



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Flores Andrade, Anselmo

Las agrupaciones políticas nacionales en México: su financiamiento y fiscalización

Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, 2009, pp. 120-145

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611167008>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

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

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

Las agrupaciones políticas nacionales en México: su financiamiento y fiscalización

Fecha de recepción: 11 de marzo de 2008

Fecha de aprobación: 26 de agosto de 2008

Anselmo Flores Andrade*

RESUMEN

El trabajo analiza el financiamiento público otorgado a las agrupaciones políticas nacionales en México, 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 distingue tres etapas en el desarrollo del financiamiento público y destaca las características de cada una de ellas; asimismo, se argumenta que a pesar de la existencia de una buena legislación en relación con 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 para conseguir de las agrupaciones políticas un compromiso más efectivo con la transparencia y la efectiva rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: agrupación política, financiamiento, accountability, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE), sanciones.

ABSTRACT

This article analyzes the public financing of national political associations in Mexico, particularly it studies the normative basis of financing and the sanctions they have received due to different irregularities in their annual

* Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor-investigador de tiempo completo de FLACSO, de asignatura en la Universidad Iberoamericana. Actualmente realiza una estancia académica en Montreal, Canadá.

reports of incomes and expenditures. This work describes the three phases of public financing development and underlines their characteristics. At same time underlines that although the existence of a good fiscal legislation still continues the illegal practices by several political associations; so it becomes necessary the reinforcement and supervision of sanctions in order to obtain a better engagement with transparency and an effective accountability.

KEY WORDS: political associations, financing, regulation, COFIPE, fines.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el vínculo entre dinero y política ha observado una relación perversa generando con ello graves casos de corrupción que han influido en el descrédito de la política, en general, y de los partidos políticos, en particular. Esto no podría ser de otra manera si tomamos en cuenta que en la actualidad las elecciones modernas requieren de amplias cantidades de dinero que los partidos, y sus candidatos, se ven urgidos a buscar en ámbitos, y de formas, que muchas veces infringen las fronteras de lo legalmente permitido, provocando problemas de equidad en la competencia y transparencia de los recursos utilizados. De hecho, este afán por obtener amplias cantidades de financiamiento es motivado por la (falsa) percepción de que mientras más dinero más seguro el triunfo electoral (Peschard, 2005). Esta situación ha provocado serios problemas de corrupción, que incluye a candidatos, como a jefes de go-

bierno y funcionarios públicos de todos los niveles, que afectan la confianza del juego político, pero también aumentan el descrédito de los partidos (Flores, 2005a). 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). Así, es esta necesidad de recursos para costear su permanencia en los medios electrónicos como la inoperante sustentabilidad del autofinanciamiento con base en las aportaciones estrictas de sus militantes y afiliados (Woldenberg, 2002a y 2002b), lo que genera una espiral de incrementos sistemáticos creando con ello importantes problemas de corrupción (por ejemplo, los casos de *Amigos de Fox* y *Pemexgate* en la campaña presidencial de 2000) o de situaciones anómalas como el *spotsgate* de la reciente campaña presidencial de 2006 (Flores, 2007a). Lo anterior ha contribuido al descrédito que padecen actualmente los políticos, en general, y los partidos políticos en particular; pues a pesar de ser reconocidos como fundamentales de la democracia moderna, y de ser los principales protagonistas de las elecciones, éstos muestran serios problemas de credibilidad entre amplios sectores de la sociedad (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 vora-

ces de poder más que órganos de utilidad social de los ciudadanos” (Flores, 2005a: 9).

