

Clientelismo electoral del PAN en Aguascalientes

JOY LANGSTON

Mucho se ha escrito sobre el clientelismo,¹ pero pocos estudios han puesto atención en por qué los partidos políticos y sus representantes deciden establecer el intercambio clientelar como una forma de llegar a los votantes, al regalar lo que deberían ser bienes públicos con la expectativa de que los votantes vayan a apoyarlos en las urnas.

Este capítulo examina por qué los políticos ambiciosos de un partido de centroderecha decidieron gobernar a través de las relaciones clientelares con la población de menores recursos en su estado y municipios, e ignorar en buena parte su ideología programática de participación ciudadana. Para un partido que había sobrevivido décadas fuera del poder sin venderse al Partido Revolucionario Institucional (PRI), es sorprendente que dejara sus principios partidistas para entrarle al clientelismo, no nada más en Aguascalientes, sino en Baja California, Chihuahua y Jalisco, entre otros estados.² Sin embargo, hay que reconocer que en varios gobiernos estatales y municipales los funcionarios del Partido Acción Nacional (PAN) intentaron en sus primeros años en el poder no emular las prácticas clientelares y de compra del voto del PRI, y se esforzaron en construir organizaciones que incluían a la sociedad civil en todo tipo de trabajos (Góngora Cervantes, 2007; Herrera, 2017).

La decisión de los políticos sobre cómo vincularse con los ciudadanos de su localidad o distrito es muy importante en las democracias jóvenes. Lemarchand y Legg (1981) señalan que el clientelismo en países en vías de desarrollo no ayuda a la democracia ni al crecimiento, ya que este está volcado a proveer programas de ayuda individualizada y no políticas universales, o bien, focalizadas en poblaciones vulnerables (Carrillo Huerta, 2006). En cuanto a la participación ciudadana, las bases sociales o de clase son mermadas con regalos y apoyos a grupos pequeños o familias, y su participación se limita a estar en redes de intercambio clientelares.

El clientelismo quita poder a los votantes porque, al aceptar dinero o regalos a cambio de su voto, ya no pueden exigir que los gobiernos atiendan sus más graves problemas, debido a que sus votos se vendieron por un regalo. Un segundo tema es que aquellos nuevos partidos que logran ganar elecciones en contra de un partido autoritario o hegemónico, por lo general critican a este último por ser corrupto y clientelar. Es decir, muchos partidos en regímenes autoritarios no ganan elecciones solo con represión, sino cuando ganan la aceptación de un porcentaje de la población debido en parte a sus logros económicos, pero también porque pueden obligar a muchas personas a votar a cambio de servicios o recursos públicos. Entonces, si los partidos de oposición, quienes se quejaron y pelearon en contra de las estrategias

1. La literatura acerca del clientelismo es vasta. Para los trabajos más importantes de los últimos veinticinco años, véase Auyero (2000), Kitschelt y Wilkinson (2007), Hicken (2011) y Stokes (2005), entre muchos otros. Sobre el tema de clientelismo en México, véase Cobilt (2011), Combes (2011), Hagene (2014), Lawson y Greene (2014), Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2016).
2. Herrera (2017) ha escrito el trabajo más completo sobre la actuación de los partidos tradicionalmente de oposición después de ganar el gobierno municipal. La contribución de Olney (2018) también es de gran relevancia.

electorales de los partidos hegemónicos, hacen lo mismo una vez que logran puestos de elección popular, la democracia pierde mucho.

Por otra parte, es importante entender la relación entre el clientelismo y el cambio de régimen. Aunque muchos esperaban ver una fuerte reducción de las ligas clientelares durante y después de la transición a la democracia en México, en realidad fue difícil dotar de bienes públicos a los votantes menos favorecidos dentro un panorama incierto. Los políticos del PAN, al igual que del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI, decidieron que era más fácil crear redes de líderes locales para distribuir bienes menores a los residentes más vulnerables. Sin embargo, aun con la centralización de los programas sociales en el periodo del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y la creación de 18 mil a 19 mil intermediarios encargados de entregar a los ciudadanos estos bienes, se han observado las mismas prácticas clientelares tanto en el gobierno federal como a nivel local durante la época de pos-transición. Las ligas clientelares de AMLO están atadas al gobierno federal, pero con la misma base: acceso a los programas sociales a cambio del voto.

Hoy en día, el clientelismo centralista del gobierno federal tiene que competir con una variante más local en un estado y un municipio gobernado por un rival partidista, ya que el estado de Aguascalientes emplea dos formas de clientelismo: redes en las colonias y localidades, así como el trabajo en el gobierno.

El PAN se fundó en 1939 y fue la oposición leal (Loaeza, 1999) al régimen del PRI por más de sesenta años, antes de quitarle la mayoría simple en la Cámara baja en 1997, y tumbarlo de la presidencia en 2000. La oposición, incluyendo al PAN y PRD, quitaron victorias al PRI en varios estados en la década de los noventa, tales como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León y Querétaro, entre otros. Por ende, el PAN fue un partido pro-democrático cuya ideología estaba institucionalizada por décadas en las y los militantes y líderes antes de derrotar al PRI (Loaeza, 1999; Mizrahi, 2003). La ideología se centraba en mejorar la calidad del gobierno, educar a la población en los principios de la democracia y activar a los ciudadanos de menores recursos con una mejor educación, menos corrupción y mercados económicos en vez del papel preponderante del estado en el desarrollo nacional. Bassols y Arzaluz (1996, p.105) comentan que “los partidos de la oposición buscaban la transparencia en los puestos públicos, pluralidad en los cabildos, apertura política igual a la tolerancia y negociaciones con otros grupos, y participación local y democrática”.

