



**Emanuel Rodríguez Domínguez** es doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I). Se desempeña como Profesor de Tiempo Completo en el Centro de Estudios Antropológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Entre sus líneas de investigación destacan el análisis antropológico de la corrupción, la participación político-electoral en contextos interculturales, así como el desarrollo de nuevos enfoques de investigación etnográfica en los procesos sociopolíticos contemporáneos. Dirige la revista *Nueva Antropología*. Es Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. En 2014, obtuvo la medalla “Dr. Salvador Nava” de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), por la mejor tesis de doctorado en estudios político-electorales. Ha publicado más de cuarenta artículos académicos sobre la cultura, el poder y la ciudadanía. En Gedisa ha publicado *Cuerpos disidentes y sus cartografías de protesta* (2022) en coautoría con Ericka López Sánchez.

El presente libro condensa un conjunto de estudios en el campo de la antropología, enfocado al análisis de los procesos políticos en la Ciudad de México (CDMX). Tras ahondar en cómo se desarrollan las relaciones político-culturales en esta entidad, los autores sistematizan los resultados más significativos de las etnografías realizadas sobre las disputas electorales y las estrategias proselitistas; la dinámica de representación y participación ciudadana; así como la acción de los gobiernos locales y su capitalización política-económica mediante esquemas extractivos. Estas agendas de investigación se han entrelazado al pretender desentrañar las lógicas de poder subyacentes a la aparición y reproducción de la estructura política vinculada a la instalación y desempeño de los gobiernos de izquierda en la capital del país en más de dos décadas.

La dinámica político-electoral derivada de la aparición y reproducción de la estructura política existente en la CDMX tiene sus orígenes en prácticas corporativas y jerárquicas heredadas del régimen priista, que imperó en México por más de setenta años. Estas se reconfiguraron a partir de la llegada al poder de los partidos de izquierda en 1997, y, con el paso del tiempo, dieron forma a una estructura común que matiza e integra los imaginarios participativo-electorales y las prácticas políticas en los enclaves locales de la ciudad, ante lo cual resulta pertinente preguntarse: ¿cómo se compite por el poder en diversos ámbitos gubernamentales-legislativos que permiten mantener el predominio político-electoral?, ¿por qué se utilizan ciertas prácticas políticas en el marco de estas disputas?, y ¿cuáles son sus efectos estructurales y culturales? La respuesta a estas interrogantes guía los resultados de este libro, el cual ofrece al lector una síntesis de lo alcanzado hasta el momento en el campo de la antropología de los procesos políticos y de gobierno en la CDMX.

IBIC: JPHV 311124  
ISBN: 978-607-8866-54-0  
9 786078 866540  
ISBN UNAM: 978-607-30-7789-7



Facultad de Ciencias  
Políticas y Sociales



Antropología de los gobiernos locales y los procesos políticos en la Ciudad de México



## Antropología de los gobiernos locales y los procesos políticos en la Ciudad de México

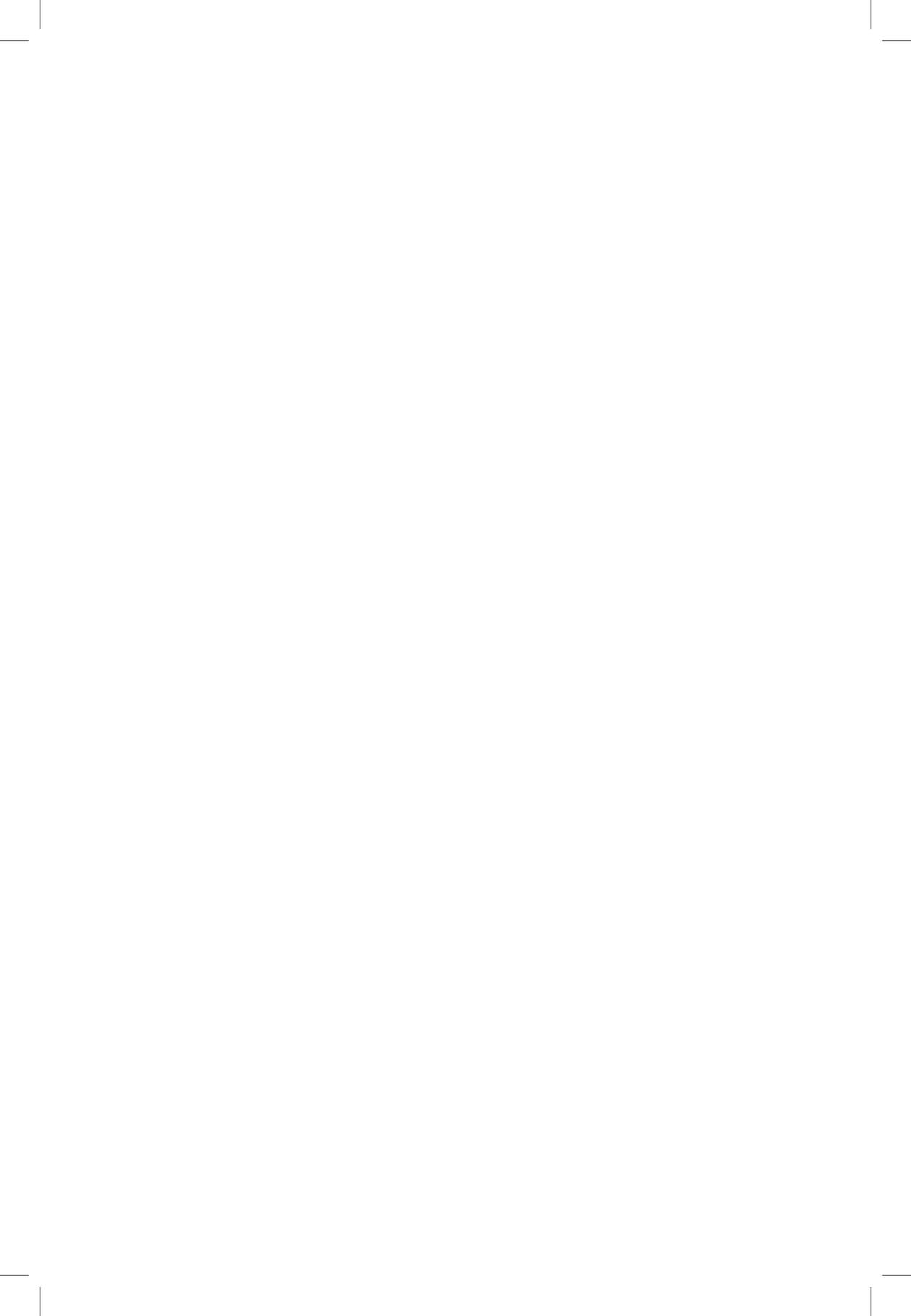
Héctor Tejera Gaona  
Emanuel Rodríguez Domínguez



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**Héctor Tejera Gaona** es doctor en Antropología. Profesor-investigador en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (UAM-I). Sus temas de investigación son cultura y política; participación y ciudadanía; procesos electorales; democracia y cultura; movimientos sociales y política. Dirige la revista internacional *Alteridades*, editada en esa institución. Es también autor de doce libros científicos y dos de difusión, además de coordinador de catorce más. Ha publicado más de un centenar de artículos y capítulos sobre política, ciudadanía y democracia. Ha recibido, entre otros, el Premio a la Investigación 2015 y el Premio a la Docencia 2012, ambos por la UAM, además del premio “Dr. Salvador Nava”, de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE). Es miembro de la International Sociological Association, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales y la Academia Mexicana de Ciencias. Es Nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores. En Gedisa ha publicado *Participación ciudadana y estructura política en la Ciudad de México*, en 2015; “*La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo porque así se hace*”. *Estructura política, identificaciones clientelares y procesos electorales en la Ciudad de México*, en 2016, ambos en coedición con la UAM-I.





**Antropología de los gobiernos locales  
y los procesos políticos  
en la Ciudad de México**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Enrique Luis Graue Wiechers  
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas  
*Secretario General*

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria  
*Secretario Administrativo*

Hugo Alejandro Concha Cantú  
*Abogado General*

Socorro Venegas Pérez  
*Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial*

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

Carola García Calderón  
*Directora*

Patricia Guadalupe Martínez Torreblanca  
*Secretaria General*

Jesús Baca Martínez  
*Secretario Administrativo*

Elvira Teresa Blanco Moreno  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

# **Antropología de los gobiernos locales y los procesos políticos en la Ciudad de México**

Héctor Tejera Gaona  
Emanuel Rodríguez Domínguez



**gedisa**  
editorial

México, 2023

Esta investigación, arbitrada a “doble ciego” por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el proyecto “Antropología de los gobiernos locales en México: los sentidos de la gestión pública y las innovaciones autonómicas” del que es responsable académico el Dr. Emanuel Rodríguez Domínguez, como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IA302720.

