

Temas selectos de  
Derecho Electoral



# Libertad de expresión y campañas negativas

Benjamín Temkin Yedwab  
Rodrigo Salazar Elena



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación





Temas selectos de **12**  
Derecho Electoral

# Libertad de expresión y campañas negativas

Benjamín TEMKIN YEDWAB  
Rodrigo SALAZAR ELENA

324.73 Temkin Yedwab, Benjamín.  
T756L

Libertad de expresión y campañas negativas / Benjamín  
Temkin Yedwab, Rodrigo Salazar Elena. -- México : Tribunal  
Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

27 p.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 12)

ISBN 978-607-7599-66-1

1. Libertad de expresión – campaña electoral. 2. Campañas  
electorales – México. I. Salazar Elena, Rodrigo. II. Serie.

#### **SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL**

D.R. 2010 © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, Colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, D.F., C.P. 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad  
exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-7599-66-1

Impreso en México

# **DIRECTORIO**

## **Sala Superior**

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa  
Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

## **Secretarios Técnicos**

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

## PRESENTACIÓN

La controvertida elección presidencial de 2006, aunada a los resquicios de la legislación electoral vigente desde 1996, motivaron una nueva reforma electoral que se gestó en 2007 y concluyó en 2008.

A pesar de que antes y después de la elección se pudo observar un fenómeno de polarización política entre las dos fuerzas políticas mejor posicionadas en la elección, parecía existir consenso en torno a temas muy particulares, gracias a lo cual se pudo negociar y concretar la reforma. Uno de los aspectos más trascendentales tuvo que ver con un nuevo modelo para el acceso a medios en tiempos electorales y para la regulación de las campañas.

El nuevo marco normativo faculta al Instituto Federal Electoral para ser la única autoridad que administre y distribuya los tiempos oficiales, pero también busca regular los contenidos de las campañas políticas con el objetivo de evitar el descrédito y la denostación entre partidos políticos y candidatos. El propósito del legislador apuntaba a favorecer un nivel de debate de mayor calidad y a imprimir un espíritu propositivo a las campañas, evitando así aquéllas basadas en la “guerra sucia”.

Aunque la intención era buena, valdría la pena analizar el tema con mayor detenimiento a fin de desmenuzar sus distintas aristas. Esto es precisamente lo que hacen Benjamín Temkin Yedwab y Rodrigo Salazar Elena, investigadores de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), unidad académica México. En esta entrega de la serie *Temas selectos de Derecho Electoral*, los autores someten a análisis la reforma electoral reciente y las limitaciones a la emisión de mensajes políticos negativos.

Temkin y Salazar advierten que existe una visión predominante sobre las bondades que acarreó la reforma al artículo 41 de la Constitución Política, así como al 38, 233 (antes 186), 342, 350, 354, 368, 369 y 370 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). La explicación a esto, afirman, radica en “reconocer que los mensajes políticos destinados a enfatizar los defectos en el programa, antecedentes, e incluso la personalidad y la trayectoria de los adversarios sufren de una muy mala estima entre la opinión pública”.

No obstante, los autores no comparten esta visión, en la medida en que consideran que las prohibiciones a contenidos determinados atentan contra el derecho básico a la libertad de expresión. Además, apuntan que los mensajes carentes de propuestas no necesariamente son negativos. Pueden ser, incluso, un recurso de escrutinio público sobre la trayectoria política de candidatos o partidos, lo cual puede constituir un elemento de valoración para la ciudadanía al momento de elegir entre las diversas ofertas políticas.

En resumen, los autores sostienen que en el debate alrededor del tema “suelen omitirse los efectos benéficos que los mensajes negativos podrían tener sobre el funcionamiento de la democracia y, por el otro lado, (...) los efectos nocivos que se les imputan suelen ser sobreestimados”. En ese debate, Temkin y Salazar no están a favor de las campañas negativas, sino en contra de su prohibición porque lo que está en juego es la libertad de expresión.

Luego de una acuciosa revisión de las reformas al Cofipe y a la Constitución en materia de prevención de mensajes negativos en las campañas, los autores concluyen que la prohibición de la crítica es propia de los regímenes autoritarios y que los mensajes negativos producen bienes que los mensajes positivos no pueden generar. Dicen, por ejemplo: “Si, para proteger la reputación de los políticos contra críticas infundadas, prohibimos todo tipo



de críticas, eliminamos un fuerte incentivo para que éstos se muestren responsables en la gestión”.