Asimismo, el hoy desaparecido PRD, cuando empezó a ganar elecciones municipales y estatales, se volvió, además de un partido sustentado en su ideología de izquierda, basado en la movilización clientelista. Hilgers (2008) argumenta que el PRD se vio obligado a competir muy rápido con el PRI, ya que su primer dirigente, Cuauhtémoc Cárdenas, casi le quita la presidencia al candidato del PRI en 1988. Gracias a que no tenía fuertes vínculos con los sindicatos más grandes (como sí los tenía el Partido del Trabajo [PT] en Brasil), no podía esperar a construir nuevos cuadros en todo el país, y tenía que ganar puestos de elección popular para sobrevivir como organización partidista. De esta forma, no nos sorprende la rápida aceptación del clientelismo del PRD, siendo que su base social natural eran las clases más pobres y trabajadoras y, por ende, más vulnerables a la oferta clientelar.

Sin embargo, el PAN era el partido de las clases medias, los empresarios, los católicos y ciertas regiones de México (Lawson y Klesner, 2003), que había sobrevivido décadas fuera del poder. La explicación de Hilgers (2008) no puede aplicarse al PAN en los estados de la república. Por ende, su cambio hacia las prácticas clientelares durante los primeros años de

la democracia es un caso *deviant*, o uno que no cabe dentro de la teoría de las bases sociales de partidos (Rogowski, 2004), y hay que encontrar otra forma de entender su vuelta al clientelismo.

El régimen autoritario priista no había permitido mucha participación independiente durante sus más de sesenta años en el poder en México, o en Aguascalientes. En cambio, la participación ciudadana constituía una pieza central de las promesas programáticas de los partidos de oposición. La idea, o esperanza de muchos estudiosos de gobierno municipal y sus efectos sobre los servicios públicos, es que, si un gobierno abría las puertas a la participación ciudadana (y no nada más a los más adinerados), podría mejorar la provisión de servicios, tales como agua pública, alumbrado, pavimentación y educación, entre otros. Con mejores servicios, la administración no tendría que utilizar la corrupción para mantenerse en el poder y, con una mayor eficiencia, el partido podría ganar elecciones dejando su ideología intacta, sin la necesidad del clientelismo (Cabrero, 2000; Herrera, 2017; Ward, 1998).

No obstante, tal como se vio en varios estados y municipios gobernados por el PAN, los políticos del estado y los municipios de Aguascalientes no lograron detener su propio declive hacia el clientelismo, porque se dieron cuenta de que podían utilizar el apoyo de las redes clientelares para competir en dos ámbitos: contra sus rivales del mismo partido para ganar la candidatura y frente a otros partidos para salir victoriosos en la elección general (Góngora Cervantes, 2013; Herrera, 2017; Langston y Castro Cornejo, 2023).

Este capítulo forma parte de un proyecto más amplio sobre los cambios en el clientelismo mexicano, desde la transición a la democracia hasta el final del sexenio de AMLO. En lugar de ofrecer un estudio comparativo exhaustivo de casos en que ambos partidos opositores, PAN y PRD, lograron evitar estrategias clientelares en sus gobiernos, se examina el inicio de este fenómeno en el PAN en el estado de Aguascalientes como un caso *deviant*, en donde el partido había ganado primero la capital en 1995 y luego la gubernatura en 1998. Se pondrá énfasis en cómo los panistas municipales y estatales utilizaban ciertos puestos de participación y ayuda social en la administración pública para fortalecer sus ambiciones políticas. Al visualizar la posibilidad de enfocarse en pequeños grupos de votantes o individuos en las zonas de mayor pobreza, muchos políticos panistas de Aguascalientes decidieron que mejorar la economía local o la provisión masiva de servicios municipales no iba a ser tan relevante para la victoria en las elecciones internas o generales *en el corto plazo*. Así, los políticos entrantes utilizaron las redes ya existentes de líderes locales y crearon otras para “bajar los recursos” a los habitantes de áreas que aún no gozaban de servicios urbanos, o en otras de mayor pobreza. Los políticos hidrocálidos empleaban los recursos públicos de varias agencias municipales y estatales, en particular de ayuda ciudadana, para fundear redes clientelares y activar redes vecinales.

En casi todos los demás estados y municipios grandes gobernados por el PAN entre 1989 y 2018, observamos historias parecidas: un primer intento de incluir y sacar provecho de la participación ciudadana en la toma de decisiones, para luego caer en la tentación de comprar apoyo a través de intercambio clientelista (Herrera, 2017). Hoy, Aguascalientes —gobierno municipal y estatal— es un ejemplo de las bondades del clientelismo bien organizado. Las entrevistas que realizamos demuestran que esta capacidad de aguantar el *tsunami* morenista en las elecciones locales y federales se debe en parte a las redes clientelares.

En las páginas que siguen, se revelan los pasos iniciales de los nuevos gobiernos de la transición democrática en el estado, para luego averiguar las decisiones, al principio muy

tentativas hacia el clientelismo, que después se juntaron para la configuración de gobiernos divididos entre zonas de patronaje y clientelismo, y agencias técnicas que no son tan infiltradas por este último.

TEORÍA

Nichter (2020) establece dos formas de clientelismo: la relacional (de largo aliento) y la electoral (compra de voto el día de la elección). En este trabajo, nos interesa más el primer tipo, construido con base en redes de líderes locales que trabajan a favor de sus vecinos para conectar sus necesidades con los recursos del gobierno estatal o municipal a cambio de votos. Sin embargo, a través de las entrevistas realizadas, hemos establecido que la compra de votos es por lo general responsabilidad de las activistas pagadas por el partido, no tanto de las redes locales,³ ya que estas últimas están construidas por políticos y líderes locales, muchas veces mujeres, que se mantienen con los recursos que provee un político, no tanto un partido.

