

Control y sanción: el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales en México (2000- 2005)*

Introducción

Democracia y transparencia son una demanda cada vez más presente en nuestros sistemas políticos contemporáneos (Rivera, 2005; Peschard, 2005). Si bien el adjetivo “democrático” ha sido utilizado para legitimar el origen, actuación y acciones tanto de

los funcionarios como de los órganos públicos, esto ya no es razón suficiente. Cada vez es más imperante informar, justificar y transparentar la toma de decisiones como las acciones emprendidas (Shedler, 2004), es decir, ejercer la rendición de cuentas.¹ Esta tarea

El trabajo analiza el financiamiento público de las agrupaciones políticas nacionales en México durante el periodo 2000-2005; en particular aborda la base normativa del financiamiento y las sanciones que recibieron las agrupaciones políticas por irregularidades existentes en sus informes anuales de ingresos y egresos. El texto destaca que a pesar de la existencia de una buena legislación en relación a la fiscalización, continúan las prácticas contrarias a la norma por parte de muchas agrupaciones políticas; por lo que es necesario reforzar la supervisión y sanciones en la materia para conseguir de las agrupaciones políticas un compromiso más efectivo con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas.

Palabras clave: agrupación política, financiamiento, Cofipe, reglamento, sanciones.

◆ Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, España.
■ anselmofloresa@yahoo.com.mx. ■

* Agradezco a Fabiola Rodríguez Barba su valiosa lectura crítica y comentarios al texto.

1. Como bien se ha señalado, la expresión “rendición de cuentas” es una traducción poco afortunada del término *accountability* que significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; de ser responsable ante alguien” (Ugalde, 2002: 9). No obstante lo poco adecuado e impreciso del término “rendición de cuentas”, éste es cada vez más frecuente en nuestro medio. Según Shedler, el atractivo de la rendición de cuentas deriva de que es un concepto comprensivo, que lejos de denotar una técnica puntual, abarca de manera genérica tres aspectos: obliga a la inspección pública, fuerza a explicar y justificar actos e implica la amenaza de sanciones (Shedler, 2004: 13).

es cada vez más necesaria en la relación dinero y política, pues dicha relación en los últimas décadas ha generando graves casos de corrupción que han influido en el descrédito de la política, en general, y de los partidos políticos, en particular. De hecho, los efectos negativos de esa relación han colocado el tema como uno de los centrales de la agenda política latinoamericana (Carrillo, Lujambio, Zovatto *et al.*, 2003; Griner y Zovatto, 2004; García, 2000). En particular, el financiamiento de los partidos políticos ha sido motivo de preocupación, por lo que en la última década se introdujeron en la mayoría de los códigos electorales del continente normas y mecanismos tendientes a controlar e inhibir las acciones prohibidas por la ley (Zovatto, 2003). A pesar de ello, los escándalos políticos por el uso ilícito de dinero y tráfico de influencias en las campañas electorales continuaron.

Esto no podría ser de otra manera, si tomamos en cuenta que en la actualidad la competencia electoral requiere de grandes sumas de dinero para el mantenimiento no sólo de su estructura partidista en todo lo ancho del territorio nacional, sino para sufragar en los comicios municipales, estatales y federales, los permanentes y costosos mensajes insertados en los medios de comunicación impresa y electrónicos (Cordero, 1999). En México, por ejemplo, parte importante del financiamiento que reciben los partidos políticos va a parar a las arcas de las grandes televisoras nacionales (Lujambio, 2003). Esta necesidad de recursos para costear su permanencia en los medios electrónicos, así como la inoperante sustentabilidad del autofinanciamiento con base en las aportaciones estrictas de sus militantes y afiliados (Woldenberg, 2002a y 2000b), genera una espiral de incrementos sistemáticos y está provocando problemas de corrupción (por ejemplo, los casos de *Amigos de Fox* y *Pemexgate*). Esta situación ha contribuido al descrédito que padecen actualmente los políticos, en general y los partidos

políticos en particular (Encup, 2003 y 2005). No sólo no han sido eficaces voceros y representantes de las demandas ciudadanas —mostrando con ello serios problemas de representatividad que los ha distanciado de los ciudadanos—, sino que además actúan como instrumentos políticos para beneficio de un pequeño grupo, más que estructuras para hacer efectiva la participación de los ciudadanos en los órganos de gobierno; de tal suerte que muestra a los partidos como ávidos de poder, más que órganos de utilidad social para los ciudadanos (Flores, 2005a).

En este contexto, se ha generado un amplio rechazo ciudadano tanto a las actividades de los partidos como de las agrupaciones políticas nacionales (APN), lo que han motivado la aprobación de diversas iniciativas encaminadas a controlar las actividades vinculadas al financiamiento, así como a castigar abusos e inhibir prácticas ilícitas. De hecho, las últimas reformas electorales realizadas en nuestro país han tenido como un elemento central el tema del financiamiento de los partidos (Sánchez, 1992; Andrade, 1997; Núñez, 1993; Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997). No obstante, a pesar de la abundante bibliografía que existe sobre el financiamiento a los partidos en nuestro país (Alcocer, 1993; Andrade, 1999; De Andrea, 2002; Ramírez, 2002; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Woldenberg, 2002; Peschard, 1999; Sánchez, 1999), es escasa la referencia a las agrupaciones políticas nacionales (APN). Lo anterior se debe no sólo a que tres partidos obtienen más de 85% de los sufragios y, por ende, son los sujetos principales del acontecer político, sino fundamentalmente porque las APN detentan un estatus menor frente a los partidos políticos nacionales, además de ser una figura jurídica relativamente reciente (con esa denominación a partir de 1997).

Por otro lado, no sólo la ley les prohíbe utilizar su financiamiento público para actividades de campaña electoral sino que las APN son consideradas como formas de partici-

pación ciudadanas paralelas a las de los partidos políticos y coadyuvantes de éstos últimos en actividades de edificación de una cultura política democrática. Frente a esto, las APN, para una parte de la opinión pública son sólo membretes y en consecuencia son vistos como negocios personales o familiares que no cumplen con los propósitos de su formación. Esta percepción se basa, en principio, en el hecho de que varias de ellas han sido formadas o alentadas por personas vinculadas tanto a las dirigencias de los partidos políticos nacionales como por connotados políticos (por ejemplo, es el caso de César Augusto Santiago con Fundación Alternativa; Elba Esther Gordillo con la Asociación Nacional del Magisterio, ahora partido político Nueva Alianza; o el de la titular de Diversa Agrupación Política Femenina, Rebeca Maltos, quien además ocupa un puesto directivo en el Partido Socialdemócrata y Campesino). Asimismo, el amplio universo de ellas, 106 en la actualidad, así como las denominaciones (“movimiento”, “fundación”, “organización”, “unión”, “alianza”) con las que se les identifica motivan reticencias hacia ellas. Pero el problema de fondo es que, para un público que no sea el académico, no se conoce qué son las APN ni se sabe cuál es su finalidad, y sobre todo se desconoce el uso del financiamiento que reciben dichas agrupaciones por parte de la autoridad electoral.