A contracorriente del lugar común y del discurso políticamente correcto, el ensayo de Benjamín Temkin y Rodrigo Salazar constituye una interesante reflexión sobre los retos que el tema plantea a la clase política, a la ciudadanía y al propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de cuya interpretación, dicen los autores, dependerá crucialmente el grado en que se aplique la legislación correspondiente.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y CAMPAÑAS NEGATIVAS

*Benjamín Temkin  
Yedwab*

*Profesor-Investigador  
Flacso, México.*

*Rodrigo Salazar Elena*

*Profesor-Investigador adjunto  
Flacso, México.*

SUMARIO: I. Introducción; II. Reformas electorales en materia de campañas negativas; III. Los argumentos contra las campañas negativas: una discusión, IV. Consideraciones finales.

### RESUMEN

El presente artículo aborda los aspectos de la reciente reforma electoral relacionados con las limitaciones a la emisión de mensajes políticos negativos. Contra la visión dominante en la materia, se examinan las razones a favor de estas limitaciones para mostrar que en el debate suelen omitirse los efectos benéficos que los mensajes negativos podrían tener sobre el funcionamiento de la democracia y, por el otro lado, se plantea que los efectos nocivos que se les imputan suelen ser sobreestimados. Tras este examen, se concluye con unas breves recomendaciones para la aplicación de esta legislación.

## I. INTRODUCCIÓN

El paquete de reformas en materia electoral aprobado a fines de 2007 por el Congreso de la Unión incluye una serie de disposiciones destinadas a impedir que el contenido de los mensajes políticos emitidos por partidos políticos, candidatos y ciudadanos en general contenga referencias negativas hacia otras instituciones, partidos o personas, es decir, se intenta eliminar las llamadas campañas negativas de entre el instrumental de estrategias disponibles para los candidatos, partidos y ciudadanos que apoyan una u otra opción política. Las reformas al respecto consistieron en modificaciones al artículo 41 de la Constitución, así como a los artículos 38, 233 (antes 186), 342, 350 y 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Asimismo, los cambios se relacionan también con otros aspectos de la reforma al Cofipe relativos al procedimiento y a las modalidades de sanción (artículos 354, 368, 369 y 370).

Es necesario reconocer que los mensajes políticos destinados a destacar los defectos en el programa, antecedentes e incluso la personalidad y la trayectoria de los adversarios sufren de una muy mala estima entre la opinión pública. Las encuestas de opinión reportan cómo la gran mayoría de los ciudadanos dicen preferir las campañas basadas en propuestas y que son críticos de los mensajes que enfatizan el ataque. Reforzando (cuando no promoviendo) estas actitudes, diversos analistas, intelectuales y periodistas reaccionan escandalizados ante las acusaciones que los candidatos realizan entre sí. Así, en el debate público los epítetos más frecuentemente utilizados para referirse a este tipo de mensajes son **sucios, engañosos, injustos, arteros, cínicos, irrelevantes, triviales, emocionales y no racionales, no propositivos**, etcétera. Entre los supuestos efectos perjudiciales de las campañas negativas se afirma que degradan la política, alienan a los ciudadanos, provocan absten-

cionismo, promueven el cinismo, ponen en peligro la democracia, impiden la civilidad en el debate, agudizan la polarización, engañan a los electores y distraen de los verdaderos problemas sociales que afectan a la sociedad.

Los políticos siguen este clima de opinión criticando los mensajes negativos y deslindándose de su emisión (o, al menos, culpando al adversario de haber iniciado la “guerra”). No sorprende, entonces, que los legisladores terminen por elaborar una normatividad más estricta, limitante y sancionadora.

En este documento presentamos una posición que va en contracorriente de esta visión dominante. Consideramos que las prohibiciones a contenidos determinados en los mensajes políticos afectan a un valor más básico de la sociedad democrática, que es la libertad de expresión. Asimismo, estamos convencidos de que en el debate alrededor de los mensajes negativos, por un lado, suelen omitirse los efectos benéficos que éstos podrían tener sobre el funcionamiento de la democracia y, por el otro, los efectos nocivos que se les imputan suelen ser sobreestimados.