Los tres factores contextuales que dan lugar al uso del clientelismo son las elecciones, que, aun cuando sean amañadas, pueden quitar y poner políticos de diferentes partidos, la pobreza severa y la falta de vigilancia judicial.

Para los políticos locales y estatales, construir y mantener redes clientelares es costoso, debido a que incluye pagar a las y los vecinos despensas, tinacos, calentadores solares, costales de cemento, zapatos escolares, entre muchos otros regalos. El tiempo dedicado para buscar a las y los líderes locales también es significativo. A la vez, la logística del clientelismo es complicada y cara, ya que abarca monitorear el desempeño de los y las líderes en sus tareas de contacto frecuente con los vecinos. Una alternativa viable sería invertir en infraestructura pública (agua, drenaje, luz, transporte público, patrullas), lo que produciría importantes mejoras a la población y su economía y seguridad (Oliveros, Weitz-Shapiro y Winters, 2023).

Después de la lucha por la democracia, los partidos de oposición deberían tener una importante ventaja sobre un partido hegemónico-autoritario (el hecho de que no es corrupto, que no utiliza formas clientelares de ganar elecciones y está a favor de que los ciudadanos hagan demandas que los políticos en puestos de elección popular tienen que cumplir) (para representación política, véase Fox [1994]).

A pesar de estos costos, y las ventajas implícitas de competir en contra del PRI por medio de vínculos programáticos, muchos políticos escogieron la movilización a través de clientelismo como una parte importante de su repertorio electoral (junto con campañas en redes sociales y medios tradicionales). ¿Por qué conviene a los candidatos y políticos pagar estos costos cuando podrían ofrecer programas de mejoramiento de servicios públicos o posibilidades económicas y educativas?⁴ Una respuesta viene del trabajo de Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2016), quienes argumentan que, en términos de ganancias electorales, la provisión de bienes públicos es más incierta que las del clientelismo. Esta idea encuentra eco en trabajos sobre la participación ciudadana en Aguascalientes, como el de Díaz Ruvalcaba

3. Las y los líderes de las redes locales son responsables de traer a sus votantes a la casilla, no de pagar por votos de personas aleatorias que esperan en la fila para votar.

4. González-Ocantos y Olivares (2019, p.5) definen a las políticas programáticas así: “En la política programática, un conjunto de reglas establece las condiciones dentro de las cuales los ciudadanos deberían recibir ciertos beneficios, y todos los ciudadanos que satisfacen estos requisitos recibirán el bien sin discreción alguna por parte del político [...] Lo más importante es que en la política programática, no hay ninguna expectativa de que los beneficiarios tendrían que reciprocitar con su voto”.

y Ávila González (2020, p.140), que escriben: “Lo anterior denota que la evaluación que las entrevistadas hacen de la actuación gubernamental está más ligada a los apoyos unipersonales que se reciben, que a las inversiones comunitarias de gran escala”.

El uso de clientelismo implica llegar a individuos y familias en su propio barrio. Sin embargo, con la instalación o la mejora constante de bienes que son para todos, el partido y sus políticos podrían ganar mucho más apoyo en términos numéricos. El problema es que los funcionarios públicos no pueden confiar en ganar estos votos porque los beneficios llegan a muchos que, por razones ideológicas, nunca van a votar a favor del partido en el poder; mientras que, si sus jefes de redes vecinales son activos, los bienes públicos entregados en forma privada (a algunos y no a otros) tienen una mayor constancia. A la vez, Keefer y Vlaicu (2008) sostienen que los votantes son quienes no tienen mucha confianza en la capacidad de los políticos sobre entregar los servicios públicos que prometieron en campaña.

Es notorio que los panistas en Aguascalientes (municipio y estado) intentaron construir, durante sus primeros periodos en el poder, canales de apoyo ciudadano con participación y bienes destinados para un amplio número de zonas marginales. Como escriben Oliveros, Weitz-Shapiro y Winters (2023, p.11), muchas de las inversiones públicas llevadas a cabo por parte de los gobiernos municipales podrían beneficiar a las personas de menores recursos, porque suelen vivir en lugares sin servicios de luz, agua y drenaje. Sin embargo, el problema es seguir con la participación regular, lo que los vecinos no pueden hacer. Quienes son más dedicadas son las personas intermediarias, que duran varios años apoyando a sus vecinos.

Los intermediarios en las comunidades también pueden sacar mayor provecho de las relaciones clientelares que a través de la inversión pública.⁵ Las y los líderes locales y políticos entran en relaciones de beneficio mutuo (aun con muchas tensiones) cuando construyen y pagan redes perdurables (Hagene, 2015; Langston y Castro Cornejo, 2023). Los y las intermediarias no tienen por qué cambiar de político, siempre y cuando siga ganando elecciones y puedan distribuir recursos. El acceso a políticos y funcionarios en la administración municipal o estatal es crucial para que los y las intermediarias sigan apoyando a los vecinos. Por parte del político, lo ideal es mantener un grupo de votantes para sus competencias, dentro y fuera del partido. Políticos de la misma filiación construyen y mantienen sus redes para poder competir dentro del partido, y luego ganar al rival en la contienda general.

LA HISTORIA DEL PAN

Muchos creen que el PAN es un partido que no depende del intercambio clientelar para ganar elecciones. Lo anterior, debido a que utilizaba la identificación partidista y las buenas campañas (y candidatos) para convencer a los mexicanos de las ventajas de una economía más abierta, de menor corrupción y más participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales (Reveles, 2004; Mizrahi, 1998; Loaeza, 1999; Wuhs, 2008). El PAN fue creado en 1939 como reacción contra las políticas más extremistas del entonces presidente de México Lázaro Cárdenas, en cuanto a la educación pública y la expropiación de varias empresas de petróleo extranjeras. Los líderes del partido abogaron a favor de mercados libres, menos interferencia del estado en la economía, así como más participación libre e individual de

5. Patronazgo es parte del intercambio clientelista, pero requiere más tiempo para establecer que las redes locales. Herrera escribe, “desde la perspectiva del alcalde, es mejor tener el control directo (sobre el agua de la ciudad), porque tiene uno 350 puestos que contratar” (2017, p. 494).

los ciudadanos en la democracia mexicana. Por décadas, el partido fue sobrerrepresentado en el Congreso federal y en los locales, debido a las reglas electorales de mayoría relativa en distritos uninominales. En 1977, en parte porque el PAN no nombró a un candidato a la presidencia en las elecciones de 1976, el régimen hegemónico introdujo una reforma de dos niveles de representación (*mixed-member majoritarian* [MMM]), la cual le permitió equiparar el porcentaje de curules con el porcentaje de votos.

Fue hasta la década de los ochenta que el PAN empezó a ganar puestos ejecutivos en los municipios y estados, gracias en parte al enojo de la ciudadanía con las múltiples crisis económicas de los gobiernos de José López Portillo (1976–1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988). En estados como Baja California, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato, los panistas permitieron entrar a la competencia a empresarios en municipios importantes y luego a las gobernaturas (Mizrahi, 2003). Con estas victorias, sobre todo en el norte del país, se dio un impulso a una mayor competencia electoral en otros estados y municipios antes de la derrota del PRI en la presidencia en 2000. Esta presión obligaba a los líderes del régimen priista a seguir reformando las leyes electorales (1990, 1993, 1994 y 1996) para hacer cada vez más justas las contiendas electorales, y así posibilitar más victorias de la oposición.

Los líderes de esta generación del PAN, quienes ya peleaban contra el PRI con posibilidades de derrotar al poder hegemónico, fueron de mucho peso en el partido. Si los empresarios, quienes alguna vez habían apoyado al PRI, fueron buenos candidatos para las presidencias municipales y los gobiernos estatales (Mizrahi, 1998), los dirigentes panistas en la ciudad de México eran legisladores e ideólogos muy capaces. Sin embargo, cada vez que el partido de centroderecha ganaba nuevos territorios, había más conflictos sobre las candidaturas y la forma de gobernar una vez en el cargo.

A comienzos del siglo XXI estos conflictos seguían, hasta que una generación de políticos “pragmáticos” reemplazaron a los panistas de la época de las luchas contra el PRI. El proceso tuvo lugar no nada más en la ciudad de México (en las más altas esferas del poder), sino también, con mayor rapidez, en los estados y municipios. Con la competencia electoral, y la menor importancia ideológica en las contiendas subnacionales, llegó a instalarse una nueva forma “pragmática” de hacer política, que incluía el clientelismo.

EL PRI EN AGUASCALIENTES ANTES DE LOS AÑOS NOVENTA

El PRI hegemónico gobernó el estado y el municipio de Aguascalientes entre 1929, con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), hasta 1995, cuando el PAN ganó por primera vez la capital, y luego, en 1998, al derrotar al PRI en la elección para gobernador. Aguascalientes había sido un estado con una predominancia agrícola y ganadera hasta la década de los sesenta del siglo XX, cuando el gobierno priista de Olivares Santana hizo un esfuerzo mayor en inversión a favor de los empresarios locales (Caldera Ortega, 2006). Esta coalición informal quitó al PAN una liga muy importante con los empresarios durante el periodo anterior al gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), como sí la tenían en otros estados del norte y el centro (Rodríguez González, 2008). Con esta alianza, el PRI tenía mayores recursos durante las campañas, y los empresarios ganaban algunos puestos de importancia, como la presidencia municipal de Aguascalientes, y oportunidades para hacer crecer sus negocios.

Con las crisis económicas de las décadas de los setenta y ochenta, y la decisión del gobierno de De la Madrid (1982–1988) de abrir mercados, cortar el gasto público y no proteger

a los sindicatos, los sectores del PRI empezaron a perder mucha fuerza en el régimen. En eso, las redes de intermediación vecinal se hicieron más importantes para la movilización electoral, en especial en las zonas de mayor pobreza.

En las décadas de los setenta y ochenta, otro cambio significativo empezó a afectar al gobierno municipal y estatal, como fue la migración hacia las afueras de la capital del estado, con miles de familias en busca de tierras, no para la agricultura, sino para construir sus hogares. Se compraban tierras irregulares de los ejidatarios, quienes no tenían escrituras por ser de propiedad social. Asimismo, antes de ser utilizadas para la siembra, tampoco tenían servicios públicos urbanos, tales como caminos pavimentados, escuelas, alumbrado público, agua y drenaje (Alonso, 2007, p.111).⁶

El surgimiento de nuevas comunidades en las periferias de la ciudad, sin servicios, abrió paso a una nueva generación de gestoras, líderes locales capaces de ir a visitar y pedir servicios para sus vecinos, ya sea al gobierno municipal o al PRI local (Alonso, 2007). En las décadas de los ochenta y principios de los noventa, estos liderazgos fueron ligados al PRI, simplemente porque los priistas controlaban los gobiernos locales y estatales, las dos fuentes de dinero, y recursos para construir infraestructura y mecanismos para darles escrituras para los terrenos.

Un exdirigente priista, allá por la década de los noventa, explicó en entrevista cómo encontraba nuevos líderes en los barrios más vulnerables para ser parte de las redes de administración priista. En sus visitas por los municipios, el dirigente conocía a varios vecinos que apoyaban al PRI. Durante estos eventos, la gente le contaba sus problemas y necesidades, y él buscaba soluciones en la medida de sus posibilidades (el PRI aún controlaba el municipio y el estado). Con ello, lograba dos cometidos: distribuía recursos a lugares difíciles de acceder, e identificaba a líderes naturales que luego invitaba a formar redes de intermediarios en apoyo del partido. Sin embargo, una vez que el PRI empezó a perder elecciones en el estado, los líderes cambiaron su afiliación informal partidista para apoyar a políticos del PAN y el PRD (Alonso, 2007). Para seguir sus relaciones con la administración municipal, los *brokers* buscaban políticos panistas para seguir en contacto con la fuente de recursos.

Estas redes fueron uno de los vínculos importantes entre los grupos de escasos recursos y el gobierno y régimen priista. No pasaron por los sindicatos típicos de la Conferencia de Trabajadores de México (CTM) o la Confederación Nacional de Campesinos (CNC). Los gobiernos subnacionales priistas solían ser lentos en sus respuestas a los grupos de vecinos, y hubo constantes intentos de conseguir los bienes requeridos. Los líderes fueron exitosos gracias a su experiencia previa de trabajar con quienes servían en los gobiernos del estado y municipales. Como lo describe Cabrero y Díaz (2012, p.87): “Fue así como la naturaleza autoritaria de la vida política local restó significado y riqueza a la acción política de la sociedad civil y como ésta se desarrolló fundamentalmente de manera reactiva, de cara a problemas de dotación de servicios, a partir de demandas muy concretas”.

Con los recursos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), del presidente Carlos Salinas de Gortari, muchos grupos de personas vulnerables recibían dinero para el mejoramiento de sus comunidades, canchas deportivas, alumbrado público, drenaje, etc. Una parte importante del diseño de este programa fue la organización vecinal en las comunidades, que

6. La población de Aguascalientes subió de 450 mil, en 1990, a 600 mil, en 2000 (Torregrosa, Saavedra y Kloster, 2005). En 2022, el estado tenía 1'425,600 habitantes, casi 950 mil viviendo en la capital.

iban a recibir los recursos y participaban en las decisiones sobre las prioridades y en proveer la mano de obra (Cabrerero y Díaz, 2012). Acedo (1995), sobre la posibilidad de crear nuevos grupos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, relata que fueron redes de poder electoral para políticos en el PRI, quienes las utilizaron como nodos de distribución clientelar. Así que, los pequeños grupos con fines clientelares en las diversas colonias de todo el país tomaron un lugar prominente en el declive de los sectores del PRI.

Este impulso del PRI nacional en Aguascalientes iba a menguar en la década de los noventa gracias a la llegada del PAN, primero a la presidencia municipal (1996–1998) y luego a la gubernatura (1998). El PAN, ya aliado con los empresarios, estableció un bipartidismo con el PRI durante los siguientes quince años (Bassols Ricárdez, 2000). La competencia con el PRI y la disputa interna en el PAN produjeron importantes cambios en el PAN a nivel municipal y estatal, junto con las administraciones que emanaban de sus filas. Al llegar al gobierno municipal, muchos panistas querían construir bases sólidas de participación ciudadana a través de comités de colonos. Desde luego, varias de estas organizaciones ya existían gracias a los esfuerzos de las vecinas en las colonias nuevas y otras ya tradicionales de la ciudad. El PRI seguía con varias redes después de las primeras derrotas, pero, poco a poco, el PAN municipal y estatal logró establecer nuevas redes y convencer a las líderes, quienes trabajaban por el PRI, para cambiarse a las redes panistas.

EL CAMBIO DEL PAN AL CLIENTELISMO

Hubo unos años, entre 1997 y 2004, en los que los políticos panistas de Aguascalientes no utilizaron redes clientelares ni recursos públicos para una distribución a particulares, tampoco puestos públicos de servicio social como plataformas para competir electoralmente. Este periodo es interesante, ya que el trabajo político de los gobiernos subnacionales se encaminó a la participación social de grupos organizados de la sociedad civil en diferentes temas, tales como el agua, la vivienda, los programas sociales y la urbanización de servicios públicos de zonas marginales. La Secretaría de Desarrollo Social de la capital de Aguascalientes llegó a ser una plataforma para competir para puestos de elección popular, y las redes, que ya existían, poco a poco cambiaron de giro —de aumentar la participación ciudadana, a pedir dádivas a cambio de votos.

Aun en un sistema sin posibilidades de reelección consecutiva (para la gubernatura aún no hay reelección), era importante ganar una elección para una ciudad capital. Primero, por los recursos garantizados que venían de la federación gracias a las reformas del entonces presidente Ernesto Zedillo (1994–2000), así como una plataforma de carrera política que podía terminar en la gubernatura, antes, por una diputación local o federal, y luego por una senaduría. Desde las reformas descentralizadoras de De la Madrid en los años ochenta, pasando por las de Zedillo a finales de los noventa, los municipios ganaron mayor importancia como instancias de gobierno y participación ciudadana. Son el ámbito de gobierno responsable de atender las necesidades más básicas de una población, incluyendo los servicios públicos (Ziccardi, 2004).

Las administraciones panistas en el municipio de Aguascalientes llevaron a cabo diversas acciones para construir un vínculo más fuerte con la población, el cual seguía activo en épocas no electorales. Construyeron sus propias redes y empezaron a trabajar con otras organizaciones de la sociedad civil, como el Consejo Ciudadano de Buen Gobierno, para monitorear y guiar las acciones de los gobiernos locales (Medrano Escobedo y Quiroz Gutiérrez,

s.f.). El gobierno panista ha llegado a ser más restrictivo en exigir que sus líderes locales apoyen solo a candidatos del mismo partido.⁷ La capacidad de sancionar a los intermediarios es importante para controlar solo la distribución de los que apoyan al partido. Finalmente, dotaban de mayores recursos y presencia a la Secretaría de Desarrollo Social municipal para que hubiera una ventana única para los grupos.⁸ Es importante destacar que los recursos municipales para proyectos ciudadanos venían de la federación a través de los fondos para el desarrollo municipal (Medrano Escobedo y Quiroz Gutiérrez s.f.).

Los grupos formados en el PAN local empezaron a crear sus propias redes que respondían a sus candidatos o pre-candidatos, y no al partido en su conjunto. Por eso, no es del todo correcto hablar de redes panistas en Aguascalientes. Cada político fuerte creó un grupo de apoyo, que luego tenía enlaces con sus líderes vecinales, quienes se han ido acercando y han apoyado por años. Con el paso de tiempo, crecieron las facciones dentro del partido en Aguascalientes. Dichos liderazgos permanecían en el tiempo y ayudaban a ciertos políticos panistas más jóvenes a llegar a puestos de elección pública en el estado. Los grupos de apoyo permitieron la llegada del estilo pragmático de lidiar con los menos favorecidos y los más ricos.

En su trabajo con las redes y los vecinos, los políticos hidrocálidos vieron la posibilidad de utilizar a estas como un activo político. Durante esa época, el PRI y el PAN competían por votos en términos de logros gubernamentales como redes clientelares. Sin embargo, con un mayor número de victorias electorales, los líderes de las redes vecinales de gestión iban acercándose a los panistas. Góngora Cervantes (2006, p.22) escribe: “A la vez que el PAN iba adquiriendo fortaleza electoral, los comités de colonos se alineaban más con éste, pues era mucho más sencillo establecer contacto con los funcionarios públicos pertenecientes a dicho partido y obtener resultados”.

Ahora bien, la falta de identidad de partido no por fuerza terminó con el clientelismo, ni con los liderazgos tradicionales, “pues la lógica del intercambio y la mediación resulta favorecida por los procesos de urbanización de las ciudades y la lucha permanente por la provisión de bienes y servicios” (Cabrero y Díaz, 2012, p.94).

EL PAN EN AGUASCALIENTES HOY

En la actualidad, los políticos del PAN no actúan de forma sustancialmente diferente a sus contrapartes de Morena, PRI o PRD en otras capitales y estados del país. Hay múltiples similitudes, entre ellas, las redes clientelares creadas desde el poder por políticos de uno u otro partido, que logran sobrevivir en el tiempo. A pesar de esta realidad, las y los funcionarios panistas siguen pagando a los líderes vecinales. Lo anterior, para Díaz Ruvalcaba y Ávila González (2020, p.144), “Se interpreta como una vieja práctica que se ha querido erradicar, pero persiste, y cualquier partido sentado en la silla del poder vuelve a caer en el clientelismo político, generando por un lado un proceso de inclusión diferenciado entre los activistas, los intermediarios y los líderes de los partidos políticos”.

Asimismo, con el paso de los sexenios en el poder, el PAN convirtió al estado de Aguascalientes en un bastión nacional. Ganar varias elecciones permitió la entrada al patronazgo (o

7. Entrevista en Aguascalientes con un funcionario del gobierno estatal, 15 de diciembre de 2023.

8. “Así también, cuando la Dirección de Desarrollo Social cambia a Secretaría, se contrató toda una plantilla nueva de personal, especialmente para el área de atención a comités de colonos (Promoción comunitaria), que tuvo que ‘comenzar de cero’: armar planes de trabajo, programas, reglamentos, manuales de procedimiento y organización, etcétera” (Góngora Cervantes, 2009, p.12).

el intercambio de puestos administrativos de bajo nivel a cambio del apoyo electoral), que ha vuelto a ser una forma de mantener la lealtad de los y las operadoras a ciertos políticos y al partido en el poder. Los políticos utilizan los puestos de la administración municipal y estatal para establecer relaciones cercanas y duraderas con sus operadores (Díaz Ruvalcaba y Ávila González 2020).

Con algunas victorias en las elecciones subnacionales y de diputaciones locales, el PRI logró mantener su viabilidad hasta el final del sexenio de su último gobernador: Carlos Lozano (2010–2016). Con la derrota del candidato priista en las elecciones de 2016, tanto a nivel estatal como en varias contiendas municipales, el PRI ya no goza de mucha fuerza en el estado. Hoy, la oposición más seria es Morena. Por ejemplo, en la elección de presidente municipal de la capital en 2021, el candidato del PAN ganó, seguido por Morena y luego del PRI.

Hasta ahora, el PAN en Aguascalientes ha logrado parar el *tsunami* guinda, al sumar el patronazgo⁹ al esfuerzo del clientelismo vecinal. A veces estos líderes logran puestos burocráticos, y otras veces solo trabajan por honorarios. Este fenómeno del trabajador político tiene fuerza en las secretarías más sociales, y menos en las áreas técnicas de la administración.

En una entrevista con una operadora (una persona que logra juntar a varias intermediarias) que ha trabajado por veinte años como intermediaria y luego operadora,¹⁰ encontramos que ha sido capaz de colocar a cuarenta de sus familiares y aliados en puestos del gobierno estatal.¹¹ Sin embargo, la rotación de hasta 50% de los empleados de las administraciones municipales y estatales después de una elección quita experiencia y capacidad a los gobiernos. Personas de mayor capacidad se quejan de que las y los trabajadores políticos se quedan a disposición de su jefe o jefa fuera de la burocracia, y que su primera responsabilidad en calle a favor del gobierno, o en tiempos de campaña, sea apoyar al candidato. También, si el jefe o la jefa requiere trabajo después del horario formal, es prácticamente imposible rechazar la orden. Es decir, aunque alguien no sea un político de la administración, el mandato les llega, con sanciones explícitas de perder el empleo.

Hoy, los gobiernos panistas en Aguascalientes son más clientelistas y están más involucrados con el patronazgo de lo que fueron en sus primeros años en el poder. Como un funcionario declara: “Si hubiera un servicio civil en la burocracia, entonces, no podrían colocar todos los aliados quienes les ayudaron en las campañas. Entonces, ¿cómo van a seguir movilizándolo a los votantes?”.¹² Hay quejas entre la élite de funcionarios panistas y líderes sobre la necesidad de mantener la compra de votos: “Hoy día, los ciudadanos son más exigentes, en parte porque el Internet ha magnificado su habilidad de comunicarse, o por lo menos quejarse con los burócratas o funcionarios [...] ¿Hasta cuándo vamos a pagar? El presupuesto no va a durar para siempre. El gobierno debería ayudar a desarrollar sus habilidades, no pagarlos con dádivas”.¹³ Sin embargo, con la amenaza morenista cada vez más cerca, no parece que

9. Definimos patronazgo como el intercambio de puestos de bajo nivel y menor remuneración de los líderes vecinales y operadores por su apoyo político durante el término del gobierno, dentro y fuera de las campañas.

10. Entrevista con Gloria, Joy Langston y Pablo Morales, 9 de diciembre de 2023, Aguascalientes. Esta mujer formó una asociación civil con ayuda de una líder priista local y, gracias a ello, puede recibir recursos de agencias gubernamentales y empresas privadas.

11. Gloria ha trabajado por veinte años haciendo gestiones en diversas colonias, y es notable su habilidad para reunir varios actores y ayudar a sus vecinos. En la actualidad, es operadora porque tiene a varias líderes vecinales trabajando en su grupo. Ella ha traído doctores, dentistas y maestras a la colonia para apoyar a sus vecinos. Asimismo, puede ayudar a su gente con multas o infracciones. Ella y su grupo bajan despensas cada 45 días. Su contacto más cercano es con la gobernadora, pero también trabajó con el gobernador priista Carlos Lozano. Gracias a sus capacidades, y al tamaño de su grupo, toda su gente —40, según ella— trabaja en el gobierno del estado.

12. Entrevista con un funcionario del gobierno estatal en Aguascalientes, 15 de diciembre de 2023.

13. Entrevista con un funcionario del gobierno estatal en Aguascalientes, 15 de diciembre de 2023.

en el futuro cercano las y los líderes del PAN en Aguascalientes estén dispuestos a dejar el intercambio de regalos y programas sociales a cambio de votos.

CONCLUSIONES

A pesar de intentar fortalecer sus vínculos con las y los ciudadanos a través de programas de participación social en el gobierno municipal y estatal a finales de la década de los noventa del siglo XX y principios del XXI, las y los funcionarios del PAN se convencieron, uno por uno, de las bondades de utilizar los comités, las asociaciones y otros grupos de residentes como un canal de intercambio de ayuda clientelar para asegurar votos. La capacidad de garantizar un número de votos hizo más fácil ganar elecciones cada tres o seis años.

El problema con las redes clientelares es que después los vecinos con necesidades reclaman estas dádivas y ayudas de manera continua y, si los políticos quieren ofrecer programas para mejorar el transporte, la vivienda y la educación, van a seguir ofreciendo bienes públicos de forma privada. El PAN en Aguascalientes ya está instalado por encima de una mezcla de gobierno que apoya a los empresarios locales e internacionales, así como a las redes clientelares, sin perder de vista los efectos nocivos del patronazgo y la campaña continua con el trabajo de los burócratas.

REFERENCIAS

- Acedo, B. (1995). *Solidaridad en conflicto: el funcionamiento del Pronasol en los municipios gobernados por la oposición*. Nuevo Horizonte.
- Alonso González, C. (2007). *Liderazgos de mujeres en sectores urbanos populares en la ciudad de Aguascalientes* [Tesis de maestría. CIESAS, México].
- Auyero, J. (2000). *Poor people's politics. Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.
- Baca Morales, A. (2006). El PRI en Aguascalientes en los años 90. División interna y fin de la hegemonía. En V.M. Muñoz Patraca (Coord.), *Partido Revolucionario Institucional 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico*. (pp. 111-128). Siglo XXI; UNAM.
- Bassols Ricárdez, M. (2000). El PAN en Aguascalientes. Privatización, alternancia y conflicto. En *Ciudadanía, poder político y gobierno*. (pp. 15-25). Red Nacional de Investigación Urbana.
- Bassols Ricárdez, M., y Arzaluz Solano, S. (1996). Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas. *Frontera Norte*, 8(16).
- Cabrero, E. (2000). Mexican local governance in transition. *American Review of Public Administration*, 30(4), 374-388.
- Cabrero, E., y Díaz, A. (2012). La acción local en periferias urbanas marginadas de México: ¿nuevas o viejas institucionalidades? *Gestión y Política Pública*, 21, 83-129.
- Caldera Ortega, A.R. (2006). *Instituciones y reforma electoral: un repaso a las bases institucionales del cambio político en Aguascalientes. 1947-2004*. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.
- Carrillo Huerta, M.M. (2006). El clientelismo y la orientación del voto en la alternancia: el caso de los municipios de México (1989-1997). *El Cotidiano*, 21(138), 7-16.

