



IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.

ISSN: 1870-2147

revista.ius@hotmail.com

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
México

Dworak, Fernando

A favor de las campañas negativas. Un alegato para México

IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., vol. VI, núm. 30, julio-diciembre, 2012,
pp. 118-135

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
Puebla, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293224921007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

A favor de las campañas negativas. Un alegato para México*

*In favor of negative campaigning.
A plea for Mexico*

Fernando Dworak**

RESUMEN

Se entenderá como "campaña negativa" la que, más que ocuparse de remarcar las virtudes de un candidato, apunta a resaltar los defectos del adversario. En este caso, un candidato no realiza sus propias virtudes, sino que destaca lo negativo del oponente. Se trata de socavar la reputación de un candidato u opción política, a través de evocar imágenes y argumentos que degraden la percepción que tengan los votantes respecto del rival. Más allá de toda valoración ética, son instrumentos importantes para el debate político. El objetivo del presente ensayo es exponer la utilidad de este recurso, su regulación y porqué se han proscrito en México. Al final, se argumentará que el problema de fondo es la falta de rendición de cuentas, pues hace partidos poco competitivos y altamente vulnerables a las tácticas de ataque.

PALABRAS CLAVE: Campañas negativas, elecciones, elecciones inauténticas, México, sistema electoral mexicano, reforma electoral, democracia, Estado, ley electoral.

ABSTRACT

It shall be understood as "negative campaign" which rather than deal with remarking the virtues of a candidate, aims to highlight the shortcomings of the adversary. In this case, a candidate does not enhance their virtues but the negative points of the opponent. This is undermining the reputation of a candidate or political choice, through evoking images and arguments that degrade the perception of voters forming of their rival. Beyond any ethical evaluation are important tools for political debate. The aim of this essay is to present the usefulness of this remedy, and its regulation and why it has been outlawed in Mexico. In the end it will be argued that the fundamental problem is the lack of accountability, it makes the political parties less competitive and highly vulnerable to attack tactics.

KEY WORDS: Negative campaigns, elections, elections inauthentic, Mexico, Mexican electoral system, electoral reform, democracy, State, electoral law.

* Recibido: 22 de agosto de 2012. Aceptado: 30 de septiembre de 2012.

** Profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México (fer_dworak@hotmail.com).

Sumario

1. Introducción
2. Las campañas negativas
 - A) Definición
 - B) ¿Por qué las campañas negativas?
 - C) Tácticas
 - D) Utilidad de las campañas negativas
 - E) Otros efectos de las campañas negativas
 - F) La regulación de las campañas negativas
3. La experiencia mexicana
 - A) Antecedentes
 - B) El debate sobre las campañas negativas
 - C) Efectos de la prohibición a las campañas negativas
 - D) Propuestas de reforma en materia de campañas negativas
4. Reflexiones finales

1. Introducción

Aunque existen algunas normas para humanizar la guerra al minimizar sus efectos sobre soldados y civiles, como los Convenios de Ginebra, no existen limitaciones en cuanto a tácticas. De la misma forma, las campañas políticas podrían tener algunas normas básicas de civilidad y equidad entre los oponentes, pero el criterio más aceptado a nivel comparado es no regular los mensajes que transmiten o los ataques en campaña —en todo caso, es la aceptación o rechazo ciudadano lo que determina el éxito o fracaso de esos recursos comunicativos—.

La campaña presidencial de 2006 se caracterizó por su alta competitividad y la crisis política que generó su resultado. Respuesta de ello fue la reforma electoral del 13 de noviembre de 2007 que, entre otros temas, prohibió las campañas negativas. Aunque hubo un consenso en torno a la medida entre los legisladores, el tema sigue siendo objeto de discusión entre analistas y académicos.

El objetivo del presente artículo es presentar argumentos en favor de las campañas negativas. La primera parte describirá en qué consisten y sus efectos. La segunda hará un análisis del caso mexicano, desde sus antecedentes hasta una propuesta de reforma. Finalmente, se hará una revisión de la agenda de reformas electorales con base en una característica institucional que distorsiona el funcionamiento de nuestra democracia: la prohibición a la reelección inmediata.

2. Las campañas negativas

Las sociedades contemporáneas son complejas y altamente plurales. Eso hace que los asuntos públicos sean tan variados que ningún ciudadano tenga la capacidad de conocerlos todos a profundidad. Por lo tanto, el votante se interesará por aquellos temas que inciden en su actividad diaria y entorno. Esta misma lógica aplica cuando los individuos se unen a grupos de interés; los cuales pueden articular mejor las causas comunes pero, por naturaleza, atienden sólo su segmento.

Por otra parte, a un ciudadano le es oneroso e incluso difícil adquirir información sobre los temas de la agenda pública ajenos a su interés. Es decir, documentar sus opiniones le genera un costo de oportunidad en términos de actividades que deja de realizar. Sin embargo, eso no significa que sean apáticos. Más bien requieren facilidades para adquirir aunque sea los elementos básicos de cuanto desea saber. Un medio es afiliarse a un partido, por ejemplo, aunque muy pocos lo hacen.

