

# 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.<sup>1</sup>

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 (Ansolabehere 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

<sup>1</sup> 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,<sup>2</sup> son piezas que pueden resultar

<sup>2</sup> 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...”<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 Zabludovsky (29 de febrero a las 15:00 horas); *El Noticiero*, conducido por Guillermo Ortega Ruíz (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.<sup>4</sup>

**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.

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

### **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-

<sup>6</sup> 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 satelital<sup>7</sup>, 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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

**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
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>487</b>	<b>755</b>	<b>363</b>	<b>247</b>	<b>524</b>	<b>433</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>6.14</b>	<b>7.6</b>	<b>10.06</b>	<b>16.25</b>	<b>21.05</b>	<b>18.7</b>	<b>22.4</b>

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

<sup>8</sup> 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,<sup>9</sup> por lo que su ejercicio no es absoluto,

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 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 descatado 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”,<sup>11</sup> 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 agravó. 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

<sup>11</sup> 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 (Vltmer 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,<sup>12</sup> 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

---

<sup>12</sup> 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 allí 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 recurrentes 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 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. ¶