Este problema de información y transparencia ha generado sospechas sobre las actividades y viabilidad de las APN en nuestro país. Dicha percepción se ve fortalecida ante el consenso general existente en torno a lo costosas que son las elecciones mexicanas; no sólo porque con una parte del financiamiento público que se otorga a los partidos políticos se constituyen los recursos de las APN, sino también porque no se conoce (entre un público más amplio) el destino de sus recursos públicos. Pero más importante aún es que esa opacidad acerca del origen y uso del financiamiento impacta negativamente en la calidad del proceso

democrático (Aguilar, 2006); de ahí que la información y transparencia sean dos elementos centrales de la rendición de cuentas (Peschard, 2005; Merino, 2005). Estos elementos confrontados con las carencias económicas y sociales del país hacen expresar a la denominada “opinión pública” el sinsentido de proporcionar dinero público a un entramado de organizaciones que no generan beneficios tangibles ni de interés para los ciudadanos. Si bien dichas observaciones tienen algo de razón, la realidad es que dichas percepciones no pueden extenderse al conjunto de las agrupaciones políticas, pues no todas son membretes; es decir, entes artificiales sin propósitos tangibles. La mayoría cumple satisfactoriamente el mandato de ley, en lo que respecta a su constitución y registro y hacen esfuerzos importantes en justificar el destino y naturaleza de sus recursos. En esta tarea, la autoridad electoral ha aplicado la normatividad existente de forma satisfactoria y ha corregido y subsanado sobre la marcha los instrumentos legales a su alcance; si bien no ha erradicado completamente algunos subterfugios de algunas agrupaciones políticas. No obstante, ha sancionado las irregularidades encontradas en los informes de ingresos y gastos anuales de las APN. En este tenor, las líneas que siguen constituyen un primer acercamiento a uno de los aspectos centrales del financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales: los mecanismos de control y las sanciones aplicables al mismo durante el periodo 2000-2005, con ello se pretende llenar el vacío existente en el tema.

El financiamiento público a las APN

A pesar de que la LFOPPE introdujo la figura jurídica de las asociaciones políticas nacionales, ésta no incluyó una disposición específica sobre el tipo de financiamiento que

6. Entrevista con Rafael Lucero, 16 de mayo de 2009.

recibirían. No es sino hasta 1996 cuando se establece de forma explícita el tipo y monto de financiamiento que se le otorgará a las APN (Flores: 2005b). Las agrupaciones, de acuerdo con el artículo 35 del Cofipe, tienen derecho a recibir financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política e investigación socioeconómica y política; para ello se constituye un fondo por la cantidad equivalente a 2% del monto que anualmente reciban los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Dicha cantidad, se entrega anualmente a las APN de conformidad con el reglamento que para tal efecto emite el Consejo General del IFE.² Por otra parte, para garantizar que este financiamiento tenga el uso estipulado en la ley, las APN a fin de acreditar los gastos realizados deben presentar los comprobantes de los mismos, además de un informe del ejercicio anterior sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad. Estos mandatos de la ley fueron extensamente detallados en el *Reglamento para el financiamiento público a las APN para sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política*, así como en los *Lineamientos, formatos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas*, ambos aprobados en febrero de 1997 por el Consejo General del IFE.

Estos últimos constituyeron un instrumento fundamental para la revisión de los recursos de las APN, pues no sólo

2. Cabe subrayar que el financiamiento público no es la única fuente de ingresos de las APN, la ley no prohíbe el financiamiento privado. De acuerdo con la normatividad aplicable a las APN, éstas pueden allegarse recursos a través de sus asociados; simpatizantes (sean personas físicas o morales); por ingresos obtenidos mediante colectas públicas; por autofinanciamiento a través de la realización de eventos; por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Y al igual que sucede con el financiamiento público, la ley les ordena a las APN presentar un informe sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento distinta al público.

especificaron y establecieron los formatos y contenido de los documentos por evaluar sino que en sus lineamientos se obligaba a las APN a presentar informes trimestrales, con lo que se posibilitó una evaluación periódica del uso del financiamiento público por parte de la autoridad electoral. En su conjunto, dichos instrumentos constituyen la base legal para revisar las actividades y obligaciones de las agrupaciones políticas y han sufrido innumerables cambios en su ordenamiento. Las diversas reformas y adiciones que han tenido dichos procedimientos han sido con el propósito de subsanar las lagunas presentadas en cada revisión de los informes anuales de gastos de las APN, así como para precisar y corregir las imperfecciones en su aplicación. Igualmente, para enfrentar con mayor adecuación los retos que se presentaban a la hora de evaluar dichos informes (por ejemplo, de interpretación o contenido preciso de las disposiciones técnico-administrativo de la documentación solicitada).

El reglamento en su versión original destacaba cuatro aspectos. El primero definió de manera general las actividades comprendidas en los tres tipos de actividades sujetas a financiamiento público (educación y capacitación política; de investigación socioeconómica y política, y por tareas editoriales); en segundo lugar, estableció que el fondo resultante de 2% del financiamiento que anualmente reciben los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, se distribuiría de manera igualitaria entre todas las APN con registro; en tercer lugar, que dicha distribución se haría a través de una anualidad; y finalmente, que en lo referente a la documentación comprobatoria y a los formatos que debían de presentar las APN se sujetarían a lo establecido en los lineamientos, formatos y catálogo de cuentas aprobados por el Consejo General del IFE. Este reglamento se reformó en enero de 1998, 1999, 2000, 2001 y 2004. Las modificaciones, reformas y adiciones contemplaron una gran variedad de

aspectos que hicieron muy extenso, detallado y técnico los instrumentos normativos aplicables a las APN.

Entre los cambios más relevantes podemos señalar los siguientes: se precisa el tipo de activo fijo (bienes que podrían adquirirse: mobiliario y equipo de oficina, así como el equipo de cómputo) que serían sujetos a financiamiento público; se especificó que el porcentaje de los recursos públicos destinados a activos fijos nunca podría ser mayor a 33% del total de los recursos que se otorga a cada agrupación política y se estableció que la entrega anual de los recursos a las APN ya no sería durante el primer trimestre del año, como originalmente se previó, sino en dos ministraciones (una en el mes de febrero y la otra en julio); se incluyeron las actividades que no serían susceptibles de financiamiento público y especificaron con sumo detalle lo que se consideraría como gastos directos e indirectos; asimismo, se modificó la forma de establecer el financiamiento público sustituyendo el sistema de distribución igualitario por uno mixto (40% de dicho fondo sería distribuido, como primera ministración, en forma igualitaria entre todas las agrupaciones políticas con registro mientras que el restante 60%, como segunda ministración, sería distribuido de forma proporcional entre las APN que presentasen comprobantes de los gastos realizados en las actividades sujetas a financiamiento); además, dispuso que a fin de acreditar los gastos efectuados por concepto de la realización de las actividades, las APN deberían presentar los comprobantes de gastos y las muestras de sus actividades en dos periodos: el primero (correspondiente a las actividades realizadas durante los primeros seis meses del año) a más tardar el 20 de julio y el segundo (con aquéllas realizadas en el segundo semestre) a más tardar el 31 de diciembre; igualmente, estableció que ninguna de las tres actividades sujetas a financiamiento público podría concentrar más de 66% de los gastos realizados por la agrupación política, por lo que si una agrupación política rebasara dicho porcentaje

sólo 66% sería susceptible de financiamiento público; por otra parte, se previó la creación de comités técnicos (integrados por especialistas) para evaluar la calidad de las actividades realizadas por las APN y emitir una opinión formal sobre las mismas, las cuales servirán como lineamiento a la comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión a efecto de resolver sobre las actividades que mejor acrediten la evaluación de calidad; se volvió a modificar la distribución del financiamiento público, ahora 60% del fondo constituido con 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, sería distribuido de forma igualitaria, mientras que el restante 40% sería distribuido entre las APN con registro que acrediten los gastos realizados mediante la evaluación de la calidad y transparencia de las actividades llevadas a cabo; finalmente, que en caso de que una agrupación política obtenga una cantidad superior al veinte por ciento del fondo sólo se le asignará el monto equivalente a dicho porcentaje, y el excedente se redistribuirá igualitariamente entre todas las demás APN con registro que no hayan alcanzado dicho porcentaje.