El siguiente alegato a favor de los mensajes negativos (o de manera más adecuada, en contra de su prohibición) combina argumentos normativos y positivos, en ambos casos provenientes de la ciencia política, con el fin de proporcionar insumos para la discusión propiamente jurídica. Antes, expondremos de manera sucinta el contenido de las recientes reformas en la materia.

## **II. REFORMAS ELECTORALES EN MATERIA DE CAMPAÑAS NEGATIVAS**

Las restricciones al contenido negativo en los mensajes políticos ya existían en la versión del Cofipe anterior a la reforma. La aportación de las modificaciones consiste en la precisión de las conductas

sancionables y su reforzamiento a través del estatus constitucional de la restricción y la mayor claridad del procedimiento para determinar la existencia de infracciones y de las sanciones aplicables.

En el artículo 41 de la Constitución reformado se añade en el apartado C de la fracción III, la siguiente redacción: “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”. La prohibición con anterioridad incluida en el Cofipe es, de esta manera, reforzada, pues su rango constitucional exige una mayoría parlamentaria calificada para abrogarla o modificarla, mientras que anteriormente bastaba una mayoría absoluta para tal efecto.

En su versión anterior, el artículo 38 del Cofipe obligaba a los partidos políticos a: “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, en particular durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”. El artículo 186 reiteraba esta disposición mandando que en las campañas de radio y televisión los partidos, coaliciones y candidatos eviten “cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros”.

En su redacción actual, el artículo 38 ordena a los partidos “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”. El artículo 233 obliga a los partidos, coaliciones y candidatos a abstenerse “en la propaganda política o electoral” de “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. La reducción del catálogo de expresiones restringidas no implica una pérdida de generalidad: por un lado, la acción de calumniar es referida al único ente que puede ser afectado por ella (las personas), mientras

que el verbo “denigrar” es lo suficiente amplio como para abarcar prácticamente cualquier crítica. Asimismo, al prohibir la calumnia y la denigración tanto en la propaganda política como en la electoral, parece cubrirse todo el espectro de actividades propagandísticas. La anterior redacción abría la posibilidad de mensajes negativos en periodos no electorales.

El artículo 38 contiene una salvaguarda a la libertad de expresión al especificar que se deberá observar lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6º constitucional, que dice: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”.

El artículo 342 considera una infracción al Código, por parte de los partidos políticos, la difusión de propaganda con expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Por su parte, el artículo 350 establece que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión cometen una infracción al Código mediante “la manipulación o superposición de la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original o denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o para calumniar a los candidatos”. A esto se añade que los particulares (como personas físicas o morales), de acuerdo con el artículo 41 reformado, tienen prohibida la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, así como la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero. De esta manera, el conjunto de estas disposiciones parece involucrar a todos los posibles emisores de campañas negativas.

Los artículos 368 a 370 establecen los procedimientos de queja, investigación y resolución aplicables a las campañas negativas. El artículo 354, finalmente, enuncia las sanciones aplicables (junto a

la suspensión de la transmisión del mensaje), que incluyen la multa y, en caso de reincidencia, la suspensión parcial de prerrogativas. Las personas físicas y morales que contraten tiempo en radio y televisión para difundir propaganda política y electoral de cualquier tipo son sujetas a una multa igual al doble del precio comercial del tiempo contratado. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, además de estar sujetos a sanción por vender tiempo al aire a partidos y candidatos y por difundir propaganda ordenada por personas distintas a las autoridades electorales, son sujetos a una multa de hasta 100,000 días de salario mínimo (50,000 en el caso de la radio), que se puede duplicar en caso de reincidencia.

### **III. LOS ARGUMENTOS CONTRA LAS CAMPAÑAS NEGATIVAS: UNA DISCUSIÓN**

En el resto de este documento, revisaremos algunos de los argumentos que por lo común se esgrimen en contra de los mensajes negativos. En cada caso, mostraremos que estos argumentos tienden a ser inconsistentes con la lógica de la democracia o bien se fundan en expectativas fácticas erróneas.

