

# Economía extractiva en una alcaldía de la Ciudad de México

*Extractive economy in a local government of Mexico City*

HÉCTOR TEJERA GAONA Y EMANUEL RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ

Recibido: 8 de abril de 2021

Aceptado: 1 de julio de 2022

**Resumen:** Este artículo analiza la estrategia empleada por una facción para mantener el control político y administrativo de un gobierno local en la Ciudad de México, mediante prácticas que se han agrupado bajo el término economía extractiva de la gestión pública, las cuales sustentan el enriquecimiento personal y la formación y consolidación de redes territoriales de corte clientelar. Mediante la combinación de investigación etnográfica, seguimiento hemerográfico y análisis geoestadístico del comportamiento electoral de la alcaldía en la última década, se explora cómo se configura este gobierno local en un contexto de pugna entre facciones políticas y alta competencia electoral.

**Palabras clave:** economía extractiva, gobierno local, redes políticas, facciones políticas, competitividad electoral, Ciudad de México.

**Abstract:** This article analyzes the strategy used by a faction to maintain political and administrative control in a local government in Mexico City. This strategy includes practices that we group under the term extractive economy of public management. Such practices promote personal enrichment and the formation and consolidation of territorial clientelistic networks. Combining ethnographic research, newspaper monitoring and geostatistical analysis of electoral behavior in that local jurisdiction during the last decade, the article investigates how this local government is configured in the context of a conflict between political factions and high electoral competitiveness.

**Keywords:** extractive economy, local government, political networks, political factions, electoral competitiveness, Mexico City.

En este artículo se aborda cómo la economía extractiva de la gestión pública permite el enriquecimiento económico y el fortalecimiento político de una facción política<sup>1</sup> que controla una alcaldía en la Ciudad de México.<sup>2</sup> Se analiza cómo se reorganiza informalmente la administración para expoliar recursos financieros y normativos; las estrategias para transformarlos en patrimonio personal y en capital político para la consolidación de redes territoriales<sup>3</sup> y adhesiones vecinales con expresión electoral en los comicios locales, y cómo el acuerdo entre las administraciones entrante y saliente garantiza la persistencia de la facción, aun cuando sus integrantes dejen sus cargos formales por reemplazo de gobierno. Todo lo anterior retroalimenta los flujos que integran dicha economía. Finalmente, se exponen algunas causas por las cuales el grupo político dominante se ha debilitado en la alcaldía estudiada.

Se define a la economía extractiva de la gestión pública como el proceso de capitalización de los puestos gubernamentales, mediante el cual los integrantes de una facción reorganizan la administración pública para enriquecerse y, a la vez, fortalecer adhesiones y redes clientelares convirtiéndolas en apoyo político. Estas redes se sustentan en lazos interpersonales duraderos (Stokes, 2007; Szwarcberg, 2015; Moya y Paillama, 2017; Ortiz de Rozas, 2017; Combes, 2011; Hilgers, 2008) que se emplean electoralmente para impulsar su permanencia al frente de un gobierno local y apuntalar su aspiración de ascenso político. Se recurre al término economía extractiva para subrayar el carácter depredador de las prácticas empleadas para capitalizar la administración de un gobierno local, siguiendo la reflexión de que “la economía extractiva tradicionalmente (deja) devastación y

---

1 Retomamos la noción general de Belloni y Beller (1996), quienes definen a la facción como un grupo con influencia en el ámbito de otro más amplio, en el cual compiten para incrementar su poder. Las facciones pueden autodenominarse “corrientes”, ya que el término sociológico es considerado por sus integrantes como una connotación crítica o despectiva.

2 A partir de la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México de 2017, las delegaciones políticas se transformaron en alcaldías, con mayores responsabilidades financieras y de atención pública (artículos del 53 al 56). En beneficio de la precisión temporal, se habla de las primeras para referirse a los gobiernos locales antes de las elecciones de 2018, y de las segundas, a partir de la toma de posesión de los alcaldes a finales de ese año.

3 En términos similares a los que propone Auyero (2001: 100), las redes son conjuntos de individuos o grupos que entablan conexiones regulares. Algunos de ellos pertenecen a una facción política o se desempeñan como funcionarios públicos y ejercen intermediación entre dicho grupo y el gobierno.

saqueo en los entornos sobre los cuales ejerce su actividad” (Angulo, 2010: 64); se emplea usualmente para designar actividades como la minería privada y multinacional en el contexto neoliberal (Teubal y Palmisano, 2013; Azamar y Ponce, 2014). La diferenciamos de la corrupción debido a que, si bien comparten la generación de capital económico, el enriquecimiento personal sustrae los recursos obtenidos del flujo económico-político que consolida el control de una facción partidaria sobre un espacio de gobierno.

Existen contradicciones y contrastes en el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 1997 a 2018 en la Ciudad de México. Además de los avances sociales generales que dicho partido impulsa, algunas facciones políticas emplearon todos los recursos disponibles en las administraciones delegacionales (ahora alcaldías) para lucrar y fortalecerse políticamente; destaca, desde 2009, el gobierno local de Coyoacán.<sup>4</sup> Se ha estudiado éste porque en la última década evidencia prácticas asociadas con la economía extractiva, algunas de las cuales afloran claramente en la confrontación con el partido Movimiento de Renovación Nacional (Morena) a partir de 2015 y el gobierno central de la Ciudad de México al ganar este partido la jefatura de gobierno en 2018. La intensa competencia electoral entre partidos y facciones en Coyoacán, a causa de sus particularidades sociodemográficas (que se describen más adelante), propicia el empleo abierto y sostenido de recursos públicos para fortalecer redes y ganar el favor de los vecinos en colonias densamente pobladas y con menor Índice de Desarrollo Social (IDS); los conflictos entre la administración local y los vecinos por el deterioro del espacio público son frecuentes; la presencia de los principales integrantes de esta facción en los medios masivos de comunicación por escándalos de corrupción es constante; se recurre sistemática y abiertamente a la violencia para obstaculizar el

---

4 En otro momento (Tejera Gaona y Castañeda, 2017) se ha abordado el caso de Iztapalapa, que de 2000 a 2009 fue controlado por los líderes de la facción Nueva Izquierda, quienes se mantuvieron en la administración delegacional combinando estrategias clientelares con cambios organizativos. Como sostenía un entrevistado: “Direccionaron recursos calculando qué cantidades habían de mandarse a cada colonia o zona específica: por ejemplo, el cálculo de que 100 despensas dan 70 votos; mejorarles el quiosco de la colonia brinda 30; hacer dos grupos de adultos mayores, 50 más [...]. En la segunda, la cuestión organizativa, la estructura administrativa, y todos los funcionarios se pusieron a trabajar con el mismo propósito: facilitar todo lo posible el funcionamiento del esquema clientelar. Incluso se hicieron adecuaciones administrativas con ese propósito” (entrevista con dirigente del Frente Popular Francisco Villa, junio de 2013).

proselitismo electoral; se evidencian agrias controversias entre el gobierno central y la facción que controla la alcaldía, que se condensan en el número de denuncias de contraloría en contra de las prácticas de la administración local; el desgaste causado por la confrontación entre el grupo que controla la alcaldía se manifiesta en el cambio de las adhesiones de las redes político-territoriales del PRD hacia Morena. Todas estas particularidades se entrelazan en el desarrollo de este artículo.

La información obtenida proviene de entrevistas a profundidad a vecinos y funcionarios electorales locales;<sup>5</sup> la integración de una base de datos hemerográfica sobre el desempeño de la administración del gobierno local y su empleo electoral de recursos públicos;<sup>6</sup> el comportamiento político de los liderazgos locales en el periodo de 2009 a 2019 en la alcaldía Coyoacán, y un análisis geoestadístico por conglomerados (*clusters*) de los resultados de los comicios en las secciones electorales de Coyoacán de 2009 a 2018, el cual se ha correlacionado con el IDS y la información etnográfica sobre la acción de la alcaldía para atender las demandas de las redes político-territoriales.<sup>7</sup>

### **LA CIMENTACIÓN DEL PODER POLÍTICO-ELECTORAL: LOS TERRITORIOS CLIENTELARES EN COYOACÁN**

En 2009 irrumpen en la escena política los líderes de la facción que tomará el control de Coyoacán, y logran ser designados a puestos legislativos. Estos cargos les permiten establecer “acuerdos” con las organizaciones territoriales ubicadas en los espacios electoralmente importantes de dicha delegación: Los Pedregales y Los Culhuacanes. En ese año la elección interna del PRD para definir al candidato a jefe delegacional es conflictiva, ya que un grupo

5 Estamos en deuda con Edmundo Jacobo Molina, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, por su apoyo para acceder a las juntas distritales ubicadas en el territorio de la alcaldía Coyoacán y entrevistar a varios de sus integrantes. Los testimonios obtenidos durante la investigación se manejan bajo el principio de anonimato, como lo establecen los códigos de ética del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales de México y la Asociación de Antropología Americana. En el caso de los personajes públicos aludidos en los testimonios y en las fuentes hemerográficas, hacemos las referencias indispensables.

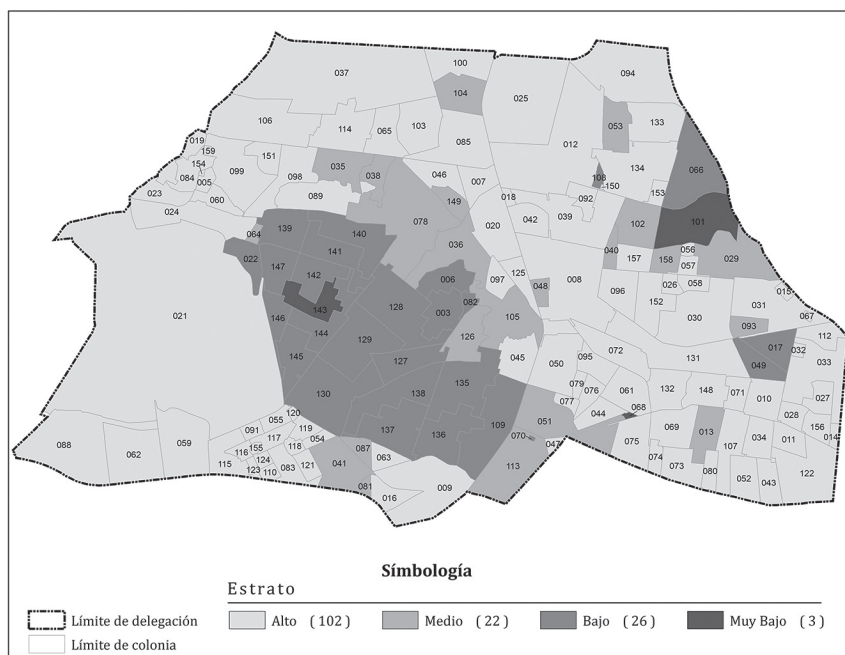
6 Por supuesto, la retórica de los medios de comunicación, en este caso de la información hemerográfica, está presente y se encuentra plagada de representaciones morales y adjetivaciones. Al mismo tiempo, es espacio de conocimiento sobre acontecimientos particulares (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015). Por lo anterior dicha información fue contrastada, en la medida de lo posible, entre diversos medios.