Estas modificaciones, junto a otras que hicieron más precisas las características que deberían reunir la documentación,³ así como los tiempos y modo de presenta-

3. Por ejemplo, se estableció que invariablemente deberán aparecer los siguientes datos: I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del editor o impresor; II. Año de la edición o reimpresión; III. Número ordinal que corresponda a la edición o reimpresión; IV. Fecha en que se terminó de imprimir; y v. número de ejemplares impresos, excepto en publicaciones periódicas. Asimismo, que en relación a la evidencia que debían presentar las APN para comprobar las actividades realizadas “la muestra deberá, invariablemente, contener elementos de tiempo, modo y lugar que la vinculen con la actividad, en el entendido de que a falta de esta muestra o de la citada documentación los comprobantes de gasto no tendrán validez para efectos de la comprobación”. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales por sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política* del 14 de noviembre de 2000.

ción de las mismas, posibilitaron un mayor rigor del análisis de los informes anuales de las agrupaciones políticas;⁴ pues le han permitido al IFE establecer una mejor relación entre gasto erogado y actividad reportada. De hecho, esta situación se puede observar en los montos que recibe cada agrupación política en la parte proporcional, así como en las sanciones que en cada caso ha aplicado el IFE en la revisión de los informes anuales.

Por otra parte, y desde otro ángulo, el marco normativo para el otorgamiento del financiamiento público y las normas para la revisión de los informes anuales se pueden dividir en tres etapas (Flores, 2007). La primera, caracterizada por la distribución igualitaria de la bolsa del financiamiento público a las APN; la segunda, por la existencia de un sistema de distribución mixto con preponderante proporcional y la tercera, por la situación inversa, es decir, un sistema de distribución mixto con preferencia por la distribución igualitaria. Por lo que respecta a la revisión, una primera etapa caracterizada por criterios eminentemente contables y técnicos y una segunda (con la creación de los comités técnicos) que introduce criterios “académicos” y metodológicos a la revisión de las actividades.⁵ Ambos perfiles han incidido tanto en la distribución de la bolsa repartible en

4. Por ejemplo, señalaba: “Los comprobantes deberán ser invariablemente presentados en originales, estar a nombre de la agrupación política y satisfacer todos los requisitos que señalen las disposiciones mercantiles y fiscales aplicables para considerarlos deducibles del impuesto sobre la renta de personas morales. Además, deberán incluir la información que describa la actividad retribuida, los costos unitarios y la fecha de su realización. Cada comprobante de gasto deberá estar acompañada de copia fotostática del cheque con el que fue pagado y de las copias de los estados de cuenta de la agrupación donde se demuestre que dicho cheque fue cobrado (...)”. *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se reforma y adiciona el reglamento para el financiamiento público para las agrupaciones políticas nacionales* del 12 de diciembre de 2001.

5. Esto se puede observar en el *Acuerdo relativo a las Bases para la Evaluación de la Calidad de las Actividades Editoriales, de Educación y Capacitación Política y de Investigación Socioeconómica y Política para el Financiamiento Público a las Agrupaciones Políticas Nacionales durante el 2005*, aprobado por el Consejo General del IFE en marzo del 2005, y modificado el 2 de julio de ese mismo año.

cada rubro como en los montos de financiamiento total que reciben cada una de las agrupaciones políticas.

Montos del financiamiento público

El monto del financiamiento público no depende del número de APN existentes (como sucede con los partidos) sino a la cantidad resultante de 2% del monto del financiamiento público que el IFE otorga anualmente a los partidos políticos para el mantenimiento de sus actividades permanentes. El monto del financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política para el periodo 2000-2005 se muestra en el cuadro siguiente, mientras que en el cuadro 2 se desglosan las cifras del cuadro 1.

Cuadro 1
Financiamiento público a las APN 2000-2005

<i>Número de APN</i>	<i>Monto total del financiamiento</i>	<i>Año</i>
41	30,009,122.22	2000
41	44,131,395.36	2001
77	46,073,176.46	2002
76	48,432,238.83	2003
75	35,716,603.71	2004
113	39,073,106.65	2005

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Cuadro 2
Financiamiento público (desglosado) a las APN 2000-2005

<i>Año</i>	<i>Proporcional</i>	<i>Igualitario</i>
2000	18,005,473.50	12,003,648.72
2001	26,478,837.16	17,652,558.20
2002	27,643,905.89	18,429,270.59
2003	29,059,243.31	19,372,895.22
2004	21,429,962.22	14,286,641.49
2005	15,629,242.82	23,443,863.83

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Dichos montos tal y como están presentados no permiten apreciar las importantes diferencias entre las APN, ya que no todas trabajan, justifican y operan de la misma forma; por ejemplo, es el caso de la Red de Acción Ciudadana que en el año 2000 obtuvo \$54,268.49 pesos, cifra infinitamente menor al de la Coordinadora Ciudadana que obtuvo \$2'010,707.44 en ese mismo año; o el de la agrupación política UNO que en el 2001 obtuvo \$6,721.07 pesos frente a Paz Alianza Zapatista que obtuvo \$7'131,647.26, o el caso más paradigmático de la agrupación Movimiento Patriótico Mexicano que en el año 2003 obtuvo \$76.37 frente a los \$2'452,407.15 de Plataforma Cuatro en ese mismo año.

La lectura de los datos del cuadro 2 permite afirmar que en su conjunto las APN obtienen por actividades de educación y capacitación política, editorial y de investigación socioeconómica y política cantidades mayores que el que reciben de forma igualitaria (con excepción de 2005). Sin embargo, un análisis detallado nos permite afirmar que la mayoría de las agrupaciones políticas en lo individual reciben por el rubro proporcional montos de dinero menores que por vía igualitaria. Es decir, la mayoría de las APN dependen enteramente de la parte igualitaria del financiamiento público; por ejemplo en el año 2000, 22 de las 41 agrupaciones políticas con derecho a financiamiento

obtuvieron por la “bolsa igualitaria” mayor financiamiento que por el rubro proporcional, y en el año 2003, la situación es la misma para 47 de las 76 agrupaciones políticas existentes (véase cuadro 3).

Cuadro 3

APN que obtienen mayor financiamiento por el rubro igualitario

<i>Año</i>	<i>Número de APN con derecho a financiamiento</i>	<i>APN que obtienen mayor financiamiento por rubro igualitario que por el proporcional</i>
2000	41	22
2001	41	28
2002	77	13*
2003	76	47
2004	75	45
2005	113	55**

* Las 13 son en relación a 36 agrupaciones políticas, porque a mitad de ese año 41 APN obtuvieron su registro.

** Las 55 son en relación a 66 agrupaciones políticas, porque a mitad de ese año 44 APN obtuvieron su registro.

Fuente: elaboración propia con base en las actas del Consejo General del IFE.

Por otra parte, cabe mencionar que son alrededor de una docena de agrupaciones políticas las que concentran la mayoría de los recursos públicos repartidos (véase cuadro 4). El cuadro muestra los porcentajes de la suma del financiamiento igualitario y proporcional. Como se puede observar en los años 2000 y 2004 ese pequeño número de APN obtuvieron la tercera parte del financiamiento y casi la mitad de él en los años 2001, 2002, y 2003. Ahora bien, si sólo tomamos en cuenta la distribución del financiamiento proporcional, los porcentajes que obtienen ese reducido grupo de agrupaciones políticas se incrementan considerablemente; pues por sólo esa distribución obtienen en los años 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004: el 40%; 75%; 70%; 65% y 48%, respectivamente.

*Cuadro 4**Asociaciones políticas con mayor financiamiento público 2000-2004*

<i>APN</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Coordinadora Ciudadana	X				
Agrupación Política Diana Laura	X	X	X		
Unidad Obrera y Socialista (UNIOS!)	X	X	X	X	X
Convergencia Socialista	X	X	X	X	
Cruzada Democrática Nacional	X				
Causa Ciudadana		X	X	X	
A Paz Alianza Zapatista		X	X		
Plataforma Cuatro		X	X	X	X
Sentimientos de la Nación		X			X
Unidad Nacional Lombardista		X			
Acción y Unidad Nacional			X	X	
Alternativa Ciudadana 21			X	X	
Diversa Agrupación Política			X	X	
Feminista					
Foro Democrático				X	
Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Marginados			X		
Praxis Democrática			X	X	
Democracia XXI				X	
México Líder Nacional				X	X
Mujeres y Punto				X	
Organización Nueva Democracia				X	X
Unión Nacional Sinarquista				X	
Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos					X
Movimiento Nacional de organización Ciudadana					X
<i>Total de APN</i>	<i>5</i>	<i>8</i>	<i>11</i>	<i>14</i>	<i>7</i>
<i>% del total del financiamiento</i>	<i>27%</i>	<i>51%</i>	<i>50%</i>	<i>43%</i>	<i>33%</i>

Fuente: elaboración propia con base en las actas del Consejo General del IFE.

Esta situación está relacionada con la comprobación de los gastos que realizan las agrupaciones políticas ante la autoridad electoral, pues no toda la documentación de los

gastos y erogaciones realizadas en las actividades sujetas a financiamiento público cumplen con las características estipuladas en el reglamento y lineamiento aplicables; pero también con las evaluaciones de la calidad de las actividades que realizan las APN en materia de capacitación y educación política, tareas editoriales e investigación socioeconómica y política. Independientemente de las opiniones que puedan generar los porcentajes arriba mencionados, cabe señalar que ninguna de las agrupaciones políticas ha recibido más de 20% (que la ley establece como el límite) del monto del financiamiento que se reparte de manera proporcional; y cuando una de las actividades sujetas a financiamiento ha rebasado 66% de los gastos realizados por una agrupación política (límite que señala el reglamento), la autoridad electoral ha readecuado la distribución monetaria (como sucedió en el año 2003). Estas situaciones hablan no sólo del refinamiento de los procedimientos para evaluar las actividades de las APN sujetas a financiamiento público sino también a una aplicación estricta de la normatividad, por parte del IFE, pues dichos instrumentos han permitido valorar cada vez con mayor rigor la relación entre las actividades sujetas a financiamiento público con el dinero erogado (y comprobado) por las agrupaciones políticas.

Sanciones por irregularidades en los informes anuales de ingresos y gastos

A pesar de que la ley electoral hace una clara distinción entre Partido Político Nacional y Agrupaciones Políticas Nacionales, a estas últimas (en relación a los informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciben) se le aplican las mismas reglas que rigen para los partidos políticos. Esta situación ha generado malestar entre las APN, por lo que en cuanta oportunidad se presenta solicitan subsanar (lo

que ellas consideran) un excesivo control sobre ellas.⁶ En materia de sanciones, de acuerdo con el párrafo 1 del artículo 269 del Cofipe, las agrupaciones políticas pueden ser sancionadas con: a) una amonestación pública; b) con multa de 50 a 51 mil días de salario mínimo general vigente para el DF; c) con la reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución; d) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el periodo que señale la resolución; f) con la suspensión de su registro como agrupación política; y g) con la cancelación de su registro como agrupación política. A continuación el párrafo 2 señala que las sanciones serán impuestas cuando: a) incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables al código; b) incumplan con las resoluciones o acuerdos del IFE; c) acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; d) acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por el Cofipe; y e) no presenten los informes anuales. A pesar de que estas disposiciones son suficientes para exigir un verdadero cumplimiento de la ley, los párrafos tercero (que señala que las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada) y quinto del artículo 270 (que establece que el Consejo General del IFE para fijar la sanción correspondiente tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta y que en caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa) abren la puerta para

6. Así lo han expresado en la Primera Feria de Agrupaciones Políticas Nacionales realizada en septiembre del 2003; o en las distintas reuniones convocadas por la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación con las APN durante 2002.

la negociación política, pues su redacción permite diversas interpretaciones y opiniones sobre el tipo de sanción y su gravedad. Por ello, es imperante un catálogo explícito en la ley que evite un crisol de interpretaciones sobre el tipo y dureza de la sanción.

En materia de sanciones, podemos afirmar que a pesar de que el conjunto de las APN sancionadas es menor en comparación al universo de ellas, se puede observar un incremento sustancial de agrupaciones sancionadas por la autoridad electoral en el periodo 2001-2005, pues de 21 pasan a 76 en ese periodo (véase cuadro 5). El cuadro no incluye a aquellas agrupaciones políticas que si bien no fueron sancionadas con multas, se les inició un proceso administrativo, como es el caso en el año de 2003 para doce agrupaciones políticas; las veinte y dos del año 2004 o las treinta y cuatro del año 2005.

Cuadro 5
Agrupaciones políticas nacionales sancionadas por*
irregularidades en sus informes anuales (2001-2005)

APN	2001	2002	2003	2004	2005
Uno	X	X	X	X	X
Unidad y Obrera Socialista (UNIOS!)		X		X	X
Organización Auténtica de la Revolución Mexicana					
Cruzada Democrática Nacional	X	X	X	X	X
Frente Liberal Mexicano Siglo XXI					
Coordinadora Ciudadana	X	X	X	X	X
Causa Ciudadana	X				
Convergencia Socialista		X	X	X	X
Sociedad Nacionalista					
Convergencia por la Democracia					
Diana Laura			X	X	X
Expresión Ciudadana		X	X	X	
Foro Democrático	X	X	X	X	X
Jacinto López Moreno		X		X	X



<i>APN</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Movimiento Social de los Trabajadores					
Unidad Nacional Lombardista					X
Unión Nacional Sinarquista	X	X	X	X	X
A Paz Alianza Zapatista	X			X	X
Acción Afirmativa	X	X	X	X	X
Acción Republicana	X		X	X	
Acción y Unidad Nacional		X	X	X	X
Agrupación Política Campesina		X	X	X	X
Agrupación Nacional Emiliano Zapata				X	X
Agrupación Política Nacional Humanista			X		X
Demócrata José María Luis Mora					
Alianza Nacional Revolucionaria				X	
Alternativa Ciudadana 21				X	X
Campesinos de México por la Democracia	X		X	X	X
Centro Político Mexicano	X	X	X		X
Diversa Agrupación Política Feminista	X		X	X	X
Defensa Ciudadana			X		
Familia en Movimiento	X		X	X	X
Frente Indígena Campesino y Popular			X	X	X
Frente Nacional de Pueblos indígenas y Comunidades Marginadas	X		X	X	X
Iniciativa XXI	X	X		X	X
Integración para la Democracia Social			X		
México Líder Nacional			X	X	X
Movimiento de Acción Republicana	X		X	X	
Movimiento Causa Nueva			X		
Movimiento Mexicano El Barzón	X		X	X	
Mujeres en Lucha por la Democracia	X		X		
Mujeres y Punto	X	X		X	
Red de Acción Democrática	X	X	X	X	
Unión de la Clase Trabajadora	X	X			
A Favor de México					X
Agrupación Política Nacional Azteca		X	X	X	X
Agrupación Libre de promoción a la Justicia Social					X
Alianza Nacional Revolucionaria			X		
Alianza Ciudadana Independiente por México					X

Control y sanción: el financiamiento público a las APN en México (2000-2005)

APN	2001	2002	2003	2004	2005
Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía		X	X	X	X
Asociación Ciudadana del Magisterio		X	X	X	X
Asociación para el Progreso y la Democracia de México					X
Avanzada Liberal Democrática					X
Cambio Democrático Nacional					X
Causa Común por México				X	X
Centro de Estudios para el Desarrollo de México					X
Conciencia Ciudadana					X
Comisión de Organizaciones de Transporte y Agrupaciones Ciudadanas			X	X	
Conciencia Política			X	X	X
Consejo Nacional para el Desarrollo Indígena					X
Consejo Nacional de Organizaciones Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes			X	X	
Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos			X		X
Democracia XXI		X			X
Democracia Ciudadana					X
Democracia Constitucional					X
Democracia y Desarrollo					X
Democracia y Equidad		X	X	X	X
Dignidad Nacional			X	X	
Educación y Cultura por la Democracia		X	X	X	X
Encuentro Social		X	X	X	
Encuentros por el Federalismo					X
Esperanza Ciudadana					X
Erigiendo una Nueva República					X
Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas		X	X		
Fraternidad Socialista					X
Fuerza del Comercio			X		
Fundación Alternativa		X			
Fundación Vicente Lombardo Toledano					X



<i>APN</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>
Fundación por la Autonomía Delegacional y Municipal					X
Hombres y Mujeres de la Revolución Mexicana					X
Jóvenes Universitarios por México					X
Generación Ciudadana			X		X
Instituto Ciudadano de Estudios Políticos		X	X	X	X
Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático		X	X	X	X
Junta de Mujeres Políticas		X			X
Legalidad y Transparencia					X
Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo		X	X	X	
México Nuestra Causa					X
Movimiento al Socialismo					X
Movimiento Ciudadano Metropolitano			X		
Movimiento de Expresión Política		X	X	X	X
Movimiento Indígena y Popular		X			
Movimiento Nacional Indígena		X	X		
Movimiento Patriótico Mexicano			X		
Movimiento Nacional de Enlaces Ciudadanos y Organización Social					X
Movimiento Nacional de Organización Ciudadana				X	X
Nueva Generación Azteca			X		X
Organización México Nuevo			X	X	
Organización Nueva Democracia			X	X	
Organización Nacional Antireeleccionista					X
Plataforma Cuatro			X	X	X
Popular Socialista					X
Praxis Democrática			X	X	X
Profesionales por la Democracia		X			
Propuesta Cívica					X
Ricardo Flores Magón			X	X	X
Rumbo A la Democracia					X
Sentimientos de la Nación			X	X	X
Sentido Social-México (SS)					X

Control y sanción: el financiamiento público a las APN en México (2000-2005)

APN	2001	2002	2003	2004	2005
Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo			X		
Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales "UNIDOS"			X	X	
Universitarios en Acción		X	X		
Unidos por México			X	X	X
Unión Nacional de Ciudadanos					X
Unidad Nacional Progresista					X
<i>Total</i>	<i>21</i>	<i>35</i>	<i>61</i>	<i>52</i>	<i>76</i>

* Las sanciones consistieron en una o varias multas económicas. Fuente: Elaboración propia.

En cada ocasión en que fueron sancionadas, algunas agrupaciones políticas acumularon más de dos multas como es el caso de Mujeres y Punto en el año 2001, a la que se le impusieron tres multas: la primera por \$88,936.00 pesos; la segunda por \$7,882.00 y la tercera por \$9,062.00; o la agrupación política Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos que en el año 2003 se hizo acreedor de seis multas por un monto total de \$111,176.55 pesos; así como de una amonestación pública. En el siguiente año (2004) se puede encontrar el mayor número de multas por agrupación, como lo observamos en el caso de las ocho multas a que se hizo acreedor el Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, que sumadas hacen un total de \$36,734.88 pesos. Con idéntico número de multas fue sancionada la Alianza Nacional revolucionaria, pero éstas constituyeron un monto mayor (\$62,747.88 pesos) además de una amonestación pública. La agrupación política Sentimientos de la Nación también fue sancionada con ocho multas que en su conjunto sumaban \$181,412.40 pesos, así como una amonestación pública.⁷ El caso más paradigmático lo constituye la agru-

7. Pero también se hizo acreedora a una sanción consistente en la reducción del 6.5% de la ministración mensual que le correspondiera como partido, por con-

pación política Coordinadora Ciudadana con 16 multas en ese mismo año (por un monto total de \$607,958.85 pesos).

A pesar de estas situaciones, las APN no han sido cuidadas y algunas han presentado reiteradamente anomalías en sus informes, por lo que han sido sancionadas repetidamente por la autoridad electoral en distintas revisiones de sus informes anuales (véase cuadro 6).

Cuadro 6
Agrupaciones políticas nacionales sancionadas
en varias ocasiones por el IFE, debido a irregularidades
en sus informes anuales (2000-2005)

APN	<i>Número de ocasiones en que fueron sancionadas*</i>
Uno	5
Cruzada Democrática Nacional	5
Coordinadora Ciudadana	5
Convergencia Socialista	4
Foro Democrático	5
Unión Nacional Sinarquista	5
Acción Afirmativa	5
Acción y Unidad Nacional	4
Agrupación Política Campesina	4
Campesinos de México por la Democracia	4
Agrupación Política Nacional Azteca	4
Centro Político Mexicano	4
Diversa	4
Familia en Movimiento	4
Frente Nacional de Pueblos Indígenas y	4
Comunidades Marginadas	4
Iniciativa XXI	4
Red de acción democrática	4
Apn azteca	4

cepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanente, "hasta alcanzar un monto líquido de \$1'394,980.46".

APN	<i>Número de ocasiones en que fueron sancionadas*</i>
Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía	4
Asociación Ciudadana del Magisterio	4
Democracia y Equidad	4
Educación y Cultura por la Democracia	4
Instituto Ciudadano de Estudios Políticos	4
Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático	4
Movimiento de Expresión Política	4

*Cabe subrayar que cada sanción incluyó una o varias multas económicas.

Fuente: elaboración propia.

A pesar de que las anomalías se encuentran en un alto número de las agrupaciones políticas, no todas presentan el mismo diagnóstico. Las agrupaciones que enumeramos en el cuadro anterior son aquéllas que reiteradamente presentan documentación deficiente, o en algunos casos francamente inaceptables, y son justamente esas acciones las que han alimentado las suspicacias sobre la transparencia de sus actividades y la viabilidad de sus propósitos.

Exponer en estas páginas la situación de todas las agrupaciones políticas rebasa con mucho el espacio permitido, pues implicaría exponer más de quinientos documentos producidos en torno a la fiscalización de las agrupaciones políticas, además de un número importante de rectificaciones sobre los mismos. Por lo anterior, en estas líneas sólo podemos señalar que dichas sanciones han sido motivadas por una variedad de irregularidades y omisiones imputables a las agrupaciones políticas. Entre las más comunes podemos mencionar las siguientes: entrega extemporánea del informe y la documentación comprobatoria de los gastos erogados; presentación de facturas falsificadas o sin las características fiscales solicitadas; la negación de presentar

estados de cuenta bancarias; la no publicación de revistas mensuales o trimestrales a que están obligadas; recibo de aportaciones que no se declaran en los informes de gastos; presentación de pago de facturas con cheques a nombres de terceras personas y no a nombre del proveedor; omisión de documentación que justifique los gastos realizados; retención de impuestos sin declarar; aportaciones en efectivo y en especie de personas no identificadas; realización de pagos que rebasan los límites estipulados en el reglamento; apertura y manejos de cuentas bancarias erróneos, entre otros. Para ilustrar el cúmulo de irregularidades, su variedad y grado de gravedad, mencionaremos el caso de cuatro agrupaciones: la agrupación política Diana Laura, en el 2000 no presentó en tiempo su informe anual, y al hacer la revisión de su informe, la autoridad electoral se encontró que había realizado con recursos provenientes del financiamiento público pagos por concepto de reconocimientos por actividades políticas a favor de la campaña del candidato presidencial de la coalición Alianza por el Cambio. Mientras que en la revisión de su informe de 2002 se constató que Rebeca Muñoz Morales, directora de Finanzas de la agrupación durante el ejercicio en revisión fungía como responsable legal de la empresa Desarrollo en Servicios Corporativos SA de CV, misma que facturó a la agrupación diversos bienes y servicios por un monto total de \$998,487.50.

Cruzada Democrática Nacional en 2001 no proporcionó once estados de cuenta y no informó a la autoridad electoral la fecha de apertura de una cuenta bancaria; asimismo, se constató que recibió aportaciones por un importe de \$145,441.24 que no cumplieron con los requisitos establecidos. Igualmente, no proporcionó soporte documental por la cantidad de \$41,054.00; y presentó documentación sin requisitos fiscales por un importe de \$64,252.00. Finalmente, no proporcionó las publicaciones mensuales y trimestrales a que está obligada. En la revisión de su informe

de 2003 omitió enterar la retención del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado, por la cantidad de \$89,119.84; similar situación ocurrió al año siguiente en donde no enteró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las retenciones del Impuesto Sobre el Producto del Trabajo, Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado por \$107,239.84 pesos.

La agrupación política Coordinadora Ciudadana, por su parte, en 2000 no presentó en tiempo su informe anual; además de presentar documentación comprobatoria sin requisitos fiscales por un importe de \$46,262.14. En 2001 no presentó las pólizas de registro contables, así como la documentación soporte en la que se identificaran el origen de diversos depósitos bancarios por un importe de \$222,635.50. En la revisión de su informe de 2003 registró en su contabilidad un importe de \$49,000.00 en el rubro de Aportación de Simpatizantes en efectivo, sin embargo no presentó el recibo correspondiente a dicho importe; asimismo, reportó gastos (por un importe de \$13,000.00) que no fueron comprobados y se observó el pago de dos facturas por un importe total de \$17,300.00 mediante cheques a nombre de una tercera persona y no a nombre del proveedor. En 2004 reportó ingresos en el rubro de Aportaciones de Simpatizantes en Especie por un monto de \$617,290.40, pero omitió presentar el contrato de donación en cada uno de las aportaciones correspondientes. Por otra parte, reportó ingresos en especie por un monto de \$90,892.25, que se derivan de aportaciones de empresas de carácter mercantil; además, presentó una factura (por la cantidad de \$5,750.00) que resultó ser apócrifa, entre otras irregularidades.

Finalmente, la Unión Nacional Sinarquista, en 2002, omitió presentar 42 estados de cuenta bancarios de dos cuentas bancarias (Bancomer y Bital); además, presentó como soporte documental comprobantes con fecha de expedición del ejercicio 2001 por la suma de \$11,112.00; por otra

parte, se localizaron pólizas sin documentación soporte por la cantidad de \$14,471.50. En 2003, en la cuenta “Operación Ordinaria”, subcuenta “Intereses Pagados”, presentó un pagaré por un importe de \$20,300.00, sin embargo, no proporcionó el contrato correspondiente, por lo que la autoridad electoral desconoció si los intereses reportados eran correctos; además, se localizaron once recibos por un importe de \$19,650.00 a nombre de una tercera persona y no de la agrupación; igualmente, presentó cinco recibos por la cantidad de \$11,500.00 que no correspondían a la actividad propia de la agrupación, toda vez que en el concepto de los citados recibos se señalaba que eran por “honorarios como maestro de escuela Prim”; finalmente, otorgó préstamos a la Unión de Trabajadores UNTC por un importe total de \$15,000.00, entre otras anomalías.

Como es de esperarse, todas estas irregularidades fueron sancionadas por la autoridad electoral; no obstante, aún está por hacerse un estudio sobre la “consistencia”, “correspondencia” o “equivalencia” de las mismas ya que no existe un catálogo explícito que sirva de parámetro para determinar la calidad de la gravedad de la falta; tal y como puede desprenderse del artículo 269 y 270 del Cofipe. De hecho, la valoración de las irregularidades se deja en manos de la comisión de fiscalización respectiva y a las rectificaciones o ponderaciones que realice el Consejo General del IFE en sus dictámenes y proyectos de resolución, por lo que la forma de sancionarlas puede ser discutible (a pesar de que en todos los casos hasta ahora observados se acreditaron las faltas).

Las sanciones han ido evolucionando; es decir, empezaron tímidamente, debido a la ausencia de experiencia en la materia y a la endeble base jurídica al respecto. Por el contrario, ahora se cuenta con una experiencia nada desdeñable y con instrumentos jurídicos más variados y precisos para calificar la gravedad de la falta y actuar en consecuencia;

sin embargo, siguen faltando los parámetros explícitos y precisos en la ley para valorar las irregularidades. En el cuadro 7 se presentan a aquellas agrupaciones políticas a las que el IFE les canceló su registro como APN por irregularidades graves en la presentación de sus informes anuales. Como se puede observar, las razones de la cancelación del registro constituyen un amplio abanico de situaciones pero que pueden calificarse como de inobservancia de la ley; y por lo mismo de un precario compromiso con la transparencia y de un efectivo ejercicio de rendición de cuentas.

Cuadro 7

*Agrupaciones Políticas Nacionales a quienes el IFE les canceló el registro por irregularidades en sus informes anuales (2001-2005)**

<i>APN</i>	<i>Irregularidades</i>
Frente Liberal Mexicano Siglo XXI	No depositó en cuentas bancarias ingresos por concepto de aportaciones de asociados y simpatizantes por un monto de \$1'371,645.00; no comprobó ingresos por concepto de aportaciones de simpatizantes por un monto total de \$687,075.00; no registró en la cuenta de servicios personales, erogaciones por un monto total de \$177,384.82; no comprobó egresos por concepto de gastos por traslado, estancia y/o viáticos, por la cantidad de \$497,200.00; no comprobó egresos por concepto de tareas editoriales por un monto de \$35,500.00; no comprobó egresos correspondientes a las cuentas de Educación y Capacitación Política, por un monto total de \$27,530.00; no comprobó egresos correspondientes a la subcuenta Viáticos por bitácoras en capacitación, por un monto total de \$499,980.00; no presentó copia de las pólizas de cheques y estados de cuenta requeridos por la autoridad electoral, con respecto a una operación de compraventa realizada con un proveedor, por un importe \$821,261.50
Expresión Ciudadana	No presentó en tiempo su Informe Anual; no presentó recibos de aportaciones de asociados y simpatizantes por un importe total de \$1'559,825.00; presentó documentación comprobatoria de gasto que no reúne los requisitos establecidos en el reglamento aplicable, consistente en pólizas cheque que no contenían fecha de expedición, lugar, nombre del beneficiario, importe del cheque y firma de cheque recibido.

<i>APN</i>	<i>Irregularidades</i>
Movimiento Nacional de Organización Ciudadana	No comprobó el origen de sus ingresos y el destino de sus egresos por un monto de \$1'251,176.00. Adicionalmente, no presentó los recibos RAF-APN para amparar las aportaciones en efectivo que recibió.
Movimiento Social de los Trabajadores	No presentó el informe anual sobre el origen y destino de sus recursos correspondiente al ejercicio del año 2000, ni los anexos correspondientes.
Unidad Nacional Lombardista	No comprobó el origen de sus ingresos y el destino de sus egresos por un importe de \$4'000,000.00
A Paz Agrupación Política Alianza Zapatista	Reportó y registró ingresos de dos sorteos a nombre de la organización política Unidad Nacional Lombardista por un monto de \$14,724.565.44 sin que existiera autorización de la Secretaría de Gobernación y de la autoridad electoral; por otro lado, no presentó soporte documental de los ingresos reportados por un importe de \$25'777,659.84. Asimismo, no reportó la totalidad de ingresos por los boletos vendidos por un sorteo reportado por un importe de \$5'809,273.75; igualmente, no presentó fichas de depósitos originales de los ingresos registrados contablemente por la cantidad de \$2,420,133.55, ni creó la provisión ni enteró el impuesto correspondiente al 2% sobre el valor de los premios
Unión de la Clase Trabajadora	Presentó documentación relativa a la comprobación pero no su Informe Anual.
Expresión Ciudadana	No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente
Movimiento Mexicano El Barzón	No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente.
Red de Acción Democrática	No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente.
Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales UNIDOS	No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2003, ni la documentación soporte correspondiente

<i>APN</i>	<i>Irregularidades</i>
A Paz Agrupación Política Alianza Zapatista	La cuenta bancaria que utilizó para controlar sus movimientos fue aperturada a nombre de “Agrupación Política Nacional Alianza Zapatista”, nombre que no coincide con el registrado ante el Instituto Federal Electoral que es “A’PAZ Agrupación Política Alianza Zapatista”; no presentó el kardex ni las notas de salida solicitadas por un monto de \$1’617,000.00; no proporcionó las tres publicaciones mensuales y una teórica trimestral que tenía como obligación editar; no presentó la documentación soporte ni el contrato respectivo por los anticipos realizados a los proveedores, por un monto de \$265,000.00; omitió presentar 96 estados de cuenta bancarios con sus respectivas conciliaciones, así como tampoco presentó evidencia de la cancelación de las cuatro cuentas observadas; no presentó las fichas de depósito como documentación soporte de ocho pólizas por concepto de los prestamos recibidos, por un importe de \$4’860,000.00
Acción Republicana	Presentó en forma extemporánea su Informe Anual; omitió presentar los anexos del Informe Anual formatos “IA2-APN” Detalle de Ingresos por Autofinanciamiento e “IA3-APN” Detalle de Ingresos por Rendimientos Financieros Fondos y Fideicomisos, así como los auxiliares contables en los que se reportaran los saldos iniciales y los movimientos del ejercicio de 2004; no presentó las balanzas de comprobación definitivas de enero a diciembre de 2003; no presentó las balanzas de comprobación y auxiliares contables en donde se pudieran verificar las correcciones solicitadas al catálogo de cuentas; no presentó los estados de cuenta bancarios de enero a diciembre de 2004 de la cuenta número 4016056012 del banco Bital, SA de CV, o en su caso, el comprobante de cancelación de la misma. En el rubro de Gastos de Operación Ordinaria, se observó el registro de pólizas contables con documentación soporte a nombre de terceras personas y no a nombre de la Agrupación por un importe de \$23,962.05; presentó documentación soporte sin la totalidad de requisitos fiscales por un importe de \$25,055.42. En la cuenta Tareas Editoriales, aun cuando presentó documentación en la que reportó gastos por concepto de Tareas Editoriales, no presentó las 12 publicaciones de divulgación mensual y las 4 publicaciones teóricas trimestrales que estuvo obligada a editar durante el ejercicio de 2004; no ingresó en su cuenta bancaria los préstamos realizados para el presidente de la agrupación, el Arq. Julio Splinker Martínez, por un importe de \$88,464.66.

<i>APN</i>	<i>Irregularidades</i>
Movimiento Nacional de Organizaciones Ciudadanas	En la cuenta “Aportaciones de Asociados y Simpatizantes”, subcuenta “Aportaciones en Efectivo”, se localizaron registros contables pero no se localizó su respectivo soporte documental por un importe de \$317,700.00; omitió presentar el formato “CF-RAF-APN” Control de Folios de Recibos de Aportaciones de Asociados y Simpatizantes en Efectivo; no presentó 6 publicaciones mensuales de divulgación y 2 de carácter teórico trimestral correspondientes al segundo semestre del ejercicio 2004 que está obligada a editar. En la cuenta Tareas Editoriales Subcuenta “Publicaciones” Se localizaron registros contables que carecen de su respectiva documentación soporte (facturas) por un importe de \$742,000.00; no entregó los formatos “CE-AUTO-APN” Control de Eventos por Autofinanciamiento, derivados de los sorteos (Gánate la Feria, Tormenta Millonaria y Extrasuerte).
UNO	Presentó su Informe Anual en forma extemporánea; omitió presentar toda la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos relativa al ejercicio de 2004, incluyendo las pólizas de ingresos, egresos y diario, respectivas; el saldo inicial reportado en el formato ‘IA-APN’ Informe Anual, recuadro I. Ingresos, punto 1. Saldo Inicial, no coincide contra el saldo final de las cuentas contables ‘Bancos’ e ‘Inversiones en Valores’; no reportó en el Informe Anual de 2004, Financiamiento Privado, correspondiente a una aportación en efectivo de un asociado por \$83,801.05; no presentó las publicaciones de carácter teórico trimestral del 1° y 2° trimestre de 2004, que estaba obligada a editar. No presentó contrato, ni documentación que acredite un préstamo realizado por la agrupación, por lo que la autoridad electoral desconoció el monto del préstamo y garantías del mismo. Adicionalmente, no pudo verificar la autenticidad del préstamo, el depósito en la cuenta bancaria de la agrupación y el registro contable, respectivo.
Fundación Vicente Lombardo	No presentó su Informe Anual sobre el origen y destino de los recursos del ejercicio 2005, ni la documentación soporte correspondiente.

*Por razones de espacio sólo se presentan algunas de las anomalías cometidas.
Fuente: Actas del Consejo General del IFE.

Este panorama quedaría incompleto si no mencionamos a las agrupaciones políticas que en su momento presentaron sus informes sin ninguna sanción monetaria o administrativa por parte de la autoridad electoral (véase cuadro 8).

Cuadro 8
Agrupaciones políticas nacionales que no presentaron irregularidades en sus informes anuales (2000-2005)

<i>Año</i>	<i>Número de APN</i>	<i>Total de APN</i>
2000	12	41
2001	14	41
2002	28	77
2003	15	76
2004	22	75
2005	34	113

Fuente: elaboración propia.

Este reducido número de agrupaciones que no cometen irregularidades sugiere que la mayoría de las agrupaciones políticas deben redoblar sus esfuerzos por ajustar sus acciones al mandato de ley y sobre todo un verdadero compromiso con la efectiva rendición de cuentas; por lo que se requiere reforzar los mecanismos de sanción que inhiban la transgresión de la norma ya que no sólo es fundamental conocer el uso y destino del dinero público sino también garantizar que la transgresión se castigue de tal forma que poscriba más eficazmente las prácticas hasta ahora observadas por las agrupaciones políticas. La variedad de reformas y adiciones a los instrumentos jurídicos aplicables a las APN dan cuenta de un proceso gradual e incremental para edificar procedimientos transparentes y eficaces para la correcta aplicación de las tareas encomendadas al IFE en materia de financiamiento a las APN (Flores, 2007). Este proceso de ensayo-error ha permitido una vigilancia y control cada vez mayor sobre las actividades y recursos públicos de las

APN; pero además, también han posibilitado una equidad en la valoración de las actividades y ponderación de las sanciones a las APN por parte de la autoridad electoral. Es decir, permite conocer el cuánto y en qué se destinan los recursos públicos de las agrupaciones políticas. Un gran avance en la materia, pues baste recordar que hasta hace apenas unos años estas preguntas carecían de respuestas concretas y reales en torno a las agrupaciones políticas.

El conjunto de normas y procedimientos que rigen a las APN ha generado molestias y detracciones por parte de las agrupaciones políticas, quienes consideran exageradas e injustas las reglas; por ejemplo, destacan que el monto de financiamiento público es precario para cumplir con sus tareas. Asimismo, que las reglas para determinar la calidad de las actividades desarrolladas son exageradas y que no se corresponden con la naturaleza de las APN (sino con la de centros académicos). Aún más, consideran que las agrupaciones políticas deberían tener mayores atribuciones que las de solamente educación y capacitación cívica y política e investigación socioeconómica. También demandan tener acceso a la radio y televisión en la misma proporción de los partidos políticos y contar con voz en las sesiones del Consejo General del IFE. Es más, pretenden que se les reconozca como entidades de interés público y por tanto se eleve la figura de APN a rango constitucional. Como es de esperarse, los partidos políticos han bloqueado cualquier intento de modificar el *statu quo* de las APN y más que pretender ampliar los horizontes de las agrupaciones políticas, lo que los partidos les exigen a las APN es que demuestren no sólo el cumplimiento cabal con el mandato de ley sino que maduren y se consoliden como formas de organización ciudadana que posibiliten la formación de partidos políticos fuertes y consolidados.

Esto último es importante, ya que hasta el momento las agrupaciones políticas han sido poco eficaces en lograr un

impacto positivo en la sociedad. De hecho, son poco conocidas y nadie sabe qué son y cuáles son sus propósitos. Por lo que más que espacios legítimos y neutrales de participación ciudadana, se les vincula a ciertos personajes políticos importantes o son vistos como anexiones de los partidos políticos nacionales. Con lo que pierden mucho de lo que en realidad debería de ser: mediadores entre la sociedad civil y los partidos políticos; y sobre todo verdaderos espacios de participación ciudadana. Es decir, organizaciones intermedias entre la sociedad y los partidos, que en un momento dado maduren hacia la formación de partidos políticos nacionales y fortalezcan con ello el sistema de partidos y la vida política del país. Aún más, en un momento en que los partidos políticos sufren un gran desprestigio y además monopolizan la participación institucional en los asuntos públicos, las agrupaciones políticas nacionales deberían de ser un canal eficaz para promover la participación política de los ciudadanos. No obstante, hasta el momento dicho propósito no se han cumplido, por lo que habría que establecer con mayor eficacia mecanismos que permitan a las APN realizar verdaderas actividades de promoción de una cultura cívica democrática y trascender el limitado ámbito de adoctrinamiento político entre sus militantes. Igualmente, habría que diseñar mecanismos que permitan una difusión amplia y general de sus publicaciones e investigaciones que realizan las agrupaciones. Muchas de ellas sólo tienen como finalidad justificar el dinero público recibido, sin mayor pretensión de ponerlas al alcance de los ciudadanos.

A pesar de lo anterior, las APN se limitan a demandar más atribuciones y a solicitar mayores prerrogativas financieras, en vez de realizar sólidos esfuerzos para construir un verdadero vínculo entre ellas y la ciudadanía. Por lo que, hasta el momento, las agrupaciones políticas no han logrado legitimarse como verdaderas representantes y portadoras de los intereses de los ciudadanos, situación que es

lamentable debido al alto número de ellas (más de 100 en la actualidad) y la pluralidad de sus integrantes. Paradójicamente, la doble situación de ocupar un lugar destacado en la formación de nuevos partidos políticos⁸ y de contar con recursos financieros limitados crea un incentivo muy importante para desvirtuar sus objetivos contemplados en la ley y de ser objeto de “cooptación” por parte de los partidos políticos nacionales.⁹

Conclusiones

Las agrupaciones políticas nacionales (APN) tienen un lugar estratégico en la formación del sistema de partidos, pues son el antecedente inmediato para la constitución de los mismos; es decir, de acuerdo con la ley electoral vigente sólo las APN pueden constituir un partido político; por ello conocer quiénes son, y sobre todo, controlar y transparentar el uso de los recursos públicos que reciben por parte de la autoridad electoral constituye una tarea de fundamental importancia. En ese sentido, la reglamentación (control y sanción) del financiamiento de las agrupaciones políticas es importante porque repercute en la confianza y legitimidad de esas organizaciones dentro del sistema electoral; pues las conductas responsables y actividades transparentes que avale la autoridad electoral de sus informes pueden contribuir a mejorar su imagen; además, de que es a través de las actividades de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, así como las edi-

8. Los dos partidos políticos nacionales de reciente creación Nueva Alianza y Alternativa Social Demócrata y Campesina tienen como antecedente inmediato a las agrupaciones políticas Conciencia Política y Asociación Ciudadana del Magisterio, respecto al primero, y Sentimientos de la Nación e Iniciativa XXI, respecto al segundo.

9. Como es el caso del partido Nueva Alianza y la agrupación política del magisterio.

toriales como las APN pueden contribuir a la formación de una opinión pública mejor informada y sobre todo construir vínculos ciudadanos

La revisión que periódicamente realiza el IFE ha contribuido a que, poco a poco y no sin reticencias, las APN vayan profesionalizando sus estructuras, así como a encauzar al mandato legal sus actividades; prohibiendo actividades ilícitas y castigando acciones deshonestas. No obstante, no ha logrado erradicar completamente algunos *subterfugios* utilizados por las APN, pues desafortunadamente las prácticas arraigadas en muchas organizaciones mantienen vivas la desobediencia a las normas; lo que sugiere reforzar la supervisión y sanciones para forzar a las agrupaciones políticas a tener un compromiso con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas, elementos fundamentales para conseguir la confianza ciudadana y la legitimidad de su existencia en el escenario político. ☹

Fecha de recepción: 05 de febrero de 2008

Fecha de aceptación: 06 de marzo de 2009

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2003), *Manual de financiamiento de la actividad política; una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, Washington DC, 2003.

Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, número 10, México, IFAI.

Alcocer, Jorge (comp.) (1993), *Dinero y partidos*, México, CEPNA-Nuevo Horizonte.

Andrade Sánchez, Eduardo (1999), "Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en un régimen federal", en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de*

Bibliografía

Bibliografía

- las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II*, México, UNAM.
- Andrea Sánchez, Francisco de (2002), *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*, México, Editorial Cal y Arena.
- (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carrillo, Manuel et al. (comps.) (2003), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE-IDEA.
- Cordero, Luis Alberto (1999), “La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica”, en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II*, México, UNAM.
- Flores Andrade, Anselmo (2005a), “La difícil gobernabilidad en América Latina. Una visión general de la política y los partidos”, en *Chroniques des Ameriques, Centre Etudes Internationales et Mondialisation*, diciembre, núm. 43.
- (2005b), “Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales”, en *Reflexión Política. Revista de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga*, Colombia, año 7, núm. 13.
- (2007), “El financiamiento público a las Agrupaciones Políticas Nacionales en México (1997-2004)”, en *Reflexión Política. Revista de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga*, Colombia (en prensa).
- García Laguardia, Jorge Mario (2000), “Dinero y política. La cuadratura del círculo de la democracia en América

- Latina”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 99, septiembre-diciembre.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.) (2004), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA-IDEA.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1978), México, Comisión Federal Electoral.
- Lujambio, Alonso (2003), “México”, en Manuel Carrillo et al. (comps.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE-IFE-IDEA.
- Merino, Mauricio (coord.) (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE.
- Núñez Jiménez, Arturo (1993), *La reforma político electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peschard, Jacqueline (1999), “El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas”, en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II*, México, UNAM.
- (2005), *Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de Transparencia*, núm. 8, México, IFAI.
- Ramírez Millán, Jesús (2002), “Partidos políticos y financiamiento”, en María del Pilar Hernández (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2006), *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (1999), “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La experiencia mexicana en 1997”, en José de Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Administración y financiamiento de las elecciones*

Bibliografía

Bibliografía

- en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo II*, México, UNAM.
- (1992), *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, México, Flacso-Plaza y Valdés.
- Sesiones del Consejo General del IFE. Varios años. Disponible en: www.ife.org.mx.
- Shedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, IFAI.
- Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación (1997), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE.
- Woldenberg, José (2002a), *La construcción de la democracia*, México, Editorial Plaza y Janés.
- (2002b), “El financiamiento a la política”, en María del Pilar Hernández (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Zovatto, Daniel (2003), *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, Biblioteca de la Reforma Política número 2, IDEA.