En México, el debate reciente sobre los mensajes negativos, influido por la manera en que se dio la campaña electoral de 2006, fue propenso a asociarlos con los diversos componentes de la llamada “guerra sucia”. Esto es, se hablaba en el mismo sentido de los contenidos negativos de los anuncios y de la intervención propagandística de autoridades públicas que no deberían haber intervenido, de factores empresariales privados que financiaron anuncios, e incluso el desafuero de López Obrador con el fin de inhabilitarlo como candidato. Esta asociación estuvo presente en numerosas ocasiones en los debates parlamentarios alrededor de la reforma electoral.



Discutir este modo de entender los hechos es un primer paso a fin de delimitar nuestra discusión. Analíticamente, no es correcto hacer de todos estos hechos parte de un mismo fenómeno. De manera empírica, no existe una relación de conjunción necesaria entre ellos. Las estrategias de campaña que incluyen mensajes centrados en los defectos de la propuesta, los rasgos personales del adversario político o ambos, no tienen por qué estar acompañadas del resto de componentes de la guerra sucia. Así, nuestros comentarios se refieren en específico a los mensajes negativos, y no implican ninguna posición sobre otros fenómenos ocurridos en las elecciones presidenciales pasadas.

Otra precisión importante es que la política, más allá de las variedades de definición que pueda tener el concepto, implica el conflicto: en la política existen visiones contrapuestas sobre los intereses que han de prevalecer, los valores que deben ser promovidos y la distribución del poder entre distintos grupos. Por ello, en política, las decisiones suelen tener un carácter crucial y las pérdidas pueden ser de enorme magnitud.<sup>1</sup> La política autoritaria intenta suprimir este carácter conflictivo definiendo a los ganadores de una vez y para siempre.<sup>2</sup> La política democrática, en cambio, procesa el conflicto de manera civilizada, esto quiere decir que los ganadores y los perdedores son contingentes y que el uso de la fuerza es sustituido por el debate público y la convicción.

Por eso es que los mensajes políticos negativos no son un fenómeno observado en regímenes autoritarios. Si en todo grupo gobernante podemos asumir un interés en que sus decisiones no sean sometidas a crítica, en los regímenes autoritarios este grupo

<sup>1</sup> William H. Riker, *Liberalism Against Populism. A confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, EUA, Waveland Press, 1982.

<sup>2</sup> Adam Przeworski, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en Europa del Este y América Latina*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1995.

tiene el poder para imponer tal interés en la forma de prohibición. Es indisputable que todo tipo de régimen autoritario tendrá entre sus manifestaciones más inequívocas las limitaciones a la capacidad para criticar al gobierno. Por ello, no es raro que en las llamadas “elecciones fundacionales”, las primeras en condiciones democráticas después de un periodo dictatorial, las campañas de la oposición se basen en buena medida en críticas hacia el comportamiento represivo y arbitrario del grupo gobernante.

Esta asociación teórica entre democracia y cierto nivel de negativismo en el mensaje político tiene un correlato empírico en la experiencia mexicana. Las campañas negativas, propiamente, sólo existen desde la elección presidencial de 1994, cuando la competitividad electoral alcanzó la suficiente magnitud para mover a los candidatos priistas a orientar parte de sus discursos a criticar los programas y la inexperiencia de la oposición. Antes de esto, los candidatos del régimen llevaban a cabo sus campañas como si la oposición no existiera, por lo que sus mensajes eran positivos en un 100 %.<sup>3</sup>

Podría decirse que, una vez concluida la etapa de transición, no existe un contexto en el que los gobernantes se protegen contra la ciudadanía y la oposición, por lo que la prohibición a los mensajes negativos no tiene el mismo significado. Sin embargo, entre los argumentos a favor de la prohibición destaca la necesidad de proteger a los políticos, en su calidad de ciudadanos, contra daños irreparables a su reputación.

Esta idea pierde buena parte de su atractivo una vez que se toma en cuenta que la protección de la reputación de los políticos es a costa de la libertad de expresión. Una vez calibradas las opciones en estos términos, el juez William Brennan de Estados Unidos, en una

---

<sup>3</sup> Larissa Adler-Lomnitz, Rodrigo Salazar Elena e Ilya Adler, *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, Siglo XXI, 2004.

decisión de la Suprema Corte de ese país, nos recordó que el debate libre es más importante que el posible daño que se pudiese causar a las reputaciones de servidores o funcionarios públicos.

