

Campañas negativas: Los problemas del modelo de comunicación política en México¹

MANUEL ALEJANDRO GUERRERO Y MARGARITA MORENO LÓPEZ²

CONTENIDO

El spot como unidad de difusión electoral	2
Efectos sobre el voto	3
Efectos sobre el sistema político	3
La difusión de propaganda negativa y calumniosa antes de la reforma 2007-2008	3
Modelo post-reforma 2007-2008	4
Difusión de propaganda negativa durante las elecciones locales de 2016 y su uso en las redes sociales	5
Conclusión	5

En las campañas políticas cada vez se recurre más a las campañas negativas para influir en las preferencias de los ciudadanos. Los autores definen las campañas negativas como aquellas que *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*. La forma y alcance de estas campañas depende de la regulación y la cultura política en cada lugar, pero su popularización se adjudica a la “americanización” de las campañas electorales, cuyo rasgo principal es la adopción de ciertas técnicas, estrategias y herramientas entre las que destacan los promocionales o “spots”.

Los *spots* se clasifican en positivos y negativos de acuerdo al tono y por su contenido se distingue entre promocionales de política pública (*issues*) o de imagen. En cuanto a los utilizados en las campañas negativas, se divide entre *spots* “de contraste” y “de ataque”. Los promocionales “de

¹ Síntesis elaborada por: Regina Santinelli Villalobos.

² Guerrero, Manuel Alejandro y Margarita Moreno López (2017): “Campañas negativas: Los problemas del modelo de comunicación política en México.” En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano 1990-2017. Perspectiva federal y local*.

contraste” tienen como objetivo distinguir entre propuestas, acciones o declaraciones de los candidatos; mientras que los “de ataque” implican juicios de valor sobre el contrincante y sus ideas, suelen ser poco concretos, con frecuencia carecen de datos demostrables y se sustentan en la mera opinión, el rumor o la especulación.

La propaganda política negativa se regula de forma diferenciada en diversas partes del mundo. Algunos países como Estados Unidos de América consideran que forma parte de la libertad de expresión y del contraste de ideas, bajo la premisa de que resulta sano para el debate democrático y útil para llamar la atención del votante.

En México el tema comenzó a debatirse con la campaña presidencial de 2006. En ese momento el Cofipe 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*”, pero la autoridad electoral tenía pocos instrumentos para sancionar, por lo que la competencia quedó definida por este tipo de propaganda.

En respuesta, la reforma 2007-2008 estableció la prohibición constitucional y legal respecto a expresiones que denigraran las instituciones y a los partidos o que se considerara calumniosa para las personas. Sin embargo, a pesar de la regulación, este tipo de propaganda se ha incrementado paulatinamente.

En principio, los autores están de acuerdo con la reforma electoral y el empleo de los tiempos del Estado para la publicidad electoral, pero critican a forma en que se configuró la centralización de la comunicación en la autoridad electoral, lo cual vuelve inflexible y poco dinámico el intercambio natural que debería haber en una campaña, además de privilegiar los *spots* como unidades básicas de difusión.

Las elecciones locales de 2016 mostraron nuevas prácticas de los partidos y sus candidatos para hacer campañas negativas. Además de la difusión de *spots*, el uso de las redes sociales y de espacios informativos para acusarse y calumniarse entre sí. Entonces la difusión de propaganda negativa ha aumentado, no solamente por el número de impactos sino por el tipo de medios por los que se transmite.

EL SPOT COMO UNIDAD DE DIFUSIÓN ELECTORAL

Con el asentamiento de la televisión, las campañas políticas adoptaron los formatos de promocionales o *spots* como parte de sus estrategias de comunicación. Desde entonces hubo críticas hacia las limitaciones de estas formas de difusión, principalmente en el sentido de que los anuncios televisivos no proveen a los votantes de información relevante, degradan el proceso electoral al “vender” a los candidatos y dan mayor importancia a la imagen que a los temas políticos.

También surgieron estudios positivos que destacaron la efectividad del uso de *spots* para aumentar el conocimiento de los votantes acerca de los candidatos y sus posturas respecto a ciertos temas; sin ignorar las numerosas ventajas para las campañas políticas: mejor colocación

del nombre de los candidatos (*branding*), posibilidad de alcanzar a votantes indecisos y mejorar el control sobre el contenido de los mensajes.

