popular locales (alcaldes, regidores y diputados locales); solo un candidato a cargo federal (diputado federal) fue ultimado.

Para llevar a cabo el análisis incluimos dos medidas de la variable dependiente. En primer lugar, se tiene una variable dicotómica que identifica si en el municipio en cuestión ocurrió o no el asesinato de, al menos, un candidato o precandidato. La variable toma el valor de uno si ocurrió, al menos, un asesinato, y cero en caso contrario.

La segunda variable dependiente es el número de candidatos asesinados por municipio. En algunos municipios, como el de Chilapa, ocurrieron hasta tres asesinatos de candidatos en el pasado proceso electoral.

Las variables independientes son cuatro. Primera, número de organizaciones criminales que operan en cada municipio para probar el efecto que tiene la presencia de organizaciones del crimen organizado en los asesinatos de candidatos (Coscia y Ríos 2012). Segunda, índices de violencia usando la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes por municipio, reportadas en el primer semestre de 2018.¹⁰ Esta

¹⁰ Incluimos el número de homicidios dolosos con arma de fuego reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre enero y junio de 2018. Cifras de

variable es continua y sus valores van de 0 a 131 homicidios por cada 100 mil habitantes. Tercera, incidencia de robos a nivel municipal con el número robos a transeúntes en vía pública con violencia.¹¹ Cuarta, competencia electoral, medida como la resta del porcentaje de votos obtenidos por el primer lugar menos el porcentaje obtenido por el segundo en los comicios municipales de 2018.¹²

Los controles incluidos se desprenden de variables que la literatura señala como posibles predictores de violencia electoral, en particular los asesinatos de candidatos a elección popular. El primer control, tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones encargadas de impartir justicia y de la presencia de un estado de derecho. Un sistema legal eficiente ordena las relaciones sociales, pero su ausencia o las “zonas marrones” con menor presencia del estado inducen a problemas de gobernabilidad (O'Donnell 2004) y de inseguridad (Aguirre y Herrera 2013). Para medir el impacto de la fortaleza institucional y presencia del estado incluimos el número agentes del ministerio público y fiscalías a nivel estatal.¹³

También se ha argumentado que la alternancia en la oficina del gobernador puede producir mayores niveles de violencia, debido a que la rotación de partidos en el gobierno estatal erosiona redes informales de protección que habían facilitado la operación de organizaciones del crimen organizado bajo gobiernos unificados (Trejo y Ley 2018). Para probar este efecto incluimos una variable *dummy* que identifica a los estados en los que hubo alternancia antes de 2018.

Incidencia Delictiva Municipal, 2015 - diciembre 2018: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>.

¹¹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, datos de enero a junio de 2018. Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015 - diciembre 2018: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>.

¹² Los datos electorales fueron obtenidos de las páginas de los institutos electorales de los 12 estados comparados. Originalmente se midió la competencia electoral como la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección municipal inmediata anterior a 2018 (Coahuila 2017, Colima 2015, Chihuahua 2016, Guanajuato 2015, Guerrero 2015, Jalisco 2015, México 2015, Michoacán 2015, Puebla 2013, Quintana Roo 2016, San Luis Potosí 2015, Sinaloa 2016). Sin embargo, por los cambios en los niveles de competitividad electoral que pueden ocurrir entre la elección anterior y la de 2018, se optó por usar los resultados de 2018 para nuestra medida de competencia electoral.

¹³ Síntesis estadísticas municipales de seguridad y justicia. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD): <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>.

Finalmente, se ha argumentado que la violencia política es más común a nivel local y en comunidades más pequeñas (Albarracín 2018; Daniele *et al.* 2017), por ello se incluye una variable que mide el porcentaje de la población que vive en poblaciones con menos de 2,500 habitantes.¹⁴

Análisis estadístico

Las hipótesis planteadas anteriormente se sometieron a prueba usando dos tipos de modelos estadísticos. El primero, es un modelo de regresión logística para explicar la presencia o ausencia de asesinatos políticos en el ámbito municipal (modelos 1 y 2). Como también se quiere identificar qué variables inciden en que haya más candidatos asesinados por municipio, se emplean modelos binomiales negativos que tienen como variable dependiente el número de asesinatos ocurridos en cada municipio (modelos 3 y 4).