Este descrédito de la política y de escándalos por el mal uso del dinero público que realizan los partidos políticos nacionales se ha extendido al ámbito de las agrupaciones políticas nacionales (APNs).¹ Esta percepción parte del hecho de que varias de ellas han sido formadas o alentadas por personas vinculadas 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 la titular de Diversa Agrupación Política Femenina, Rebeca Maltos, quien además ocupa un puesto directivo en el Partido Socialdemócrata y Campesino). También, 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 sobre todo por las anomalías e irregularidades cometidas por algunas agrupaciones políticas en el manejo de su financiamiento público. Por todo lo anterior, las agrupaciones políticas nacionales, para una parte de la opinión pública, son sólo memores y en consecuencia son vistas como negocios personales o familiares que no cumplen con los propósitos de su formación; aunque el problema de fondo es que, para un público que no sea el académico, no se conoce qué son las APNs ni saben cuál es su finalidad, y sobre todo desconocen 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 APNs 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 APNs, sino también porque no se conoce (por 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 y Merino, 2005). Como acertadamente se afirma, si bien el adjetivo democrático ha sido utilizado para legitimar el origen, actuación y acciones 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.² Esta tarea es cada vez más necesaria en la relación dinero y política, pues en las 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 (situación de la que no están exentas las APNs).

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 tales 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, respecto a su constitución y registro, y hacen esfuerzos importantes para 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 APNs. 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.

BREVE ANTECEDENTE DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

Las APNs tienen su antecedente en las Asociaciones Políticas Nacionales introducida por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977. Esta ley electoral surgió en el contexto de la reforma política de la época, encaminada a abrir el juego político-electoral a una serie de organizaciones que no contaban con

los mecanismos legales para su expresión institucional. Con la LFOPPE el sistema electoral mexicano inició un largo proceso de apertura para dar cabida a la pluralidad existente en la sociedad. La LFOPPE las definía como “formas de agrupación política susceptible de transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos, que contribuyen al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica”; y estableció que para obtener el registro como Asociación Política Nacional se debería acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: contar con un mínimo de 5 000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; igualmente, comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud de registro y demostrar que “como sustentantes de una ideología definida” constituían centros de difusión de la misma; finalmente, disponer de documentos en donde se contemplaran los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna; así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido (Flores, 2005b).

La LFOPPE no estableció ningún sistema de financiamiento para las asociaciones políticas y el Código Federal Electoral de 1986 a pesar de que amplió la normatividad en relación con las asociaciones políticas nacionales, no avanzó nada respecto al sistema de financiamiento; excepto una mención a que tendrían derecho a dos tipos de prerrogativas: a) las franquicias postales y telegrá-

ficas determinadas para los partidos políticos, y b) apoyos materiales para sus tareas editoriales (Flores, 2005c). Posteriormente, la reforma político-electoral de 1989-1990, que creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) canceló la figura jurídica de Asociaciones Políticas Nacionales y no será sino hasta la reforma al COFIPE de 1996 en que la ley electoral volverá a introducir esa figura pero ahora con la denominación de Agrupación Política Nacional (APN) y ampliados los requisitos: la ley estableció que para obtener su registro deberían acreditar ante el Instituto Federal Electoral (IFE): un mínimo de 7 000 asociados en el país y contar con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas, disponer de documentos básicos, así como aquellas que, en su caso, señalase el Consejo General del IFE.³ El cambio no sólo fue de nombre sino también de objetivos; pues a diferencia de los códigos anteriores, el COFIPE señaló que: “Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada” (COFIPE, artículo 33).

Como se observa, existe un cambio sustancial entre ser consideradas como *formas de agrupación políticas* por el de *formas de asociación ciudadana*; esta última de significado más general. Igualmente, mientras la LFOPPE consideraba a las asociaciones políticas parte integrante del sistema de partidos, el COFIPE las *supone* al margen del sistema de partidos al considerarlas instrumentos de partici-

pación ciudadana alternas al de la participación en partidos políticos. Otro cambio sustancial que merece mencionarse es que mientras que la LFOPPE les permitía a las asociaciones políticas participar en los procesos electorales federales, previo acuerdo de *incorporación* con un partido político, el COFIPE estableció que las APNs sólo pueden participar en los procesos electorales federales mediante acuerdo de *participación* con un partido político (no pudiéndolo hacer con coaliciones). En el entendido de que las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Finalmente, los objetivos previstos en las dos leyes electorales son considerablemente diferentes; mientras que la LFOPPE les ordenaba contribuir al desarrollo de una opinión pública mejor informada y *con mayor densidad ideológica* (una expresión etérea que nunca se supo qué significaba), el COFIPE les ordenó actividades más definidas y limitadas que se pueden agrupar en la actividades de educación cívica e instrucción política acerca de los derechos y principios de un régimen democrático. Para cumplir con dichas tareas, la ley electoral estableció que las agrupaciones políticas con registro contarían con financiamiento público.

EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

A LAS APNS

Como ya se mencionó líneas arriba, 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 recibirían. No es sino hasta 1996 cuando se establece de forma explícita el tipo y monto de financiamiento que se le otorgará a las APNs. 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 APNs de conformidad con el reglamento que para tal efecto emite el Consejo General del IFE.⁴ El reglamento a que hace mención el COFIPE fue aprobado por el Consejo General del IFE el 21 de febrero de 1997 y es el sustento normativo para determinar los montos de financiamiento público a las APNs. El reglamento, en consonancia con la ley electoral, estableció tres tipos de actividades sujetas a financiamiento público: a) educación y capacitación política; b) de investigación socioeconómica y política, y c) por tareas editoriales. Las primeras, de acuerdo con el reglamento, tienen como objeto “coadyuvar al desarrollo y difusión de la vida democrática y de la cultura política; la creación de una opinión pública mejor informada; la formación ideológica y política de sus asociados, inculcando en ellos el respeto a los derechos de los ciudadanos en la participación política, así como preparar la participación activa de sus asociados en los procesos electorales, fortaleciendo el régimen de partidos y agrupaciones políticas”. Las segundas, por su parte, “se orientarán al es-

tudio de problemas relevantes para el desarrollo nacional», mientras que las editoriales a la difusión de las actividades mencionadas líneas arriba, así como a “la edición de publicaciones de la APN, que tengan vinculación con el cumplimiento de sus fines” (Acuerdo del Consejo General del IFE, 1997). Y para que no hubiese dudas al respecto, el reglamento especificó que los recursos públicos otorgados a las APNs no podrían ser destinados a actividades de campaña ni a ninguna otra actividad distinta a las arriba mencionadas.

Para garantizar que este financiamiento tuviese el uso legal adecuado, la ley estableció que las APNs, 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 APNs 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 textos constituyeron un instrumento fundamental para la revisión de los recursos de las APNs, pues no sólo especificaron y establecieron los formatos y contenido de los documentos a evaluar, sino que en sus lineamientos se obligaba a las APNs 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 APNs, 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-administrativas 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 socio-económica y política, y por tareas editoriales); en segundo lugar, estableció que el fondo resultante de 2% del financiamiento que anualmente reciban los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, se distribuiría de manera igualitaria entre todas las APNs 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 APNs 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 APNs.

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 APNs 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 60% restante, como segunda ministración, sería distribuido de forma proporcional entre las APNs 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 APNs deberían presentar los comprobantes de gastos y las muestras de sus acti-

vidades 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 aquellas 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 APNs 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 APNs 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 a 20% del fondo, sólo se le asignará el monto equivalente a dicho porcentaje, y el excedente se redistribuirá igualitariamente entre todas las demás APNs con registro que no hayan alcanzado dicho porcentaje.

Estas modificaciones, junto a otras que hicieron más precisas las características que deberían reunir la documentación,⁵ así como los tiempos y modo de presentación de las mismas, posibilitaron un mayor rigor del análisis de los informes anuales de las agrupaciones políticas,⁶ 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 como en las sanciones que en cada caso ha aplicado el IFE en la revisión de los informes anuales.

MONTOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El marco normativo para el otorgamiento del financiamiento público se puede dividir en tres etapas. La primera, caracterizada por la distribución igualitaria de la bolsa del financiamiento público a las APNs; 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. Respecta a la revisión una etapa caracterizada por criterios eminentemente contables y técnicos, y una segunda (con la introducción de los comités técnicos) que inserta criterios “académicos” y metodológicos a la revisión de las actividades.⁷ Ambos perfiles han incidido en la distribución de la bolsa repartible en cada rubro como en los montos de financiamiento total que reciben cada una de las agrupaciones políticas.

El monto del financiamiento público no depende del número de APNs 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. Como se puede observar en el cuadro 1, el número de agrupaciones políticas creció considerablemente en el periodo de tres años, de 12 pasan a 44; y a pesar de que aumentó el número de agrupaciones con derecho a financiamiento público, éste no aumentó significativamente respecto de los años anteriores.

Cuadro 1
FINANCIAMIENTO PÚBLICO TOTAL A LAS APNs
1997-1999

<i>Número de APNs</i>	<i>Monto del financiamiento</i>	<i>Año</i>
12	20 635 016.40	1997
12	20 112 075.12	1998
44	23 854 931.85	1999

FUENTE: Instituto Federal Electoral.

Por su parte, los montos de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política para el periodo que comprenden la distribución mixta para los años 2000-2005, se muestra en el cuadro siguiente, mientras que en el cuadro 3 se desglosan las cifras del cuadro 2.

Cuadro 2
FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS APNs
2000-2005

<i>Número de APNs</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 3
FINANCIAMIENTO PÚBLICO (DESCGLOSADO) A LAS
APNs 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.

Las cifras de los cuadros 2 y 3, tal y como están presentados, no permiten apreciar las importantes diferencias entre las APNs, 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 de pesos, cifra infinitamente menor a la 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 3 permite afirmar que en su conjunto las APNs obtienen por actividades de educación y capacitación política, editorial y de investigación socioeconómica y política (es decir, financiamiento proporcional) cantidades mayores que el que reciben de forma igualitaria (con excepción de 2005). Sin embargo, un análisis detallado de cada agrupación política 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. En otras palabras, la mayoría de las APNs 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 4).

Cuadro 4

APNs QUE OBTIENEN MAYOR FINANCIAMIENTO POR EL RUBRO IGUALITARIO

<i>Año</i>	<i>Número de APNs con derecho a financiamiento</i>	<i>APNs 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 con 36 agrupaciones políticas, porque a mitad de ese año 41 APNs obtuvieron su registro.

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

FUENTE: Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, un análisis más detallado de los montos de financiamiento que recibe cada agrupación política nos permite afirmar que son alrededor de una docena de ellas las que concentran la mayoría de los recursos públicos repartidos (véase cuadro 5). 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 APNs obtuvieron la tercera parte del financiamiento y casi la mitad de él en los años 2001, 2002 y 2003. Ahora bien, si solamente tomamos en cuenta la distribución del financiamiento proporcional, los porcentajes que obtienen ese reducido conjunto 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 5

AGRUPACIONES POLÍTICAS CON MAYOR FINANCIAMIENTO PÚBLICO 2000-2004

APN	2000	2001	2002	2003	2004
Coordinadora Ciudadana	X				
Agrupación Política "Diana Laura"	X	X	X		
Unidad Obrera y Socialista (UNOS!)	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 Feminista			X	X	
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
Total de APNs	5	8	11	14	7
% del total del financiamiento	27%	51%	50%	43%	33%

FUENTE: Instituto Federal Electoral.

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 activi-

dades 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 APNs 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 APNs 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 con 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 APNs, por lo que en cuanto oportunidad se presenta solicitan subsanar (lo que ellas consideran) un excesivo control sobre ellas.⁸ 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 cuan-

do 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 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 APNs sancionadas es menor en comparación con el 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 de 76 (véase cuadro 6). 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 12 agrupaciones políticas; las 22 del año 2004 o las 34 del año 2005.