El hecho de que la reputación de los funcionarios sea considerada de menor valor que la libertad de expresión, cuando no es así para el caso del resto de los ciudadanos, podría considerarse como una actitud más del discurso antipolítico, cada vez más frecuente en América Latina. Sin embargo, éste no es el caso. Recordemos que los objetivos del ataque son figuras o instituciones públicas, que tienen que ser tratadas de manera diferente de como son tratados los individuos particulares.

En pocas palabras, la persona que participa en la vida política sabe y debe saber que se expone a la luz pública y que su comportamiento va ser mucho más cercanamente examinado que el comportamiento de cualquier individuo en la sociedad y que no se pueden aplicar los mismos principios que están establecidos en derechos a terceros, cuando se trata de funcionarios públicos o servidores públicos.<sup>4</sup>

De hecho, si a los políticos les interesa proteger su reputación es porque saben que el futuro de sus carreras depende de ella. Esta preocupación puede ser utilizada para mejorar el comportamiento de los políticos. Un funcionario se abstendrá de tomar decisiones particularmente irresponsables o abusivas si sabe que después será criticado, mermando así las perspectivas de promoverse ante la opinión pública.<sup>5</sup> Si, para proteger la reputación de los políticos contra críticas infundadas, prohibimos todo tipo de críticas, eliminamos un fuerte incentivo para que éstos se muestren responsables en la gestión.

---

<sup>4</sup> Para una exposición de la diferencia fundamental entre los derechos de los políticos y los de los ciudadanos, véase Cass R. Sunstein, *The partial constitution*, EUA, Harvard University Press, 1993.

<sup>5</sup> John G. Geer, *In Defense of Negativity. Attack Ads in Presidential Campaigns*, EUA, The University of Chicago Press, 2006.

La importancia de este mecanismo es enfatizada cuando tomamos en cuenta que, según Drèze y Sen,<sup>6</sup> la anticipación que los gobiernos hacen de las críticas por parte de la oposición explica por qué en las democracias, a diferencia de lo que ocurre con regímenes autoritarios, no ocurren hambrunas.

Otro grupo de argumentos a favor de la prohibición de los mensajes negativos se refiere a la calidad del debate político. En general, los argumentos en este sentido asocian los mensajes centrados en las críticas con un debate de calidad baja, contrapuesto al debate de calidad alta, representado por los mensajes centrados en las propuestas. Así, el senador Pedro Joaquín Coldwell afirmó: “Sí hay un propósito en la reforma de elevar la calidad de ese discurso político, de propiciar el debate como el intercambio de las ideas y cerrar el paso a que... se pueda recurrir a la compra de *spots* para denigrar instituciones, partidos políticos o personas”.

En buena medida, el estatus valorativo superior que se concede a los mensajes de propuesta proviene de la consideración de que las campañas negativas son engañosas. Sin embargo, existen muchas razones para poner en duda este supuesto. En primer lugar, no es imposible que los políticos presenten propuestas de campaña que no cumplen una vez que están en el gobierno. No sólo no es imposible, sino que con frecuencia se comportan de esta manera.<sup>7</sup> El incumplimiento de las promesas de campaña puede ser debido a diversos motivos, destacando entre ellos el que el candidato miente deliberadamente, ofreciendo cosas que sabe que no llevará a cabo; o bien, porque —sin darse cuenta— sus promesas son irrealizables, es decir, se trata de defectos en la personalidad o en el diseño del programa.

---

<sup>6</sup> Jean Drèze y Amartya Sen, *Hunger and public action*, Reino Unido, Clarendon Press, 1989.

<sup>7</sup> Susan C. Stokes, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, EUA, Cambridge University Press, 2001.

Por supuesto, los candidatos cuyas propuestas sufren de estos defectos de ninguna forma los ventilarán, sea porque no son conscientes de ellos o sencillamente porque hacerlo sería en contra de sus intereses electorales. Por ello, la sociedad puede delegar la tarea de identificar y hacer públicas las fallas de carácter y de diseño programático a aquellos agentes que se verían beneficiados con esta tarea, es decir, los políticos que compiten contra el candidato escudriñado. Por supuesto, esto sólo puede hacerse a través de campañas negativas. En cambio, si se prohíbe este dispositivo, son los electores quienes tendrán que invertir recursos en la identificación de los defectos de cada propuesta.