También se diferencia entre el municipio en que ocurrió el asesinato del candidato (modelos 1 y 3), y el municipio por el cual estaba compitiendo el candidato (modelos 2 y 4); ya que en algunos casos el candidato no fue asesinado en el municipio por el cual estaba compitiendo, sino en alguno vecino.

Los resultados de las regresiones 1 y 2 (tabla 2) revelan que la ocurrencia de asesinatos de candidatos está íntimamente relacionada con las actividades de organizaciones criminales. Así, a mayor número de organizaciones criminales operando en el municipio, se incrementa la probabilidad de que ocurran asesinatos en el municipio en cuestión. Además, la tasa de homicidios en el municipio es un predictor importante de la ocurrencia de asesinatos de candidatos.

A pesar de encontrar esta relación positiva significativa entre los dos indicadores de actividades de organizaciones criminales con los asesinatos de candidatos, aún es necesario usar métodos de investigación alternativos para esclarecer el mecanismo causal por el cual se observa esta relación. Un mecanismo que puede explicar esta relación es que

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD): <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>.

las organizaciones criminales eliminen de forma preventiva a candidatos que crean que pueden afectar sus actividades ilícitas de ser electos.

Otro mecanismo es que las organizaciones criminales lleven a cabo un ajuste de cuentas con políticos involucrados en actividades criminales, o con políticos que no cooperen con ellos. Lo único que se puede afirmar a partir de este análisis estadístico es que una mayor presencia de organizaciones criminales tiene un impacto estadísticamente significativo en la ocurrencia de asesinatos de candidatos.¹⁵

Por su parte, la variable de competencia política no muestra una asociación estadística con la presencia de asesinatos en el municipio en que ocurrió el asesinato (modelo 1), pero mayores márgenes de victoria se relacionan positivamente con la ocurrencia de asesinatos en el municipio en el que competía el candidato (modelo 2), lo que resulta contrario a lo planteado en la hipótesis 4.

Resulta lógico que márgenes estrechos de competencia no incidan en los municipios en que ocurren los asesinatos, sino en los municipios en que estaban compitiendo; pero lo que debería observarse es que una mayor competencia electoral —márgenes más estrechos de victoria— haría más probable la ocurrencia de asesinatos.¹⁶ Cuando se emplea como medida de competencia política el margen de victoria observado en la elección inmediata anterior a la de 2018, no se observa una asociación estadística con la ocurrencia de asesinatos.

Dado que los coeficientes de regresión logística no se pueden interpretar de forma directa, se hizo una simulación para estimar los cambios en la probabilidad de ocurrencia de asesinatos,¹⁷ manteniendo el valor del resto de las variables en sus medias. Cuando el número de

¹⁵ Estos resultados son robustos a otras especificaciones como la regresión logística para eventos raros (King y Zeng 2001) y la máxima verosimilitud penalizada (Firth 1993). Aplicar modelos de regresión binaria convencionales para analizar casos raros como los asesinatos de candidatos (una variable dependiente con una frecuencia de miles de ceros y muy pocos unos) puede resultar en estimaciones sesgadas, por lo que es necesario buscar modelos que se adecuen al comportamiento de los datos. Por ello se realizaron estimaciones alternativas utilizando las rutinas propuestas por King y Zeng (2001) y por Firth (1993).

¹⁶ Adicionalmente el resultado del modelo 2 debe tomarse con reserva, pues no resulta estadísticamente significativo empleando la regresión logística para eventos raros (King y Zeng 2001) y resulta marginalmente significativo ($p < 0.10$) empleando la máxima verosimilitud penalizada (Firth 1993).

¹⁷ La simulación se realizó utilizando el comando *margins* en Stata.

organizaciones criminales operando en un municipio es cero, la probabilidad de que en ese municipio ocurra, al menos, un asesinato de un candidato es de 2.10%, *ceteris paribus*; cuando el número de organizaciones criminales se incrementa, por ejemplo, a tres, la probabilidad sube a 4.24%; y si el número de organizaciones criminales llega a nueve, que es el valor máximo observado en la muestra, la probabilidad llega a 35.76%.