Cuadro 6

AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES SANCIONADAS* POR IRREGULARIDADES EN SUS INFORMES ANUALES (2001-2005)

	2001	2002	2003	2004	2005
UNO	X	X	X	X	X
Unidad y Obrera Socialista (UNÍOS!)		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
Movimiento Social de los Trabajadores					
Unidad Nacional Lombardista					X
Unión Nacional Sinarquista	X	X	X	X	X
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 Demócrata "José María Luis Mora"			X		X
Alianza Nacional Revolucionaria				X	
Alternativa Ciudadana 21				X	X
Campesinos de México por la Democracia	X		X	X	X

Continuación...

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
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					X
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
Fundación por la Autonomía Delegacional y Municipal					X
Hombres y Mujeres de la Revolución Mexicana					X

Continuación...

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
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
Total	21	35	61	52	76

* 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 quien se le impusieron tres multas: la primera por \$88 936.00; 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; así como de una amonestación pública. En 2004 se puede encontrar el mayor número de multas por agrupación como lo observamos en el caso de las ocho a que se hizo acreedor el Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, que sumadas hacen un total de \$36 734.88. Con idéntico número de multas fue sancionada la Alianza Nacional Revolucionaria, pero éstas constituyeron un monto mayor

(\$62 747.88) 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, así como una amonestación pública.⁹ El caso más paradigmático lo constituye la agrupación política Coordinadora Ciudadana con 16 multas en ese mismo año (por un monto total de \$607 958.85).

A pesar de estas situaciones, las APNs no han sido cuidadosas 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 7), mientras que a otras les ha sido cancelado su registro como agrupación política nacional debido a irregularidades graves en la presentación de sus informes anuales (véase cuadro 8). Las razones de la cancelación del registro constituyen un amplio abanico de situaciones que en síntesis pueden calificarse como de plena 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 SANCIONADAS EN VARIAS OCASIONES POR EL IFE,
DEBIDO A IRREGULARIDADES EN SUS INFORMES ANUALES (2000-2005)

<i>Movimiento de expresión política</i>	<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 Comunidades Marginadas	4
Iniciativa XXI	4
Red de Acción Democrática	4
APN azteca	4
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

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

FUENTE: elaboración propia.

Cuadro 8

AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES A
QUIENES EL IFE LES CANCELÓ EL REGISTRO
POR IRREGULARIDADES EN SUS INFORMES
ANUALES (2000-2005)

APNs
A Paz Agrupación Política Alianza Zapatista
Acción Republicana
Expresión Ciudadana
Frente Liberal Mexicano Siglo XXI
Fundación Vicente Lombardo
Movimiento Mexicano El Barzón
Movimiento Nacional de Organización Ciudadana
Movimiento Social de los Trabajadores
Red de Acción Democrática
Unidad Nacional Lombardista
Unión de la Clase Trabajadora
Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales UNIDOS
UNO

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. No obstante, las irregularidades presentadas en la documentación de sus informes ha sido deficiente, o en algunos casos francamente inaceptables, y son justamente esas acciones las que han alimentado las sospechas 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 estas 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 como de 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 nombre 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 del mismo, la autoridad electoral 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 del 2002 se constató que Rebeca Muñoz Morales, directora de Finanzas de la agrupación durante el ejercicio en revi-

sión, fungía como responsable legal de la empresa Desarrollo en Servicios Corporativos S. A. de C. V., 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 11 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.

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 el 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 11 recibos por un importe de \$19 650.00 a nom-

bre 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 primaria”; 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 las faltas se acreditaron). Las sanciones han ido evolucionando; es decir, empezaron tímidamente, debido a la ausencia de experiencia en la materia como 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.

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 9).

Cuadro 9

AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES
QUE NO PRESENTARON IRREGULARIDADES
EN SUS INFORMES ANUALES
(2000-2005)

<i>Año</i>	<i>Número de APNs</i>	<i>Total de APNs</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 requieren 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 APNs 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 APNs. Este proceso de ensayo-error ha permitido una vigilancia y control cada vez mayor sobre las actividades y recursos públicos de las APNs; pero además, también han posibilitado una equidad en la valoración de las actividades y ponderación de las sanciones a las APNs 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 APNs ha generado molestias y detracciones por parte de las agrupaciones políticas, quienes consideran poco 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 APNs (sino con la de centros académicos).¹⁰ 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 APNs a rango constitucional. Como es de esperarse, los partidos políticos han bloqueado cualquier intento de modificar el *status quo* de las APNs y más que pretender ampliar los horizontes de las agrupaciones políticas lo que los partidos les exigen a las APNs 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 ser: mediadores entre la sociedad civil y los partidos políticos; y sobre todo verdaderos espacios de participación ciudadana. Es decir, organizaciones intermediarias 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 tienen un gran desprestigio y además monopolizan la participación institucional en los asuntos públicos, las agrupaciones políticas nacionales deberían ser un canal eficaz para promover la participación política de los ciudadanos. No obstante, hasta el momento

dicho propósito no se ha cumplido, por lo que habría que establecer con mayor eficacia mecanismos que permitan a las APNs 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 APNs se circunscriben en demandar más atribuciones y en solicitar mayores prerrogativas financieras que en 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 de la pluralidad de sus integrantes. Paradójicamente, la doble situación de ocupar un lugar destacado en la formación de nuevos partidos políticos¹¹ 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.¹²

CONCLUSIONES

El financiamiento público a las APNs en México es un campo por descubrir; en el

presente texto se expusieron algunos aspectos sobre la evolución de su financiamiento público distinguiéndose tres etapas. La primera de 1997-1999, en donde los mecanismos de control, vigilancia y transparencia inician sus primeros pasos y donde la distribución del financiamiento es eminentemente igualitario para el conjunto de las agrupaciones políticas; una segunda, de 2000-2004, en donde los mecanismos señalados se perfeccionan y donde existe una parte igualitaria (40%) y otra proporcional (60%) del financiamiento público; finalmente, una tercera del 2005 a la fecha, caracterizada por controles más rigurosos y en donde el porcentaje de asignación del financiamiento igualitario (60%) es predominante frente al proporcional (40%). El dato que sobresale en este ámbito no sólo es el hecho de que la mayoría de las agrupaciones políticas nacionales dependen completamente del financiamiento público distribuido de manera igualitaria, sino que un reducido número de ellas concentra el mayor porcentaje del financiamiento público. Lo que sugiere que hay que modificar la estrategia de distribución del financiamiento público a las APNs, porque más allá de los problemas de equidad se está contribuyendo a desvirtuar la naturaleza y propósitos de las agrupaciones políticas.

Las Agrupaciones Políticas Nacionales (APNs) 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 APNs 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 dotarles de una mejor imagen de la que actualmente gozan. La revisión que periódicamente realiza el IFE ha contribuido a que poco a poco, y no sin reticencias, las APNs vayan profesionalizando sus estructuras, así como a encauzar al mandato legal de sus actividades; prohibiendo actividades ilícitas y castigando acciones deshonestas.

Desafortunadamente los mecanismos establecidos no han inhibido completamente ciertos “errores” o “faltas administrativas” cometidas en estos últimos años por algunas agrupaciones políticas, por lo que no se han logrado erradicar completamente algunos *subterfugios* utilizados por las agrupaciones políticas. De hecho, el número de APNs que no comete irregularidades es muy reducido; 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.