Las propuestas son importantes: todos queremos saber cuáles son las políticas que aplicarán los partidos y sus candidatos si llegan al poder. Sin embargo, las observaciones que los competidores de estos partidos y candidatos sobre las fallas de las propuestas también son importantes. A todos nos interesa la información sobre los antecedentes de los candidatos que sea relevante respecto a su disposición a cumplir sus promesas, sus competencias, su tolerancia hacia la corrupción, su propensión a perseguir quimeras, etcétera. También es pertinente saber si las propuestas tienen fallas, son irrealizables o conducen a efectos no deseados.

Es por esto que estudios empíricos muestran que para los electores los mensajes negativos pueden tener el mismo contenido informativo que los mensajes centrados en la propuesta.<sup>8</sup> De hecho, los anuncios negativos tienen más contenidos fácticos que

---

<sup>8</sup> Kim Fridkin Kahn y Patrick J. Kenney, "Do Negative Campaigns Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation", *The American Political Science Review*, vol. 93, núm. 4, diciembre, 1999, pp. 877-889; Deborah Jordan Brooks y John G. Geer, "Beyond Negativity: The Effects of Incivility on the Electorate", *American Journal of Political Science*, vol. 51, núm. 1, enero, 2007, pp. 1-16.

los anuncios positivos.<sup>9</sup> La razón es muy simple: cuando se ataca a alguien, es un requisito argumentativo exponer las razones del ataque, explicar qué cosas hizo mal la persona atacada.<sup>10</sup>

De la misma forma, las diversas investigaciones al respecto muestran que los mensajes negativos pueden tener dos efectos: por un lado, afectan negativamente la opinión sobre el objeto atacado; por el otro, afectan en el mismo sentido la opinión sobre el emisor del mensaje. No se puede determinar empíricamente cuál de los dos efectos prevalece. Esto quiere decir que la elección de una estrategia electoral que incluya mensajes negativos implica siempre el riesgo de generar un efecto búmeran. Posiblemente, este efecto se relacione con la capacidad del público para detectar cuándo las críticas son injustificadas o prevalecen demasiado sobre las propuestas —sin necesidad de prohibiciones.

Esto último se relaciona con una perspectiva que no busca proteger a los políticos frente a los mensajes negativos, sino a los mismos ciudadanos. Véase, como ejemplo, la declaración de la diputada Beatriz Pagés respecto a la propaganda negativa: “convierte a la población en un receptáculo denigrante de basura política”. Ningún ciudadano, propiamente, puede ser afectado por los mensajes negativos, al menos no como es afectado el candidato sometido a crítica. Por lo tanto, sólo puede considerarse que los ciudadanos necesitan protección por el uso que puedan hacer de estos mensajes. De la misma forma en la que consideramos aceptable que los niños no sean expuestos a información que son incapaces aún de procesar, los ciudadanos tendrían que ser aislados de información

---

<sup>9</sup> John G. Geer, *op. cit.*

<sup>10</sup> Al respecto, cabe preguntarse hasta qué punto no existe un paralelismo entre el rechazo a los mensajes negativos en las campañas negativas y las actitudes frente a la violencia en la televisión, a la que la mayoría condena pero, a la vez, no tiene reparos en consumir.

“basura”, pues pueden ser manipulados por ella y, de esta manera, ser inducidos a actuar en contra de sus propios intereses.

Dejemos de lado que las campañas propositivas pueden sufrir del mismo defecto, pues es muy difícil anticipar que alguna propuesta terminará siendo una mentira. Lo importante en este sentido es que tal visión de la ciudadanía es inconsistente con la más elemental perspectiva democrática. Desde la teoría normativa de la democracia, el ciudadano es el único juez pertinente para decidir sobre lo que es mejor para sí mismo, lo que de manera implícita equivale a considerar que está plenamente capacitado para realizar tales juicios.<sup>11</sup> La democracia asume la capacidad básica de los ciudadanos para decidir su voto con base en su propio entendimiento de los mensajes que reciben, sean positivos o negativos. Muchas veces, por lo tanto, esta crítica a los ataques negativos parte de una desconfianza total del electorado y de su capacidad de decidir por sí mismo. En pocas palabras, parte de supuestos muy antidemocráticos respecto a la población.