Tabla 2. Asesinatos de candidatos en México (2018)

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Ocurrencia asesinatos		Número asesinatos	
	Mun Ocurrencia	Mun competencia	Mun Ocurrencia	Mun competencia
Núm. Org. Criminales	0.365*** (0.0677)	0.294*** (0.0673)	0.339*** (0.0731)	0.311*** (0.0772)
Tasa de homicidios 2018	0.0279*** (0.00681)	0.0230*** (0.00407)	0.0345*** (0.00881)	0.0258*** (0.00359)
Robos 2018	0.000108 (0.00157)	0.000228 (0.00159)	0.0000936 (0.00147)	-0.000283 (0.00147)
Comp. electoral 2018	0.0109 (0.0125)	0.0211** (0.00993)	0.00288 (0.0112)	0.0157** (0.00757)
Número MP	-0.0615 (0.0389)	-0.0396 (0.0284)	-0.0804* (0.0457)	-0.0580* (0.0351)
Alternancia Gob.	0.515 (0.381)	0.591 (0.415)	0.805* (0.451)	0.801 (0.487)
Porcentaje rural	-0.00855 (0.00624)	-0.00639 (0.00551)	-0.00780 (0.00494)	-0.00773* (0.00468)
Constante	-3.556*** (0.367)	-3.715*** (0.379)	-3.500*** (0.372)	-3.604*** (0.361)
N	903	903	903	903
Prob. > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002
Pseudo R2	0.1054	0.0787	0.1026	0.0848

Fuente: Elaboración propia.

Errores estándar agrupados por estado entre paréntesis

* $p < 0.10$ ** $p < 0.05$ *** $p < 0.01$

Respecto a las variables de control, el *proxy* de estado de derecho — número de agentes del ministerio público— no muestra relación con la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos. En línea con los hallazgos de Trejo y Ley (2018), quienes reportan que la alternancia política y la rotación de partidos en el gobierno estatal están asociados con un incremento en la violencia entre carteles, nuestros resultados del modelo 2 muestran que la alternancia en el gobierno estatal está positivamente relacionada con la ocurrencia de asesinatos de candidatos, aunque no alcanzan niveles mínimos de significancia estadística.

Finalmente, el porcentaje de la población viviendo en comunidades rurales tampoco parece estar relacionado con la ocurrencia de homicidios de candidatos. Tanto en los modelos 1 y 2, no hay una diferencia significativa para las variables de control entre el municipio de ocurrencia con el municipio en que competían los candidatos asesinados.

Los análisis de las regresiones binomiales negativas, que tienen el número de candidatos asesinados por municipio como variable dependiente (modelos 3 y 4), tienen resultados semejantes al análisis de regresiones logísticas: hay también una asociación estadística significativa entre el número de organizaciones criminales y la tasa de homicidios, con el número de candidatos asesinados en el municipio en cuestión. Estos hallazgos refuerzan la idea de que el asesinato de candidatos en el pasado proceso electoral en México es un fenómeno que está estrechamente relacionado con las actividades del crimen organizado. Asimismo, se repite la asociación negativa entre el número de agentes del ministerio público con el número de asesinatos, aunque estos modelos sí resultan marginalmente significativos.

Esto sugiere que una mayor presencia del estado, en particular de las instituciones encargadas de investigar delitos, tiene un impacto en el número de asesinatos de candidatos. Algunos autores ya han argumentado que la falta de instituciones de impartición de justicia, ya sean locales o estatales, resulta en un ambiente institucional que contribuye a la impunidad y a la violencia (Aguirre y Herrera 2013).

Finalmente, la alternancia en el gobierno estatal incide positivamente en el número de candidatos asesinados. El resto de los controles parece no tener ninguna relación estadística con el fenómeno estudiado.

Regulación en la materia

A pesar de que las leyes electorales mexicanas regulan al detalle casi todos los aspectos del ciclo electoral, el marco normativo para proteger la vida y seguridad de los candidatos es casi inexistente. El artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la seguridad pública “es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios [...] comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.” Por su parte, el artículo 41 constitucional, que regula los procesos electorales, no confiere ninguna atribución en temas de seguridad a la autoridad electoral; es decir, ésta no tiene ningún mandato constitucional para velar por la seguridad de los candidatos.

Sin embargo, el artículo 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo tercero, establece: “[e]l Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos [...]”. Se observa que no se establece con claridad los supuestos para solicitar dichas medidas, ni quién es la autoridad competente de implementarlas. Por ello, los operativos de seguridad para los candidatos han operado por usos y costumbres que no están especificados en ninguna ley.

Para la campaña presidencial, los candidatos que se sientan en riesgo lo comunican al INE, para que éste a su vez informe a la Secretaría de Gobernación, a efecto de que solicite la intervención del Estado Mayor Presidencial.¹⁸ Para los candidatos a diputados y senadores, el INE solicita el apoyo de la Policía Federal y autoridades civiles. Los protocolos que el Estado Mayor Presidencial ha diseñado para proteger a los candidatos presidenciales desde 2006 pueden ser adoptados voluntariamente por los candidatos cuando así lo decidan.

¹⁸ Con motivo de la reciente desaparición del Estado Mayor Presidencial, se añade un elemento más de incertidumbre sobre la forma en que venía operando este mecanismo de protección.

En marzo de 2018, el entonces secretario de Gobernación, Alfonso Navarrete Prida, presentó un protocolo de protección para los candidatos presidenciales, en el que participarían el Estado Mayor Presidencial y la Policía Federal. La adhesión a este protocolo era voluntaria por parte de los candidatos. Sin embargo, en junio de 2018, ante el creciente clima de inseguridad que enfrentaban los candidatos en todo el país, Navarrete anunció que se protegería a los cuatro candidatos presidenciales, aunque no lo solicitaran. Ello muestra que no existen supuestos específicos que activen de forma automática los protocolos existentes, y que su aplicación es más bien casuística.

Para subsanar esa incertidumbre, durante la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron dos iniciativas de ley que buscaban establecer qué es violencia política, quiénes son los sujetos activos y pasivos de ella, y qué sanciones corresponden a quienes la ejerzan. La tabla 3 presenta la información de esas iniciativas; como se observa, ninguna prosperó: una fue desechada el 11 de octubre de 2018 y la otra fue retirada el 21 de noviembre de 2017.

Tabla 3. Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura en materia de violencia política

Iniciativa	Cámara de Origen	Fecha	Legislador	Partido Político	Estatus
Que reforma el artículo 3o y adiciona un artículo 20 Bis a la Ley General en Materia de Delitos Electorales.	Cámara de Diputados	06/03/18	Dip. María Gloria Hernández Madrid	PRI	Desechada el 11/10/18
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Comisión Permanente	24/05/17	Dip. Maricela Contreras Julián	PRD	Retirada el 21/11/17

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>,

Experiencias de países afectados por violencia política pueden servir como referente para los legisladores mexicanos y una potencial reforma electoral. Por ello, a continuación, se describen brevemente los mecanismos vigentes en Colombia para proteger a miembros de organizaciones sociales y partidos políticos. Se eligió el caso de Colombia por ser uno de los países que más ha sufrido el flagelo de la violencia en su vida política y además porque ha experimentado una substantiva disminución en el número candidatos asesinados; aunque no así de líderes sociales.

Violencia política en Colombia

Colombia es un país que ha sufrido repetidamente episodios de violencia política, con severas consecuencias sociales. Un caso emblemático fue el asesinato del candidato liberal a la presidencia, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, seguido de una ola de actos de protesta violenta conocidos como el “Bogotazo”, en el que casi la mitad del Centro de Bogotá fue saqueado e incendiado. Sin embargo, el estallido de violencia no se limitó a la capital; cubrió casi todo el país.

Tiempo después, a finales de la década de 1980, se dio una ola de asesinatos de candidatos presidenciales; producto del enfrentamiento del narcotráfico con la izquierda revolucionaria. “En un período de cinco años, más de mil militantes de la Unión Patriótica [brazo político de las FARC] fueron asesinados, entre ellos Jaime Pardo, candidato presidencial en 1986, y Bernardo Jaramillo, nominado a las elecciones [presidenciales] de 1990 y ultimado antes de los comicios. Numerosos candidatos de la UP a alcaldías y consejos municipales fueron eliminados violentamente [...]” (Bushnell 2007, 374) En 1990, otro candidato presidencial, Carlos Pizarro, excomandante de la guerrilla del M-19, también fue asesinado.

Dados estos antecedentes, el Estado colombiano avanzó en el diseño e implementación de programas de protección y seguridad para los candidatos a puestos de elección popular. En 2005, se expidió la Ley Número 996 o Ley de Garantías Electorales, que reglamenta la elección de presidente de la República. En su artículo 34, esta ley plantea estructurar programas de protección y seguridad para candidatos presidenciales y jefes de campaña; establece que la Policía Nacional y el

Departamento Administrativo de Seguridad (el entonces DAS) deben implementar estos programas basados en estudios de nivel de riesgo, y que estas instancias deben programar semanalmente la seguridad de los candidatos, en coordinación con los equipos de campaña.

En 2011 se expidió el Decreto 4065, que crea la Unidad Nacional de Protección (UNP). En sus considerandos, el decreto reconoce que “el Estado debe proteger de manera especial a las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo.” La UNP es una entidad que sustituye a la DAS y está adscrita al Ministerio del Interior; sus principales funciones son articular y coordinar servicios de protección, definir qué medidas de protección son oportunas e idóneas, evaluar la idoneidad y eficacia de los programas implementados, brindar protección a las personas en situación de riesgo extremo, evaluar el riesgo de las personas, grupos y comunidades que solicitan protección, entre otras.

Con motivo de la firma de los acuerdos de paz con las FARC en 2016, garantizar la seguridad de líderes sociales y candidatos a puestos de elección popular se volvió prioritario para el gobierno nacional, cuyo interés particular era proteger a los representantes del partido de las FARC y evitar así el escenario ya descrito de finales de los ochenta. Para ello, se expidió el Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, que creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual busca brindar “garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas.” El 18 de diciembre de 2017 se expidió el Decreto 2124, que reglamenta el Decreto 895 y crea dentro del citado sistema una Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

El sistema tiene dos componentes. Uno de alerta temprana, a cargo de la Defensoría del Pueblo. En esta etapa, la Defensoría realiza labores de monitoreo y alerta de situaciones de riesgo basado en criterios objetivos de acopio y análisis de información. Su propósito principal es “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”. Para desempeñar esta labor, puede requerir a las instituciones públicas

de orden nacional y territorial que le suministren información que contribuya a la identificación de dichas situaciones de riesgo. A partir de este análisis de datos, la Defensoría debe emitir las alertas tempranas y dirigirlas al gobierno nacional.

El segundo componente, de respuesta rápida, es coordinado por el Ministerio del Interior, que lo articula interinstitucionalmente mediante la CIPRAT. Esta última está integrada por el(la) ministro(a) del Interior, el(la) ministro(a) de Defensa Nacional, el(la) director(a) de la Unidad Nacional de Protección, el(la) Comandante General de las Fuerzas Militares, el(la) director(a) de la Policía Nacional, y el(la) director(a) de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. La CIPRAT implementa y coordina las medidas preventivas y de reacción rápida, a partir de los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo. Cuando la CIPRAT recibe una alerta temprana, ésta la transmite a las autoridades nacionales o territoriales competentes para que adopten las medidas de protección necesarias.

Una particularidad del decreto 895 es que se ordena responder en un máximo de 48 horas cuando la alerta emitida por la Defensoría del Pueblo es de amenaza inminente, con el fin de reducir al mínimo los riesgos a la seguridad e integridad de los miembros de organizaciones sociales o de partidos políticos. En esos casos, la CIPRAT lleva a cabo un proceso de evaluación y seguimiento en un plazo no mayor a 10 días, para determinar el impacto de las medidas adoptadas y continuar con el análisis de riesgo para, en su caso, adoptar nuevas medidas de protección.

El caso colombiano ilustra que, a pesar de padecer asesinatos sistemáticos de candidatos, es posible diseñar mecanismos que permiten identificar situaciones de riesgo e implementar medidas preventivas a partir del análisis de información. Como se mencionó en la primera sección de este artículo, el proceso electoral de 2018 fue el más pacífico en la historia de Colombia: ningún candidato fue asesinado. No obstante, la prensa colombiana ha documentado el lamentable incremento de asesinatos de líderes sociales, por lo que aún queda un largo camino por recorrer en materia de protección de líderes sociales y políticos.

Conclusión

La violencia electoral, entendida como el uso intencional de la fuerza como estrategia para afectar los resultados electorales, puede ser empleada por gobiernos y partidos políticos (Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013), así como por grupos criminales (Albarracín 2018; García-Sánchez 2016; Ley 2018; Ponce 2019; Trejo y Ley 2019; Trelles y Carreras 2012). Los asesinatos de los precandidatos y candidatos que participaron en el proceso electoral 2017-2018 tienen múltiples causas.

La evidencia de la parte descriptiva de este ensayo, basada en la revisión de reportes periodísticos, apunta a que estos crímenes se deben a intentos del crimen organizado por influir los resultados electorales, y a que dichos políticos fueron el blanco de ajustes de cuentas por su participación directa, o indirecta, en actividades delictivas. No obstante, de los 48 decesos registrados, solo en 20 fue posible identificar algún indicio de móvil, por lo que es difícil extrapolar las causales aquí descritas a todos los candidatos asesinados.

Con el objeto de complementar los hallazgos de la sección descriptiva, se llevó a cabo un análisis estadístico de los municipios ubicados en los estados afectados por la violencia política, para identificar variables políticas y sociales que pudieran contribuir a que haya asesinatos políticos.

Los resultados apuntan a que los asesinatos de candidatos en el pasado proceso electoral están relacionados con la presencia (número) de organizaciones del crimen organizado y con la tasa de homicidios en los municipios donde ocurrieron los asesinatos, así como los municipios en que competían los candidatos. En conjunto, tanto la evidencia de los reportes periodísticos, como la evidencia del análisis estadístico, apuntan a que las actividades del crimen organizado son una de las variables más importantes detrás de los homicidios de candidatos en el proceso electoral.

Por otra parte, el análisis estadístico también sugiere que existe una relación negativa entre el número de agentes del ministerio público operando en cada estado —un *proxy* de la capacidad del Estado— y el número de asesinatos de candidatos a puestos de elección popular en cada municipio. Esto señala que una mayor presencia de las agencias de seguridad del estado, en particular de las encargadas de iniciar

y dirigir las investigaciones penales en representación del estado, puede ser un elemento que disuada a los integrantes de las organizaciones criminales de ejercer actos de violencia en contra de los candidatos. De forma similar, Trejo y Ley (2019, 2) también concluyen que las organizaciones criminales atacan y amenazan de forma particular a los políticos (en funciones o candidatos) que “se encuentran política y militarmente desprotegidos por las autoridades centrales.”

Los hallazgos permiten argumentar que, en la medida en que se incrementan los costos de ejercer la violencia electoral, al tener un mayor número de agentes encargados de activar y ejercer la justicia penal en las calles, es menos probable que ocurran asesinatos de candidatos a puestos de elección popular. Por el contrario, cuando los costos de ejercer la violencia electoral disminuyen, al haber un mayor número de organizaciones criminales operando en un municipio dado y observar una mayor tasa de homicidios, es más probable que se incrementen los asesinatos políticos. Si consideramos de forma conjunta ambos hallazgos, podríamos suponer que la violencia electoral obedece primordialmente a incentivos materiales de competencia entre organizaciones criminales y a un débil Estado de derecho. ¶

Organización electoral y resultados