- Cleary, M. (2007). Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 51(2), 283–299.
- Cobilt Cruz, E. (2011). Entre la ruptura y la negociación: el Partido de la Revolución Democrática y los intermediarios políticos en las elecciones locales de 2009. Un estudio de caso. *Revista de Investigación Social*, 8(12).
- Combes, Helene. (2011). ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos*, (36), mayo–agosto 2011, 13–32.
- Cornejo, R.C., y Langston, J. (2023). Anti-democratic attitudes, the winner-loser gap, and the rise of the left in Mexico. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 12(2), 179–202.
- De la Torre Alcocer, J. (2005). Democracia y participación ciudadana. En D. Gutiérrez Castorena, R. Medina Toro, y A. Reyes Velázquez (Coords.), *Alternancia y transición democrática: la experiencia de Aguascalientes*. Senado de la República; Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Díaz-Cayeros, A., Estévez, F., y Magaloni, B. (2016). *The political logic of poverty relief: Electoral strategies and social policy in Mexico*. Cambridge University Press.
- Díaz Ruvalcaba, S.E., y Ávila González, C. (2020). Factores que intervienen para elevar la calidad de vida de las jefas de familia, a través de la participación ciudadana y la educación social en el fraccionamiento Villa de Nuestra Señora de la Asunción de Aguascalientes. *Ixaya*, 1, 121–149.
- Fox, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, 46(2), 151–184.
- Góngora Cervantes, V. (2007). *Participación ciudadana como política pública del gobierno municipal de Aguascalientes (1995–2007): una política pública de participación ciudadana. Los comités de colonos del municipio de Aguascalientes*. [Tesis de maestría. UAM-Iztapalapa].
- González-Ocantos, E., y Olivares, V. (2019). Clientelism in Latin American politics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1677>
- Hagene, T. (2014). Political clientelism in Mexico: Bridging the gap between citizens and the state. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 139–162.
- Herrera, V. (2017). From participatory promises to partisan capture: Local democratic transitions and Mexican water politics. *Comparative Politics*, 49(4), 479–499.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289–310.
- Hilgers, T. (2008). Causes and consequences of political clientelism: Mexico's PRD in comparative perspective. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 123–153.
- Inegi. (s.f.). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/#datos_abiertos
- Keefer, P., y Vlaicu, R. (2008). Democracy, credibility, and clientelism. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 24(2), 371–406.
- Kitschelt, H., y S. Wilkinson (Eds.). (2007). Citizen-politician linkages: An introduction. En *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- Langston, J., y Castro Cornejo, R. (2023). Why do clientelist brokers go rogue? Parties, politicians, and intermediaries in Mexico. *Perspectives on Politics*, 21(1), 43–58.
- Lawson, C., y Greene, K. (2014). Making clientelism work: How norms of reciprocity increase voter compliance, *Comparative Politics*, 47(1), 61–77.

- Lawson, C., y Klesner, J.L. (2003). Political reform, electoral participation, and the campaign of 2000. En J.I. Domínguez y C.H. Lawson (Eds.), *Mexico's pivotal democratic election: Candidates, voters, and the presidential campaign*. (pp. 67-87). Center of US-Mexican Studies at the University of California.
- Lemarchand, R., y Legg, K. (1981). Political clientelism and development: A preliminary analysis. *Comparative Politics*, 4(2), 149-178.
- Loaeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional. La larga marcha 1939-1994*. FCE.
- Magaloni, B., Díaz-Cayeros, A., y Estévez, F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico. En H. Kitschelt y S. Wilkinson (Eds.), *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. (pp. 182-205). Cambridge University Press.
- Medrano Escobedo, J., y Quiroz Gutiérrez, J. (s.f.). Experiencias y retos de la participación ciudadana. <https://es.scribd.com/document/869079751/Medrano-Quiroz-Consejo-Ciudadano>
- Mizrahi, Y. (1998). Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua. Ponencia presentada en la *XXI Conferencia de la Latin American Studies Association*.
- Mizrahi, Y. (2003). *From martyrdom to power: The Partido Acción Nacional in Mexico*. University of Notre Dame Press.
- Oliveros, V., Weitz-Shapiro, R., y Winters, M.S. (2023). Credit claiming by labeling. *Comparative Political Studies*, 56(13), 2099-2127.
- Olney, P. (2018). *Local Mexico: Democratic transitions in an authoritarian context*. Boulder; First Forum Press; Lynne Reinner.
- Ortega, A.R.C., y Rodríguez, A.R. (s.f.). *Administración pública y política en Aguascalientes durante el siglo XX*.
- Ortega Vázquez, D.O. (2016). La relación del Partido Acción Nacional con el catolicismo en el siglo XX y su desempeño electoral en Aguascalientes: un análisis del municipio de El Llano 1995-2016. *Horizonte Histórico*, (13). <https://revistas.uaa.mx/horizontehistorico/article/view/1464>
- Pardo, M.C. (1996). La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático? En M. Merino (Coord.), *Gobierno local y participación social*. El Colegio de México.
- Reveles Vásquez, F. (2002). *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*. Gernika; UNAM.
- Rodríguez González, J.A. (2002). *Geografía electoral del estado de Aguascalientes en los procesos electorales para las presidencias municipales (1950-2001)*. [Tesis de maestría. Universidad Autónoma de Aguascalientes].
- Rodríguez González, J.A. (2008). Activismo político de los empresarios: Aguascalientes, un estudio de caso. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 4(2), 85-124.
- Rogowski, R. (2004). How inference in the social (but not the physical) sciences neglects theoretical anomaly. En H.E. Brady y D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. (pp. 76-83). Rowman and Littlefield.
- Stokes, S. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-25.

- Torregrosa, M.L., Saavedra, F., y Kloster, K. (2005). Posibilidades y limitaciones de la participación privada en la prestación de servicios de agua y saneamiento: el caso de Aguascalientes, México. *Cuadernos del Cendes*, 22(59).
- Ward, P.M. (1998). De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México. *Política y Gobierno*, 5(1), 95-133.
- Wuhs, S. (2008). *Savage democracy. Institutional change and party development in Mexico*. Pennsylvania State University Press.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. IIS-UNAM; Instituto Nacional de Desarrollo Social; Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.