***Antropología de los gobiernos locales  
y los procesos políticos en la Ciudad de México***

Héctor Tejera Gaona  
Emanuel Rodríguez Domínguez

Primera edición: 30 de junio de 2023

D.R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán,  
C. P. 04510, CDMX, México.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,  
Alcaldía de Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.

© Editorial Gedisa Mexicana, S.A.  
Tepeji No. 86, Col. Roma Sur  
06760, Ciudad de México, México  
[www-gedisa-mexico.com](http://www-gedisa-mexico.com)  
[gedisa@gedisa-mexico.com](mailto:gedisa@gedisa-mexico.com)

ISBN UNAM: 978-607-30-7789-7

ISBN Gedisa: 978-607-8866-54-0

IBIC: JPHV

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Impreso y encuadernado en México/*Printed and bound in Mexico*

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Capítulo 1. Propuesta teórico-metodológica para estudiar los ámbitos político-electorales</b> .....	15
De la relación entre cultura y poder a la economía extractiva de los gobiernos locales .....	17
Proselitismo, intermediación clientelar y estructura política .....	22
Las paradojas en la representación y participación ciudadanas .....	27
Ejercicio de gobierno, control de las demandas ciudadanas y economía extractiva .....	32
<b>Capítulo 2. Estructura política, disputas electorales y oscilaciones partidarias</b> .....	41
La configuración de la estructura política en la Ciudad de México .....	42
Identidad partidaria e identificaciones con líderes .....	47
Oscilaciones partidarias: del predominio electoral a la fragmentación partidaria .....	51

<b>Capítulo 3. La dinámica político-electoral de los procesos participativos</b>	63
La promoción y los obstáculos a la participación ciudadana	64
Las elecciones vecinales de 2010: la búsqueda del control de la participación ciudadana	71
Imaginario de la participación ciudadana	81
Representación vecinal y la Ley de Participación Ciudadana en las últimas dos décadas	86
La elección de las Comisiones de Participación Comunitaria	96
<b>Capítulo 4. Competencia política y economía extractiva de la gestión pública</b>	111
La noción de <i>economía extractiva de la gestión pública</i>	114
Un estudio de caso de <i>economía extractiva</i> en la CDMX: la Alcaldía de Coyoacán	121
Los flujos de la economía extractiva de la gestión pública	138
Las elecciones de 2015 y 2018. Del consenso a la violencia	144
Coaliciones políticas: “Triunfa Morena, pero gana el PRD”	150
Corrupción vs. competencia política y gestión pública	154
<b>Conclusiones</b>	161
<b>Referencias bibliográficas</b>	181

## Presentación

El presente libro condensa una serie de estudios, en el campo de la antropología política, enfocados al análisis de los procesos políticos ocurridos en la Ciudad de México en los últimos veinte años. Tras ahondar en la forma en que se desarrollan las relaciones político-culturales en la capital del país, los autores han considerado que es momento de sintetizar la experiencia de dos décadas, sistematizando los resultados más significativos de las etnografías realizadas sobre los procesos electorales y las estrategias proselitistas, la dinámica de representación y participación ciudadana, así como de los gobiernos locales y su capitalización político-económica mediante esquemas extractivos. Estas agendas de investigación surgieron y se entrelazaron en el transcurso de los años, al pretender desentrañar las lógicas subyacentes a los procesos derivados de la aparición y reproducción de la estructura política asociada a la instalación de los gobiernos de izquierda, a partir de 1997, en la capital del país.

Al investigar un entorno complejo y heterogéneo como es la Ciudad de México (CDMX), el primer reto fue desmarcarse de las tradiciones antropológicas que inclinan la investigación hacia lo local, más

allá de las sugerentes propuestas multiespaciales que han buscado subsanar el acotamiento teórico-metodológico de la investigación sobre el terreno (Marcus, 2001; Gupta y Ferguson, 1997), lo que ha llevado bastante tiempo. De gran utilidad en este desafío fue la integración de equipos de investigación interinstitucionales, en donde se incluyó a quienes se están formando en el campo de la antropología política estudiando temas y ámbitos que aportan a su formación, lo que contribuyó, a su vez, a enriquecer un campo de discusión más complejo. Se agradece a todos quienes, durante dos décadas, han sumado su experiencia a esta investigación, ya que todo trabajo de reflexión sobre los procesos políticos actuales requiere de un esfuerzo colectivo.

La estrategia empleada durante las dos décadas a las que nos referimos ha sido la de buscar una estructura común subyacente que integre las prácticas político-culturales observadas en diversos espacios de la metrópoli. Esto ha implicado construir una propuesta teórico-metodológica alimentada y reformulada constantemente como resultado del quehacer práctico sobre terreno, constatando que ella requiere enriquecerse a partir de la confrontación entre los datos obtenidos y dicha propuesta. La complejidad de la experiencia obtenida, a través de la etnografía, al analizar los procesos político-electorales de la CDMX, requiere del diálogo entre los principios teóricos generales y los resultados de campo, ante el encanto de solazarse en las particularidades de los procesos sociopolíticos.

La interrogante general que matiza las reflexiones del presente libro no fue elaborada desde un inicio, cuando se comenzó con el abordaje de los temas asociados a la antropología política de los procesos metropolitanos. En ese entonces se circunscribía a indagar la relación entre cultura y política, intentando profundizar en ella a través de las campañas electorales. La reflexión estaba marcada, en aquel momento, por la crítica a los planteamientos de la antropología culturalista que, en los años cincuenta, influyeron a Almond y Verba, para explicar la participación electoral y cívica de los entornos nacionales y estatales vinculados a una estrategia cuantitativa de medir la cultura a través de encuestas, perspectiva que sin duda se ha mantenido

hasta nuestros días.<sup>1</sup> Posteriormente, se empezó a estudiar la participación vecinal porque, por primera vez en 1999, hubo elecciones amplias en la CDMX para elegir a quienes serían los representantes de barrios y colonias, bajo el supuesto de que éstos enarbolaban los intereses vecinales e influirían en las políticas de los gobiernos locales.

Paulatinamente, al adentrarnos en los estudios de participación ciudadana, se hizo evidente que la estructura político-territorial heredada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a los gobiernos perredistas, se encontraba montada sobre esquemas de participación que respondían a lógicas partidarias, pero que desbordaban el corporativismo priista y mostraban la existencia de una amplia organización urbana que se mimetizaba tanto bajo los colores de la izquierda política, como en el manto discursivo de “lo ciudadano” y la “sociedad civil”. Al ahondar en el desempeño de los integrantes de estas organizaciones, pero ahora como miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y como funcionarios públicos, se comenzó a mostrar el esquema de prácticas que alimentaban una estructura política que finalmente desembocó en que, en muchas demarcaciones políticas, se configura una organización informal que facilita la implantación de lo que se ha denominado “economía extractiva de la gestión pública”.

El trayecto de investigación que fue dando forma al proceso arriba descrito se sintetiza en dos preguntas que orientan las reflexiones contenidas en el presente libro: ¿cómo y por qué se compite con base en ciertas prácticas políticas? y ¿cuáles son sus efectos estructurales y culturales? Estas interrogantes guían los resultados de este texto, el cual pretende ofrecer al lector una síntesis de lo alcanzado, hasta el momento, en el campo de la antropología de los gobiernos locales y los procesos políticos en la CDMX. También es un punto de

---

<sup>1</sup> Como se verá en los capítulos de este libro, más que cuestionar el potencial de un enfoque cuantitativo en pro de uno cualitativo, los autores apuestan al empleo de metodologías interrelacionadas para dilucidar problemáticas que aprovechen el potencial de ambas estrategias.

partida para proponer derroteros por explorar en futuros proyectos de investigación que tengan como fin:

- Analizar la influencia de la faccionalización en Morena y su estructura político-territorial durante futuros comicios, con el objetivo de conocer el papel que tendrá el peso político de López Obrador en las tensiones y rupturas entre las facciones que integran este partido.
- Establecer si los procesos de transferencia reputacional y capital político del actual presidente de la República (2018-2024) son determinantes en la definición de las candidaturas de Morena y en sus expectativas de triunfo a niveles nacional y local en las elecciones del 2024.
- Evaluar los efectos de las políticas de gasto social como estrategias de apoyo gubernamental, sobre todo a raíz de la experiencia de Morena en los comicios de 2021, la cual ha propiciado la modificación de la relación del gobierno y este partido con los líderes territoriales a quienes se había desplazado con el propósito de generar una nueva estructura política.
- Analizar los imaginarios, discursos y prácticas que se promueven en las redes sociodigitales y cómo modifican culturalmente las percepciones sobre la política y los políticos, desde una perspectiva etnográfica transversal que aborde articuladamente lo *online* y *offline*, oscilando entre el estudio de grandes bancos de información en redes sociales, y sus efectos en quienes interactúan en esas plataformas.
- Explicar en qué medida los procesos de crecimiento y desarrollo urbano a nivel inmobiliario se vinculan con la configuración y reproducción de la estructura política y sus estrategias de economía extractiva, las cuales no sólo han operado a nivel de las alcaldías, sino también en el ámbito del Gobierno central.