Otro argumento relativo a la calidad del debate democrático es aquel según el cual las campañas negativas apelan a las emociones del electorado en demérito del debate racional. Una vertiente de este argumento es aquel en el que se acusa a la propaganda negativa de inducir al voto del miedo, como hiciera el senador Alejandro González. Sin duda en ocasiones es así, pero la prohibición de mensajes negativos no elimina los componentes irracionales en la decisión electoral. Cuando un político obtiene apoyo basado en su carisma positivo, es poco plausible afirmar que apela a la racionalidad y no a la emotividad. En estricto sentido, no hay una diferencia fundamental entre el enojo y la admiración ciega, cuando se trata de decidir el voto.

---

<sup>11</sup> Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, España, Paidós, 1992.

Otro tanto se puede decir acerca del importante segmento del electorado que tiene decidida de antemano su intención de voto. Aquí nos referimos al fenómeno de la identificación partidista, que por lo general se considera un factor que contribuye a la estabilidad del sistema de partidos. Un ciudadano que siente una fuerte identificación hacia un partido político determinado votará siempre por ese partido, sin un examen previo de las características personales de los candidatos que se postulan, la viabilidad de la plataforma y el desempeño de los miembros del partido al ocupar puestos de gobierno. Menos aún realizará juicios comparativos sobre las distintas opciones, o más propiamente, sus juicios estarán determinados por las directrices partidistas. Esto es, el voto definido por la identificación partidista se aleja mucho de lo que entendemos por juicio razonado; sin embargo, no existe aún una argumentación para valorarlo como un mal, ya no para justificar algún intento de prohibición.

Un argumento adicional, en buena medida consecuencia lógica de todos los anteriores, es que las campañas negativas reducen la participación electoral. La idea subyacente es que, dada la ausencia de propuestas, los ciudadanos no se hacen una idea de cuáles son las alternativas y reaccionan no presentándose a votar. Este argumento obtuvo respaldo empírico en la investigación de Ansolabehere e Iyengar,<sup>12</sup> que reporta evidencia de una asociación inversa entre la publicidad negativa y la participación electoral, en particular entre los electores independientes. Sin embargo, estudios posteriores han cuestionado este hallazgo mostrando que no existe

---

<sup>12</sup> Stephen Ansolabehere y Shanto Iyengar, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, EUA, Free Press, 1995.



relación alguna entre ambas variables,<sup>13</sup> o bien que el tono negativo de las campañas estimula la participación electoral.<sup>14</sup>

En lo que se refiere a la última elección presidencial en México, el análisis de Salazar Elena<sup>15</sup> muestra que los mensajes negativos dominantes en las campañas de los dos principales candidatos, de haber tenido un impacto en la participación electoral, éste fue el de incrementarla en cerca de dos puntos porcentuales.

El hecho de que este impacto tenga un valor relativamente bajo es consistente con los hallazgos del resto de las investigaciones mencionadas. Esto es así porque los mensajes negativos compiten con otros determinantes del voto, varios de ellos más poderosos en su impacto causal, como son los factores sociodemográficos, la identificación partidista, la ideología, las percepciones sobre la gestión de gobierno y diversos eventos ocurridos en el transcurso de la campaña, entre otros.

---

<sup>13</sup> Steven E. Finkel y John G. Geer, "A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising", *American Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 2, abril, 1998, pp. 573-595; Deborah Jordan Brooks, "The Resilient Voter: Moving Toward Closure in the Debate over Negative Campaigning and Turnout", *The Journal of Politics*, vol. 68, núm. 3, agosto, 2006, pp. 684-696; Richard R. Lau, Lee Sigelman e Ivy Brown Rovner, "The Effects of Negative Political Campaigns: A Meta-analytic Reassessment", *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 4, noviembre, 2007, pp. 1176-1209.