NOTAS

- ¹ Las Agrupaciones Políticas Nacionales son una figura relativamente novedosa en nuestra legislación electoral, aparecen con la reforma electoral de 1996 pero su antecedente inmediato lo constituyen las Asociaciones Políticas Nacionales de la reforma política de 1977.
- ² 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 y preciso del término rendición de cuentas, 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 (2004: 13).
- ³ Artículo 35 del *Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales*. Las reformas al COFIPE, en diciembre de 2003, redujeron el número de asociados en el país a 5 000, así como el del número de delegaciones a siete (Flores, 2007b).
- ⁴ Cabe subrayar que el financiamiento público no es la única fuente de ingresos de las APNs, la ley no prohíbe el financiamiento privado. De acuerdo con la normatividad aplicable a las APNs, 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 APNs presentar un informe sobre el origen y destino de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento distinta al público.
- ⁵ 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 con la evidencia que debían presentar las APNs 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 IFE, 2000).
- ⁶ 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 IFE, 2001).
- ⁷ 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 de 2005, y modificado el 2 de julio del mismo año.
- ⁸ 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 APNs durante el 2002.
- ⁹ 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 concepto de Financiamiento Público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, “hasta alcanzar un monto líquido de \$1 394 980.46”.
- ¹⁰ Por ejemplo, el reglamento prevaleciente hasta 2004 tenía básicamente criterios contables, es decir, se daban recursos en función de lo que se había gastado y demostrado el año anterior. Por el contrario, ahora, entre otras cosas, las APNs no pueden escoger a su libre albedrío los proyectos sino que éstos ya están prede-terminados por la comisión de consejeros del IFE; asimismo, las APNs sólo pueden presentar un proyecto para “concurrir” en los controles de calidad. Véase *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 del mismo año.

¹¹ 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.

¹² Como es el caso del partido Nueva Alianza y la agrupación política del magisterio.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Rivera, José Antonio (2006), "Transparencia y democracia: claves para un concierto", en *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (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 Orozco Henríquez José de Jesús (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.

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 Orozco Henríquez José de Jesús (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.

Comisión Federal Electoral (1978), *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE)*, México.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCPPC).

Flores Andrade, Anselmo (2005a), "La difícil gobernabilidad en América Latina. Una visión general de la política y los partidos", en *Chroniques des Ameriques*, Núm. 43, diciembre, Centre Etudes Internationales et Mondialisation.

——— (2005b), "Pasado y presente de los partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales en el sistema electoral mexicano", en *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 12, enero-junio, México, UNAM.

——— (2005c), "Democracia y dinero: partidos nuevos y agrupaciones políticas nacionales", en *Reflexión Política, Revista de Estudios Políticos*, año 7, Núm. 13, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga.

- (2007a), “El spotsgate: la urgencia de una reforma electoral”, en *DATAMEX. Análisis de coyuntura mensual sobre México*, Núm. 29, Madrid, España.
- (2007b), “Las nuevas disposiciones electorales para los partidos nuevos y las agrupaciones políticas nacionales en México”, en *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 16, enero-junio, México, UNAM.
- 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, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 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.
- Instituto Federal Electoral del (IFE) (s/f), *Sesiones del Consejo General*, varios años, en <http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2>, consultado en febrero de 2008
- Instituto Federal Electoral (IFE) (1997), *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se expide 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*, en www.ife.org.mx, febrero de 2008, consultado el 21 de febrero de 1997
- (1997), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México.
- (2000), *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*, 14 de noviembre de 2000, en www.ife.org.mx, consultado en febrero de 2008.
- (2001), *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*, 12 de diciembre de 2001, en www.ife.org.mx, consultado en febrero de 2008.
- Lujambio, Alonso (2003), “México”, en Carriello Manuel *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, FCE.
- Peschard, Jacqueline (1999), “El financiamiento por actividades específicas en México. Significado y perspectivas”, en Orozco Henríquez José de Jesús (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”, en *Cuadernos de Transparencia*, núm. 8, México, IFAI.
- Ramírez Millán, Jesús (2002), “Partidos políticos y financiamiento”, en Hernández María del Pilar (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, Jorale Editores.

Sánchez Gutiérrez, Arturo (1999), “La fiscalización de los recursos de los partidos políticos. La experiencia mexicana en 1997”, en Orozco Henríquez José de Jesús (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.

——— (1992), *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, México, FLACSO/Plaza y Valdés.

Shedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 3, México, IFAI.

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 Hernández María del Pilar (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”, en *Biblioteca de la Reforma Política*, Núm. 2, Lima, Asociación Civil Transparencia/IDEA.