7 Agradecemos ampliamente al doctor Jaime Ramírez Muñoz y al Centro de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México por la elaboración de los mapas que se incluyen en este artículo.

vinculado con Nueva Izquierda (NI) incinera varias urnas. En consecuencia, la nominación de los candidatos termina negociándose entre líderes partidarios. Las dos facciones con influencia territorial en Coyoacán en ese entonces, NI e Izquierda Democrática Nacional (IDN), pactan quién será el aspirante a la delegación y el no favorecido se disciplina argumentando “el bien del partido”, aceptando una candidatura a diputado federal y una diputación local para uno de sus allegados (Pérez, 2009). El líder de los “resignados” encabeza la facción que controla el gobierno local a partir de 2012.

En otros estudios (Tejera Gaona y Rodríguez, 2015; Tejera Gaona, 2015), se ha mostrado que el dominio político de un territorio, particularmente con IDS bajo y muy bajo, se sustenta en alcanzar “acuerdos” con las organizaciones políticas que controlan la mayoría de sus votantes; en este caso, ese proceso se observa en dos zonas: Los Pedregales y Los Culhuacanes, donde la intermediación política está impulsada por las necesidades que rebasan las capacidades de interacción comunitaria y organización intervecinal de sus habitantes.

Mapa 1  
Índice de Desarrollo Social por colonia, Coyoacán, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en los Índices de Desarrollo Social de Evalúa-DF, 2010.

LISTA DE COLONIAS DE COYOACÁN					
003	AJUSCO HUAYAMILPAS	024	COPILCO UNIVERSIDAD	044	EL PARQUE DE COYOACÁN (FRACC)
005	ALTILLO (COND ALTILLO UNIVERSIDAD)	025	COUNTRY CLUB	045	EL RELOJ
006	AMPLIACION CANDELARIA	026	CROC CULHUACÁN SECC 6 (U HAB)	046	EL ROSEDAL I
007	ATLÁNTIDA	027	CTM IX CULHUACÁN ZONA 29-30 (U HAB)	047	EL VERGEL DE COYOACÁN (U HAB)
008	AVANTE	028	CTM IXA CULHUACÁN (U HAB)	048	EMILIANO ZAPATA
009	BOSQUES DE TETLAMEYA	029	CTM V CULHUACÁN (U HAB)	049	EMILIANO ZAPATA (U HAB)
010	CAFETALES I (RDCIAL)	030	CTM VI CULHUACÁN (U HAB)	050	ESPARTACO
011	CAFETALES II (RDCIAL)	031	CTM VII CULHUACÁN (U HAB)	051	EX HACIENDA COAPA
012	CAMPESTRE CHURUBUSCO	032	CTM VIIA CULHUACÁN (U HAB)	052	HACIENDAS DE COYOACÁN (FRACC)
013	CAMPESTRE COYOACÁN (FRACC)	033	CTM VIII CULHUACÁN (U HAB)	053	HERMOSILLO
014	CANAL NACIONAL (U HAB)	034	CTM X CULHUACÁN (U HAB)	054	IMÁN
015	CANAL NACIONAL 260 (U HAB)	035	CUADRANTE DE SAN FRANCISCO	055	IMÁN 580 (U HAB)
016	CANTIL DEL PEDREGAL	036	DE LA CANDELARIA (PBLO)	056	INFONAVIT CULHUACÁN ZONA 1 (U HAB)
017	CARMEN SERDÁN	037	DEL CARMEN	057	INFONAVIT CULHUACÁN ZONA 2 (U HAB)
018	CENTRO URBANO TLALPAN (U HAB)	038	DEL NIÑO JESUS (BARR)	058	INFONAVIT CULHUACÁN ZONA 3 (U HAB)
019	CHIMALISTAC	039	EDUCACIÓN	059	INSURGENTES CUICUILCO
020	CIUDAD JARDÍN	040	EX EJIDO SAN FRANCISCO CULHUACÁN I	060	INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA (U HAB)
021	CIUDAD UNIVERSITARIA	041	EL CARACOL	061	JARDINES DE COYOACÁN (FRACC)
022	COPILCO EL ALTO	042	EL CENTINELA	062	JARDINES DEL PEDREGAL
023	COPILCO EL BAJO	043	EL MIRADOR	063	JOYAS DEL PEDREGAL (FRACC)

**LISTA DE COLONIAS DE COYOACÁN**

064	LA CANTERA (U HAB)	085	PARQUE SAN ANDRÉS	108	SANTA MARTHA DEL SUR
065	LA CONCEPCIÓN (BARR)	087	PEDREGAL DE LA ZORRA	109	SANTA ÚRSULA COAPA (PBLO)
066	LA MAGDALENA CULHUACÁN (BARR)	088	PEDREGAL DE SAN ÁNGEL (AMPL)	110	SANTA ÚRSULA COYOACÁN
067	LA VIRGEN 1170 (U HAB)	089	PEDREGAL DE SAN FRANCISCO (FRACC)	112	STUNAM CULHUACÁN (U HAB)
068	LAS CABAÑAS	091	PEDREGAL DEL MAUREL	113	VIEJO EJIDO SANTA ÚRSULA COAPA
069	LAS CAMPANAS	092	PETROLERA TAXQUEÑA	114	VILLA COYOACÁN
070	LAS TROJES COAPA (U HAB)	093	PILOTO CULHUACÁN (U HAB)	115	VILLA PANAMERICANA 1ERA. SECCIÓN (U HAB)
071	LOS CEDROS (FRACC)	094	PRADO CHURUBUSCO	116	VILLA PANAMERICANA 2DA. SECCIÓN (U HAB)
072	LOS CIPRESSES	095	PRADOS DE COYOACÁN	117	VILLA PANAMERICANA 3ERA. SECCIÓN (U HAB)
073	LOS GIRASOLES I	096	PRESIDENTES EJIDALES PRIMERA SECCIÓN	118	VILLA PANAMERICANA 4TA. SECCIÓN (U HAB)
074	LOS GIRASOLES II	097	RANCHO EL ROSARIO	119	VILLA PANAMERICANA 5TA. SECCIÓN (U HAB)
075	LOS GIRASOLES III	098	ROMERO DE TERREROS	120	VILLA PANAMERICANA 6TA. SECCIÓN (U HAB)
076	LOS OLIVOS (FRACC)	099	ROMERO DE TERREROS (FRACC)	121	VILLA PANAMERICANA 7MA. SECCIÓN (U HAB)
077	LOS OLIVOS (U HAB)	100	SAN DIEGO CHURUBUSCO	122	VILLA QUIETUD (FRACC)
078	LOS REYES (PBLO)	101	SAN FRANCISCO CULHUACÁN (PBLO)	123	VILLAS DEL PEDREGAL (U HAB)
079	LOS ROBLES (FRACC)	102	AMPLIACION SAN FRANCISCO CULHUACÁN (EJ)	124	VISTAS DEL MAUREL (U HAB)
080	LOS SAUCES (FRACC)	103	SAN LUCAS (BARR)	125	XOTEPINGO
081	MEDIA LUNA	104	SAN MATEO (BARR)	126	ADOLFO RUIZ CORTINES I
082	NUEVA DÍAZ ORDAZ	105	SAN PABLO TEPETLAPA (PBLO)	127	ADOLFO RUIZ CORTINES II
083	OLÍMPICA	106	SANTA CATARINA (BARR)	128	AJUSCO I
084	OXTOPULCO UNIVERSIDAD	107	SANTA CECILIA	129	AJUSCO II

LISTA DE COLONIAS DE COYOACÁN					
130	AJUSCO III	140	PEDREGAL DE STO DOMINGO II	150	EX EJIDO DE CHURUBUSCO
131	ALIANZA POPULAR REVOLUCIONARIA NORTE (U HAB)	141	PEDREGAL DE STO DOMINGO III	151	MONTE DE PIEDAD
132	ALIANZA POPULAR REVOLUCIONARIA PONIENTE (U HAB)	142	PEDREGAL DE STO DOMINGO IV	152	PRESIDENTES EJIDALES 2a. SECCIÓN
133	PASEOS DE TAXQUEÑA I	143	PEDREGAL DE STO DOMINGO V	153	TAXQUEÑA
134	PASEOS DE TAXQUEÑA II	144	PEDREGAL DE STO DOMINGO VI	154	ALTILLO (COND ALTILLO ACASULCO)
135	PEDREGAL DE SANTA ÚRSULA I	145	PEDREGAL DE STO DOMINGO VII	155	CENTRO URBANO (U HAB)
136	PEDREGAL DE SANTA ÚRSULA II	146	PEDREGAL DE STO DOMINGO VIII	156	CTM IX CULHUACÁN 32-33 (U HAB)
137	PEDREGAL DE SANTA ÚRSULA III	147	PEDREGAL DE STO DOMINGO IX	157	EX EJIDO SAN FRANCISCO CULHUACÁN II
138	PEDREGAL DE SANTA ÚRSULA IV	148	ALIANZA POP. REV. OTE (U HAB)	158	EX EJIDO SAN FRANCISCO CULHUACÁN III
139	PEDREGAL DE STO DOMINGO I	149	EL ROSEDAL II	159	ROMERO DE TERREROS (COND)

La dinámica política de la mayoría de las colonias que integran Los Pedregales está marcada por la urbanización propiciada por la invasión de tierras en los años cincuenta del siglo pasado, que auspició la formación de organizaciones de colonos “invasores” que negociaron con el gobierno la dotación de infraestructura pública (Gutmann, 2009), las cuales se debilitaron al consolidarse los servicios urbanos. Sus 178 979 electores potenciales<sup>8</sup> son centrales para ganar una contienda electoral, por lo que la intermediación clientelar se dirige a construir o fortalecer la relación con redes territoriales mediante la entrega de gasto social en forma de becas para estudiantes, adultos mayores y jefas de familia, y la atención prioritaria a su gestión de mejoramiento de servicios urbanos. La intermediación

8 Datos de la Lista Nominal por Colonia para la elección de Comités Ciudadanos y Consejo de Pueblos 2010 del Instituto Electoral del Distrito Federal (actualmente Instituto Electoral de la Ciudad de México, IECM).



valida a quienes la encabezan ante los integrantes de las organizaciones, y reciben a cambio apoyo político para sí o para negociarlo frente a líderes de facciones partidarias y funcionarios con aspiraciones políticas.

Las organizaciones tienen fuerza para lo que les conviene a los líderes. A lo que voy es que no se interesan por la gente, sino por lo que ellos puedan sacar de beneficio de la parte política. Algo que en realidad tendría que ser sin ningún compromiso, ellos lo hacen para que los sigan y la gente no sabe que esos recursos les tendrían que ser dados sin nada a cambio (entrevista con vecina del Distrito Local 23, julio de 2019).

La zona de Los Culhuacanes está integrada por pueblos, barrios y colonias con extensas unidades habitacionales que, en su conjunto, registran 33877 votantes.<sup>9</sup> En dichas unidades, la intermediación con la administración local se realiza mediante líderes, cuyo campo de acción está usualmente acotado a un edificio o pocas calles. Algunos pertenecen a la *infraburocracia*, como se verá más adelante, y son contratados por los gobiernos locales para facilitar la gobernanza. Las relaciones entre la alcaldía y los habitantes de esta zona se basan en programas sociales y servicios en las unidades habitacionales, mediante los cuales se pintan fachadas, se lavan y desinfectan cisternas, se mejora el alumbrado público, pintan y remozan canchas, se rehabilitan jardines y se reparan las casetas de vigilancia (León, 2019e).

Había una vecina que llevaba una lista antes de las votaciones y llegaba y decía: “Oye, mira que de parte del PRD te pintamos tu edificio. No te comprometes a nada, mira que es un apoyo”. Igual entregando las laptops, por ejemplo, o las tablets en las escuelas, también los promotores eran de los mismos vecinos. Hasta banderas del PRD pusieron en los edificios (testimonio de vecina de unidad habitacional de alcaldía Coyoacán, julio de 2019).

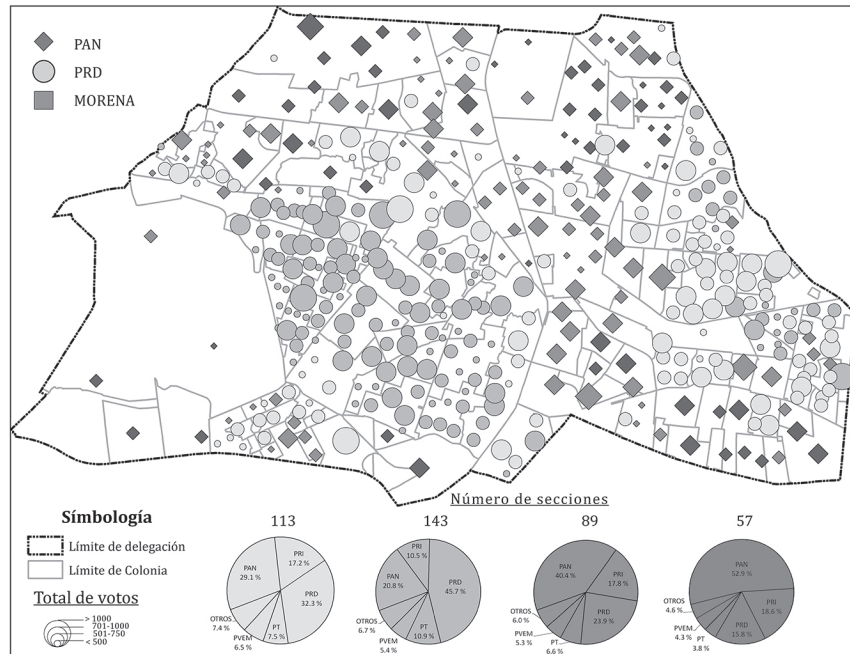
La zona puede catalogarse como un “nido de votos”, como manifestaba un vecino, y las acciones partidario-gubernamentales del gobierno local, como veremos posteriormente, garantizaron votos al PRD hasta que hizo su entrada Morena en la competencia electoral.

---

9 Datos del IECM.

Mapa 2

Organización territorial del voto por *cluster* y jerarquización por cantidad de votos obtenidos sobre el total de votos por casilla electoral (análisis integrado por sección electoral). Elección de jefe delegacional en Coyoacán, 2009<sup>10</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en la estadística electoral 2009 del IECM.

El mapa 2 muestra que las zonas de mayor votación en 2009 hacia el PRD (143 secciones electorales cuyos *clusters* presentan un promedio de votos de 45.7%) coinciden, particularmente en Los Pedregales, con las colonias que tienen IDS bajo y muy bajo (compárese el mapa 1 con el mapa 2). Coyoacán presenta profundas diferencias socioeconómicas (mapa 1) y existe la tendencia a que las zonas con un IDS alto voten por el Partido Acción Nacional (PAN) (mapa 2). Por esa razón, en esta demarcación son importantes

10 Este mapa y los subsiguientes organizan la información distribuyendo el total de las secciones electorales de Coyoacán en cuatro *clusters* de diferente tono. Cada uno de ellos muestra una distribución particular de los votos a los principales partidos mediante una gráfica de pastel. El *cluster* que se ajusta a los sufragios emitidos en cada sección se muestra en el tono correspondiente, y el tamaño expresa la cantidad de sufragios emitidos en ella.

las alianzas partidarias. En consecuencia, el PRD se asocia con dos partidos electoralmente minoritarios: el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia —actualmente Movimiento Ciudadano (MC)—, para competir contra el PAN. Sin dicha alianza, el PRD hubiese ganado la elección con una diferencia de 919 votos. La candidatura común le otorga más de 21 000.

En el trienio 2009-2012 se establecen las bases para impulsar la posesión de la administración del gobierno local, al cimentarse los acuerdos con las organizaciones territoriales mediante la atención a las demandas de las unidades habitacionales. Además, el diputado federal y su grupo critican insistentemente la gestión del gobierno local —que pertenece a otra facción política del mismo partido (PRD)—, en los medios de comunicación y en las redes clientelares. Ante el deficiente desempeño del jefe delegacional, los líderes del nuevo grupo encuentran un ambiente propicio para vincularse con una de las facciones mayoritarias dentro del PRD, Nueva Izquierda, ofreciéndole el respaldo territorial conseguido en los últimos años a cambio de que apoye su postulación en los procesos de elección interna de partido. Con ello obtienen la fuerza necesaria para controlar la candidatura a la jefatura delegacional en el siguiente proceso electoral.

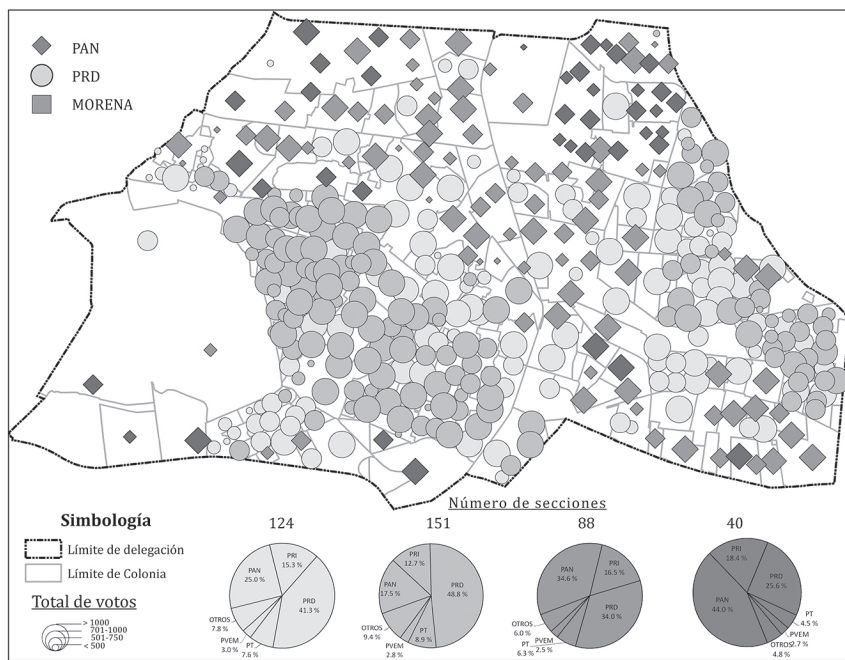
Los votos obtenidos en favor del PRD en Coyoacán en 2012 aumentan notablemente en las zonas de los Los Pedregales y Los Culhuacanes (mapa 3), probablemente como resultado de la combinación entre los beneficios entregados o, en su caso, la promesa de hacerlo una vez ganada la elección (Adam, 2017), y el comportamiento electoral de la Ciudad de México en esos comicios. Hasta en zonas tradicionalmente panistas, como la delegación Miguel Hidalgo, ese partido pierde la elección. En Benito Juárez (la denominada “Laguna Azul” por su tendencia histórica a votar por el PAN), la diferencia final entre PAN y PRD es de 498 votos de ventaja para el primero.<sup>11</sup> El cuestionado desempeño del PAN en el gobierno federal durante el sexenio (2006-2012), la crisis política de ese partido y la designación de la presidenta de la asociación civil Alto al Secuestro como candidata “externa” a jefa de gobierno, desploman el voto de ese partido en la Ciudad de México.

---

11 Poco menos que la lista nominal de una casilla electoral, que usualmente tiene un promedio de 700 votantes.

Mapa 3

Organización territorial del voto por *cluster* y jerarquización por cantidad de votos obtenidos sobre el total de votos por casilla electoral (análisis integrado por sección electoral). Elección de jefe delegacional en Coyoacán, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en la estadística electoral del IECM.

A pesar de que Coyoacán destaca en los medios de comunicación por las críticas y las denuncias de los vecinos (González, 2015a; Quintero Morales, 2012), la estructura de protección edificada con recursos de la administración local (traducida en programas sociales e intermediación para otorgar obras y servicios) permite a la facción que la controla hacer caso omiso del descontento. La permisibilidad de la expansión inmobiliaria mediante la violación del uso del suelo es una de las estrategias de capitalización más redituables (Llanos, 2015) y una de las prácticas que causan mayor irritación entre los grupos vecinales. Su reacción se expresa en denuncias en contra de la corrupción delegacional ante los medios de comunicación. Se recrimina públicamente que el delegado ha solicitado 1.6 millones de pesos a cambio de no clausurar una construcción: la Torre Céfiro (Céfiro 120, en Insurgentes Cuicuilco), además de haber exigido tres millones de

pesos para retirar la clausura de una gasolinera ubicada en la colonia San Francisco Culhuacán (Rivera, 2013). La capitalización económica también se enfrenta a las protestas vecinales de sectores medios a causa del deterioro del espacio público delegacional. Las movilizaciones presionan sobre los negocios de la facción que controla el gobierno local, pero ella logra esquivar las indagaciones de la Contraloría Interna, mientras que la dependiente del gobierno central parece preferir no confrontarse con los jefes delegacionales.<sup>12</sup>

### **LA RECONVERSIÓN INFORMAL DEL GOBIERNO LOCAL: ESTRATOS Y CAPITALIZACIÓN**

De 2012 a 2015 se establecen las bases organizativas y las prácticas que permitirán implantar la economía extractiva de la gestión pública en la administración de Coyoacán, lo cual implica reconvertirla para que genere recursos. A partir de ese año se le reorganiza informalmente diferenciándola paulatinamente en tres estratos y actividades de capitalización: 1) Una *burocracia directiva*, que controla la gestión local y cuenta con el poder tanto para maximizar la expoliación de recursos públicos, dirigiendo las actividades de los estratos subordinados en su beneficio, como para obstaculizar normas, procedimientos y auditorías administrativas. 2) La *mesoburocracia*, que operacionaliza las prácticas administrativas que instigan y, a la vez, enmascaran la capitalización de la gestión pública, destacando aquellas asociadas con el manejo de la información. Sus integrantes se convierten en hábiles ilusionistas que “desaparecen”, “reaparecen” y “modifican” archivos, documentos, planos y cotizaciones. También “ajustan” los requerimientos y las especificaciones técnicas de licitaciones y concursos públicos para beneficiar a proveedores, con quienes se pactan sobreprecios y prorratio de ganancias. Además, propician “errores” u “omisiones” en la información para obstaculizar o favorecer decisiones jurídico-administrativas. Por último, operan como amortiguamiento entre el nivel directivo y

12 La relación entre el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera (2012-2018) y las delegaciones políticas rebasa los alcances de este artículo. Sin embargo, muchos proyectos inmobiliarios que violentaron las normas de uso del suelo de la ciudad no podrían haberse realizado sin el acuerdo entre ambos órdenes de gobierno.

las sanciones de los órganos de control financiero y administrativo, siendo los sujetos más frecuentes de las penalizaciones y, algunas veces, chivos expiatorios. La contratación de amigos y parientes en este estrato aceita el manto protector que evita las sanciones a las prácticas de capitalización.

3) La *infraburocracia*, que reúne a los “burócratas de base” y los “burócratas de calle”, también denominados empleados de enlace. Los primeros atienden el nivel inmediato de gestión ciudadana, laborando en galerones y oficinas impersonales ubicadas en las instalaciones más deterioradas. Son el estrato menos beneficiado con la economía extractiva, ya que los negocios asociados a ésta requieren de cierta capacidad de control sobre las decisiones normativas y operativas de la administración. No obstante, participan de una ganancia marginal al solicitar retribuciones extrasalariales de poca monta a cambio de, por ejemplo, hallar documentos traspapelados o interceder en la solución de gestiones para el mejoramiento de los servicios públicos (poda de árboles, limpieza de calles, frecuencia de recolección de basura, reposición de luminarias, entre otros). Los “burócratas de calle” integran el grupo más numeroso. Son trabajadores temporales cuya contratación queda a discreción de los funcionarios en turno y que reciben mínimas percepciones salariales. No obstante, su papel político es central porque realizan las actividades que generan y fortalecen las redes territoriales. Durante los comicios se enmascaran como “militantes partidarios” asalariados. Algunos de estos burócratas son emprendedores políticos que buscan fortalecerse como líderes vecinales, realizando labores de intermediación entre los habitantes de sus comunidades (calles, edificios, barrios o colonias) y, a la vez, obtener algunos ingresos al acceder a este nivel de la administración pública local.

A pesar de las diferencias sociales y salariales entre los estratos arriba descritos, todos se encuentran relativamente cohesionados por la confluencia de intereses al participar, aunque sea mínimamente, de los beneficios asociados con la economía extractiva, la cual propicia complicidades, difumina confrontaciones y diluye testigos comprometedores. En la siguiente tabla se detallan las actividades en que participa cada uno de estos estratos.

Tabla 1  
Relación entre estratos burocráticos y capitalización de los recursos públicos

Capitalización de los recursos públicos	Estratos burocráticos			
	Burocracia directiva	Mesoburocracia	Infraburocracia	Infraburocracia temporal
Organizar estrategias para maximizar los beneficios	X			
Direccionar las actividades de los niveles subordinados	X			
Obstaculizar auditorías y controles financieros	X			
Operacionalizar las prácticas administrativas que maximizan la ganancia y enmascaran el ejercicio de la economía extractiva		X		
Manipular archivos, bases de datos y requisitos para concursos		X		
Adecuar información para obstaculizar o favorecer decisiones jurídico-administrativas		X		
Amortiguar sanciones administrativas o penales		X		
Fortalecer las redes político-territoriales			X	X
Apoyar el proselitismo electoral			X	X
Realizar la intermediación entre redes y gobierno local			X	X
Actividades extralaborales de apoyo proselitista				X

Fuente: Elaboración propia con base en información etnográfica y hemerográfica.

La permanencia de los beneficios asociados con la economía extractiva requiere que la burocracia directiva pacte acuerdos de una administración a otra; dichos acuerdos —que denominamos *transadministración*— se facilitan cuando el alcalde entrante le debe favores (o el puesto) al saliente. Así, algunos funcionarios permanecen en el mismo puesto, o alguno de nivel

semejante, facilitando la continuidad de las prácticas de capitalización y obstruyendo el quehacer de los órganos de transparencia y supervisión, recurriendo para ello a las habilidades adquiridas.<sup>13</sup> Como se verá, la mayoría de las resoluciones de los órganos de vigilancia administrativa “desaparecen” en los procesos de entrega-recepción al inicio de cada periodo de gobierno.

Estos acuerdos no dejan de propiciar conflictos entre áreas operativas a causa de la divergencia, por un lado, sobre qué integrantes de otras facciones u organizaciones territoriales capitalizarán parte de los puestos;<sup>14</sup> por otro, a cuáles redes clientelares se les administrarán recursos. Se establecen acuerdos con líderes territoriales para que formen parte de la mesoburocracia y se consigue apoyo de los intermediarios políticos ofreciéndoles puestos en la infraburocracia. Al respecto, una entrevistada comenta: “De hecho, les conviene que los promotores sean de los vecinos, porque es gente que ubican y genera más confianza, a que llegue un extraño a tratar de convencerte” (vecina de la Colonia Educación, Coyoacán, julio de 2019). Otra entrevistada sostiene:

Les ofrecen trabajar en la delegación a familiares y a los hijos de las líderes y ¿qué hacen ellas?, dicen: “Voy a juntar un equipo de 20 personas y cada persona va a trabajar cinco calles cada una”. Lo que ellas tienen que lograr es que sepan que la ayuda es del PRD (entrevista con vecina del Distrito Local 23, julio de 2019).

Las condiciones políticas favorables que se le presentan a esta facción para consolidarse en la alcaldía a partir de 2012 le permiten resistir el creciente descontento social y electoral de la clase media y alta de la demarcación. Sin embargo, la ruptura de Andrés Manuel López Obrador con el PRD, la integración de Morena, el creciente descrédito perredista como gobierno, la corrupción y la ineficiencia administrativa en las delegaciones que go-

13 En los gobiernos locales no existe el servicio civil de carrera, es decir, la profesionalización de la burocracia. Por lo tanto, de una administración a otra, el personal que no realiza actividades básicas y que no es sindicalizado, usualmente es contratado por el nuevo jefe con base en acuerdos políticos, predilecciones o adhesiones personales.

14 Al inicio de cada administración es usual que en los gobiernos locales de la Ciudad de México se distribuya cierta cantidad de puestos directivos, intermedios y de bajo nivel entre facciones del mismo partido y diversas fuerzas políticas con influencia territorial.



bierna, y el apoyo de ese partido a las reformas estructurales, principalmente en educación y energía, modifican la dinámica electoral en la Ciudad de México.

Las circunstancias arriba descritas propician que la campaña electoral de 2015 se sustente en la red tejida al cobijo del poder político alimentada por recursos públicos en los años anteriores, y aderezada con métodos agresivos para impedir la competencia proselitista electoral en “sus” espacios.<sup>15</sup> La violencia ejercida por miembros de las redes territoriales vinculadas con la delegación obliga a la candidata de Morena a organizarse con otros partidos para enfrentarla. Paradójicamente, en el momento en que se anuncia dicha organización, 15 brigadistas del PAN son golpeados frente a las instalaciones de su casa de campaña, y tres brigadistas de Morena son enviados al hospital por realizar tareas de volanteo en zonas controladas (Pedregal de Santa Úrsula) por las redes territoriales perredistas (Méndez, Garduño y Llanos, 2015). Morena denuncia que, antes de iniciar las campañas, ya se ha formado una red de operadores del gobierno delegacional y el PRD en cada colonia, unidad habitacional y barrio de la demarcación, la cual se dedica a retirar propaganda, agredir físicamente a brigadistas y simpatizantes de otros partidos, y sabotear sus recorridos y actividades de campaña (Morales, 2015). Entre la mesoburocracia que coordina estas actividades se identifica al director de la unidad territorial de Los Pedregales, al subdirector de Mercados y Vía Pública, y al titular de la Dirección General Sur de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina (SSP-DF). También se denuncia que el día de la elección habrá operativos de compra de votos para el PRD en la zona de Los Culhuacanes (Hernández, 2015). Una entrevistada describe cómo fueron esos operativos:

Aquí en San Francisco Culhuacán se acercan los del PRD y van tocando [las puertas]. No sé cómo consiguen la lista de la gente y van casa por casa diciendo “¿Sabes qué? Mira, vas a votar por el PRD y te damos 250 pesos o 500 pesos”, dependiendo de cómo vean a la gente. El día de la votación llegan los que son del PRD. Llegan por la gente a sus casas en bicitaxis: “Bueno, súban-

---

15 Lo anterior no significa que en otras delegaciones no hubiese violencia contra candidatos y promotores del voto, pero los grupos de choque de bandera perredista de Coyoacán destacaron entre quienes fueron denunciados ante la opinión pública en las elecciones de 2015.

se, los llevamos y los traemos”. En el camino les ponen una etiqueta verde; entran, votan y cuando salen, a no más de 50 metros, en una casa ahí les están pagando. Hubo una compañera del IECM que llegó con los de la Fepade [Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales] y les dijo: “Pues es que ahí están pagando por el voto”, pero se pasaron de largo (testimonio de vecina de San Francisco Culhuacán, 16 de julio de 2019).

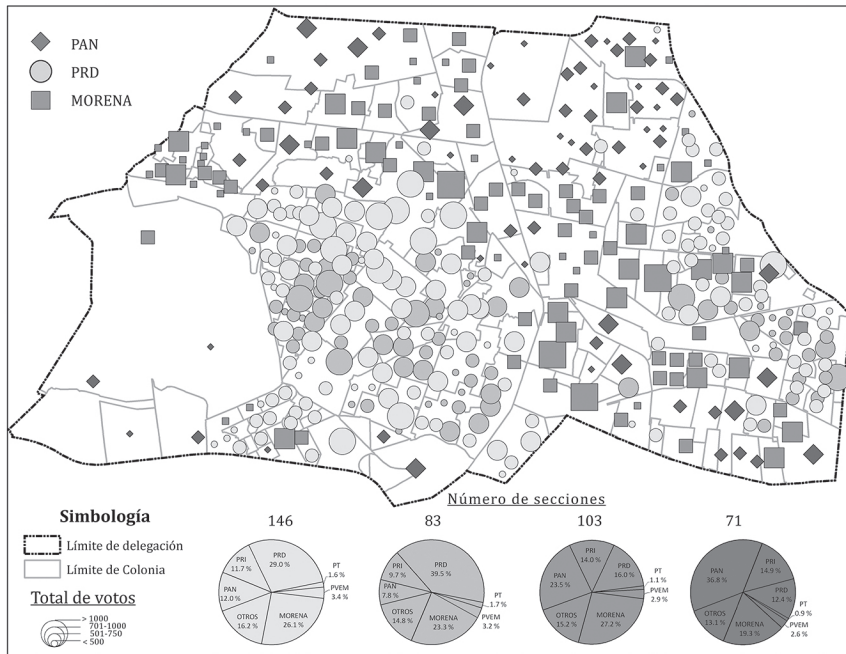
### **COMPETENCIA POLÍTICO-ELECTORAL Y LA GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

La presencia de Morena trastoca el equilibrio relativamente estable de las fuerzas políticas en Coyoacán, disminuyendo el respaldo electoral en las zonas donde el voto perredista era usualmente alto. Además, el descontento de la clase media con una gestión asociada con el perredismo (a nivel central y delegacional) propicia que una parte de ella se incline por Morena y otra refrende su voto al PAN (mapa 4). En consecuencia, aunque la facción que controla la administración gana nuevamente la elección, las votaciones son cerradas y comienza una creciente fragmentación político-territorial de las redes, ya que algunas de ellas buscan suerte vinculándose con Morena. En esta elección el delegado saliente, que es el líder de la facción, triunfa como diputado local en el Distrito Local XXXII, el cual cuenta con el mayor número de electores.

Cuando estuve trabajando la zona sí me di cuenta de que había dos líderes, uno del PRD y uno de Morena, por los comentarios de las personas que evitaron participar en la elección. Nos decían: “No, no, eso se va a poner horrible, ya nos pasó la vez anterior que hubo golpes y se llevaron la casilla. Si saben que yo voy a participar, van a venir los de Morena a amedrentarme, a golpearme”. Mínimo dos personas me comentaron eso. Había un comedor comunitario del PRD y pues en la misma calle, a escasas cuatro casas, se entregaban despensas por parte de Morena. Yo siento que esto tuvo que ver para que hubiera ese tipo de conflicto (entrevista con ex capacitador electoral, julio de 2019).

Mapa 4

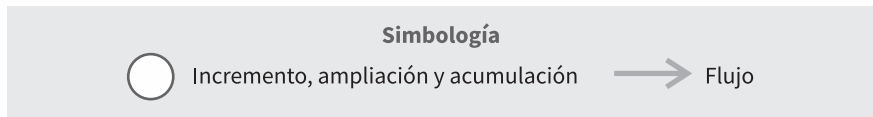
Organización territorial del voto por *cluster* y jerarquización por cantidad de votos obtenidos sobre el total de votos por casilla electoral (análisis integrado por sección electoral). Elección de jefe delegacional en Coyoacán, 2015



Fuente: Elaboración propia con base en la estadística electoral del IECM.

Puede sostenerse que, como respuesta al incremento en la competencia partidaria y al creciente fraccionamiento de las redes político-territoriales, a partir de 2015 la facción que controla el gobierno local impulsa las prácticas asociadas con la economía extractiva extendiéndolas a todos los ámbitos posibles e integrándolas en los flujos que la caracterizan, los cuales pueden sintetizarse en el siguiente diagrama:

Diagrama 1  
Flujos de la economía extractiva de la gestión pública



Fuente: Elaboración propia con base en información etnográfica y hemerográfica.

El punto de partida es el Control de la Alcaldía (1) —espacio estratégico para administrar los recursos públicos—, que se inicia cuando un líder de facción es designado como alcalde a través de elecciones abiertas, y tiene apoyo político-electoral por parte de redes que controlan territorios en la demarcación, apoyo obtenido mediante acuerdos para “bajar” gasto social a ellas en caso de resultar ganador. De ahí se pasa a la Capitalización de los Recursos Públicos (2) mediante prácticas asociadas con la Intermediación de la Gestión (3) que reditúan políticamente; a la vez, los servicios que la alcaldía debiera proporcionar a toda la población se dan exclusivamente a sectores que otorgarán sus votos como agradecimiento por los recursos obtenidos. Además, al fomentar la privatización (Muzellec, 1994) y la concesión de bienes públicos, como instalaciones comunitarias (deportivos, gimnasios, parques, centros de cultura, entre otros), se amplía el acervo financiero para fortalecer el clientelismo y se generan ingresos personales extraordinarios al rematar dichos bienes. Es el caso de la concesión de las canchas de fútbol ubicadas en el deportivo La Fragata a la empresa City Sports Systems, la cual se constituye tres meses después del inicio de la gestión delegacional 2012-2015 (González, 2019a). Dicha empresa mantiene el control de este espacio por medio de un juicio de amparo con la actual administración (2018-2021). Otros deportivos, como el Centro Atlético Espartaco y las canchas de tenis del Francisco J. Mújica, también han sido concesionados. Además, se capitalizan regulaciones mediante, por ejemplo, expedición de permisos para instalar locales comerciales que infringen el uso del suelo o simulan la verificación de obras y establecimientos, lo que propicia la expansión inmobiliaria sin apego a la normatividad. En consecuencia, a finales de 2015 crecen las movilizaciones sociales de los sectores medios en contra de los desarrollos inmobiliarios, los cuales exigen respeto al uso de suelo en pueblos y barrios de la demarcación (González, 2015b). Su molestia aumenta a causa de la proliferación de antros y hostales en casas habitación de las colonias más tradicionales; la instalación de restaurantes y cafeterías en las grandes casonas antiguas —ubicadas en las calles aledañas al Centro Histórico de la demarcación—, que durante la noche se transmutan en bares y cantinas abiertos hasta la madrugada; la construcción de la megaplaza comercial Oasis (González, 2019b), y el usufructo del espacio público por parte de ferias y romerías que se instalan en el Jardín Hidalgo (ubicado en el corazón de Coyoacán) (Quintero Morales y Servín Vega, 2019). Las exigencias

vecinales de que se revierta la expansión comercial e inmobiliaria han sido reiteradamente ignoradas por las diversas administraciones. Las ganancias que los vecinos sostienen que las autoridades obtienen de esta forma (Cruz, 2019, 2019b) son mencionadas durante sus protestas mediante pancartas con leyendas como: “Alto a la corrupción, fuera mafia”, “No más lucro con las plazas”, “No a la destrucción de Coyoacán”, “No más ambulantes en jardines” y “Ya basta de lucrar con calles y plazas públicas, de poner en riesgo a visitantes y a la comunidad, de deteriorar espacios públicos y monumentos históricos” (Proceso, 2016).

Como fruto de estas prácticas, se acumula Capital Económico (4), que se distribuye en tres elementos: Enriquecimiento y Acumulación Individual (5), el cual usualmente no ingresa a la reproducción y el incremento del flujo de la economía extractiva; el Gasto Social (6) y las Prebendas (7). La alcaldía se ha destacado por el cuantioso gasto realizado para influir en el comportamiento electoral de los habitantes de las colonias populares (González, 2018a). Algunos rubros del gasto social ya han sido descritos, y en las últimas elecciones se suman las “tarjetas de adhesión”, con recursos económicos. También es una práctica recurrente la entrega de prebendas o la realización de intermediación focalizada, las cuales distinguimos del gasto social debido a que buscan propiciar simpatías o adhesiones entre quienes no necesariamente pertenecen a una red. Pueden publicitarse como un apoyo de un alcalde o de un partido. Bajo este rubro se obsequian despensas, juegos de mesa, tabletas electrónicas, vajillas, “paquetes de salud” (botiquines), entre otros. En el periodo electoral de 2018 estos artículos muestran rótulos con el nombre de los candidatos, del PRD o de la delegación Coyoacán. Son repartidos preferentemente de noche, “para que no se vea”, y su entrega está focalizada en la zona de Los Pedregales (León, 2018). El líder de la facción que controla la alcaldía e impulsa estas prácticas es señalado como “abarrotero” por sus adversarios electorales, ironizando con ello su tendencia a utilizar como estrategia de cooptación política la distribución de bienes entre sus redes afines (García, 2018).

Llega el gobierno y te dice: “Bueno, vamos a regalar tabletas”, y es un apoyo por parte del gobierno, pero lo adjudican al partido [PRD]. Se otorga por medio de las jefas o los jefes de manzana. Les llegan los apoyos y ya ellos, por medio de sus redes vecinales, los entregan (entrevista con vecino de Santo Domingo, Coyoacán, julio de 2019).

Las prebendas se adquieren con presupuesto de la delegación y del sobreprecio pagado por ellas se obtiene una capitalización económica. El caso de la adquisición de tabletas por un total de 129 millones (Bolaños, 2018) es un ejemplo. Se calcula que dichas tabletas (marca C-Solutions) tenían un costo de 650 a 1 242 pesos por pieza.<sup>16</sup> Suponiendo que fueron adquiridas con el precio máximo, el gasto ascendería a 40 986 000, lo que significa un remanente de 88 014 000.<sup>17</sup>

Gasto social y prebendas convergen en la formación o reforzamiento de Redes Clientelares y Compra de Votos (8), que impulsan tanto los triunfos electorales en los comicios como la gobernabilidad local propiciada por el fortalecimiento del control político-territorial. El Capital Político (9) generado se utiliza para ascender y ocupar alguna cartera partidaria influyente, una secretaría en el gobierno central o un puesto legislativo en el ámbito federal (1). Desde estos espacios se interviene para que el partido al que se pertenece postule como siguiente candidato a la alcaldía a uno de los miembros de la facción política. Se cierra así el flujo de la economía extractiva, garantizando su incremento y expansión, lo que expolia los recursos públicos y degrada el quehacer gubernamental. Esta economía es el rostro que Coyoacán muestra a los ciudadanos y a las organizaciones que demandan bienes, servicios y aplicación de la ley pero que, por el contrario, reciben una atención gubernamental insuficiente (Rodríguez, 2014).

Entre otros ejemplos de la expansión de la economía extractiva puede mencionarse la proliferación de “franeleros” en las calles del Centro Histórico, a quienes se les cobran cuotas y se les utiliza como clientela política. Portan un gafete de la organización Vida Digna, que preside un concejal de la alcaldía<sup>18</sup> y pagan una cuota que oscila entre 300 y 500 pesos sema-

---

16 Costo por tableta consultado en Mercado Libre en línea, disponible en <[https://articulo.mercadolibre.com.mx/MLM-829702167-tablet-c-solutions-k118-\\_JM](https://articulo.mercadolibre.com.mx/MLM-829702167-tablet-c-solutions-k118-_JM)>. No obstante la situación arriba expuesta, no hubo acción penal o administrativa en este caso, y en otros solamente hasta después de las elecciones de 2018.

17 Posteriormente, la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM) establecerá que dicho reparto se realizó sin visitas a planteles educativos y no se cumplieron las reglas de operación, ya que no se acreditó la efectiva entrega de las tabletas, no se solicitó nombre y firma del padre o tutor del estudiante, ni del servidor público que entrega, y las tabletas fueron adquiridas a sobreprecio con un costo de 129 millones.

18 Desde la Constitución de 2018 se establece que las alcaldías tendrán un cabildo formado por entre 10 y 15 concejales, dependiendo de su número de habitantes. De éstos, 60% pertenecen al partido del alcalde.

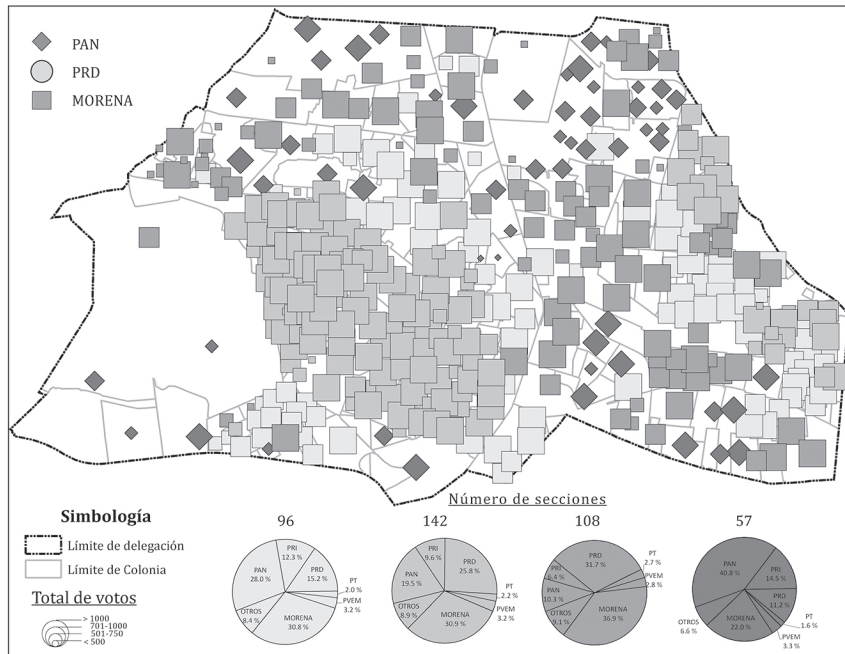
nales, lo que significa una ganancia de al menos 240 000 pesos mensuales. Se controla también a 200 vendedores “toreros” ubicados en las aceras de la calle Carrillo Puerto, principal acceso al centro de Coyoacán. Además, se capitaliza el comercio en los deportivos de la demarcación, ya que a todos los vendedores informales de esos espacios se les exigen cuotas en efectivo, así como afiliarse al partido político que controla la delegación (León, 2019d).

A la formación de capital económico se vinculan otros actores con presencia territorial, quienes negocian ampliar sus fuentes de ingreso y consolidar sus organizaciones a cambio de apoyo político. Estos actores son, entre otros, comerciantes ambulantes, solicitantes de vivienda y asociaciones de pequeños empresarios. Todos ellos entablan negociaciones para capitalizar el espacio público bajo la protección de funcionarios delegacionales (González, 2018b). Hasta las contrataciones en la administración se convierten en fuente de recursos, pues es práctica común que se les exija un porcentaje de su salario a quienes ingresan a laborar a la alcaldía.

La proximidad de las elecciones de 2018 recrudece tanto las prácticas asociadas a la economía extractiva, como las acciones de intimidación hacia otros partidos, particularmente Morena. La violencia se alimenta de la percepción de territorialidad (Rodríguez, 2019) y de la convicción de impunidad respaldada por el control de la administración local durante un largo periodo, las cuales se añaden al temor de perder influencia política a causa de las nuevas circunstancias electorales en las cuales Morena se perfila como triunfador (Tejera Gaona, 2019). En consecuencia, se suscitan agresiones contra los candidatos de ese partido y sus seguidores. Destaca el boicot mediante intimidaciones verbales y físicas a los asistentes en los mítines en que participan las candidatas a alcalde y jefa de gobierno. En uno de ellos se enfrentan mediante el denominado coloquialmente como “juego de las sillas”; es decir, se lanzan las butacas instaladas en el lugar de la reunión. Otros actos proselitistas son “reventados” lanzando huevos, piedras y mostrando carteles en los que señalan a la candidata a la alcaldía como “asesina” y “corrupta”. A los pocos días se revela que quienes coordinan las agresiones son, o han sido, funcionarios de las administraciones perredistas, en una tónica que ya se había observado en las elecciones de 2015 (Adam y Juárez, 2018).



Mapa 5  
Organización territorial del voto por *cluster* y jerarquización por cantidad  
de votos obtenidos sobre el total de votos por casilla electoral  
(análisis integrado por sección electoral)



Fuente: Elaboración con base en la estadística electoral del IECM.

El mapa 5 muestra que en esa elección se modifica radicalmente el comportamiento electoral de la alcaldía. La presencia de Morena trastoca la tendencia de los últimos 10 años y este partido obtiene su mayor respaldo electoral en las zonas tradicionalmente controladas por el PRD. Tanto la población en general, como una parte de las redes que la facción política predominante había tenido en Coyoacán, votan por el partido de López Obrador. Comenta un vecino en entrevista:

[En 2018] aquí le prometían a la gente: “Mira, tú vas a votar por el presidente que quieras, pero si gana el PRD en la alcaldía te vamos a dar esta tarjeta con cierta cantidad cada mes”. Entonces la gente dice: “Bueno, okay, voto por el presidente que yo quiero (López Obrador en este caso), pero pues también voy

a votar por Negrete [candidato a alcalde por el PRD] porque me prometieron que si quedaba él me van a dar 2 000 pesos cada mes o dos meses”.

**TRIUNFA MORENA PERO GANA EL PRD:  
COALICIONES, FRAGMENTACIONES TERRITORIALES  
Y ACUERDOS TRANSADMINISTRACIÓN**

No obstante los resultados expuestos en el mapa 5, la facción etnográficamente estudiada vuelve a ocupar la administración local. Para muchos vecinos resulta sorprendente que el PRD gane la elección porque, con excepción de otra alcaldía de la Ciudad de México (Venustiano Carranza), en todas en las que gobernaba ese partido triunfa uno distinto. La confluencia de dos circunstancias explica esta situación. La primera es que, no obstante su disminución en la preferencia electoral, el PRD forma una coalición con el PAN y MC, y los votos de cada uno se suman al resultado final. Así, la coalición Por México al Frente resulta ganadora en la elección para alcalde. La segunda es que, como en ocasiones anteriores, el apoyo obtenido en Los Culhuacanes y Los Pedregales, si bien disminuye —ubicando a este partido en segundo lugar a nivel de la alcaldía—, contribuye a que se mantenga la administración local. Como sostiene un vecino entrevistado:

En la parte de las elecciones presidenciales totalmente fueron [los vecinos] con Andrés Manuel, no hubo una pequeña diferencia; pero cuando fue por alcaldía, que fue este Negrete me parece, fue también muy notorio que toda la casilla se la llevó el PRD. Aunque ya no estén ellos [los jefes delegacionales anteriores] metidos en la delegación, de alguna manera intervienen en las decisiones, porque al final de cuentas es el candidato que ellos eligieron.

Si los sufragios hubieran sido contabilizados de manera aislada, Morena hubiese ganado esa elección, ya que obtiene 129 168 votos, contra 96 376 del PRD y 82 839 del PAN. No obstante, con la coalición el candidato perredista suma 191 961 votos.

En un contexto gubernamental y político diferente a causa de la elección de Claudia Sheinbaum como jefa de gobierno impulsada por Morena, la facción en el poder en Coyoacán presiona más de lo usual al nuevo alcalde para que mantenga a la mayor parte de los funcionarios anteriores, quienes

protegerán el desempeño de la gestión anterior. Así, por ejemplo, el ex director de Comunicación Social se mantiene como director general de Servicios Urbanos y el director de Desarrollo Social repite en el puesto. La protección se expresa, por ejemplo, en la “desaparición” por parte de la mesoburocracia de 11 resoluciones de sanción a 52 funcionarios públicos delegacionales, con acciones que abarcan desde amonestaciones hasta inhabilitaciones por 10 años (Cruz y Servín, 2019). Algunos de quienes continúan en la administración de la alcaldía impiden que sus expedientes ante contraloría sean incluidos en el acta de entrega-recepción. Cuando el hecho trasciende, dichos expedientes se “encuentran” pero tienen fechas de notificación falsas (*Ibid.*). Sin embargo, la embestida legal, política y financiera que la facción que controla la demarcación experimenta a partir de la toma de posesión de la jefa de Gobierno, en diciembre de 2018, es notoria. Sheinbaum instruye a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México para que reactive 300 denuncias presentadas de 2009 a 2018 contra diversos funcionarios de la alcaldía (Cruz, 2019a: 29; Hernández, 2019).<sup>19</sup>

La gestión 2018-2021 evidencia los conflictos entre el grupo de amigos del nuevo alcalde y la facción política que domina la administración, particularmente por el reparto del capital económico. Un ejemplo que se filtra a la luz pública es la confrontación entre dos funcionarios al disputarse las ganancias derivadas de la renta informal del espacio público, permitiendo la instalación de una feria en el Centro Histórico. Un asesor del alcalde exige el dinero al representante de la feria mientras que, por su parte, el director jurídico pretende recibirlo. En un suceso inusual, ambos se enfrentan a gritos en la vía pública disputándose la autoridad institucional y la cercanía con el alcalde para capitalizar la intermediación (Suárez, 2019; Méndez, 2019). Este enfrentamiento evidencia los conflictos asociados con los acuerdos transadministración, particularmente cuando dos grupos riñen por las ganancias de la economía extractiva. La confrontación se agudiza a tal punto, que los funcionarios exigen que los trabajadores a su cargo presenten demandas ante Contraloría Interna en contra de los integrantes de la facción saliente a cambio de no ser despedidos de sus puestos.

---

19 Estas cifras coinciden con los denominados “movimientos de responsabilidad” registrados por la Contraloría de 2009 a 2018, cuyos datos se obtuvieron mediante solicitudes de información al Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

La práctica de mantener funcionarios de la administración anterior pone al alcalde en una disyuntiva. Debido a que el gobierno central lo presiona con auditorías y comparecencias ante los legisladores locales, se deslinda de las prácticas establecidas por las administraciones anteriores. Al mismo tiempo, busca fortalecerse políticamente e integrar en la administración a sus allegados y hacer él mismo negocios, sin tener que disputar espacios con sus predecesores. Por ejemplo, ante la creciente debilidad política de quienes lo apoyaron, pretende reactivar la potencialidad política y económica de la economía extractiva solicitando reiteradamente 100 millones de pesos al gobierno central con el pretexto de construir nuevas oficinas para la alcaldía, aduciendo que las actuales se encuentran dañadas por el sismo de septiembre de 2017 (León, 2019c). Las autoridades del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), competentes para dictaminar el inmueble histórico, no reportan daño alguno.

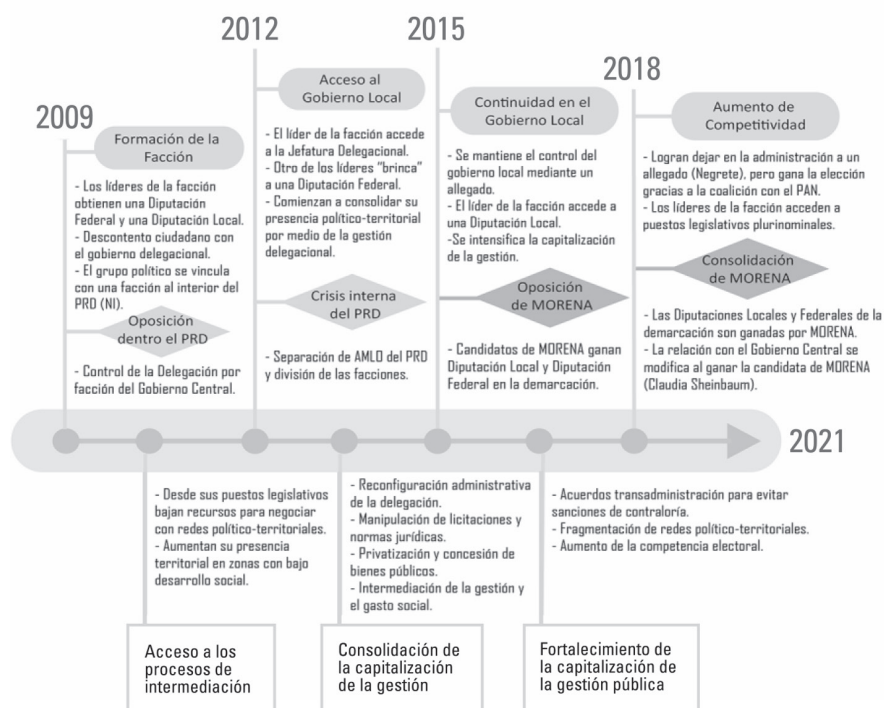
### **CONCLUSIÓN: COMPETENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**

Algunas de las prácticas de la economía extractiva de la gestión pública han sido abordadas desde estudios sobre corrupción que, en síntesis, la definen como el empleo del poder para beneficio individual de una facción u organización, difuminando las fronteras entre lo público y lo privado como estrategia para obtener ganancias para el enriquecimiento personal y la búsqueda del poder político (cf. Ledeneva, Bratu y Köker, 2017; Damgaard, 2015; Ejersbo y Svava, 2012). Las explican como prácticas individuales o deficiencias organizacionales causadas por la ausencia de normas o procedimientos (Bailey y Paras, 2006; Jávora y Jancsics, 2016) y facilitadas por la “falta de transparencia” (no pocas veces impregnada de una visión moral) y la carencia de supervisión. También destaca la influencia que tienen los “valores”, la “racionalidad” y “la cultura”. Pero no profundizan en las prácticas políticas y sus objetivos.

En el estudio realizado se muestra que aun cuando existan manuales de procedimientos y organización, esquemas de fiscalización, órganos internos de control, contralorías sociales y un contexto general de leyes y normas jurídicas, todo ello no acota el empleo del andamiaje institucional para los fines de la facción que encabeza un gobierno local. La lógica subyacente a la economía extractiva reside en la búsqueda de la consolidación política

y económica de un grupo, mediante la ampliación de su control político-territorial. Dicha economía se afianza, por un lado, en la formación de redes clientelares que respaldan electoral y políticamente al grupo que se apropia de la administración local; por otro, en el empleo de los recursos públicos para sostener sus redes. El poder político que se adquiere protege a dicho grupo tanto de la oposición ciudadana como de las sanciones administrativas que pueda recibir. Debido a que las “reglas del juego” político que impulsan las prácticas de la economía extractiva no son incluidas en el análisis sobre el desempeño de la gestión pública, es común observar que se reiteran propuestas sobre cómo opera la corrupción, y se pretende combatir dicha economía mediante un enfoque que instaure diseños organizacionales asociados con mecanismos de transparencia y supervisión ciudadana.

Esquema 1  
Economía extractiva y dinámica faccional en Coyoacán (2009-2021)



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra el esquema 1, la configuración político-administrativa de Coyoacán ha sido resultado de la interinfluencia de los siguientes procesos acontecidos en el periodo de 2009 hasta 2021:

1. Acceso a puestos legislativos (locales y federales) mediante los cuales se controlan recursos focalizados hacia redes político-territoriales en las zonas de menor desarrollo socioeconómico, lo cual consolida alianzas políticas que permiten influir en las elecciones internas del PRD. El predominio electoral de este partido en la Ciudad de México garantiza el triunfo en los comicios a quienes son designados como candidatos a las jefaturas delegacionales.
2. Establecimiento de las bases de la economía extractiva durante el periodo de 2012 a 2015, al controlar la jefatura delegacional y reorganizar informalmente al gobierno local para “especializar” a sus empleados en tres estratos burocráticos que impulsan la expansión de dicha economía a partir de 2015.
3. Consolidación y auge político y económico de la facción que controla la delegación, y la conversión del capital económico obtenido en capital político y viceversa, procesos estimulados por la competencia política a causa no solamente de la presencia de otras facciones políticas que compiten por los espacios delegacionales, sino por la creciente importancia electoral de Morena en la demarcación y en la Ciudad de México.
4. Los esfuerzos de la facción por mantener sus prácticas de consolidación político-económica subordinando al alcalde y accediendo a diputaciones plurinominales del PRD a nivel local y federal, manteniendo la capitalización de la alcaldía al amparo del Poder Legislativo y la influencia política de su partido

Probablemente la gestión de la facción estudiada se hubiera extendido varios periodos administrativos más si el contexto sociopolítico de la Ciudad de México y el país no se hubiesen modificado a partir de 2018. La confrontación particular entre el líder de esta facción (Mauricio Toledo) y la jefa de Gobierno (Claudia Sheinbaum) alteró el equilibrio de fuerzas, erosionando la presencia política del primero. Aun cuando su consenso estuviese debilitado, especialmente entre los sectores medios y altos de la

alcaldía, el mantenimiento de las relaciones de adhesión con los habitantes de Los Pedregales y Los Culhuacanes podría haber sustentado su continuidad. No obstante, ante la presión del primer gobierno central encabezado por Morena, el alcalde coyoacanense Manuel Negrete —ex futbolista guerrerense— intenta desligarse de quienes lo impulsaron al cargo (León, 2019a). Sus esfuerzos por acercarse al partido gobernante en la ciudad para ser diputado en las elecciones de 2021 son infructuosos, por lo que prefiere renunciar al cargo y acepta ser postulado como candidato a gobernador del estado de Guerrero por un partido de reciente creación y futuro incierto: Fuerza por México. Posteriormente declina su candidatura a favor de Evelyn Salgado, candidata y actual gobernadora de Guerrero por Morena. Por su parte, el líder de la facción que controló la alcaldía, en el momento de realizar las correcciones finales de este artículo, pasó de haber ocupado un puesto legislativo (del cual es desaforado) a buscar refugio en Chile para protegerse de una acusación de la fiscalía local por enriquecimiento ilícito. El gobierno de ese país ya ha aprobado su extradición a México. Mientras, a partir de 2021 el alcalde es un ex funcionario del gobierno de Enrique Peña Nieto, que dirigió los Talleres Gráficos de México, empresario paplero y proveedor de insumos —según la información disponible— de 2012 hasta 2021 en Coyoacán.

La economía extractiva de la gestión pública favorece el enriquecimiento personal, pero es una estrategia para consolidar el poder de una facción política y obtener ventaja para competir en el contexto de la dinámica político-electoral de la Ciudad de México. Los indicadores de esta forma de ascenso económico y político se han diluido como resultado de la confrontación con el gobierno central, pero si bien existe rotación en los cuadros administrativos en la alcaldía, se mantienen los estratos burocráticos que participaron en dicha economía. El denominado *tsunami* electoral de Morena perturbó el equilibrio de fuerzas en Coyoacán, pero está por verse si los actores y las prácticas políticas que predominaron durante 20 años han perdido influencia política en esta alcaldía y en la Ciudad de México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Philip, Gupta Akhil y Timothy Mitchell (2015). *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Adam, Samuel (2017). “Promueven en Coyoacán a servidores sancionados”. *Reforma*, 24 de marzo.
- Adam, Samuel, y Víctor Juárez (2018). “Trabajan en Coyoacán y revientan mítines”. *Reforma*, 3 de enero.
- Angulo, Raúl (2010). “Economías extractivas y desarrollo sostenible: análisis y reflexiones de sus relaciones a partir de la explotación petrolera del Putumayo”. Tesis de maestría. Universidad Autónoma de Colombia.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Azamar, Aleida, y José Ignacio Ponce (2014). “Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México”. *Revista Problemas del Desarrollo* 179 (45).
- Belloni, Frank P., y Dennis C. Beller (1996). “The study of party factions as competitive political organizations”. *The Western Political Quarterly* 9 (4): 531-549.
- Bailey, John, y Pablo Paras (2006). “Perceptions and attitudes about corruption and democracy in Mexico”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22 (1): 57-82.
- Bolaños, Ángel (2018). “Halla la Auditoría Superior local anomalías en la gestión de Maldonado en Coyoacán”. *La Jornada*, 16 de diciembre, p. 27.
- Combes, Helen (2011). “¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?”. *Desacatos* 36: 13-32.
- Cruz, Alejandro (2019a). “Buscará el gobierno central garantizar la gobernabilidad en Coyoacán: Sheinbaum”. *La Jornada*, 20 de febrero, p. 29.
- Cruz, Alejandro (2019b). “Residentes de Coyoacán acusan a autoridades de ignorar a la PAOT”. *La Jornada*, 19 de junio.
- Cruz, Alejandro, y Mirna Servín (2019). “Gestiones anteriores de Coyoacán perdonaron a servidores”. *La Jornada*, 15 de abril, p. 27.
- Damgaard, Mads (2015). “Corruption: Multiple margins and mediatized transgression”. *Ephemera. Theory & Politics in Organization* 15 (2): 411-434.
- Ejersbo, Niels, y James H. Svara (2012). “Bureaucracy and democracy in local government”. En *The Oxford Handbook of Urban Politics*, 1-20. Oxford: Oxford University Press.
- García, Juan (2018). “¿Quién es Toledo, el perredista que junta denuncias y que, por años, ha dominado en Coyoacán?”. *Sin Embargo*, 14 de enero.
- González, Rocío (2015a). “Puertas cerradas: fue la forma de gobernar de Mauricio Toledo”. *La Jornada*, 22 de enero, p. 33.
- González, Rocío (2015b). “Habitantes de los Pedregales exigen frenar la violación de los usos de suelo en Coyoacán”. *La Jornada*, 11 de diciembre, p. 38.



- González, Rocío (2018a). "Crean delegados clientela política en Coyoacán con apoyos sociales". *La Jornada*, 10 de febrero, p. 26.
- González, Rocío (2018b). "Negocios en Coyoacán se alinean con el PRD o son clausurados". *La Jornada*, 11 de febrero, p. 25.
- González, Rocío (2019a). "Habitantes de la demarcación demandan auditar instalaciones". *La Jornada*, 20 de febrero, p. 29.
- González, Rocío (2019b). "Coyoacán: lejos del esplendor de barrio, es zona de bares y antros". *La Jornada*, 30 de junio, p. 27.
- Gutmann, Matthew Charles (2009). *El romance de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, Mirtha (2015). "Teme Morena violencia en Coyoacán". *Reforma*, 20 de mayo.
- Hernández, Sandra (2019). "Manuel Negrete: hay gobernabilidad en Coyoacán". *El Universal*, 24 de febrero.
- Hilgers, Tina (2008). "Causes and consequences of political clientelism: Mexico's PRD in comparative perspective". *Latin American Politics and Society* 4 (50): 123-153.
- Jávora, István, y David Jancsics (2016). "The role of power in organizational corruption: An empirical study". *Administration & Society* 48 (5): 527-558.
- Ledeneva, Alena, Roxana Bratu y Philipp Köker (2017). "Corruption studies for the Twenty First Century: Paradigm shifts and innovative approaches". *The Slavonic and East European Review* 95 (1): 1-20.
- León, Alejandro (2018). "Alista Coyoacán ahora reparto de kits médicos". *Reforma*, 4 de junio.
- León, Alejandro (2019a). "Revela Negrete extorsión del PRD". *Reforma*, 13 de febrero.
- León, Alejandro (2019b). "Usa Toledo el diezmo para amarrar votos". *Reforma*, 16 de febrero.
- León, Alejandro (2019c). "Van, otra vez, contra Toledo". *Reforma*, 4 de marzo.
- León, Alejandro (2019d). "Afilian en Coyoacán a puesteros al PRD". *Reforma*, 7 de marzo.
- León, Alejandro (2019e). "Comienzan programas sociales en Coyoacán". *Reforma*, 25 de julio.
- Llanos, Raúl (2015). "Hay epidemia de obras en barrios y colonias de Coyoacán: vecinos". *La Jornada*, 19 de enero, p. 31.
- Méndez, Enrique (2019). "Persiste corrupción con el PRD en Coyoacán, se quejan vecinos". *La Jornada*, 4 de febrero.
- Méndez, Enrique, Roberto Garduño y Raúl Llanos (2015). "Acusa Batres a Toledo de usar golpeadores contra Morena". *La Jornada*, 29 de abril, pág. 34.
- Morales, Lorena (2015). "Arma oposición frente anti-Toledo". *Reforma*, 29 de mayo.

- Moya, Emilio, y Daniel Paillama (2017). "Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista". *Revista de Sociología e Política* 25 (64): 73-98.
- Muzellec, Raymond (1994). "Privatización y contractualización en la función pública". *Documentación Administrativa* 1 (239): 125-142.
- Ortiz de Rozas, Victoria (2017). "¿Clientelismo o representación política? El 'programa' de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62 (229): 263-296.
- Pérez, Jorge (2009). "Ratifica PRD unidad en Coyoacán". *Reforma*, 4 de marzo.
- Proceso (2016) "Vecinos protestan contra 'lucro' de zona histórica de Coyoacán". 17 de noviembre. Disponible en <<https://www.proceso.com.mx/nacional/cdmx/2016/11/17/vecinos-protestan-contralucro-de-zona-historica-de-coyoacan-174016.html>>.
- Quintero Morales, Josefina (2012). "Protestan habitantes de los Pedregales de Coyoacán contra tienda Chedraui". *La Jornada*, 8 de febrero, p. 43.
- Quintero Morales, Josefina, y Mirna Servín Vega (2019). "Con el aval de la alcaldía, vuelve el ambulante al centro de Coyoacán". *La Jornada*, 8 de febrero, p. 31.
- Rivera, Ricardo (2013). "Acusan de nuevo a delegado". *Reforma*, 21 de abril.
- Rodríguez, Emanuel (2014). "Participación corporativa y redes de control electoral: los usos políticos de las organizaciones sociales en la Ciudad de México". En *Continuidades, rupturas y regresiones. Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*, coordinado por Héctor Tejera Gaona, Pablo Castro Domingo y Emanuel Rodríguez, 83-111. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Juan Pablos Editor.
- Rodríguez, Emanuel (2019). "Del carrusel al juego de las sillas. Ilegalidad y violencia en los procesos electorales locales". *Alteridades* 29 (57): 75-84.
- Stokes, Susan (2007). "Political clientelism". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, coordinado por Carles Boix y Susan Stokes, 604-627. Oxford: Oxford University Press.
- Suárez, Gerardo (2019). "Funcionarios en Coyoacán protagonizan discusión en feria artesanal". *El Universal*, 3 de febrero.
- Szwarcberg, Mariela (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Network in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tejera Gaona, Héctor (2015). *Estructura política y participación ciudadana en la Ciudad de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Gedisa.
- Tejera Gaona, Héctor (2019). "Coaliciones políticas y comportamiento electoral en la Ciudad de México: las elecciones del 2018". *Alteridades* 29 (57): 9-22.
- Tejera Gaona, Héctor, y Emanuel Rodríguez (2015). "Las paradojas de la democracia: partido dominante, gobierno y redes políticas en la Ciudad de México". *Estudios Sociológicos* 33 (98): 375-408.

Tejera Gaona, Héctor, y Diana Castañeda (2017). “Estructura política y redes de poder en la Ciudad de México”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*.

Teubal, Miguel, y Tomás Palmisano (2013) “Procesos rentísticos y extractivismo en América Latina”. En *Actividades extractivas en expansión*, coordinado por Norma Giarranca y Miguel Teubal. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Antropofagia.

---

### **Héctor Tejera Gaona**

Doctor en Antropología por la Universidad Iberoamericana. Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Temas de especialización: procesos políticos, participación ciudadana y campañas electorales. Av. San Rafael Atlixco 186, Vicentina, 09340, Iztapalapa, Ciudad de México.

### **Emanuel Rodríguez Domínguez**

Doctor en Ciencias Antropológicas por el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Centro de Estudios Antropológicos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: antropología de los procesos electorales, redes de poder local y participación. Circuito Mario de la Cueva s/n, Edificio E, tercer nivel, Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