<sup>14</sup> Kim Fridkin Kahn y Patrick J. Kenney, *op. cit.*; Richard R. Lau y Gerald M. Pomper, "Effects of Negative Campaigning on Turnout in U.S. Senate Elections, 1988-1998", *The Journal of Politics*, vol. 63, núm. 3, agosto, 2001, pp. 804-819; John Geer y Richard R. Lau, "Filling in the Blanks: A New Method for Estimating Campaign Effects", *British Journal of Political Science*, vol. 36, núm. 2, abril, 2006, pp. 269-290; Deborah Jordan Brooks y John G. Geer, *op. cit.*

<sup>15</sup> Rodrigo Salazar Elena. "Entre cuñados y chachalacas: El impacto electoral de los mensajes negativos en la elección presidencial mexicana de 2006", Documentos de Trabajo, México, Flacso, 2008. [www.flacso.edu.mx/documentos/images/pdf/avances/impacto\\_electoral\\_2006.pdf](http://www.flacso.edu.mx/documentos/images/pdf/avances/impacto_electoral_2006.pdf).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, en su dictamen al paquete de reformas electorales, afirmaron que la libertad de expresión “no es sinónimo de denigración o calumnia, tales conductas no forman parte de la libertad de expresión, sino que la agravian al abusar de ella”.

En este documento presentamos una serie de argumentos contrarios a esta perspectiva. En primer lugar, afirmamos que la libertad de expresión significa libertad para hacer críticas. La prohibición absoluta a esta libertad es distintiva de los regímenes autoritarios. La protección de la reputación de los políticos no parece ser un motivo suficiente para limitar la libertad de expresión, y la motivación de proteger a los ciudadanos frente al contenido de los mensajes negativos se contraponen a la autonomía y capacidad de juicio que la teoría democrática supone en cada ciudadano.

Los mensajes propositivos, contra lo que se afirma, no se desempeñan mejor que los negativos en cuanto al valor de verdad de su contenido ni en cuanto a apelar al debate racional en vez de a las emociones. En cambio, los mensajes negativos producen bienes que los mensajes positivos no pueden entregar: a) mejoran el comportamiento de los políticos que anticipan las críticas y b) informan sobre las fallas de carácter de los candidatos y los defectos de las propuestas, proporcionando así un marco completo para la decisión electoral. Sólo esto último bastaría para afirmar que los mensajes negativos no sólo no constituyen un abuso de la libertad de expresión, sino que pueden incrementar la calidad del debate público.

Por último, en la medida en que la participación electoral es valorada en las democracias, el grueso de las investigaciones empíricas muestra que los mensajes negativos no se contraponen a ella, pues no la afectan o incluso promueven el voto.

De este modo, parece ser que los argumentos en contra de los mensajes negativos no son lo suficiente fuertes como para justificar limitaciones adicionales a la libertad de expresión a las ya contempladas en el artículo 6º constitucional. De hecho, las restricciones contempladas en este artículo parecen perfectamente razonables en la medida en que, a diferencia del argumento a favor de la protección a políticos y funcionarios, en este caso se intenta preservar la integridad de los ciudadanos. En virtud de ello, los mensajes políticos, aún sin limitaciones en lo que respecta a las críticas hacia los adversarios, tendrían que abstenerse de incitaciones directas a la violencia o al racismo.

El grado en el que esta legislación se aplique en forma estricta, eliminando toda posibilidad de crítica en las campañas, o bien se limite a aspectos muy específicos depende en buena medida de la interpretación que le den los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es de esperarse que buena parte de las resoluciones del Instituto Federal Electoral sean impugnadas y elevadas al Tribunal para su definición. No llamamos aquí, por supuesto, a las formas de activismo judicial que eliminan legislación vigente mediante interpretaciones sesgadas. Sin embargo, los magistrados aún deben hacer el esfuerzo de interpretar cada pieza de legislación en forma que sea consistente con el corpus constitucional.

En este sentido, sería deseable tomar muy en serio la referencia que el artículo 38 del Cofipe hace al artículo 6º constitucional. Esta referencia hace explícito que, al juzgar si un mensaje negativo determinado debe ser divulgado o no, lo que está en juego es la libertad de expresión. Los casos planteados ante tribunales suelen ser de naturaleza ambigua, de naturaleza tal que no es posible afirmar con plena certeza que la resolución final haya sido la adecuada. En estas situaciones, una práctica consistente con los valores democráticos quedaría resumida en la siguiente regla: donde exista posibilidad de error, es preferible que el error sea a favor de la libertad de expresión.

**Libertad de expresión  
y campañas negativas**

es el cuaderno núm. 12 de la serie  
*Temas selectos de Derecho Electoral.*

Se imprimió en julio de 2010  
en la Coordinación de Comunicación Social,  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Del. Coyoacán, México, D.F., 04480.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares