

# Cultura de la legalidad y regulación en el modelo de comunicación político-electoral en México\*

## *Legality culture and regulation in the political-electoral communication model in Mexico*

RAFAEL CABALLERO ÁLVAREZ\*\*

### RESUMEN

En el presente artículo, se describe el actual modelo de comunicación político-electoral en México y se discuten algunos aspectos relacionados con el contexto en que se gestó y con el diseño mismo, el cual deriva de la reforma en materia electoral de 2007. No obstante, la reciente reforma de 2014 le imprimió algunos ajustes menores. Adicionalmente, se ofrece una discusión de fondo en torno a que la ley en sí misma no garantiza su cumplimiento y que se requiere de condiciones que abonen a ello, principalmente por lo que respecta a fomentar una cultura de apego a la legalidad, tomando como referente la regulación de la propaganda electoral.

### PALABRAS CLAVE

Comunicación política, cultura de la legalidad, reformas constitucionales, propaganda.

### ABSTRACT

*This essay describes the current model of political-electoral communication in Mexico and discusses some aspects of related to the context in which they were created in addition to the design itself that are derived from the reform on electoral policy in 2007. The recent reform in 2014 did, however, provide some minor adjustments. Additionally, this paper provides a substantive discussion about the law itself in that it does not guarantee its compliance and needs conditions added to it, mainly with regard to promoting a culture of adherence to the law; taking as a reference the regulation of electoral propaganda.*

### KEYWORDS

*Political communication, legality culture, constitutional reforms, propaganda.*

\* Artículo recibido el 8 de enero de 2015 y aceptado para su publicación el 15 de febrero de 2015.

\*\* Profesor investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México. (r\_caballero\_a@hotmail.com)

SUMARIO / 1. Introducción / 2. Contexto de la génesis del modelo de comunicación política actual / 3. El modelo de comunicación política y las reformas político-electorales de 2007 y 2014 / 4. Cultura de la legalidad / 5. Cultura de la legalidad y propaganda / 6. Consideraciones finales

## 1. INTRODUCCIÓN

El proceso electoral federal 2006, con el cual se renovó al titular de la presidencia de la república, sentó un precedente importante en la regulación de la dinámica electoral en México. Sin duda fue una experiencia que puso a prueba la democracia del país. Presentó fenómenos que pueden ser comunes en sociedades con alguna tradición democrática más añeja; sin embargo, en el caso de la nación mexicana, su excepcionalidad llevó a que se afrontaran con cierto destiempo.

En principio, parecía que México no estaba preparado para encarar una elección presidencial tan cerrada, donde la diferencia entre el primero y el segundo lugar fuera de poco más de medio punto porcentual de la votación, equivalente alrededor de 236 000 votos. Ello generó un periodo postelectoral muy atribulado que puso en vilo la solidez del sistema electoral, el cual finalmente se vio modificado en varios aspectos sensibles. Entre ellos destaca la renovación de la autoridad administrativa electoral y la fijación de nuevas reglas para su integración.

Probablemente, la reforma electoral de 2007 fue la de mayor calado durante los tres lustros previos. Sin embargo, fue claramente superada por la reciente de 2014, que modificó sustancialmente el sistema electoral, con repercusiones incluso en la dinámica electoral de las entidades federativas. Pero a la luz de las sucesivas reformas, quizás cabría cuestionarse si las modificaciones legales son suficientes para garantizar por sí mismas el cumplimiento de la norma y, sobre todo, para lograr los objetivos para los cuales fue diseñada. En ese sentido, el argumento de fondo de este ensayo es que, si bien la ley tiene como propósito regular las prerrogativas, obligaciones, actitudes, comportamientos y prácticas de los actores políticos —en lo individual y como aquellos que integran las instituciones igualmente políticas, como los partidos, las entidades de gobierno o los órganos legislativos—, se requieren de otros elementos para que en la práctica la norma adquiera consistencia. Aquí se argumenta que tales elementos están estrechamente relacionados con la construcción y el fomento de una cultura de apego a la legalidad.

Es conveniente dejar en claro que en el planteamiento no existe desdén por la actualización de un sistema normativo; al contrario, se reconoce su pertinencia cuando la realidad obligue a ello. La crítica va en el sentido de que en ocasiones la percepción de la realidad que conlleva la modificación de un marco legal es parcial, miope o de conveniencia, sustentada en todo caso en coyunturas, en secciones de esa realidad. Ello conduce a que la apuesta se haga sobre la norma en sí, y no sobre las condiciones para que dicha norma se haga verdaderamente efectiva y cumpla los propósitos para los cuales fue creada.

Para el desarrollo de estas premisas, en el presente ensayo se abordará el tema del modelo de comunicación política en México, cuyo diseño actual deriva precisamente de la reforma en materia electoral de 2007, con algunos ajustes de la reciente reforma de 2014. La primera parte del texto es de corte descriptivo; comienza por señalar algunos aspectos clave del proceso electoral federal 2005-2006, que, desde mi perspectiva, llevaron a sentar las reglas para definir el modelo de comunicación política en la reforma posterior.

En segundo lugar, resulta conveniente identificar el marco normativo que regula el esquema de comunicación política, incluidas las modificaciones que trajo consigo la reforma de 2014. La última parte del texto está dedicada a argumentar en torno a la cultura de la legalidad a la luz del modelo de comunicación política, en particular en el tema de propaganda, y el posible déficit de tal cultura, que merma en el cumplimiento efectivo del marco legal y genera efectos colaterales perniciosos, como la simulación y el desencanto, que redundan en el alejamiento de la ciudadanía a los actores y cualquier actividad del ámbito político.

## 2. CONTEXTO DE LA GÉNESIS DEL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ACTUAL

De acuerdo con César Astudillo, los acontecimientos que marcaron el proceso electoral federal de 2005-2006 fueron producto de una combinación de factores propiciados “en un extremo, por el diseño institucional mismo, y en el otro, por el comportamiento de los distintos actores implicados”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Astudillo, César, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, TEPJF, 2008, pp. 125-175.

En el primer rubro, identifica:

- el excesivo monto del financiamiento público otorgado a los partidos.
- la prolongada duración de las campañas electorales.
- la carencia de regulación de las precampañas.
- el elevado costo de los procesos electorales.
- el acceso indiscriminado a la contratación de propaganda política en radio y televisión.
- la inexistencia de normas para regular la propaganda institucional.
- la carencia de mecanismos de fiscalización eficaces.

Respecto al segundo rubro, correspondiente al comportamiento de los actores políticos al que alude Astudillo, se encuentran:

- la indebida intervención del presidente de la república.
- la excesiva difusión de propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno.
- la ilícita contratación de propaganda política por parte de agrupaciones sociales y organismos empresariales.
- el intenso despliegue de propaganda negativa a través de *spots* televisivos.

Los medios de comunicación resultaron así un factor interesante en la contienda electoral de 2006, no sólo por su sobreexplotación, sino porque incluso terminaron haciendo agenda mediática. Buendía y Azpiroz<sup>2</sup> señalan al respecto que si bien los medios de comunicación ya eran protagonistas desde comicios anteriores, en los de 2006 fueron tribuna de la propaganda negativa que partidos y algunos actores privados difundieron durante la contienda. Por ello, la elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia donde terceros se involucraron de forma ilegal, dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y ríspidos de la historia electoral del país.

La pugna por la obtención del voto se desahogó en buena parte en la palestra de los medios de comunicación, mediante estrategias que co-

---

<sup>2</sup> Buendía Hegewisch, José y Azpiroz Bravo, José Manuel, *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*, México, TEPJF, 2011, pp. 14-15.

menzaron a conocerse con cierta familiaridad como “campañas negras”, en las cuales participaron no solamente los actores políticos, sino incluso particulares. Al respecto, cabe recordar los mensajes del Partido Acción Nacional (PAN) que calificaba al candidato de la Alianza por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, como un “peligro para México” y lo comparaba con el presidente venezolano Hugo Chávez; o bien, la propaganda del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), cuyos *spots* sugerían no votar por López Obrador.<sup>3</sup>

De hecho, luego de darse a conocer los resultados oficiales de la elección presidencial, que dieron como ganador al candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, la Alianza por el Bien de Todos y Andrés Manuel López Obrador impugnaron los resultados. Como parte de los argumentos ofrecidos acusaron la implementación de una campaña negativa en su perjuicio, así como inequidad en la contienda a partir de la intervención de particulares.<sup>4</sup> Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) determinó que si bien se habían acreditado irregularidades en ese sentido, no había forma de cuantificar el impacto real en términos de influencia del electorado, sumado a que la autoridad electoral había actuado con prontitud retirando los *spots* del aire.<sup>5</sup> Adicionalmente, el entonces presidente de la república, Vicente Fox Quesada, había defendido la continuidad del proyecto político-económico panista, encarnado por Calderón Hinojosa, al sugerir que era conveniente “cambiar de jinete, pero no de caballo”.<sup>6</sup> Previo a ello, López Obrador había llamado “chachalaca” a Fox, por criticar su propuesta de reducir los precios de los combustibles.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> En tanto que manejaban el eslogan: “Apostarle a algo distinto es retroceder... defendamos lo que hemos logrado”.

<sup>4</sup> Sumada a la intervención del cce, también se cuestionó la de empresas como Jumex, Bimbo y Wall Mart.

<sup>5</sup> Véase el Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de validez de la elección y de presidente electo. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/informes/dictamen.pdf>

<sup>6</sup> Durante una reunión con empresarios de vivienda en Aguascalientes, “el Presidente de la República criticó con ironía a quienes pretenden ‘inventar la rueda cada ocho días, o más bien cada sexenio’, al insistir en que los mexicanos deben optar este año por ‘lo seguro’. ‘Que dizque un nuevo modelo económico, que yo no sé de dónde va a salir, o que si una nueva política social. Lo que necesitamos es permanencia de política pública, no de gobierno. En eso estoy de acuerdo, hay que cambiar de jinete, pero para qué cambiar de caballo, si el caballo va caminando bien. Así que ahí les encargo, hagan su parte’, expresó el mandatario. Ante ‘los desesperados, los mesías, los acelerados, los prometedores, yo digo más vale paso que dure y no trote que canse; más vale jugar a la segurita y no arriesgarlo todo con la vana esperanza de que se van a resolver las cosas más rápido’, advirtió”. Robles de la Rosa, Leticia, “México debe cambiar de jinete, pero no de caballo”: Fox”, *Crónica*, sección Nacional, 19 de abril de 2006. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/236960.html>

<sup>7</sup> Vargas, Miguel Ángel, “A 6 años del ‘cállate chachalaca’ que AMLO le dijo a Fox”, *ADN Político*, 15 de marzo, 2012. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponible en: <http://www.adnpolitico.com/2012/2012/03/12/a-6-anos-del-callate->

Las álgidas campañas mediáticas y el intercambio de descalificaciones seguramente colaboraron con la polarización social que vino después de una elección tan cerrada entre los dos candidatos punteros. Ni siquiera las instituciones salieron bien libradas de ello; posteriormente –como se verá más adelante–, se estimó necesario establecer restricciones al derecho a la libertad de expresión para referirse a ellas.<sup>8</sup> Ante este contexto, la reforma electoral que vendría no podía pasar por alto estos fenómenos observados en el circuito de comunicación política. Sin embargo, quizás la forma de atenderlos no fue integral, ni aun en la reforma de 2014.<sup>9</sup>

### 3. EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y LAS REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES DE 2007 Y 2014

El 13 de noviembre de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>10</sup> Con ello se gestó la reforma en materia político-electoral de ese año, primero en el ámbito constitucional y posteriormente en la ley reglamentaria.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma,<sup>11</sup> se deja claro que era resultado del acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas nacionales en el marco de los trabajos de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA) del H. Congreso de la Unión, órgano rector del proceso de

chachalaca-una-frase-que-marco-

<sup>8</sup> A modo de guisa, Andrés Manuel López Obrador, al calor del conflicto postelectoral, declaró: "Ya decidimos hacer a un lado esas instituciones caducas que no sirven para nada e impulsar la revolución de la conciencia para que el pueblo decida. ¡Que se vayan al diablo con sus instituciones! ¡Vamos a tener un Gobierno de la República!". Cfr. Ortega Ávila, Antonio, "López Obrador extrema su postura y manda 'al diablo' a las instituciones mexicanas. Los legisladores del PRD impidieron al presidente Fox leer su último discurso en el Congreso", *El País*, 3 de septiembre, 2006. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2006/09/03/internacional/1157234406\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/09/03/internacional/1157234406_850215.html)

<sup>9</sup> Quizás la reforma de 2014 haya sido integral en la medida en que transformó todo el sistema electoral federal y los sistemas locales, así como la interrelación entre ellos; pero nuevamente parece haberse soslayado el hecho de que la norma por sí misma no garantiza su cumplimiento, por lo menos en materia de comunicación política, en específico por lo que hace a la propaganda.

<sup>10</sup> Cfr. Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055\\_DOF\\_13nov07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf)

<sup>11</sup> Véase Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122, 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Electoral, la cual fue presentada por el entonces senador Manlio Flavio Beltrones Rivera, a nombre propio y de otros legisladores de ambas Cámaras pertenecientes a diversos grupos parlamentarios, integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión. *Idem*.

Reforma del Estado. En dicho proceso, el Poder Legislativo de la Unión asumía plena responsabilidad como expresión de la voluntad popular. Asimismo, se decía que la reforma que se proponía era: “el paso siguiente en un largo andar hacia un objetivo compartido: un México más democrático y menos injusto”. La iniciativa se refería a ésta como una tercera generación de reformas electorales que daría respuesta “a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación”.

Por lo que aquí interesa, que es el modelo de comunicación política, la exposición de motivos señaló que la reforma buscaba:

- Combatir el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, pudieran influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.
- impedir que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación.
- elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a las cuales debía sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.
- armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación a partir de la imparcialidad de los poderes públicos en la competencia electoral.
- establecer normas que impidiesen el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La reforma electoral, en términos de comunicación política, se constituyó como una respuesta precisa a los principales puntos de conflicto de la elección presidencial de 2006. De acuerdo con Ricardo Becerra Laguna,<sup>12</sup> la reforma constitucional en la materia se puede resumir en los siguientes rubros:

- Se eleva a nivel constitucional (artículo sexto) el derecho de réplica.
- El entonces IFE<sup>13</sup> se convierte en el administrador de 12% de los tiempos

<sup>12</sup> Becerra Laguna, Ricardo, “2007: La reforma de la democracia”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, pp. 177-190.

<sup>13</sup> Con la reforma de 2014, el IFE cedió su lugar al Instituto Nacional Electoral (INE), nueva autoridad administrativa electoral con mayores atribuciones y de competencia nacional, ya no sólo federal.

del Estado para la comunicación política en todo momento (electoral y no electoral).

- Toda propaganda o promoción electoral en radio y televisión debe cursar por los tiempos del Estado y, por lo tanto, queda prohibido contratar o adquirir espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
- Se establecen las reglas de asignación del tiempo en medios electrónicos para que el IFE, en su nueva calidad de autoridad nacional, administre esos tiempos para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales y, sobre todo, para atender el derecho de los partidos políticos al acceso a la radio y la televisión.
- Se regulan por primera vez los procesos de precampañas; se establecen nuevas reglas para las precampañas y campañas electorales federales y locales en cada una de las 32 entidades federativas.
- Se reducen de modo significativo los tiempos de campañas electorales.
- Se suspende la propaganda gubernamental durante periodos de campaña.
- Se prohíbe la difusión de propaganda electoral, en la cual los partidos políticos echen mano de expresiones denigratorias o difamatorias a candidatos o partidos.<sup>14</sup> Se mandata al IFE a realizar una verificación a las señales de radio y televisión, durante las campañas, para comprobar el cumplimiento de la efectiva emisión de pautas en los términos de ley.
- Se prohíbe que actores ajenos al proceso electoral (personas físicas o morales) incidan en las campañas electorales y sus resultados.
- Se ordena el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos para verificar su apego a los principios de libertad, equidad y responsabilidad social.

<sup>14</sup> La restricción también aplicaba para el caso de las instituciones. Textualmente, el apartado c del artículo 41 constitucional decía: "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". Esta disposición constitucional quedó reglamentada en el inciso p del artículo 38 del ahora abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que, como obligación de los partidos políticos, establecía: "Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas". En complemento, el artículo 186.2 del mismo Cofipe señalaba: "Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros". Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf)



La reforma pareció contar con el consenso de los partidos políticos, que finalmente fueron los actores que la discutieron y aprobaron por conducto de sus fracciones parlamentarias en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Pero resultó más riguroso el escrutinio de la sociedad<sup>15</sup> y de la comunidad académica.<sup>16</sup> Aun así, el modelo de comunicación política que derivó de la reforma fue puesto a prueba en las elecciones federales de 2009 y 2012. Sin embargo, posterior a esta última, en la reforma de 2014, sufrió mínimas modificaciones.

Entre los principales aspectos en materia de comunicación política de la reforma constitucional de 2014 —que después serían reglamentados en las leyes secundarias—, se encuentran los siguientes:

- Se ratifica a la autoridad administrativa electoral, en este caso al nuevo INE, la facultad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales.
- Se refrenda a los partidos políticos, nacionales y locales, el derecho de acceso a los medios de comunicación social.
- Se reconoce el derecho de acceso a los medios de comunicación social a los candidatos independientes.<sup>17</sup> Se conserva la prohibición a particulares y partidos políticos para adquirir tiempos en radio y televisión para difundir propaganda político-electoral.
- Se elimina la prohibición de denigrar a las instituciones y sólo se conserva aquella correspondiente a calumniar a las personas.
- Se modifica el modelo del procedimiento especial sancionador (PES), a efecto de que ahora el INE se encargue únicamente de integrar el

<sup>15</sup> Un grupo de intelectuales promovió un amparo en contra de la reforma, principalmente para controvertir la prohibición a particulares para contratar y difundir propaganda en radio y televisión en materia político-electoral. Al respecto, véanse los amparos en revisión: 552/2008 y 2021/2009. [Consulta: 13 de abril, 2014]. Disponibles, respectivamente, en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=101016> <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=111809>

<sup>16</sup> Para una crítica académica de aspectos centrales de la reforma en materia de comunicación política y libertad de expresión, véanse Temkin Yedwab, Benjamín y Rodrigo Salazar, Elena, *Libertad de expresión y campañas negativas*, México, TEPIF, 2010; Cruz Parcero, Juan Antonio, *La libertad de expresión y los límites impuestos por la reforma del artículo 41 constitucional. Aspectos problemáticos*, México, TEPIF, 2008, pp. 191-209; y particularmente Esteinou Madrid, Javier, *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*, México, TEPIF, 2013.

<sup>17</sup> "El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto". Cfr. Artículo 41, fracción III, apartado A, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_07jul14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf)

expediente y realizar la investigación, pero la resolución corresponde al TEPJF.

- A pesar de la modificación al PES, se conserva la posibilidad de que el INE aplique medidas cautelares, tales como suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión de aquellos mensajes que pudieran constituir infracciones a la ley.
- Se mandata que el sistema de nulidades contemple como causales sobrepasar el gasto de campaña en cinco por ciento del monto autorizado, así como que se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley.

De este catálogo, las innovaciones se observan en los puntos 3, 5, 6 y 8, respecto a los cuales a continuación se presentan algunos comentarios.

### *3.1 Derecho de acceso a los medios de comunicación social a los candidatos independientes*

Al quedar plenamente reconocida en la Constitución la figura de las candidaturas independientes, resultaba necesario generar las condiciones para hacerlas efectivas. En ese sentido, una que se observaba ineludible era el acceso a los medios de comunicación en una campaña electoral, debido a su penetración y eficacia para la difusión de contenidos. Ciertamente, es posible que en lo individual la presencia en medios de los candidatos independientes para promocionarse sea considerablemente menor a la de aquellos postulados por algún partido político; pero esto es lógico si se considera que se trata de dos entidades completamente distintas: una estructural (la de los partidos) y una individual (la de los ciudadanos).

Este año 2015 se realizaron las primeras elecciones federales en las cuales se contó con la participación de candidatos independientes. Por lo tanto, los especialistas aún están en el proceso de análisis empírico de su adopción en el sistema electoral.

### *3.2 Prohibición de denigrar a las instituciones y vigencia respecto a calumniar a las personas*

Como ya se señaló, la reforma de 2006 estableció una prohibición para los partidos políticos de denigrar a las instituciones y a otros partidos, o que

calumniasen a las personas. Esta se matizó con la reforma de 2014, a efecto de conservar solamente la calumnia a las personas: “En la propaganda política o electoral que difundan, los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.<sup>18</sup> Pareciera apreciarse un intento por favorecer la libertad de expresión por parte del legislador, estableciendo sus límites únicamente en la esfera de los derechos individuales. No es que lo deseable fuera dejar abierta la puerta para la denostación pública de las instituciones, pero eliminar la prohibición expresa para ello en el texto constitucional podría interpretarse como una acción liberalizadora del poder legislativo. Sin embargo, esta lectura ya no queda tan clara cuando se observa cómo se reguló en la legislación secundaria.

El artículo 247.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es plenamente consistente con el texto del artículo 41 constitucional, en tanto que señala: “En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”. Sin embargo, la misma ley, en su artículo 443, inciso *j*, señala como una conducta infractora de los partidos políticos: “La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que *denigren a las instituciones y a los propios partidos*, o que calumnien a las personas”.

En el artículo 446, inciso *m*, se especifica: “La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, *instituciones o los partidos políticos*” constituye una infracción tipificada para aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular.<sup>19</sup> Asimismo, el inciso *o* del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos,<sup>20</sup> señala como una obligación para tales institutos políticos: “Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que *denigre a las instituciones y a los partidos políticos* o que calumnie a las personas”.<sup>21</sup> En suma, la reforma constitucional y legal en su conjunto suprimieron conceptos como diatriba, infamia, injuria y difamación, lo que pareciera no significar ninguna modificación de fondo en este rubro.

<sup>18</sup> Cfr. Artículo 41, fracción III, apartado C), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>19</sup> Cfr. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf)

<sup>20</sup> La Ley General de Partidos Políticos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, como parte de la reforma legal que siguió a la constitucional publicada el 10 de febrero de 2014. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_100914.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_100914.pdf)

<sup>21</sup> Las cursivas en las citas de este apartado son nuestras.

### 3.3 *Modificaciones al procedimiento especial sancionador*

Con la reforma de 2007, el apartado *d*, fracción III, del artículo 41 constitucional sufrió modificaciones a fin de reconocer procedimientos expeditos para sancionar infracciones a lo dispuesto en esa misma base. Se reconoce la posibilidad de cancelar de inmediato las transmisiones en radio y televisión que resultasen violatorias de la ley. Con la reforma de 2014, en esa misma porción constitucional, se señala que el INE investigará las infracciones e integrará el expediente para someterlo a la resolución del TEPJF, conservando la potestad para aplicar medidas cautelares consistentes en la suspensión o cancelación de las transmisiones que vulneren la ley.

Para reglamentar esta disposición constitucional, se modificó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a efecto de crear una Sala Regional Especializada para el TEPJF que se encargara de la resolución de los procedimientos especiales sancionadores presentados ante el INE (instancia encargada de integrar el expediente y canalizarlo a dicha Sala Regional).

De esta innovación se advierten por lo menos dos aspectos positivos. En primer lugar, se aminora la carga contenciosa al INE, lo que podría modificar la percepción de tensión entre dicha institución y el TEPJF por el sentido de sus resoluciones,<sup>22</sup> por lo menos en materia de procedimientos especiales sancionadores. En segundo lugar, con esta modificación se fortalece el andamiaje institucional para la resolución de conflictos en este rubro y se brinda precisión a las etapas de la cadena impugnativa.

### 3.4 *Nuevas causales de nulidad*

El hecho de que desde la Constitución se consideren como causales de nulidad el rebase al tope gasto de campaña, así como la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, resulta relevante para desincentivar este tipo de conductas que atentan contra la equidad de la contienda, más si se considera que en estos supuestos de nulidad de la elección se convocará a una elección extraordinaria donde no podrá participar el candidato sancionado.

<sup>22</sup> Véase López Noriega, Saúl, "Consejeros Vs. Magistrados: La ruptura del diálogo", *El Universal*, 26 de abril, 2012. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/195979.html>

Sin embargo, esta disposición señala que las infracciones con las que se actualice el rebase al tope de gasto deben: “acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento”.<sup>23</sup>

Claramente se observa que la disposición, al igual que sucede con el resto de las causales de nulidad, busca proteger el voto legítimo del ciudadano, dejando la nulidad como último recurso, justamente en una situación en la cual la gravedad de las violaciones cometidas ponga en riesgo esa votación que se busca salvaguardar. Sin embargo, si se hace una interpretación manipulada de esta norma, pareciera que la ley se puede trastocar “un poquito”: hasta un cinco por ciento, nada más.

Por otro lado, respecto a la nulidad por comprar o adquirir cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, quizás exista un talón de Aquiles: comprobar tal adquisición. Puede ser el caso de que el beneficio de contar con un espacio en medios no controlado por el INE se obtenga como donación o incluso de manera fortuita.<sup>24</sup>

Estas últimas reflexiones abonan al planteamiento de fondo de este ensayo: si bien la ley es importante como acicate indispensable para la regulación de prácticas y conductas, su cumplimiento no se asegura por la misma ley. En los siguientes capítulos se desarrollará con mayor detalle este argumento.

#### 4. CULTURA DE LA LEGALIDAD

En el año de 1963, fue publicada una obra trascendental para el análisis político: *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, cuyo contenido consistía en una investigación realizada en 1959 por los doctores Gabriel A. Almond y Sydney Verba, que ofrecía un análisis comparado entre cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Italia, Alemania y México) para conocer las prácticas y actitudes de los ciudadanos y sus gobernantes en materia política. Para Pedro Salazar, la originalidad del estudio de estos autores radicó

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 41, fracción vi, párrafo 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias del TEPJF: SUP-RAP-76/2014 y SUP-RAP-133/2014, respecto a propaganda en especie que fue sancionada, y contrástese con las sentencias: SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009 acumuladas, sobre el caso de la entrevista realizada a Demetrio Sodí en la transmisión de un partido de fútbol. [Consulta: 14 de abril, 2014]. Disponibles en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/RAP/SUP-RAP-00076-2014.htm> <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00133-2014.htm> <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00190-2009.htm>

en que se preguntaba cuál era el tipo de “cultura” política que correspondía a la democracia como forma de gobierno. Para ellos, requería de un tipo de cultura política particular como condición para su estabilidad y desarrollo, la cual denominaron “cultura cívica”. Salazar advierte que la noción de “cultura política” comenzaría a contar con carta de identidad a partir de entonces.<sup>25</sup> Quizás el lector se pregunte por qué esta sección comienza hablando de cultura cívica si el título del capítulo se refiere a cultura de la legalidad. La respuesta estriba en que las dimensiones de ambos conceptos se complementan y se relacionan para la estabilidad y desarrollo del sistema democrático.

Continuando con Salazar, la cultura política es apenas una parte de la cultura y la cultura de la legalidad es solamente un aspecto interconectado con la primera. En ese sentido, la cultura de la legalidad es un elemento estrechamente relacionado con la cultura política, pero que no se agota en ella y que, por lo tanto, puede estudiarse en sí misma como una variable independiente. En razón de que ambas nociones comparten la raíz conceptual “cultura”, son parte del mismo conjunto; pero la noción de cultura de la legalidad sólo se encuentra parcialmente englobada dentro de la noción de cultura política.<sup>26</sup> A partir de lo expuesto por este autor, se puede concluir que la cultura política es una porción del entramado cultural que define a una sociedad y que la cultura de la legalidad puede entenderse como un subsistema de la primera, aun cuando su estudio puede hacerse de manera independiente. Esto puede ilustrarse fácilmente en el siguiente esquema:

Figura 1. Cultura política



<sup>25</sup> Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, “Democracia y (cultura de la) legalidad”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, núm. 25, México, IFE, 2006, pp. 11-12.

<sup>26</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Ibidem*, pp. 17.

Considerando que la noción de cultura es la base de la pirámide conceptual que se está trabajando en este capítulo, resulta obligado saber a qué hace referencia. En ese sentido, para Jacqueline Peschard, la cultura “es el conjunto de símbolos, normas, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales”.<sup>27</sup> Por su parte, el antropólogo argentino Nestor García Canclini, a partir de lo que él mismo califica como una “definición restringida de cultura”, se refiere a ésta como: “la producción de fenómenos que contribuyen mediante la representación o reelaboración simbólica de las estructuras materiales, a reproducir o transformar el sistema social”.<sup>28</sup> Evidentemente, es imposible identificar un concepto único y acabado de cultura, pero a partir de lo planteado es posible entender la cultura como una construcción social constante, basada en un sistema de símbolos que colabora a cohesionar a un conjunto de individuos, que les otorga identidad y, al mismo tiempo, orienta su comportamiento en comunidad.

Si a esta noción agregamos como complemento la legalidad, tenemos que la cultura de la legalidad de una sociedad en específico “es el conjunto de conocimientos, creencias, usos y costumbres, símbolos, etc., de los miembros de esa comunidad en relación con los aspectos de la vida colectiva que tienen que ver con las normas jurídicas y su aplicación”.<sup>29</sup> La cultura de la legalidad y la justicia prevaleciente se pueden entender también como “el conglomerado de percepciones, conocimientos, juicios y sentimientos específicos en relación con la norma, su nivel de observancia, la obediencia que se le debe, su universalidad, los derechos humanos; además de la percepción sobre los tribunales, los jueces, sus instrumentos, funciones y resultados”.<sup>30</sup>

La cultura de la legalidad implica, en consecuencia, no solamente el reconocimiento de la norma, saber que existe, sino identificar su utilidad para la convivencia social y la organización política. En ello estriba la necesidad de hacer prevalecer el Estado de derecho, o dicho con mayor precisión, el Estado democrático de derecho.

<sup>27</sup> Peschard, Jacqueline, *La cultura política democrática*, México, IFE, 2008, p. 9.

<sup>28</sup> García Canclini, Néstor, *Cultura y sociedad: una introducción*, México, Dirección General de Educación Indígena de la SEP, 1981. [Consulta: 15 de abril, 2014]. Parcialmente disponible en: <http://es.scribd.com/doc/57587395/canclini-Una-definicion-restringida-de-cultura#scribd>

<sup>29</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 24.

<sup>30</sup> Gutiérrez Espindola, José Luis, *Cultura de justicia electoral*, México, TEPEJ, 2013, p. 45.

Por otro lado, la cultura de la legalidad es un concepto transversal y horizontal al mismo tiempo. Tiene que ver con la forma como se relacionan los ciudadanos y los actores políticos, en donde la punta del compás es la ley.

La cultura de la legalidad y la cultura política no son entonces unidades de medida, sino categorías para describir una realidad determinada. Así, no es que existan sociedades que tengan más o menos cultura política o de la legalidad, sino que a partir de estos conceptos es posible identificar las características de cada sociedad respecto a la organización e interrelación política de sus integrantes y acerca de su aprecio o distanciamiento de la ley.

Por otro lado, es menester reconocer que aun cuando la cultura de la legalidad muestre signos positivos, que se distinga por el respeto a la norma y a las instituciones encargadas de su cumplimiento, seguramente habrá siempre casos de excepción. Pensar lo contrario sería una utopía. No se requerirían jueces ni litigantes si todos nos encontráramos constreñidos moralmente a una regla. El lado opuesto de la moneda sería catastrófico: una sociedad sin normas, sin puntos de referencia, lo que significaría seguramente la aniquilación de la humanidad por sí misma.

Ambos escenarios parecen impensables en la escala civilizatoria que han alcanzado las sociedades modernas, aunque el segundo parece más posible que el primero. Así, una cultura que dé muestras de apego a la norma resulta indispensable para evitar que las excepciones se vuelvan reiterativas y sistemáticas, lo que a todas luces no sería un buen augurio para una sociedad que se precie de ser democrática.

## 5. CULTURA DE LA LEGALIDAD Y PROPAGANDA

Si bien la cultura de la legalidad no es exclusiva ni de los ciudadanos ni de sus representantes o gobernantes, sí podría atribuírseles una mayor responsabilidad a los segundos respecto a cómo se moldea, por su posición e influencia para la toma de decisiones<sup>31</sup> y su capacidad para implementar políticas públicas. Pero tal responsabilidad no comienza en lo que podrían hacer estos actores en favor de una cultura de mayor apego a la legalidad, sino que se extiende a lo que llegan a hacer en su detrimento.

---

<sup>31</sup> En esta categoría de tomadores de decisión también considero que se deben inscribirse a los candidatos y quienes integran —y, sobre todo, conducen— los partidos políticos, en la medida en que buscan formar parte de esos espacios de poder.



Ya se señaló que la cultura de la legalidad es un concepto que permea todos los ámbitos sociales, en especial los de la esfera pública; pero a fin de dar consistencia al presente ensayo, a continuación me referiré a lo que podría considerarse un déficit en la materia a la luz del modelo de comunicación política descrito en la primera parte, en particular en lo correspondiente a propaganda. Ello, en razón de que si bien la adopción del modelo de comunicación política vigente ha asegurado el acceso a los medios de comunicación, la pugna en la arena de estos pareciera seguir siendo encarnizada, a pesar de los esfuerzos de regulación.

De acuerdo con un estudio cuantitativo realizado por la doctora Citlali Villafranco,<sup>32</sup> tan sólo en el periodo que va del 4 de junio de 2008 al 3 de septiembre de 2012, la Sala Superior del TEPJF resolvió 530 juicios relacionados con el modelo de comunicación política,<sup>33</sup> en promedio más de cien por año.