EFFECTOS SOBRE EL VOTO

Aunque no existe consenso respecto a los efectos de los promocionales sobre el voto, una revisión sobre varios trabajos relativos a las campañas negativas en México concluyó que: (i) no hay evidencia concluyente de que los *spots* negativos incentiven o desincentiven el voto; (ii) tampoco hay evidencia concluyente de que funcionen para lograr los resultados electorales que desea quien los patrocina; y (iii) la evidencia muestra que pueden tener un efecto contrario (*efecto búmeran*) para quien los patrocina, cuando el atacante es identificado en la propaganda.

EFFECTOS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

Respecto al sistema político, algunos estudios apoyan la tesis del “videomalestar”, la cual afirma que una cobertura negativa de la vida pública termina por alejar de ella al ciudadano. Otros afirman que la propaganda negativa incentiva el voto porque permite acceder a contenidos e información que es de interés para el ciudadano.

Para estudiar propiamente los efectos, deben considerarse las particularidades de los modelos de comunicación política y su uso. Haciendo el comparativo entre México y EUA (principal promotor de las campañas negativas), los autores destacaron dos diferencias esenciales.

Primero, aunque en Estados Unidos hay un uso constante de campañas negativas, generalmente se trata de campañas de contraste, es decir, la mayor parte de los *spots* se enfocan en atacar propuestas y resultados de política pública. En México las campañas negativas se han centrado en ataques a la imagen de los candidatos. Ello, aunque no desmotiva ni desmoviliza el voto, si genera un votante desencantado con el sistema político y sus instituciones.

Segundo, Estados Unidos tiene un modelo de comunicación política dinámico que permite un intercambio constante e inmediato entre los candidatos, favoreciendo una respuesta oportuna a los ataques de los contrincantes. México, con un esquema de comunicación centralizado en el INE, provee un modelo más lento y acartonado, las pautas rígidas no permiten la inserción diaria y hacen más difícil generar participación.

LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA NEGATIVA Y CALUMNIOSA ANTES DE LA REFORMA 2007-2008

Con el incremento de la competencia política en México, la propaganda negativa se hizo especialmente presente en las elecciones del 2006, tanto entre candidatos como por parte de grupos empresariales.

Ello abrió el debate sobre las implicaciones éticas de la difusión negativa, y el papel que en las democracias de transición tienen el uso de 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. Además, generó la creación del Procedimiento Especial Sancionador (PES) para interrumpir oportunamente la transmisión de *spots* que pudieran considerarse ilegales.

En la reforma 2007-2008, el legislador, retomando estos puntos de debate, hizo dos modificaciones importantes al esquema de comunicación política en México:

1. Limitó los contenidos de tipo negativo, específicamente los de ataque, otorgando al IFE-INE la facultad de ordenar la suspensión y el retiro de *spots* que no cumplieran con la limitación constitucional de *abstenerse de expresiones que denigren las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas* (art. 41, apartado C, párrafo primero CPEUM); y
2. Centralizó el modelo de comunicación política haciendo del IFE-INE el administrador exclusivo de tiempos publicitarios. Ello implicó que (i) los partidos tuvieran prohibido contratar o adquirir transmisión por su cuenta; (ii) los costos se trasladaron a los tiempos oficiales del Estado; y (iii) la autoridad estableciera los horarios y las pautas.

MODELO POST-REFORMA 2007-2008

Uno de los mayores retos de la implementación de la reforma fue lograr el consenso de los sujetos obligados (partidos políticos y concesionarios de radio y televisión). Por una parte, los partidos exigían plazos breves para la inserción de sus mensajes, mientras que los concesionarios, reacios de que se hubiera restringido la venta de los espacios publicitarios, argumentaban falta de capacidad técnica para recibir los *spots* mediante medios electrónicos y transmitirlos en plazos menores a cinco días hábiles.

Al final, los plazos para que el INE entregue los materiales a los concesionarios quedaron establecidos en 5 días hábiles para periodo ordinario y 3 días naturales durante los procesos electorales. Plazos que se extienden a una semana por el tiempo que a la autoridad le toma tramitar y verificar los contenidos.

En teoría este componente técnico debería disuadir a los partidos políticos de producir contenido negativo, sobre todo, por la falta de oportunidad para el intercambio entre contrincantes. Sin embargo, el número de quejas presentadas por la difusión de propaganda negativa sigue en aumento.

Los autores identifican cinco factores que pudieran explicar este comportamiento:

1. La creciente competitividad en la contienda. Este fenómeno genera incertidumbre para los actores y aumenta la necesidad de contrastar ideas y criticar al contrincante para obtener cierta ventaja sobre el electorado.
2. La diferencia entre la difusión de un acto promocional de carácter político en una campaña y el ejercicio pleno de la libertad de expresión. Su distinción ha generado discusiones relevantes respecto a la maximización de este derecho en el contexto del debate político.

3. La prohibición constitucional respecto a la censura previa. La interpretación de esta prohibición en relación a la libertad de expresión de los partidos políticos ha generado que todos los mensajes se difundan, sin importar su contenido.
4. La suspensión de la transmisión. El PES prevé la posibilidad de que la autoridad dicte medidas cautelares para suspender la transmisión de *spots* que pudieran resultar ilegales. Pero a veces la discusión generada por los medios de comunicación sobre la decisión de la autoridad de “censurar” o no un *spot* vía la medida cautelar, genera mayor interés en la ciudadanía por conocer su contenido.
5. Las sanciones. Si las autoridades determinan que un promocional es ilegal (de ataque) proceden a determinar una sanción, que puede variar desde una amonestación pública hasta multa pecuniaria. Pero la oportunidad y los supuestos beneficios de un *spot* negativo son mucho mayores que el costo de la sanción.

DIFUSIÓN DE PROPAGANDA NEGATIVA DURANTE LAS ELECCIONES LOCALES DE 2016 Y SU USO EN LAS REDES SOCIALES

Desde el 2000, todas las campañas federales y los procesos locales con jornada electoral concurrente a la federal tuvieron como unidad básica de difusión el *spot*. Las elecciones locales de 2016 no fueron la excepción, pero en éstas aumentaron las denuncias por la difusión de *spots* calumniosos mediante tiempos del Estado y se sumaron denuncias por expresiones negativas en notas, artículos y columnas en prensa escrita y en espacios informativos de radio y televisión.

Los autores consideran que el fenómeno se explica, en primer lugar, porque la reforma constitucional de 2014 eliminó la prohibición de difundir expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos (art. 41 CPEUM) y, aunque la prohibición sigue vigente en la legislación general, pareciera ya no constituir una infracción.

En segundo lugar, se incrementó la participación activa de un tercer actor en las contiendas: los medios de comunicación, los cuales constantemente difunden información sobre posibles delitos de los políticos. Los medios de comunicación brindan alternativas para mantener a la ciudadanía informada, pero falta desarrollar su capacidad crítica y función de vigilancia, para que la información se traslade del ámbito de la crítica severa al de rendición de cuentas.

Otra situación notable de las elecciones de 2016 fue el uso de las redes sociales para denostar al adversario. A diferencia de los medios tradicionales, la naturaleza y alcance de las redes sociales no permiten restringir su contenido, ello incentiva su uso para la propaganda de ataque.

CONCLUSIÓN

Las campañas negativas son intrínsecas de la competencia electoral y sin duda tienen ventajas prácticas: la identificación de temas sensibles, la crítica al desempeño o resultados del gobierno y el contraste de propuestas entre candidatos. Pero sus efectos concretos dependen del contexto de cada país.

En México, antes de la reforma, existía un modelo de comunicación dinámico pero que se prestaba a las llamadas “tarifas políticas”, en las que los medios cobraban la difusión de *spots* de forma discrecional a los partidos, dependiendo de la cercanía ideológica y sus intereses. La reforma pretendió terminar con ese esquema, pero generó un modelo lento y burocrático son lograr prevenir por completo los contenidos negativos de los promocionales.

La centralización no estimula el intercambio dinámico, fluido y activo de ideas y propuestas y en ese contexto los *spots* resultan poco funcionales y efectivos. Además, los promocionales negativos se siguen difundiendo y no se emplean para contrastar o criticar políticas públicas, sino para denostar o calumniar la imagen del adversario. Habría entonces que pensar en darle mayor peso a otros mecanismos de comunicación, como los debates, pero con formatos de auténtico intercambio.

Los autores consideran que es muy probable que con el tiempo disminuyan los excesos de las campañas negativas en medios y las quejas derivadas de los mismos. No porque los partidos y candidatos sean más conscientes, sino porque los ataques se trasladarán a los espacios digitalizados que carecen de regulación.

Lo ideal sería que cada actor político y social jugara 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 brindar respuestas puntuales a las demandas de la población. Ello requeriría, primero, que la autoridad afine su capacidad regulatoria ante ciertos tipos de contenidos de ataque; segundo, unos medios de comunicación que presenten la información de forma profesional; tercero, una clase política más responsable a la hora de planear sus estrategias de comunicación; y, finalmente, una ciudadanía más exigente y crítica con los contenidos que consume.