Lo anterior presenta otro problema: no toda la información le será interesante o, de ponerle atención, la retendrá en la memoria. Para diferenciar sus posturas, los partidos requieren contrastarlas frente a las demás alternativas. Ese esfuerzo implicará, de alguna u otra forma, recurrir a mensajes “negativos” para atraer votantes o disuadir el sufragio que favorezca a los demás institutos políticos. Aquí entramos de lleno a la definición.

A) Definición

Se entenderá como “campaña negativa” a la que, más que ocuparse de remarcar las virtudes de un candidato, apunta a resaltar los defectos del adversario. En este caso, un candidato no realza sus propias virtudes sino que destaca lo negativo del oponente. Se trata de socavar la reputación de un candidato u opción política mediante la evocación de imágenes y argumentos que degraden la percepción que los votantes tengan del rival. El acuerdo entre los académicos considera a una campaña como negativa cuando más del 60% de la publicidad desplegada tiene ese signo.¹

Existen distinciones cualitativas. Se considera como “campaña sucia” la que recurre a ofensas, inventa información, desinforma, calumnia y se mete en la

¹ GARCÍA BEAUDOX et al. *Comunicación política y campañas electorales. Estrategias en las elecciones presidenciales*, Gedisa, Barcelona, 2007, pp. 209-211.

vida privada del candidato. Por otra parte, la “campaña negativa” se enfoca en atacar al adversario a partir de su trayectoria y de información verídica y fidedigna. Habla de los defectos o la trayectoria del afectado.²

B) ¿Por qué las campañas negativas?

Se puede decir que las campañas negativas han acompañado a la democracia electoral desde su aparición. Por ejemplo, existen registros de su uso en la Inglaterra del siglo XVIII. También se ha estudiado este fenómeno a lo largo de la historia de los Estados Unidos, desde los debates en torno a su Constitución, hasta la última campaña presidencial.³

Este tipo de campañas se ha generalizado en todo el mundo. Existen varios elementos detrás de este fenómeno, como la tendencia a la personalización de la política y los intentos de los candidatos por ganar espacio sobre sus adversarios. Por otra parte, lo negativo es una herramienta importante para asaltar al oponente y atraer la atención de los medios. Es decir, la negatividad y el conflicto son capitales que alimentan la “espectacularización” y ayudan a concitar el interés de la opinión pública, toda vez que generan valor a la noticia.⁴

También existen motivos fundamentados en la psicología humana. Según estudios, la información negativa es la que mayor impacto produce en los receptores. Durante el proceso mental resulta más sencillo recuperar la negativa que la positiva; por lo cual recibe mayor ponderación en la mente del votante. Lo anterior hace que, por ejemplo, las “debilidades de carácter” parezcan más importantes en los juicios que la opinión pública elabora acerca de un candidato. Sin embargo, a medida que la publicidad negativa prevalece, aumenta también la pérdida de su poder persuasivo.⁵

Por otra parte, la mente humana intenta constantemente simplificar las percepciones. Dicho de otra forma, usamos dicotomías como “bueno-malo”, “correcto-incorrecto” en cada momento. Díadas y tríadas constituyen una de las partes del sistema perceptual menos susceptibles de desintegración, aun cuando sufran modificaciones para resultar adecuadas y funcionales en entornos cam-

² CRESPO, J. A. “Modelo de comunicación y campañas negativas”, en ALCOCER, J. y CÓRDOVA, L. (comps.). *Democracia y reglas del juego*, Nuevo Horizonte Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, pp. 104 y 105.

³ ESTÉVEZ, F. “Ulises Criollo y el canto de las sirenas”, en BENÍTEZ, A. y ROLDÁN XOPA (coords). *Reforma constitucional en materia electoral*, Nueva Alianza, México, 2007, p. 74; HENAO, J. “Campañas negativas en los EEUU”, en *Bien Común*, México, vol. 14, No. 171, 2009.

⁴ GARCÍA BEAUDOX *et al. op. cit.*, p. 209.

⁵ *Ibidem*, pp. 210 y 211.

biantes.⁶ En breve, la lógica de las campañas negativas se basa en el supuesto de que construir enemigos políticos a quienes se retrata como seres viles y atacables resulta funcional a la idea de que la competencia electoral y política involucra conflicto entre partes. De esa forma, la identificación de los enemigos ayuda a conferir al espectáculo político el poder de despertar pasiones, temores y esperanzas.⁷

c) Tácticas

Se pueden difundir diversos mensajes negativos a manera de tácticas. De manera similar, los atacados cuentan con numerosos recursos para responder. No existen los ataques o contraataques óptimos, todo depende del contexto y las habilidades de los contendientes. En la destreza de uno y otro se encontrará el éxito o el fracaso de la jugada que se llegue a realizar.

Entre las modalidades de ataque se puede aludir a los antecedentes del oponente, su inconsistencia política, demonizarlo o citar sus palabras para descalificarlo. En cuanto a mensajes basados en dualidades simples, los más recurridos son: apelar a lo emocional y visceral, identificar al adversario con símbolos evaluados como negativos, comparaciones, asociar imágenes previamente inconexas y utilizar silogismos abreviados.⁸

El agredido puede defenderse o negar los cargos, ofenderse, guardar silencio, victimizarse, utilizar el humor, recurrir a un tercero prestigioso o respetado por la comunidad como fuente creíble, contraatacar utilizando la misma cuestión o imprimiendo un giro hacia otro tema, atacar la credibilidad del oponente, anticipar el ataque a través de una declaración previa, ignorar la acusación, formar una imagen contraria o incluso admitir los errores y pedir perdón a través de anuncios de confusión y redención.⁹

Se espera, a través de los mensajes negativos, obligar al competidor a ocupar tiempo y distraer recursos para defenderse y contraatacar más que para exponer sus propuestas. De esa forma el atacante busca dominar la agenda electoral y traer a su rival a discutir cuestiones en terreno ajeno. Cuando esto sucede, el candidato expuesto a los cuestionamientos puede perder terreno en las preferencias de los electores.¹⁰

⁶ *Ibidem*, p. 211.

⁷ *Ibidem*, p. 213.

⁸ *Ibidem*, pp. 214 y 215.

⁹ *Ibidem*, pp. 215 y 216.

¹⁰ *Ibidem*, p. 212.

d) Utilidad de las campañas negativas

Mucho se habla en nuestro país sobre los “daños” que hacen las campañas negativas a la convivencia política y cuánto afectan el juicio del votante. También la opinión pública parece manifestarse en contra de éstas. Sin embargo, de igual forma brindan efectos positivos. A continuación se presentarán algunos de las principales que muestra la literatura en la materia.

Se considera que los mensajes negativos rompen la demagogia y la disimulación en los mensajes políticos. Sin éstas, las campañas se basarían en promesas mayoritariamente incumplibles y elogios hacia quienes emiten los mensajes. Además, en una democracia, la política es necesariamente conflictiva: sólo en regímenes autoritarios la propaganda electora puede ser completamente “positiva” y “propositiva”. Por lo tanto, el contraste ayuda a centrar la atención contra la falsedad que abunda en tiempos de campaña.¹¹

La negatividad es signo inevitablemente de la llamada a cuentas del partido en el poder, de la evaluación retrospectiva de su desempeño y del papel crucial de la oposición al articular y encabezar la crítica al cúmulo de decisiones del gobierno. Cuando este elemento falta se debe a la eficacia del partido en el gobierno. Como podría decir la doctrina estadounidense en la materia, “si no tienes nada malo que decir sobre tu contrincante, porqué mejor no le dejas el cargo”.¹²

El carácter histriónico de las campañas negativas provee, a su vez, información sintética sobre el carácter y las habilidades de los candidatos. Es decir, el ataque y contraataque permite a la ciudadanía discernir las cualidades idiosincráticas de los rivales y juzgar sus capacidades relativas para gobernar según su talento para la esgrima política. De esa forma, entre más pesen los atributos de los candidatos en el juicio electoral, mayor es la contribución de estos mensajes como elementos de juicio.¹³

Otras funciones que cumplen las campañas negativas son crear conciencia de los candidatos y sus temas a través de la dramatización, aumentar el interés en la campaña al estimular las conversaciones públicas o la cobertura en los medios, asegurar que las evaluaciones que los electores efectúan de los participantes se tornen tan polarizadas que su decisión electoral, entre opciones, se vea simplificada.¹⁴

¹¹ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 72; TEMKIN, B. “¿Campañas negativas? En caso de duda ¡defienda la libertad de expresión!”, en ALCOCER, J. y CORDOVA, L. (coomps.). *Democracia y reglas del juego*, Nuevo Horizonte Editores-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. 114.

¹² ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 72; PRIESS, F. “Las así llamadas «campañas negativas»”, en *Bien Común*, México, vol. 14, No. 171, 2009, p. 30.

¹³ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 72.

¹⁴ GARCÍA BEAUDOX *et al. op. cit.*, p. 212.

e) Otros efectos de las campañas negativas

Mucho se habla también sobre los efectos de las campañas negativas en una contienda, especialmente si incentivan o no el voto. A su vez, se comenta que la ciudadanía podría no diferenciar entre mensajes verdaderos o falsos, incluso se dice que esta práctica envilece a la política en su conjunto. Aunque todo arreglo institucional trae acuerdos esperados, inesperados e incluso indeseables, la evidencia muestra que los temores en torno a las campañas negativas se han sobredimensionado.

De acuerdo con estudios realizados, los votantes distinguen entre los anuncios de simple ataque, y los de ataque que se basan en el contraste. Para la mayoría, los segundos son más útiles que los primeros, además de ser menos negativos y desesperanzadores. Dado que en la publicidad de contraste los niveles de ofensiva se moderan, se afirma que potenciarían la movilización, mientras que los de pura agresión desmovilizarían al electorado.¹⁵ No parece haber homogeneidad en las percepciones de quienes, cada uno con sus sesgos particulares, son expuestos a un anuncio dominado por tonos negativos: unos recuerdan su negatividad, otros no, y algunos más pueden llegar a recordarlo como positivo.¹⁶ Es decir, el electorado está preparado para discernir la calidad de los mensajes y puede en un momento dado juzgarlos.¹⁷

Una campaña mal planeada o bien contraatacada puede tener tres efectos dañinos. El primero se conoce como *efecto bumerán*: la publicidad podría generar un “rebote” o una mayor formación de evaluaciones y sentimientos negativos hacia el atacante que hacia el atacado. El siguiente se conoce como *síndrome de víctima*: si los votantes perciben un anuncio como injusto o deshonesto pueden albergar sentimientos positivos hacia el candidato atacado y generar empatía. Finalmente, el *doble deterioro* ocurre cuando la publicidad negativa evoca un efecto perjudicial tanto hacia el candidato atacado como hacia quien la produce.¹⁸

Respecto a la pregunta de si las campañas negativas incentivan o no la movilización, aunque hay estudios que afirman que incrementan las votaciones¹⁹ y otros que la desincentivan,²⁰ la evidencia muestra que no se distinguen de manera sistemática de las positivas respecto de sus efectos electorales: no brindan ni

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 73.

¹⁷ CRESPO, J. A. *op. cit.*, p. 106.

¹⁸ GARCÍA BEAUDOX *et al. op. cit.*, pp. 213 y 214.

¹⁹ GÓMEZ MORIN, L. “Las campañas ¿negativas?”, en *Bien Común*, México, vol. 14, No. 171, 2009.

²⁰ LUNA PLA, I. “Publicidad electoral de los partidos políticos en radio y televisión”, en ACKERMAN, J. (coord.). *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, pp. 172 y 173.

más ni menos información al electorado; no son ni más ni menos persuasivas al cambio de opiniones y tampoco inducen mayor o menor afluencia electoral. Más bien producen efectos diferenciales entre distintos segmentos de la sociedad, alentando la politización de algunos y la despolitización de otros, pero que en el agregado no tiene un impacto distintivo.²¹ A final de cuentas, aunque la mayoría de los niveles de negatividad resultan estimulantes para la opinión pública, llevar esa táctica al extremo puede hacer lo opuesto.²²

Todo lo anterior significa que, lejos de presentar efectos uniformes, las campañas negativas van a presentar resultados distintos en contextos particulares. No hay una fórmula para encasillarlas como “buenas” o “malas”. Forman parte de un arsenal de recursos que tienen los partidos para promover a sus candidatos, el cual, dependiendo de la coyuntura, el lugar, la calidad del mensaje y la pericia de los estrategas y aspirantes, puede generar resultados completamente diferentes.

F) La regulación de las campañas negativas

Como en México, la mayoría de los países se han planteado alguna vez regular o no las campañas negativas con el fin de imponer castigos a candidatos y partidos que basen sus tácticas en la descalificación, el escándalo, la calumnia y la difamación del adversario, y que se alejen de la ética pública. Sin embargo, ese planteamiento lleva a la subjetividad: ¿qué es ético y antiético en la política? ¿Quién determina si una acción o actitud es ética o no?²³

Más bien el reto ha sido inducir un comportamiento tolerable en la política sin reprimir los derechos políticos y civiles. Los países anglosajones optaron por liberalizar la comunicación y no sancionar las comunicaciones negativas. Habrá otras culturas que rechacen cierto tipo de ataques en campañas, pero aprecien otros. Otras instancias, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional Alemán y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dictaminado en favor de la libertad de expresión durante las campañas.²⁴ Por lo tanto, se ha optado por dejar que el ciudadano ejerza su juicio frente a este tipo de campañas al premiar o sancionar los contextos particulares de aplicación.

²¹ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 73.

²² GARCÍA BEAUDOX *et al. op. cit.*, p. 214.

²³ VALDÉS ZEPEDA, A. *El arte de ganar elecciones. Marketing del nuevo milenio*, Trillas, México, 2006, p. 24.

²⁴ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 75; PRIESS, F. *op. cit.*, pp. 32 y 33; UGALDE, L. C. *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México*, Grijalbo, México, 2008, p. 108; VALDÉS ZEPEDA, A. *op. cit.*, p. 24.

3. La experiencia mexicana

En noviembre de 2007, y tras numerosas experiencias electorales de campañas negativas previas, se reformó la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para, entre otras cosas, prohibirlas. El objetivo de esta sección es mostrar los antecedentes del tema, comentar los cambios realizados y sus efectos, así como revisar las propuestas de reforma.

A) Antecedentes

Aunque las campañas negativas generaron atención en 2006 cuando se convirtieron en un problema político, se tienen numerosos antecedentes tanto legislativos como de caso. También se necesita considerar qué elementos de nuestro diseño institucional hacen que las campañas negativas puedan ser más demoleadoras para los candidatos que en otras democracias. Se revisarán ambas partes a continuación.

a) Antecedentes legislativos y de caso

Es posible afirmar que las campañas negativas aparecieron cuando las elecciones se hicieron competitivas. Por ejemplo, son parte del anecdotario político las agresiones del entonces candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, contra el del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida, a quien llamó “chaparro y maricón”.

De la misma forma, las campañas negativas fueron reguladas a partir de los años noventa del siglo pasado, aunque a nivel de ley secundaria. El COFIPE tenía un artículo desde 1993 que decía:

Son obligaciones de los partidos políticos nacionales [...] abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, 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.²⁵

²⁵ WOLDENBERG, J. “Balance y perspectiva de la reforma electoral de 2007”, en ALCOCER, J. y CÓRDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, pp. 69 y 70.

Como ya es conocido, en las elecciones presidenciales de 2006 abundó la negatividad en los *spot* televisivos, los cuales influyeron en las decisiones de los votantes. La literatura en la materia es abundante, tanto a nivel de crónica como de análisis; por lo que no será objeto de estudio del presente capítulo repetir lo ya escrito sobre los mensajes que se emitieron o la crisis política que se desencadenó.²⁶

La prohibición a las expresiones denigrantes se incorporó al texto constitucional con el fin de evitar la polarización social y las potenciales violencia e inestabilidad. El artículo 6º señala:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. El derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

El apartado c, fracción III, del artículo 41 constitucional establece: “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”.

A nivel secundario, el artículo 38, fracción 1, inciso “p” del COFIPE establece que los actores de las campañas deberán:

Abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto, la que instruirá un procedimiento de investigación en los términos establecidos en el Libro Séptimo de este Código. En todo caso, se observará lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6 de la Constitución.

Dicho de otra forma, las reformas de 2007 precisaron, en materia de campañas negativas, las conductas sancionables y las reforzaron otorgándoles estatus constitucional. También se generaron procedimientos más claros para determinar la existencia de infracciones y de las sanciones aplicables.²⁷

²⁶ Una bibliografía básica podría contemplar los trabajos de CHIHU AMPARÁN, A. *El framing del spot político*, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010; TREJO DELABRE, R. *Simpatía por el rating*, Cal y Arena, México, 2010, y UGALDE, L. C. *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006*, cit.

²⁷ TEMKIN, B. *op. cit.*, pp. 113 y 114.

Un aspecto preocupante de la reforma es que la “denigración” se definió con base en el propósito, no en la veracidad del contenido. Es decir, cuando se afecta la fama del otro aun cuando los hechos sean veraces y verificables. Este criterio lo ratificó el Tribunal Electoral en 2009 cuando afirmó que una crítica, a pesar de estar apoyada en la literatura, la ciencia o la historia, está prohibida si su propósito es demeritar a un adversario político.²⁸

b) Entorno institucional

Existe una norma que distorsiona tanto los patrones de comunicación social como los efectos de las campañas negativas en México frente a las demás democracias: la prohibición a la reelección inmediata de toda autoridad electa. Esta característica muy particular de nuestro país²⁹ impacta en dos vías.

La primera consiste en la imposibilidad de que un votante pueda ejercer su voto de manera retrospectiva, permitiéndole premiar o castigar al candidato de acuerdo a su desempeño previo. Se entenderá por voto retrospectivo el que es ejercido con base en una valoración del desempeño y cumplimiento de expectativas y la satisfacción sobre la gestión del gobernante, para saber si mantiene su apoyo o es sancionado al removersele del puesto. Con este conocimiento, los políticos, al anticipar el juicio ciudadano, buscarán ser más congruentes con sus propuestas y las preferencias de sus votantes.³⁰

El voto retrospectivo no significa que los ciudadanos voten de manera informada en todos los asuntos públicos, tampoco que den una opinión fundamentada en cuestiones eminentemente técnicas. Al momento de emitir su sufragio, un elector en otros países pondera qué tan bien le fue económicamente o si su diputado o alcalde realmente trabajaron en los temas que inciden en sus intereses inmediatos. Es posible que varios individuos se agrupen para defender alguna causa o interés común, vigilando a sus representantes sobre el cumplimiento de las promesas. Las formas de evaluar son múltiples y los gobernantes responden a las más relevantes en su respectiva circunscripción.

Sin embargo, este voto retrospectivo no ocurre en México. Quienes ocupan un puesto se van a otro al terminar su mandato, y si es de elección popular pueden excusarse de sus faltas alegando que faltó lo que llaman “voluntad política”

²⁸ UGALDE, L. C. “Los nuevos riesgos de la democracia”, en *Este País. Tendencias y opiniones*, México, No. 23, 2010, p. 16.

²⁹ Si bien Costa Rica prohíbe la reelección inmediata de los legisladores y tanto Colombia como Paraguay hacen lo propio con la de las autoridades municipales, México es el único país que no permite las carreras para ambos cargos.

³⁰ DWORAK, F. *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, FCE-Cámara de Diputados, México, 2003.

en los adversarios. Existe la creencia de que los partidos son responsables ante el electorado en lugar de los gobernantes y representantes electos. El problema es que nuestros institutos políticos no se encuentran plenamente afianzados, carecen de mecanismos internos para controlar y sancionar a sus representantes electos en caso de incumplimiento y, a final de cuentas, es difícil establecer responsabilidad a un órgano impersonal frente al individuo.³¹ Por lo tanto, ese argumento no es sólido.

Todo lo anterior hace que los partidos en lugar de presentar resultados durante sus campañas, como sucede en cualquier otra democracia, se basen en promesas sobre el futuro para ganar votos. Al no haber rendición de cuentas, los mensajes se convierten en comerciales donde abundan los recursos con que cuenta la mercadotecnia política. Si el pasado no se puede evaluar, las expectativas se centran en lo que, de resultar electos, los partidos podrían hacer. Este ritual se repite puntualmente cada tres o seis años.

Por lo tanto, cualquier intento por ejercer contraste rompe los esquemas de comunicación de los partidos, poniéndolos a la defensiva. Si, digamos, no se puede generar una estrategia de contraataque basada en la rendición de cuentas, las tácticas se limitan a la negación, la disuasión o la victimización. En breve, una campaña negativa arrincona y pone en evidencia a nuestros institutos políticos.

La segunda vía incide en la solidez de las estructuras partidistas. Si bien las campañas negativas han surgido gracias a la personalización de las contiendas electorales, por lo general se centran hacia los candidatos a la presidencia. Los demás puestos de elección popular suelen contar con candidatos reconocidos por su carrera en el mismo puesto, salvo que exista un contendiente fuerte o el propietario se retire. Esto significa que, salvo un escándalo mayúsculo, es el candidato afectado y no los demás candidatos de su partido quien puede perder votos. La solidez de los institutos políticos reside en el reconocimiento de sus gobernantes y representantes ante sus respectivas bases.

En México se tiene un fenómeno distinto. Al no haber carreras estables basadas en un voto retrospectivo, las estructuras partidistas tienen poco arraigo entre la ciudadanía y se apoyan en estructuras corporativistas y clientelares para movilizar votos. Gracias a esto dependen de figuras carismáticas para que, a través de los votos que atraigan, beneficien a los demás candidatos a los diversos puestos de elección.

Bajo este supuesto, una campaña negra no sólo afecta al candidato más carismático —el cual suele ser quien compite para la Presidencia de la Repúbli-

³¹ CHACÓN ROJAS, M. *Políticos incumplidos y la esperanza del control democrático*, Fontamara-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, México, 2010, pp. 111-133.

ca— sino a todos los que presenta su respectivo instituto político para los demás cargos, especialmente en distritos o municipios donde la presencia de ese partido es débil. Si este tipo de publicidad genera semejantes perjuicios, nuestros partidos son los más interesados en erradicarla.

b) El debate sobre las campañas negativas

El debate sobre las campañas negativas ha tenido defensores y detractores. Debido a que en la primera parte del presente capítulo se propuso sintetizar los argumentos que apoyan su existencia, en esta sección se revisarán los que se han presentado en contra de esta estrategia de comunicación.

El argumento que más aparece a favor de la reforma de 2007 se puede resumir de la siguiente manera: fue necesario limitar la libertad de expresión para hacer honesta y transparente la contienda electoral, basada en información veraz y propuestas concretas, más que en ataques a la personalidad, la intimidad o las acciones de un contrincante. Las campañas negativas, se prosigue, suelen inducir al engaño en virtud de su carácter falaz. Al contrario, es indispensable favorecer la difusión de las plataformas de sus partidos, sus propuestas y oferta política, pues en una elección verdaderamente democrática debe ganar quien convence a la ciudadanía por la fuerza de sus argumentos.³²

La falla en este argumento reside en su carga valorativa. Se está asumiendo que: *a)* una contienda electoral puede ser honesta y transparente, basada en información veraz y propuestas concretas; *b)* las campañas negativas son necesariamente falaces; *c)* que existe un electorado capaz de seguir a cabalidad las propuestas de los partidos y analizarlas detenidamente, y *d)* que una campaña como la imaginan vaya a tener resonancia entre el público.

A lo largo de la primera parte de este capítulo se mostraron argumentos al respecto. Más adelante, al revisarse los resultados que tuvo la reforma en las elecciones de 2009, se analizará qué tan acertado fue el argumento en la práctica.

Otro argumento considera a “la fama pública”, “la dignidad” y “la imagen” como derechos que se deben salvaguardar bajo cualquier escenario, por lo que fue necesario garantizarlos a nivel constitucional.³³ Al contrario, hay quienes

³² ACKERMAN, J. “Estudio introductorio: nuevos escenarios del derecho electoral”, en ACKERMAN, J. *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, p. xxvi; BENÍTEZ TIBURCIO, M. “La protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, en BENÍTEZ, A. y ROLDÁN XOPA (coords.). *Reforma constitucional en materia electoral*, Nueva Alianza, México, 2007, p. 54; HUERTA, C. El diseño institucional de la reforma constitucional en materia electoral”, en BENÍTEZ, A. y ROLDÁN XOPA (coords.). *op. cit.*, p. 42.

³³ WOLDENBERG, J. *op. cit.*, pp. 69-71.

cuestionan esta protección en la medida que la preocupación por la reputación debería ser importante para que nuestros políticos mejoren su comportamiento. Si temen que se les critique, habrá una mayor posibilidad de que los gobernantes y representantes se comporten de manera diferente en el futuro.³⁴

c) Efectos de la prohibición a las campañas negativas

La reforma enfrentó, tras su promulgación, críticas sobre la laxitud en temas como lo que se debería entender por “denigrante”, sin embargo, y salvo algunos detalles, se podría considerar que la instrumentación fue exitosa. No obstante, tanto antes como después de las elecciones de 2009, se han señalado algunos efectos que traería el cambio, y muchos de los cuales fueron confirmados por la práctica.

Un problema es la capacidad de reacción que perdieron los partidos. Si los tiempos para transmitir *spots* se racionalizan con equidad y anticipación, y la operación técnica es rígida, se hace casi imposible reaccionar ante un cambio en los mensajes que transmitía uno u otro partido. Es decir, se anuló la posibilidad de entablar esgrima verbal sobre algún tema o escándalo.³⁵

No hubo la mejora en la calidad de los *spots* que esperaban los optimistas. Es más, en opinión de algunos, los mensajes “propositivos” que se presentaron fueron mucho más mentirosos, apegados a irracionalidades y emociones básicas.³⁶ El mejor ejemplo de campaña exitosa con el nuevo modelo fue la del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien definió su agenda con tres temas irrealizables, y uno —la pena de muerte— que va contra uno de los principios del pensamiento verde, los cuales fueron divulgados por figuras del espectáculo. Para decirlo de otra forma, la imagen y la mercadotecnia prevalecieron.³⁷ Este tipo de comunicados sólo aumentan el déficit informativo del público en general.³⁸

La reforma de 2007 generó otro resultado no deseado: la transmisión en los tiempos destinados al gobierno representó más de 23 millones de *spots* contra 800,000 en 2006. Como se diría coloquialmente, las campañas se “espotizaron” todavía más que en comparación con las elecciones de 2006, sin que eso implicara necesariamente una mejor exposición o debate de las propuestas que

³⁴ TEMKIN, B. *op. cit.*, p. 115.

³⁵ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 69.

³⁶ TEMKIN, B. *op. cit.*, p. 115.

³⁷ ESTENIOU MADRID, J. “La reforma político-electoral y la construcción de la democracia en México”, en ALCOCER, J. y CORDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, pp. 51, 55 y 56.

³⁸ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, p. 76.

hicieron los partidos.³⁹ En breve, la ciudadanía se sobresaturó de propaganda que le era de escasa utilidad para definir su voto.

Tampoco desaparecieron las campañas negativas. Durante la campaña de 2009, el PAN recurrió a este tipo de tácticas para atacar al PRI. La difusión se centró en el ciberespacio y los medios impresos, sin embargo, este intento no fue exitoso. Los tricolores, junto con el PVEM, forman la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, además, el partido en el gobierno perdió tanto terreno que su presidente, Germán Martínez, renunció a su encargo. Valoraciones aparte, esto prueba que no todas las campañas negativas son exitosas en sí.

Si los mensajes se vuelven tediosos y generan escasa atención, las promesas creíbles comienzan a ser aquellas que comprometen recursos para obras públicas e infraestructura o transferencias dirigidas a grupos y distritos determinados. Todavía más, si los partidos ya no tenían que gastar en los medios al utilizarse los tiempos oficiales, tienen más recursos para operación en tierra. Además, la nómina del sector público ha venido subiendo rápidamente en los últimos años. Si a esto se agrega la opacidad con la que operan los gobiernos estatales, se puede observar que la reforma beneficia a los partidos con mejores redes en la sociedad; en especial las de carácter patrimonialistas. Semejante situación presenta el riesgo de crear una nueva polarización: mientras una minoría del electorado estaría informada, las clases bajas se encontrarían expuestas a los embates del clientelismo.⁴⁰

Esta situación conlleva riesgos. El primero es que se deja un entorno favorable para que surjan liderazgos tan grandes que, al no poderse orquestar campañas de contraste, terminen siendo imparables. En segundo lugar, un electorado desinformado e instituciones con bajo apoyo significan un Estado débil. Por lo tanto, la democracia se podría tambalear en momentos difíciles o de cuestionamiento.⁴¹

Por lo tanto, y citando a UGALDE:⁴²

El mensaje detrás de la reforma de 2007 es, entonces, que no se puede cuestionar ni criticar con dureza el pasado de los candidatos que aspiran a gobernarnos; que importan más sus promesas, a veces engañosas e irreales, que el escrutinio público de su desempeño pasado, y de su vida privada; que, en aras de evitar la polarización, es mejor tolerar la impunidad. Pero la polarización no surge de la crítica o la denigración, sino de la desigualdad, la corrupción y la impunidad. Lo malo es que

³⁹ TREJO DELABRE, R. "Difundir, discutir y discurrir", en ALCOCER, J. y CÓRDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰ ESTÉVEZ, F. *op. cit.*, pp. 76-78.

⁴¹ *Ibidem*, p. 78.

⁴² "Los nuevos riesgos de la democracia mexicana", *op. cit.*, p. 16.

en una democracia no es que se exhiba el lado oscuro de la política y los políticos (ésta es, justamente, una de sus bondades), sino que esa democracia carezca de los instrumentos para castigar a políticos corruptos e irresponsables.

d) Propuestas de reforma en materia de campañas negativas

Como se podría esperar, las posiciones en torno a las campañas negativas son tan encontradas como las propuestas que se han hecho. Además, algunos analistas señalan el riesgo de que la prohibición pueda llevar a otras subsecuentes; lo cual no sólo restringiría más lo que se puede transmitir, sino que daría ventaja a los gobernantes en turno o a los poderes establecidos.⁴³

Unas voces proponen remover toda restricción a la libertad de expresión de candidatos y partidos, pues el electorado mexicano es lo suficientemente maduro para procesar y juzgar lo que ve y escucha. Según esta visión, la mejor regulación es aquella que contiene pocas reglas que tengan un efecto global. De esa forma se considera a las campañas negativas como un recurso de tantos que tienen los partidos para posicionarse.⁴⁴ Esto correspondería con una visión liberal del problema.

Otras propuestas van sobre puntos medios entre la liberalización y la preservación del *statu quo*. Por ejemplo, hay quienes abogan por suprimir de la prohibición constitucional la referencia a la denigración de las instituciones y de los partidos, preservando únicamente la calumnia a las personas. Se considera que las primeras, en rigor, no son titulares de derechos fundamentales, y que la condición se aplica a la propaganda y no a las expresiones de debate público.⁴⁵

En esta misma línea se encuentra la propuesta de limitar la actuación de la calumnia en el ámbito penal, pues esto no debería corresponder a las funciones sustantivas del IFE. Más allá de cuestiones de eficacia o resultados, las reformas de 2007 han implicado un fuerte desgaste para la institución electoral. En breve, el problema es materia del Código Penal, no del COFIPE.⁴⁶

Sin embargo, es conveniente cuestionar la factibilidad de las reformas. Los partidos se encuentran en un punto de comodidad donde no tendrían por qué moverse; la reforma los blindó de ataques provenientes tanto de grupos sociales

⁴³ TEMKIN, B. *op. cit.*, p. 116.

⁴⁴ UGALDE, L. C. "Los nuevos riesgos de la democracia mexicana", *op. cit.*, pp. 17 y 18.

⁴⁵ ÁVILA ORTIZ R. "Comunicación política, libertad de expresión y equidad en la contienda", en ALCOCER, J. y CORDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, p. 90; CRESPO, J. A. *op. cit.*

⁴⁶ ÁVILA ORTIZ, R. *op. cit.*, pp. 90 y 91; CRESPO, J. A. *op. cit.*, p. 105; MERINO, M. "Concluir la mudanza", en ALCOCER, J. y CORDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, p. 111; SALAZAR UGARTE, P. "Logros, mitos y retos de la reforma electoral en materia de medios de comunicación", en ALCOCER, J. y CORDOVA, L. (comps.). *op. cit.*, p. 41.

como de ellos mismos; cuentan con los tiempos del Estado para difundir sus mensajes. Tampoco son electoral o políticamente responsables: todo costo por no emprender reformas en esta y otras materias se diluye cada tres años frente a una nueva ola de promesas que no tendrían porqué cumplir. Es difícil imaginar un escenario donde, por su propia voluntad, vayan a cambiar estas reglas.

Sería conveniente pensar en reformas que, si bien no serían la solución en sí mismas, generarían dinámicas que obligarían a los partidos a hacer otros cambios. Como se sugiere en este capítulo, la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes puede ser el punto de inicio. El ciudadano podría ejercer un voto retrospectivo, valorando con ese conocimiento las campañas negativas y obligando a los institutos políticos a mejorar los contenidos mediáticos. Esta relación haría menos perjudiciales los efectos de los mensajes de contraste.

Sin embargo, esta reforma no conviene a los verdaderos beneficiarios de la reforma electoral de 2007: las cúpulas partidistas. La prohibición a la reelección inmediata de legisladores y alcaldes no va a cambiar la realidad por sí misma, pero sin este elemento se garantiza que las cosas permanezcan como están. El cambio no depende de buenos deseos. Es el momento para abrir el debate, centrándolo en propuestas concisas que, por su dinámica, desencadenen otros cambios.

Nos merecemos, como ciudadanos, mejores reacciones por parte de nuestros candidatos frente a las campañas negativas que la simple victimización.

4. Reflexiones finales

Lejos de depender de la “buena voluntad” o la “apertura” de la clase política, el desahogo de las reformas que requiere México debe pasar por una reflexión seria sobre los arreglos institucionales y cómo éstos no generan condiciones para los acuerdos; pues toda conducta es resultado de reglas que la favorecen. Si no se hace esto, los resultados seguirán siendo insuficientes para los retos que enfrentamos, independientemente del partido en el gobierno o el equilibrio de fuerzas en el Congreso de la Unión.

Las reglas electorales son el resultado de los arreglos entre los partidos para definir sus condiciones de competencia. En una democracia donde hay rendición de cuentas y las carreras tanto de gobernantes como representantes depende de la ratificación del ciudadano, sobreviven elección tras elección las personas más aptas para las funciones que detentan.

Bajo esta óptica se puede observar que normas como la prohibición a las campañas negativas definen las mejores condiciones de competencia para parti-

dos que son muy poco competitivos. Aunque lo más sensato es que tendieran a liberalizar sus normas y dejar que el ciudadano ejerza su juicio, la tendencia, con este conjunto de incentivos, es restringir conductas, llevando como resultado la sobrerregulación.

Por desgracia, los partidos no tienen por qué cambiar esta situación si no se ven obligados a ello, como sucede actualmente. Además, el proceso de cambio no será inmediato: no hay soluciones mágicas en este ámbito. ¿Por dónde empezar? Mi apuesta es por restaurar los derechos plenos de ciudadanía a través de regresarle al ciudadano la capacidad de premiar o castigar a través de permitir que los gobernantes se queden o no en el mismo puesto. A partir de ahí la competencia llevará a conflictos, cierto, pero también a mejores reglas que premien a los más competitivos. ■