Aunque Villafranco ofrece una serie de datos muy reveladores, los que interesa resaltar aquí son los siguientes:

- Los medios involucrados en mayor número de controversias resueltas por la Sala Superior del TEPJF son: televisión, con 161 juicios (equivalente a 30.38% del universo de 530 sentencias), y radio y televisión en conjunto, con 148 juicios (27.92%).
- El tipo de propaganda mayormente controvertida fue: electoral, en 343 casos (64.72%); gubernamental, en 99 casos (18.68%); y política, en 82 casos (15.47%).<sup>34</sup> Los principales quejosos en las sentencias identificadas por la autora son: partidos políticos, con 343 juicios (64.72%); y personas morales, en 130 casos (24.53%).<sup>35</sup> No causa

<sup>32</sup> Villafranco Robles, Citlali, *Definición de propaganda electoral según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2014.

<sup>33</sup> Villafranco señala que para la identificación de estas sentencias consideró todas las fases del proceso electoral: precampañas, intercampañas, campañas, jornada electoral, cómputo, hasta la calificación por instancias jurisdiccionales. También aclara: "Debido a que se analizó el criterio de una autoridad nacional, la cobertura geográfica de la observación incluyó todo el país, ya que las impugnaciones pueden presentarse en los 300 consejos distritales, los 32 consejos locales, el Consejo General, las cinco Salas Regionales del TEPJF o su Sala Superior". *Ibidem*, p. 105.

<sup>34</sup> La autora expresa su preocupación respecto a los datos de las controversias relacionadas con propaganda gubernamental a pesar de la prohibición constitucional.

<sup>35</sup> En la obra de la que se obtuvieron estos datos la autora comenta de manera muy sucinta algunos casos relevantes, clasificados con los expedientes: SUP-RAP-34/2006 y acumulado; SUP-JRC-0165/2008; SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados; SUP-RAP-242/2009 y sus acumulados; SUP-RAP-234/2009, SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009; SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009, acumulados; SUP-RAP-198/2009; SUP-RAP-282/2009 y acumulados; SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011; SUP-RAP-22/2010; SUP-JRC-16/2011; SUP-RAP-583/2011; SUP-RAP-589/2011, SUP-RAP-1/2012 y SUP-RAP-5/2012, acumulados; SUP-RAP-169/2012; SUP-RAP-196/2012, SUP-RAP-221/2012, SUP-RAP-222/2012

extrañeza que el mayor número de conflictos se dé entre partidos políticos y por cuestiones de propaganda electoral, si se considera que están en pugna los espacios de poder. Llama la atención el número de casos: medio millar de controversias parecen muchas si se considera que las reglas del juego del modelo de comunicación política son muy claras desde la Constitución Federal.

Villafranco ofrece una explicación al respecto en dos sentidos: uno que supone desconocimiento y otro que sugiere dolo. Para ella, aun suponiendo que la intención de los concesionarios, partidos políticos y candidatos hubiese sido respetar lo señalado por la ley, encontraron formas de propaganda comercial que ellos consideran lícitas, pero en realidad constituyen infracciones a la ley electoral. En el otro escenario, cuando premeditadamente se decide violar la norma legal, han implementado formas ingeniosas de propaganda electoral disfrazada de propaganda comercial que han merecido el señalamiento crítico del Tribunal Electoral.<sup>36</sup> En los dos extremos de esta explicación se observa un precario apego a la legalidad injustificado. En el primer supuesto, resulta difícil entender que a los participantes del juego no les quede clara la regla y que tenga que intervenir una autoridad para sancionar las controversias que surjan. Pero sin duda el segundo supuesto llama más la atención, porque significaría que deliberadamente se trastoca la norma. La situación se agrava si se considera que quienes lo hacen son aquellos que están más obligados a cumplirla: candidatos que buscan obtener el voto de la ciudadanía para integrar gobiernos o representar sus intereses en los órganos legislativos; militantes y dirigentes de los partidos políticos que sirven como medios para el acceso al poder y como plataformas para la proyección de las demandas ciudadanas; representantes populares o funcionarios encargados de la gestión pública delegada por los propios ciudadanos.

Sería ingenuo no reconocer que la pugna por el poder subyace a la competencia político electoral; en esa medida, no debería causar extrañeza que se observen actitudes amorales, como sugería Maquiavelo, o incluso inmorales, como la violación deliberada de la ley. Por otra parte, imperiosamente

---

y SUP-RAP-234/2012; SUP-RAP-319/2012; SUP-RAP-405/2012, y SUP-RAP-426/2012. Para conocer un catálogo más extenso de sentencias relevantes y los criterios jurisprudenciales fijados por la Sala Superior a partir de casos concretos, véase: Gilas, Karolina Monika, *Libertad de expresión y propaganda en materia electoral. Criterios relevantes, Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, México, TEPJF – Tirant Lo Blanch, 2014.

<sup>36</sup> Cfr. Villafranco Robles, Citlali, *op. cit.*, p. 73.

se debe reconocer también que el sistema político-electoral fue creado para hacer operativas las democracias representativas modernas mediante el voto. Tal *krátos* demanda legitimidad. No se obtiene ni se ejerce por la fuerza. En ese orden de ideas, es muy probable que en la medida en que los actores políticos se apeguen a la ley no sólo alentarán la transformación positiva de la cultura de la legalidad existente, sino que gozarán de mayor legitimidad entre la ciudadanía y ésta se mostrará más interesada por participar en el ámbito político-electoral; ello redundará en el fortalecimiento del sistema democrático.

Por otro lado, aun cuando ya se expresó que quizás la responsabilidad de orientar positivamente la cultura de la legalidad en México sea mayor para los tomadores de decisión que para los ciudadanos, no deja de reconocerse que estos deben compartir tal responsabilidad tanto como se comparte la cultura en sí. En ese sentido, Pedro Salazar advierte que “transformar la cultura de la desigualdad, de la corrupción y del miedo en una cultura de la legalidad democrática es una tarea titánica que sólo será realizable si superamos la ambigüedad que existe entre lo que dicta el discurso y lo que muestran los hechos”. Agrega:

Mientras nuestra sociedad sea el reino de la desigualdad (económica, social, de facto jurídica) seguirá siendo cuna de la violencia, civil o política, privada o estatal y de los discursos que reclaman una “cultura de la legalidad a secas”. En cambio, la cultura de la legalidad que imagino, la que exige un Estado democrático de derecho, tiene más que ver con la solidaridad, la corresponsabilidad, el sentido de lo público, la tolerancia y el contacto interpersonal que con el uso de la fuerza pública, la fortificación de lo privado, el aislamiento interpersonal, la envidia y la desconfianza.<sup>37</sup> En conclusión, fortalecer la cultura de apego a la ley es una tarea que convoca a sociedad y gobierno, lo mismo que a partidos políticos, grupos organizados, autoridades electorales y medios de comunicación, pero que requiere de un compromiso auténtico, de una voluntad no retórica y de una convicción absoluta a terminar con la simulación.

<sup>37</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 50.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha comentado insistentemente desde la introducción de este ensayo, la norma por sí misma no asegura su cumplimiento. Es necesario crear condiciones que colaboren a ello, y una indispensable es el fomento de una cultura de apego a la legalidad. Sin embargo, la meta para lograr el cambio cultural es muy lejana: requiere tiempo, esfuerzos conjuntos, multidisciplinaridad, estrategias, políticas públicas, organización. Sin duda, un punto de partida que ayudaría a uniformar el enfoque de todos estos aspectos es la educación cívica, la formación ciudadana. En ese sentido, se hace ineludible la necesidad de innovar en estrategias educativas que desde el ámbito formal y no formal colaboren con el desarrollo de competencias y habilidades, así como a la apropiación de conocimientos útiles y apropiados a los integrantes de una sociedad verdaderamente democrática.

Evidentemente, el esfuerzo educativo tendrá que ser transgeneracional, con énfasis en los espacios de educación formal básica. Pero sembrar la semilla sin fertilizar el terreno augura una mala cosecha. Por ello, resulta conveniente también pensar en estrategias pedagógicas y comunicativas para impulsar el cambio cultural en las generaciones del presente.

Por otra parte, pensando precisamente en los ciudadanos del presente y su vinculación con actores políticos, resulta ineludible abrir mayores espacios de participación a la sociedad organizada y hacerla parte de los procesos de transformación; por ejemplo, en el diseño de marcos legales. Por supuesto que la intención no es que los ciudadanos no designados para ello desarrollen funciones legislativas, y menos que tengan injerencia en la definición de criterios jurisprudenciales, pero sin duda sería muy conveniente replicar con más constancia modelos de consulta que ya han sido probados, como los foros de discusión convocados por los órganos del Congreso de la Unión en el contexto de alguna reforma considerada total; algo que en realidad estuvo ausente en el contexto de discusión y aprobación de las llamadas reformas estructurales llevadas a cabo entre 2013 y 2014, incluida la político-electoral.

Otro aspecto que considerar tiene que ver con la revisión a detalle del modelo de comunicación política, particularmente acerca de cómo se hace propaganda electoral. Debe privilegiarse la divulgación de ideologías, valores políticos, propuestas y proyectos, por encima del denuedo y la detracción al contrincante. No se trata de alentar una propuesta puritana que renuncie a

la crítica, sino de pensar en otras formas, más propositivas, de comunicarse con los ciudadanos y los electores.

Por último, resulta fundamental que quienes se encargan de vigilar el cumplimiento de la norma y sancionar su violación continúen haciéndolo con absoluta firmeza, imparcialidad, independencia y apego a derecho. En ese sentido, se debe tener muy presente el valor pedagógico que encierran las resoluciones judiciales, en términos de que cuando se transgrede una norma se sanciona la infracción y se sienta precedente para inhibir la reincidencia o la emulación. Las graves faltas deben ameritar severas sanciones. Gracias a la aplicación de este criterio, perduran en el imaginario colectivo casos como el de “Pemexgate” o “Amigos de Fox”, y seguramente los acompañarán los recientes casos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que durante el proceso electoral federal 2014-2015 acumuló multas del TEPJF y el INE, con motivo de reiteradas y sistemáticas violaciones a la normativa electoral relacionadas precisamente con propaganda.

La estrategia publicitaria del PVEM deja una experiencia que habrá que reflexionar con mayor detenimiento, sobre todo porque pareciera desnudar una tendencia con objetivos muy claros: posicionarse electoralmente y ganar el mayor número de puestos de elección, pero a partir de medios no necesariamente legítimos, y quizás tampoco legales. Al menos así lo sugieren algunas declaraciones de integrantes del propio partido.<sup>38</sup> Ante casos como este, los frenos que la autoridad imponga a los partidos políticos y candidatos serán el fiel de la balanza para garantizar la equidad en la contienda y la prevalencia del Estado de derecho.

<sup>38</sup> Cfr. Arvizu Arrijoja, Juan, “Nos pegaron las multas, pero seremos tercera fuerza”, *El Universal*, 27 de marzo, 2015. [Consulta: 16 de abril, 2015]. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/-34nos-pegaron-las-multas-pero-seremos-tercera-fuerza-34-1087968.html>

Gómez-Leyva, Ciro, “Pese a multas se espera lograr dos dígitos en elección: PVEM”, *Grupo Radio Fórmula*, 16 de abril, 2015. [Consulta: 16 de abril, 2015]. Disponible en: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?ldn=494866&tidFC=2015>