Este libro ha sido posible gracias a un esfuerzo interinstitucional entre el Departamento de Antropología de la UAM-I y el Centro de

Estudios Antropológicos de la FCPyS-UNAM. En todos los apartados han sido fundamentales las reflexiones realizadas en el marco del Proyecto “Política y cultura en la Ciudad de México”, coordinado por el Dr. Héctor Tejera en la UAM-I. Igualmente, la actualización de los datos de campo, el ejercicio de síntesis y las reflexiones de los últimos procesos electorales han sido posibles gracias al proyecto PAPIIT-IA302720 “Antropología de los gobiernos locales en México: los sentidos de la gestión pública y las innovaciones autonómicas”, coordinado por el Dr. Emanuel Rodríguez en la FCPyS-UNAM. Los avances de los capítulos que integran este libro fueron discutidos en los seminarios y coloquios promovidos por ambas iniciativas de investigación. Cabe agradecer la valiosa colaboración de los antropólogos Ericka Denisse Bautista Gómez, Angela Berali Castro y Carlos Lucas Mateo en la revisión y edición del texto; así como el apoyo del Centro de Sistemas de Información Geográfica de El Colegio de México, en particular al Dr. Jaime Ramírez Muñoz, por la elaboración de los mapas que se incluyen.



# Capítulo 1. Propuesta teórico-metodológica para estudiar los ámbitos político-electorales

Los capítulos que componen esta obra suscriben una estrategia teórico-metodológica para estudiar la vida política de la CDMX, con el objetivo de ahondar en el análisis de la organización y el desenvolvimiento de la estructura de poder que caracteriza este entorno metropolitano; en cada uno de ellos se precisan temas, *ámbitos de condensación*<sup>2</sup> y procesos. Como se verá más adelante, en conjunto ofrecen un panorama en torno a la complejidad política de los arreglos político-electorales y los procesos de gestión en el ámbito local. Para su interpretación, se pone a la antropología política en diálogo con temas y perspectivas de la ciencia política y la sociología.

---

<sup>2</sup> Son aquellos espacios sociales en los cuales los actores políticos confluyen alrededor de cuestiones como los procesos electorales o la participación y representación ciudadanas, en tanto formas particulares de relación entre gobierno y ciudadanos. Dichas interacciones están matizadas por el contenido político-cultural que ambas partes asignan cuando deciden participar o no.

Se han estudiado tres campos generales: la representación y la participación ciudadana, enfocando el análisis en la constitución y reproducción de las estructuras político-partidarias que, a nivel territorial, matizan la intermediación entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales; la dinámica partidario-electoral, estudiando desde un enfoque etnográfico las campañas proselitistas y sus prácticas políticas, además de cómo se forman y actúan las redes político-territoriales y su efecto sobre las identificaciones e identidades partidarias como base para explicar el comportamiento electoral (Appelbaum y Bartolomucci, 2004); y finalmente, a partir de los últimos años las condiciones que permiten el enriquecimiento económico y el fortalecimiento político de las burocracias locales, mediante la implantación de estrategias extractivistas y de capitalización político-económica de la gestión pública que permiten a ciertos grupos o facciones políticas mantenerse en las estructuras de poder local.

En el marco de la agenda de investigación arriba descrita, se ha realizado etnografía multitemporal y multilocal sobre procesos de carácter político que, por su naturaleza, son multidimensionales, se suscitan en diferentes campos, se expresan en ámbitos de condensación diferentes y se encuentran interrelacionados unos con otros (Balbi y Boivin, 2008). Particularmente, para estudiar la complejidad política de los procesos metropolitanos, se ha analizado material gráfico-documental (fotos, panfletos, encuestas, propaganda de muy diversa índole) y hemerográfico, así como de portales de Internet (*blogs* y redes sociales virtuales). En menor medida, se ha realizado un seguimiento de los discursos y *performances* en las plataformas sociodigitales, con el propósito de trascender los límites de los tradicionales recorridos a pie, el toque de puertas y las reuniones con vecinos. Sin embargo, siempre se ha apostado por ponderar la interpretación de los procesos sociales que acontecen en territorio, al asumirlos como ventanas de documentación y registro privilegiados de las disputas de poder en el ámbito local.

Se ha buscado la densidad etnográfica en los resultados obtenidos (Geertz, 1973) para explicar las prácticas de la política y los

significados importantes para los involucrados (Auyero y Joseph, 2007). Buscamos la saturación etnográfica o el empleo de ejemplos discriminantes para determinar la importancia de la información obtenida (Creswell, 2007). También se han empleado estrategias cuantitativas en los análisis realizados (Gerring, 2008), fortaleciendo la etnografía sobre ubicación, funcionamiento y negociación entre redes políticas,<sup>3</sup> representantes gubernamentales y líderes de facciones partidarias. Complementariamente, en algunas partes del documento se utiliza el análisis geoestadístico por conglomerados (*clusters*) de los resultados de los comicios en las secciones electorales de la CDMX, en las votaciones que van del 2015 al 2021, el cual se ha correlacionado con el Índice de Desarrollo Social (IDS) y la información etnográfica recabada en diversos momentos, con el objetivo de explicar de manera más integral la dinámica de los procesos políticos del ámbito local.

## De la relación entre cultura y poder a la economía extractiva de los gobiernos locales

En nuestras primeras incursiones bibliográficas a los temas de la presente obra, percibimos que la mayoría de los autores, independientemente de su enfoque disciplinar, giraban alrededor de las propuestas seminales de los politólogos Almond y Verba, sesgados por el empirismo y el culturalismo sicologista estadounidenses (Benedict, 1934; Kardiner, 1945; Linton, 1945), aun cuando abordaran temas como la

---

<sup>3</sup> Según Auyero (2001, p. 100), son aquellas en donde individuos o grupos mantienen contactos o conexiones regulares entre ellos, y en los cuales al menos alguno pertenece a un partido político o es funcionario público. Una perspectiva distinta a la que concibe a las redes como sistema de vínculos horizontales que potencian capacidades. Para una sugerente revisión acerca de estas últimas, puede consultarse a Luna (2004).

constitución de la cultura nacional (Almond, 1956; Almond y Powell, 1984), el sistema político y las percepciones sobre este último (Alonso, 1996; Alonso, 1994; Camp, 1990; Craig y Wayne, 1980; De la Peña, 1990; Krotz, 1985; Loeza, 1989; Winocur y Ubaldi, 1997; Booth y Seligson, 1983; Clark e Ingleharth, 1998; Durand, 1998; Fagen y Tuhoy, 1972; Gutiérrez, 1996; Ingleharth, 1990; Inglehart y Wetzel, 2003; Inglehart, 1997; Kavanagh, 1983; Kavanagh, 1985; Toledo y de la Peña, 1994; De la Peña, 1996; Topf, 1990). No obstante, las definiciones de algunos (cfr. Varela, 1996) se mantenían en los axiomas de que la cultura política se estudia a partir de las normas y valores hacia los objetos políticos, por un lado; y que la cultura política incide sobre el sistema político, por el otro (Almond y Verba, 1963, p. 14; Almond, 1980; Almond, 1983). Por lo anterior, nos distanciamos de dicho enfoque y se propuso la noción de *cultura de la política* para destacar el interés por analizar la dinámica cultural en el marco de las relaciones de poder, donde la cultura actúa en el ámbito de las interacciones políticas, permitiendo interpretar cómo grupos y sectores luchan por establecer los significados de las relaciones sociales dominantes (Dagnino, 1998).

A partir de este cambio de enfoque, hemos estudiado las estrategias político-culturales mediante las cuales los sujetos sociales intentan transformar lo existente (Bailey, 1969), sus prácticas para establecer nuevas fronteras de significado con mayor eficacia política (Bourdieu, 1987). Consideramos que dichas prácticas se basan en la objetivación *cultural*,<sup>4</sup> la cual estructura la disputa simbólica sobre el control de bienes y recursos materiales y simbólicos (Cohen, 1979). Este giro teórico nos llevó a buscar ámbitos de condensación que aglutinaran la confrontación sociopolítica fortaleciendo, a su vez, una estrategia etnográfica. Así, consideramos que los partidos

---

<sup>4</sup> Definimos como *objetivación cultural* al proceso por el cual un individuo o grupo social enfatiza, exagera o inventa ciertos aspectos de su identidad, vida cotidiana, entorno social, convicciones y creencias o interpretaciones sobre la historia nacional, entre otros, con el propósito de influir en la esfera política.

y las estructuras gubernamentales son organizaciones culturales porque producen y reproducen una identidad particular expresada en una ideología política y una percepción afín del mundo (Salles, 2000, p. 274; Lomnitz y Melnick, 2000; Goren, 2005).

En los primeros estudios antropológicos en torno a la elección de los comités vecinales acontecida hace más de dos décadas, se detectó que un ámbito que permite estudiar lo cultural en lo político es la *participación ciudadana*. Desde aquel entonces es común que, en los entornos metropolitanos, la tensión principal en la relación entre ciudadanos, partidos políticos y gobierno<sup>5</sup> se concentre en la administración de los servicios públicos y el espacio urbano, es decir, en la política de distribución del ingreso. En consecuencia, definimos la *participación* como el conjunto de acciones ciudadanas cuyo propósito es aumentar su injerencia en el direccionamiento de los recursos del Estado y, por ende, en las instituciones gubernamentales que los administran (Lawless y Fox, 2001).

Desde un enfoque politológico, la participación se encontraba vinculada a la relación entre cultura política y fortalecimiento de la democracia (Dalton, 2002, Dalton y Sickle, 2004; Putnam, 2000; Klesner, 2003; Lechner, 1987). Otros autores asumían que los procesos participativos estaban asociados intrínsecamente a la noción de *capital social* de Coleman (1988) y Putnam (1993, 2000), correlacionando cultura cívica y democracia. No obstante, la reflexión se cimentaba frecuentemente en encuestas y ejercicios de estadística multivariada, obviando las experiencias ciudadanas derivadas de la relación (participativa o no) con el sistema político y gubernamental. De manera complementaria, propusimos que, para analizar la participación, era necesario ahondar en las múltiples formas en que los ciudadanos se “impregnan” de contenidos subyacentes a las prácticas políticas cuando, en el espacio de lo público —espacio donde se establece la relación entre política y vida cotidiana (Carrión y

---

<sup>5</sup> El término *gobierno* se refiere al ejercicio del poder del Estado que se encuentra asociado y restringido a las instituciones formales que son producto de una democracia constitucional de carácter representativo (Foucault, 1982, p. 224).

Dorte, 1999; Álvarez, 1998)—, viven el desempeño de las instituciones gubernamentales y políticas (Paley, 2001).

Partimos del supuesto de que los vínculos mediante los cuales la ciudadanía se relaciona con las instituciones gubernamentales y los partidos políticos modelan su identidad<sup>6</sup> e imaginarios sociales (Parameshwar, 2002; Calhoun, 2002; Taylor, 2002; Baczko, 1991); estas relaciones también matizan su comportamiento y configuran el contexto político. Igualmente, asumimos el quehacer del gobierno local como una organización cultural que objetiva sus prácticas político-culturales transformándolas en políticas públicas, las cuales configuran percepciones ciudadanas mediante procesos *performativos* (Alexander, 2004). Dichas políticas, al desplegarse, develan roles, jerarquías, exigencias, deberes y derechos, estableciendo los diversos sentidos de la democracia (Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, 2006; Paley, 2002). Asimismo, las prácticas que acompañan una política gubernamental están codificadas por un horizonte de significación matizado por relaciones de poder y dominación (Foucault, 1991), delinean cómo se interactúa en diversos ámbitos de condensación, y convierten la participación en un símbolo ambiguo y multisemántico sobre lo social y la ciudadanía (Shore, 2010, p. 29).

Poco a poco la evidencia etnográfica nos fue llevando a problematizar la forma en que se ha integrado la estructura política que caracteriza a la capital del país. Debido a que, de 1997 a 2018, un partido gobernó la ciudad manteniendo un predominio en la mayoría de los enclaves delegacionales (nos referimos al PRD), nos preguntamos: ¿cómo se mantiene el poder en un entorno metropolitano?, lo que nos llevó a analizar los procesos mediante los cuales dicho partido conservó el predominio político-territorial a nivel local, estatal y subnacional (Dunleavy, 2010; Greene, 2007; Hiskey y Bowler, 2005, Sartori, 2005 [1976]). Encontramos que la dominación partidiza los diversos niveles de gobierno (Goldstone, 2003; Alexander y Smelser, 1987),

---

<sup>6</sup> Sentimiento de pertenencia a una comunidad que propicia percibirse socialmente en igualdad de condiciones (Bolos, 1995, pp. 106-107; Giménez, 2000, pp. 71-72).

al grado de que las fronteras entre ciudadanos y gobierno se diluyen (Sztompka, 1991). Además, dicha dominación está asociada a redes políticas, las cuales muestran la tendencia a agruparse piramidalmente con base en alianzas y adhesiones. En estas redes rememoran lo afirmado por Pansters (1997): los llamados *defeños* son habitantes de las pirámides (políticas). Las organizaciones que forman las redes muestran identificaciones personalizadas hacia sus líderes, las cuales son dúctiles a procesos de reacomodo político que pueden confundirse con preferencias o identidades político-partidarias, tal como lo observamos con la aparición de Morena y la fragmentación electoral experimentada en la CDMX en los comicios de 2021.

En los últimos años hemos comenzado a estudiar lo que denominamos *economía extractiva de la gestión pública*, noción que hemos elaborado a partir de la reflexión sobre algunos análisis de economía extractiva (Giarraca y Teubal, 2013), la cual se utiliza para capitalizar los puestos gubernamentales a fin de obtener ganancias y poder político mediante la creación y expansión de redes político-clientelares. Estamos analizando cómo ella se ha transformado en la estrategia predominante para competir por el control político-territorial en la capital del país, depredando a su vez el servicio público. A diferencia de los enfoques centralizados en la corrupción (Daamgard, 2015; Gil da Costa; 2014; Haller y Shore, 2005; Sandoval, 2016), buscamos sus causas en la organización de la estructura política de la CDMX. En consecuencia, nos alejamos de explicaciones derivadas de prácticas individuales o de una deficiencia organizacional (carencia de normas y procedimientos) (Wa-Muiu, 2010; Chaterje y Maitra, 2013).

Considerando lo anterior, esta obra suscribe un enfoque multidimensional para analizar los procesos políticos del ámbito local, con el poder como aspecto central, pero con la investigación etnográfica como base de la interpretación. De esta forma, se pretende retroalimentar la reflexión teórica y el direccionamiento del quehacer empírico, buscando así desgranar la lógica estructurante subyacente al proceso de capitalización de los gobiernos locales (Ejersbo, 2012), donde la competencia política se configura como el motor

que impulsa tanto la obstrucción de los procesos participativos, las dinámicas de intermediación política, como las prácticas de capitalización económica, con el objetivo de mantener el control de la estructura de poder.

## Proselitismo, intermediación clientelar y estructura política

Otro ámbito de condensación abordado en la dinámica política de los entornos metropolitanos fueron las campañas proselitistas de la CDMX. En estos espacios es posible capturar e interpretar las prácticas que tiñen las negociaciones entre los partidos y los ciudadanos basadas —regularmente— en ofertas materiales y simbólicas sustentadas en la objetivación cultural. Las campañas influyen en la formación del reconocimiento intersubjetivo, donde los partidos muestran la tendencia a limitar los derechos ciudadanos, porque buscan propiciar adhesiones y dependencias, influyendo en el sentido de ciudadanía (Ahluwalia, 1999, p. 321).

Es común asumir que la influencia política y cultural que caracterizó a los gobiernos priistas ha sido duradera, a pesar de que desde 1997, el PRI se convirtió en la tercera fuerza electoral en la CDMX, si bien es innegable que los demás partidos tienen prácticas similares a las del PRI, porque sus integrantes provienen, participan, reproducen y se cohesionan alrededor de actividades de intermediación clientelar. Las relaciones político-clientelares no son omnipresentes en la ciudad, pero son importantes en las relaciones entre partidos y ciudadanía y, en términos generales, en el funcionamiento de su estructura política.

Dichas relaciones político-clientelares se han enfocado como sistemas de intercambio o circulación de bienes, servicios o favores por votos (o apoyo político). Quienes se involucran en ellas expresan

criterios morales y culturales al valorarlas (Montanbeault, 2011). Son, paradójicamente, impulsadas por procesos de competencia intrapartidaria y electoral (Wiarda, 2009, p. 94). No son solamente otra forma de intercambio en la esfera política, como las define Combes (2011), forman parte de una ordenación mayor que las alimenta y define (Adler, 1994; Hilgers, 2008; Zarembeg, 2011). Lo que las caracteriza es su contexto marcado por la desigualdad y la subordinación; por un proceso diferente al ciclo “votos por recursos”, aun cuando pueden interaccionar de forma conjunta, pese a pertenecer a lógicas políticas distintas. Asociar el clientelismo con la “compra de votos” (Stokes 2005 y 2007; Nichter 2008; Schedler 2004) o —en algunos casos— convertirlos en equivalentes (Beltrán y Castro, 2015) es incorrecto y obstaculiza ahondar en la dinámica del clientelismo. En las relaciones cara a cara entre políticos y ciudadanos, las transacciones difusas (impregnadas de intercambios morales) son usualmente ocupadas por las transacciones específicas (caracterizadas por intercambios político-materiales) y, ciertamente, la compra del voto puede ser uno de ellos.

Mediante las estrategias de intermediación, los grupos más desfavorecidos socioeconómicamente de una sociedad pueden obtener algunos beneficios en su vida inmediata, pero ello no los empodera como ciudadanos, pues sus demandas son resueltas mediante una lógica jerárquica; más aún cuando las acciones gubernamentales enfocadas a atender la desigualdad social no están establecidas como garantías universales, la atención a la pobreza se convierte en un medio de negación de derechos que promueve la subordinación política (Dagnino, 2010; Álvarez, 2005). De esta forma, como apunta Laura Golbert, “sólo es posible recibir lo que el Estado u otras organizaciones públicas están dispuestas a otorgar [...] Se conforman así dos sujetos: el que otorga y el que recibe unidos en una relación asimétrica, casi ‘tutelar’” (2010). Además, estas redistribuciones superficiales reafirman las desigualdades sociales, culturales y económicas de una sociedad, al estigmatizar a las clases más desfavorecidas, al asumirlas como inherentemente deficientes e insaciables y necesitadas de más “ayuda” por parte del

Estado, al grado de llegar a generar, al paso del tiempo, injusticias de reconocimiento (Fraser, 1999).

Si bien hay asimetría en cualquier relación clientelar, los principales elementos del proceso de intermediación entre los funcionarios que controlan los recursos de poder y aquellos ciudadanos que tienen una necesidad, y que esperan que ésta sea atendida por el poder público, son el interés mutuo por establecer la relación y sus matices culturales. En efecto, las transacciones específicas entre ciudadanos y autoridades gubernamentales están permeadas por la cultura, pues buscan estructurar valores, normas y percepciones sociales para generar prácticas, comportamientos e imaginarios políticos específicos. Por ello, las relaciones de intermediación política forman parte de una serie de transacciones que, para ser efectivas, se vinculan a valores culturales como el compadrazgo, la lealtad, la reciprocidad y la fidelidad; los cuales, en los hechos, expresan una mezcla de poder, complicidad, conformidad e indignación entre quienes establecen la transacción.

A pesar de que la intermediación política implica un intercambio asimétrico y, por ende, desigual; en la mayoría de los casos suele ser imaginada por quienes la establecen como un intercambio equitativo y en condiciones de igualdad, ya que los intercambios clientelares no son un mero canje de favores por votos, sino toda una forma de vida y de ver el mundo para quienes los implementan (Auyero, 2001). En efecto, los procesos de intermediación involucran tradiciones culturales, sociales y políticas que hacen posible e incluso aceptable la relación clientelar entre los involucrados en la transacción; más aún, estas acciones suelen representar las estrategias de subsistencia y las aspiraciones de movilidad social de quienes las establecen.

Ahora bien, el quehacer partidario se sustenta en establecer adhesiones ciudadanas a través de las relaciones de intermediación que pueden ser capitalizadas durante las campañas electorales (Lomnitz, Lomnitz C y Adler, 1990; Lomnitz, Salazar y Adler, 2004); aun así, durante ellas las gestiones pueden multiplicarse. Los estudios antropológicos realizados sobre campañas electorales han mostrado cómo

ellas objetivan los contenidos culturales convirtiéndolos en prácticas políticas. Si las demandas ciudadanas revelan los imaginarios sobre sus deberes y derechos y el carácter de la relación que deben entablar con el poder político, las estrategias proselitistas evidencian los imaginarios partidarios sobre los ciudadanos.

Los resultados de investigación a largo plazo permiten sostener que, en la capital del país, se ha consolidado una estructura política (Tejera y Rodríguez, 2015) que ha sido producto de factores interrelacionados, entre los cuales destaca la existencia de una cultura de oposición.<sup>7</sup> Esta cultura ha sido alimentada por el descontento sociopolítico resultante del autoritarismo ante los movimientos sindicales, sociales, estudiantiles y electorales (Álvarez, 1998; Álvarez, 2009), y fomentada por las políticas neoliberales. Las reformas políticas abren la posibilidad de que el descontento que las acompaña se exprese electoralmente a partir de 1988 (aun cuando el sentido del voto no sea respetado a cabalidad), y que la CDMX sea gobernada por el PRD a partir de 1997.

Otro factor por destacar es el predominio partidario de líderes de organizaciones territoriales quienes, a su vez, han integrado las facciones sustentadas en alianzas basadas en intercambios de apoyos y votos por atención gubernamental (Vivero, 2008; Reveles, 2004; Reveles, 2008; Belloni y Beller, 1996). Durante los veinte años en que el PRD fue el partido predominante, su relación con la organización político-territorial estuvo sustentada en una reiterada renegociación de ventajas o prebendas. La competencia entre facciones cierra paulatinamente la posibilidad de que nuevos actores políticos se sumen a la contienda. El trabajo etnográfico da cuenta de que, en respuesta a este proceso, múltiples emprendedores políticos

---

<sup>7</sup> En la capital del país son comunes las manifestaciones sociales y las impugnaciones electorales desde el siglo pasado (Emmerich, 2005). También destaca la presencia de movimientos sociales desde los años cuarenta, y la formación de una intelectualidad de izquierda, así como expresiones electorales en los sesenta, cuando el PAN obtenía un 20% de la votación en la ciudad, y el Partido Comunista Mexicano (PCM), un 9.3% (Gómez-Tagle, 2000, p. 39).

han formado “sus” organizaciones, disputando a otras una parte del gasto social mediante alianzas con patronos e intermediarios que les apoyen a cambio de trabajo proselitista y votos durante los comicios. Los integrantes de esas organizaciones son registrados como “militantes” partidarios, pero realmente es a sus dirigentes a quienes les interesa insertarse en la política. Todos siguen trayectorias similares: un puesto delegacional (ahora alcaldías), funcionario del Gobierno central, o integrante de una facción partidaria con redes en las áreas de gobierno. Dichas trayectorias abren la posibilidad de apalancar, mediante el empleo de recursos públicos, a las organizaciones urbanas (Cadena-Roa y López Leyva, 2012).

En la CDMX es común que el comportamiento político de las organizaciones esté asociado a lealtades hacia líderes particulares basadas en lazos morales de reciprocidad, interés mutuo y pragmatismo. Los “enemigos” de sus dirigentes, en cierto momento, pueden convertirse en “compañeros” y, en otro, quienes integran estas organizaciones no se cuestionan en demasía las alianzas y antagonismos, porque todo el proceso está envuelto en una gruesa capa de pragmatismo. De esta manera, en los últimos veinticinco años la estructura política de la CDMX se ha formado con organizaciones que “pertenecen” a personajes políticos particulares; son su “músculo” político y los impulsan a ocupar puestos en los partidos y la administración gubernamental.

En síntesis, la estructura política predominante en la CDMX es resultado de la confluencia de procesos como: la absorción de las organizaciones asociadas a los partidos que tienen más presencia en la ciudad (principalmente el PRD y Morena). En mayor o menor medida, dichas organizaciones se encuentran vinculadas a las estructuras de gobierno local, pues son fundamentales para garantizar el control territorial en la ciudad (Alvarado y Davis, 2003, p. 139; Alvarado, 2012); la formación de estructuras de representación ciudadana en forma de consejos y comités, cuyos integrantes están usualmente vinculados a las organizaciones políticas territoriales; la disputa por territorios mediante la formación de organizaciones que concentran

la intermediación a nivel local y a veces delegacional, y la vinculación entre integrantes de las facciones políticas y las organizaciones político-clientelares con influencia territorial.

## Las paradojas en la representación y participación ciudadanas

Los procesos participativos implementados por el Gobierno de la CDMX para incidir de manera directa en los procesos de gestión local se han convertido en parte de la pugna por el control de la capital del país. Diferentes grupos políticos se han disputado la forma de integrar los comités vecinales o ciudadanos —en sus múltiples formas y bajo las diversas nomenclaturas en que se han implementado—, imaginándolos como sustento de su proselitismo y control político-territorial. Tanto las Leyes de Participación Ciudadana (LPC) como los propios comités fueron promovidos por funcionarios que asignan a la participación ciudadana un potencial democratizador y capacidad para resolver los problemas urbanos (Álvarez S., Dagnino E. y Escobar A., 1998; Ziccardi, 2000). Sin embargo, desde su primera elección, la conformación de estas figuras participativas fue supeditada a los intereses de los partidos políticos, particularmente a las redes priistas cuando todavía tenían fuerte presencia en la ciudad, pues en la primera elección, estos entramados partidarios tomaron el control de un significativo número de ellos, y se dedicaron a confrontarse con las estructuras de gobierno local (recordemos que los entonces delegados fueron nombrados directamente por Cuauhtémoc Cárdenas al asumir la Jefatura de Gobierno en 1997), para boicotear los acuerdos entre el gobierno y los demás comités.

Desde entonces hemos constatado que los espacios abiertos a la participación son reñidos por múltiples actores políticos, los cuales operan en el espacio urbano de manera cotidiana, con el objetivo

expreso de cooptar o, en su caso, obstaculizar la organización vecinal (Cornwall y Coelho, 2007; Harbers, 2007). Igualmente, la denominada *sociedad civil*, en la dinámica política de la ciudad, está integrada por una pléyade de grupos y redes con intereses por encima del beneficio general, que negocian demandas particulares o partidarias envueltas en la piel de reclamos ciudadanos (Sánchez-Mejorada, 1997). De manera paulatina, a pesar de estar constituidos formalmente, los gobiernos locales disuelven su relación con los comités vecinales o ciudadanos. Otra estrategia para mermarlos es impulsar sus propias redes clientelares bajo el cobijo de la colaboración vecinal y el desarrollo comunitario, transformando las oficinas de participación ciudadana en las encargadas de los programas de gasto social impulsados por el presupuesto delegacional, es decir, de aplicar su repertorio de acción clientelar (De Barros, 2011).

Investigaciones sobre la elección y desempeño de los comités en la CDMX (Tejera y Rodríguez, 2014; Tejera y Rodríguez, 2013) evidencian la existencia de tres procesos mediante los cuales se han formado los comités ciudadanos en todas las elecciones. En el primero, las autoridades locales de las alcaldías, el Gobierno central y los legisladores (locales y federales) negociaron con intermediarios políticos (de carácter gubernamental, partidario o vecinal), e incluso formaron planillas encabezadas por “burócratas de calle”,<sup>8</sup> con el propósito de partidizar la gestión de las demandas sociales, controlar redes de beneficiarios de programas sociales, así como canalizar las actividades de militantes y simpatizantes para que concordaran con los programas delegacionales.

En el segundo proceso, las organizaciones urbano-populares consolidadas —es el caso de los vendedores informales y las Asambleas de Barrios— han formado planillas con sus integrantes. Es común

---

<sup>8</sup> Hemos encontrado que muchos de dichos burócratas son en realidad representantes o líderes de grupos vecinales contratados por la delegación para realizar actividades vinculadas a lo que eufemísticamente llaman “participación ciudadana”, es decir, para distribuir el gasto social.

que líderes locales relacionados con vivienda, comercio informal y gestión de servicios se postulan como presidentes de planilla y una vez que obtienen el triunfo gracias al apoyo de sus redes, se convierten en Coordinadores Internos de los comités. Los integrantes de una organización son, en sentido estricto, ciudadanos como cualquier otro, pero su desempeño en los comités ciudadanos corresponde más a su papel de líderes de una organización corporativa, que a representantes de los habitantes de sus colonias. Se ha extendido la estrategia de autoadscribirse como “ciudadanos” por parte tanto de políticos, como de organizaciones, buscando disfrazar con ello su verdadero interés: obtener posiciones de poder político y económico. En consecuencia, existen comités que no representan a una colonia, sino que encarnan los intereses de las organizaciones mencionadas.

En el tercer proceso se formaron comités impulsados por juntas de colonos, asociaciones de residentes e integrantes de unidades habitacionales organizadas en torno a consejos de administración o asambleas condominales. Las planillas y los comités derivados de ellas pueden considerarse representantes de intereses vecinales (Safa, 1999). Éstos son una minoría, y su relación con las alcaldías está obstaculizada porque sus intereses no embonan con las aspiraciones político-electorales de los funcionarios en turno; no obstante, en algunos casos, sus protestas develan espacios de tensión que son fundamentales para analizar los mecanismos de capitalización y expropiación de los recursos públicos por parte de las facciones o grupos que controlan un gobierno local.

Los tres procesos anteriormente descritos confirman que la participación mediante los comités ciudadanos poco tiene que ver con el impulso a la democracia directa, y menos con la democracia deliberativa (Habermas, 1998; Carpini y Lomax, *et al.* 2004; Hicks, 2002), es decir, aquella donde los ciudadanos discuten sus problemas comunes y aprenden en la práctica a tomar decisiones democráticas. Los derechos y las obligaciones de los integrantes de los comités los alejan de una participación que influya en las decisiones gubernamentales; sin embargo, el objetivo general de analizar los procesos participativos

que han acontecido en la CDMX radica en ahondar en la relación que la ciudadanía —de manera autónoma o mediante estructuras corporativas— entabla con partidos políticos y gobierno, la cual influye en la configuración de los contenidos político-culturales que, en el ámbito de la política, matizan la forma de ejercicio de lo ciudadano. Estos contenidos moldean el crisol de las prácticas que se implementan en las arenas políticas del ámbito local y, como se ha dicho, son producto de la objetivación cultural que construye y reelabora los significados de las relaciones políticas.

Como se verá en el Capítulo 3, una de las innovaciones de las últimas leyes en la materia (particularmente, desde la reactivación de la LPC de 2010) fue la puesta en marcha de Presupuestos Participativos. Pero dicha innovación los despojó de su incipiente capacidad para gestionar bienes y servicios, y su influencia fue reducida a la definición de los rubros en que se aplicaría hasta el 4% del presupuesto delegacional para acciones previamente delimitadas por los legisladores. Este tipo de estructuras participativas son una ventana de oportunidad para dilucidar el funcionamiento de la dinámica política de la CDMX, pues el análisis a detalle de estos procesos ha develado, por un lado, la existencia de contradicciones en los procedimientos mediante los cuales se ejecuta el presupuesto de los gobiernos locales, debido a que existen tanto indefiniciones legales como obstáculos burocrático-administrativos que impiden la ejecución de los proyectos vecinales seleccionados. Por otro lado, hemos observado que dichos rubros corresponden, en lo general, a los servicios básicos que las alcaldías ya realizan.

El análisis de las prácticas e imaginarios político-culturales de los funcionarios encargados de los procesos participativos en el ámbito local muestra cómo, en el marco de los presupuestos participativos, los gobiernos locales han acotado los rubros sobre los cuales los vecinos de las colonias votan, configurando así un esquema de simulación de incidencia ciudadana sobre los asuntos públicos. En efecto, el establecimiento de dichos rubros forma parte de las actividades de gestión que de todas formas se han propuesto realizar las

administraciones locales en su Programa Operativo Anual (POA), por lo que, en realidad, estamos ante esquemas de gestión poco participativos donde se emplean los recursos ciudadanos en acciones ya establecidas. Por todo lo anterior, el ejercicio del presupuesto participativo ha sido sesgado y sus resultados acotados en todas las demarcaciones de la CDMX.

Las contradicciones entre lo que marcan el andamiaje normativo y la dinámica de las relaciones que se establecen a nivel territorial, en el marco de los procesos participativos también han permitido reflexionar que, frecuentemente, las leyes en materia de participación ciudadana tienen una serie de reglamentos que son letra muerta, como aquel que prohíbe a los partidos políticos y funcionarios gubernamentales intervenir en las elecciones vecinales y su incorporación en los comités. Además, es necesario revisar los procesos organizacionales que genera la legislación en materia de participación ciudadana de la CDMX, pues regularmente propone una estructura piramidal en sus esquemas de implementación, cuya base son los representantes de manzana, seguida por los comités ciudadanos y, en la cúspide, un Consejo Ciudadano por cada demarcación. La integración de esta estructura se ha propuesto como un ejercicio de organización democrática que, si bien en términos de diseño institucional podría considerarse idónea, presenta múltiples problemas, como se verá más adelante, en el estudio de la participación.

En los capítulos de este libro, de manera directa o tangencial, se muestra la forma en que los comités ciudadanos han sido percibidos como una pieza importante en la pugna político-electoral de la CDMX, pues diferentes grupos políticos los han integrado a su imaginario sobre cómo incrementar su fuerza electoral. Sin embargo, durante los procesos electorales y las dinámicas de gestión observados durante el trabajo de campo, se ha constatado que, ante la conflictiva integración de las estructuras de representación ciudadana, son más eficientes los repertorios clientelares asociados al gasto social. En parte porque su desgaste político o desprestigio vecinal, ante las expectativas inconclusas derivadas de las fallidas consultas del presupuesto

participativo, los han hecho ineficaces como herramienta de rentabilidad electoral. Finalmente, en las partes del libro donde analizamos a detalle las paradojas de las dinámicas participativas en los entornos metropolitanos, se perfila que los esquemas de representación y participación ciudadana implementados en la CDMX no han fortalecido los procesos de gobernanza el compromiso ciudadano con prácticas democráticas. Las elecciones y el desempeño de los comités reproducen prácticas dirigidas a mantener alianzas y dependencias clientelares, despojando a quienes son sujetos de las políticas públicas de los contenidos activos que la reflexión y la decisión ciudadanas imprimen al ejercicio democrático de la gestión pública.

La manera en que se han configurado los procesos de dominación en la ciudad, marcan las formas de subordinación de la participación ciudadana al poder partidario-gubernamental, el cual ha buscado constituir espacios vecinales gobernables y administrables (Dean, 1999). Las relaciones de poder que enmarcan la interacción entre ciudadanos funcionarios públicos y partidos, imprimen sus contenidos a la representación y participación ciudadana y, por tanto, a las características y alcances de la democracia en la capital del país. Comités y comisiones de participación, asambleas ciudadanas, consultas telefónicas y audiencias públicas se impulsan como formas de vinculación entre ciudadanos y gobierno; pero sus resultados están matizados por las estrategias de dominación implementadas por los principales grupos partidarios que se disputan el control político-territorial a nivel local.

## **Ejercicio de gobierno, control de las demandas ciudadanas y economía extractiva**

En el último capítulo de esta obra profundizaremos en cómo se estructura la cultura ciudadana y los comportamientos que de ella derivan,

ponderando los contenidos culturales que delinear las prácticas políticas y sus transformaciones, ambas, producto de su interinfluencia con los gobiernos locales y los partidos políticos en la CDMX. Nos hemos centrado en estudiar cómo las relaciones político-culturales que predominan en la CDMX entrelazan las estrategias ciudadanas para garantizar atención gubernamental y prácticas de intermediación para obtener triunfos electorales o ascensos políticos.

Vale decir que un antecedente de la actual capitalización de los recursos públicos lo encontramos en las etnografías realizadas en las Casas de Atención Ciudadana de los diputados locales, pues estos espacios no constituyen una interfaz para canalizar las peticiones ciudadanas que sustenten su labor parlamentaria, sino que son plataformas para incrementar su prestigio político y, en su caso, competir en las elecciones internas de su partido para ser postulados como candidatos a puestos de elección popular. En la práctica, los espacios de interacción legislativa no agilizan la gestión de los reclamos o solicitudes vecinales ante las autoridades locales; su actividad preponderante estriba en solicitar, integrar y entregar —en las “ventanillas únicas”<sup>9</sup> de las alcaldías— los documentos requeridos para cada caso. Pero sí son eficientes para reproducir la intermediación política, pues personalizan en favor de los legisladores las gestiones de servicios y programas sociales, simulando que lo obtenido es gracias a la gestión “desinteresada” del “señor diputado” (Cortés, 2001). Otro antecedente de los procesos de capitalización política mediante la economía extractiva se encuentra asociado a las formas de acotamiento y control de la demanda ciudadana mediante la configuración de redes territoriales basadas en el gasto social, las cuales son reforzadas mediante *performances* de atención gubernamental (asambleas informativas y recorridos “a pie” de las autoridades locales) que buscan vincular o asociar simbólicamente los “beneficios”

---

<sup>9</sup> En la mayoría de las alcaldías existe un centro de atención a la ciudadanía para realizar trámites y solicitudes respecto a la gestión de obras y servicios. En lenguaje coloquial, se le conoce como “Ventanilla Única”.

generados por las acciones cotidianas de los gobiernos locales a la buena voluntad de determinado candidato, gobernante o grupo político.

Parte importante de la energía administrativa de los gobiernos locales en la CDMX se dirige a la promoción y entrega de los programas sociales, así como al control electoral de los beneficiarios (Cleary, 2007; Ratheb e Ingram, 2012). Estas estrategias están vinculadas a espacios participativos que simulan “asambleas vecinales” o “recorridos de gestión” en las colonias de la demarcación donde predominan las redes políticas afines al alcalde. Desde una perspectiva antropológica, conviene problematizar qué subyace a las asambleas y recorridos vecinales realizados por los representantes de los gobiernos locales. Esta teatralización de los procesos de gestión cotidiana o a “ras de calle” presenta las siguientes características: son actos gubernamentales de información sobre lo que hasta ese momento ha realizado la administración local; son utilizados para promocionar entre vecinos los programas delegacionales de gasto social y “atención directa”; permiten “placear” a los funcionarios de la delegación que aspiran a ocupar la alcaldía, y sirven para que el alcalde interactúe con los vecinos que desean exponerle algún problema.

En las asambleas y recorridos, la mayoría de los ciudadanos que asisten asimila el carácter jerárquico de los dispositivos habituales relacionados con la asistencia social (Rodríguez, 2019); es decir, interiorizan y normalizan que, si quieren seguir recibiendo atención y los programas, deben respaldar las agendas políticas o los proyectos de los agentes estatales. De ahí que guarden sus reclamos para otro momento y lugar, pues en las asambleas tienen que soportar la espera (en silencio) y actuar no como ciudadanos con reclamos legítimos, sino como “pacientes del Estado” (Auyero, 2010).

En los *performances* de simulación participativa, los funcionarios delegacionales regañan, condicionan y aleccionan. También apapachan, sonrían y abrazan a quienes los adulan o piden con humildad la solución de sus problemas; la relación interpersonal suplente a la “Ventanilla Única”, sin que ello haga más eficiente el quehacer gubernamental. Culturalmente, dicha relación sustenta el ejercicio

del gobierno patrimonialista-clientelar que evidencia su carácter autoritario cuando los funcionarios muestran que la atención a las demandas es una concesión y no un derecho; atención que, además, no está vinculada a procedimientos mediante los cuales los vecinos puedan exigir resultados a sus peticiones. Estas relaciones reproducen la “domesticación” de la ciudadanía, reduciéndola a su mínima expresión (Sassen, 2003). En el mejor de los casos, los funcionarios delegacionales emplean los recursos públicos de forma sesgada, focalizándolos a nichos electorales y excluyendo a quienes son clasificados como “seguidores” de facciones contrarias.

Todo lo anterior reafirma que el sistema político predominante en la Ciudad de México configura un conjunto de prácticas político-culturales que buscan empapar a los capitalinos de los principios y contenidos subyacentes a las relaciones políticas, acotando el comportamiento ciudadano mediante una “didáctica” que los instruye sobre las relaciones sociopolíticas “adecuadas” que, a la vez, busca instaurar formas específicas de gobernanza (Prozorov, 2004, p. 268; Peters, 2005). De este modo, las instituciones gubernamentales (dominadas en su momento por los perredistas y ahora por Morena) se convierten en productoras de cultura, al instruir a los ciudadanos sobre cómo comportarse con el poder y los términos para acceder a los recursos públicos. Pero esta relación no es solamente un producto cultural: como se afirma en el Capítulo 2, existe una estructura política que produce y reproduce la relación gobierno-ciudadanía descrita y, al mismo tiempo, mantiene y se sustenta en la desigualdad social.

En el análisis de los procesos políticos y de gestión del ámbito local en la CDMX, presentado más adelante, se ha combinado el enfoque longitudinal (temporal) con la interacción entre contexto, eventos particulares e interinfluencias entre diversos actores sociales. Se ha profundizado en el *performance* gubernamental y partidario que delinea las percepciones que otorgan contenido a la ciudadanía y, por ello, se afirma que las instituciones gubernamentales y los partidos políticos son organizaciones culturales que definen las formas “adecuadas” de la participación o acceso a los

bienes y servicios, al interrelacionarse con los ciudadanos. Los contenidos de la experiencia resultante de dicha interrelación (sea ésta de carácter participativo o no) alimentan la dependencia y subordinación a los intermediarios políticos.

Los intentos ciudadanos por modificar las relaciones asimétricas usualmente se difuminan, pues los “productores de cultura” los “aleccionan” incesantemente sobre las relaciones sociopolíticas predominantes y el lugar que se les ha asignado en éstas. Bajo tales circunstancias, los habitantes de la CDMX han aprendido que las demandas individuales son ineficaces para influir en las políticas públicas y, por tanto, que la organización en grupos y la relación con los intermediarios es un camino para lograr sus propósitos. También, que la solidaridad y el compromiso son estrategias de defensa ante su debilidad político-económica, y que la participación política y la organización social abre oportunidades de negociar demandas.

Las prácticas autoritarias en la capital del país, regularmente bajo la forma de relaciones clientelares, se sustentan en un sistema político donde la desigualdad se retroalimenta y cuyo efecto ha sido profundizar el desapego a la participación vecinal y política. Solamente, en contados casos, los ciudadanos organizados han tenido posibilidad de competir frente a los grupos corporativos y las redes político-territoriales con afinidad a un partido. Lo común es que aquellos grupos de vecinos que han tenido experiencia previa de organización logren incidir en algunos presupuestos o acciones gubernamentales mediante movilizaciones ciudadanas que exigen el respeto a las leyes de participación y desarrollo urbano. Sin embargo, los procesos participativos continúan fundándose en procedimientos adecuados para elecciones partidarias, inadecuados para generar una representación vecinal consensuada, reproduciendo la idea de que la participación está limitada, en el mejor de los casos, a depositar una boleta durante los procesos electorales.

Las simulaciones participativas y la capitalización de la gestión pública conforman una dinámica político-territorial que acota los contenidos de ciudadanía, obstaculizando la posibilidad de que surjan actores y subjetividades políticas alternativas. El andamiaje jurídico de

los procesos participativos ha minimizado la influencia en las decisiones gubernamentales, reduciéndola —en los hechos— a votar un presupuesto en rubros que las alcaldías establecerán (por más que se diga que la decisión es vecinal). De esta manera se mantiene, en lo formal, la participación; pero en su contenido real, se carcomen sus posibilidades. En la “domesticación del ciudadano”, es muy importante la aplicación de estrategias *asambleístico-performativas* donde se le imbuye de la lógica administrativo-burocrática local, haciéndolo parte de las relaciones interpersonales de carácter patrimonialista que caracterizan la relación entre ciudadanos y funcionarios (Resico, 2015). Semejantes prácticas político-culturales exhiben no la eficacia de la administración pública sino, como se ha dicho, las formas en que se “entrena” y “domestica” al ciudadano para relacionarlo con el poder.

Por lo que se refiere a la estructura política que caracteriza a la CDMX, hemos visto que ésta se despliega territorialmente mediante dos procesos: acuerdos clientelares entre dirigentes de facciones partidarias y líderes de organizaciones territoriales, y la movilización de las redes para consumir acuerdos que beneficien tanto a sus dirigentes, como al abasto de bienes y servicios que les permitan reproducir su control y predominio en el ámbito local.

Los resultados etnográficos indican que la integración de las redes políticas en torno a determinados partidos es circunstancial, y no está asociada a una identidad política, sino a la fortaleza de las alianzas entre los líderes y los representantes de las facciones partidarias. Se fomenta entonces la reproducción de una estructura de control político-territorial formada por redes que garantizan el ascenso y la consolidación políticas. Estamos frente a un sistema político que entrelaza estructuras territoriales, recursos públicos, estrategias de expansión y puestos político-gubernamentales, el cual está organizado piramidalmente (lo que le otorga solidez) con una base de coaliciones entre organizaciones, y, en la cúspide, la élite política.

En 2018, los habitantes de la CDMX votaron por un cambio de gobierno con la expectativa de que se realizarían acciones decisivas para mejorar los problemas socioeconómicos de las mayorías, pero

siguiendo las tendencias de sus antecesores, los programas sociales se han transformado en una estrategia para fomentar dependencias. Si bien la estructura política actual es resultado de fracturas partidario-faccionales importantes, las prácticas político-culturales del desfalleciente PRD o del actual partido predominante, Morena, no parecen ser muy distintas. En consecuencia, la pregunta que sigue es: ¿dicha estructura política define la forma en que se realiza política en la CDMX? Para responderla, en el último capítulo de esta obra presentamos un estudio sobre lo que, como hemos dicho, denominamos *economía extractiva de la gestión pública*, es decir, aquellos procesos mediante los cuales se capitalizan los puestos gubernamentales a través de la obtención de ganancias al desviar preceptos legales y manipular normas, propiciando el enriquecimiento económico de quienes ocupan los puestos de mayor jerarquía en los gobiernos locales.

Nuestra experiencia en el análisis antropológico de los procesos políticos en los entornos metropolitanos nos permite sostener que las causas y dinámica de esta estrategia de acumulación están propiciadas por la organización de la estructura política de la CDMX, por lo que no se deriva de prácticas individuales, ni tampoco de una deficiencia organizacional producto de la carencia de normas y procedimientos; tampoco se circunscribe a una relación con los recursos públicos de carácter “escondido” y de “negocio”, sino que, en términos de la dinámica cotidiana de los gobiernos locales, se expresa como una estrategia de acumulación económica y reproducción política donde ambas se retroalimentan, y las convierte, de entidades de servicio público a instrumentos de prevalencia de un grupo político. De manera particular, definimos 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 que se emplean electoralmente para impulsar su permanencia al frente de un gobierno local y apuntalar su aspiración de ascenso político.

Lo expuesto en este apartado contribuye teórica-metodológicamente a trazar las rutas y trazos seguidos en el estudio de los procesos político-electorales, las dinámicas participativas y los procesos de gestión durante los últimos veinticinco años. Vale decir que la propuesta no sería la misma sin los vínculos interdisciplinarios establecidos con la ciencia política y la sociología. En este sentido, a pesar de que las reflexiones siguientes tienen una fuerte impronta antropológica, lo que pretenden destacar —en su conjunto— son las fortalezas y particularidades que tienen las ciencias sociales para explicar lo cultural de lo político, en las complejas relaciones y disputas de poder contemporáneas.



## Capítulo 2. Estructura política, disputas electorales y oscilaciones partidarias

Este capítulo profundiza en la dinámica político-electoral de la CDMX para analizar la forma en que la persistencia del PRD como partido predominante (entre 1997 y 2015) promovió la conformación de una estructura de poder cimentada, tanto en la lucha faccional como en la presencia de estructuras territoriales, cuya dinámica de respaldo electoral hacia dicho partido se comenzó a fragmentar a partir del triunfo de Morena en 2018. Bajo estas condiciones, los siguientes apartados profundizan en las condiciones políticas bajo las cuales estos procesos acontecieron, y los probables efectos de ello en la estructura política de la capital del país.

Como se precisó anteriormente, un partido predominante es aquel que mantiene el poder por más de cuatro elecciones consecutivas, y cuyo carácter proviene de un ejercicio efectivo de la dominación en las dimensiones electoral, legislativo-parlamentaria<sup>10</sup> y en los diferentes

---

<sup>10</sup> No solamente por el número de escaños que un partido alcanza, sino por sus posibilidades para dominar el espacio legislativo en concordancia con el gobierno.

niveles o ámbitos gubernamentales, en este caso, Gobierno central y alcaldías. Tanto en los periodos de preponderancia perredista, como en la fase de consolidación de Morena, la conformación de un partido predominante desdibuja las fronteras entre las dimensiones arriba mencionadas, con el propósito de fortalecer su dominación, politizando la mayoría de los ámbitos de gobierno, al subordinarlos a criterios orientados a mantener el poder partidario.

Dado que análisis se enfoca en la dinámica partidario-electoral de la CDMX, se destacan la formación y el funcionamiento de redes políticas y organizaciones parapartidarias (sobre las cuales nos detendremos posteriormente), y su efecto sobre las identificaciones e identidades políticas como base para explicar su influencia sobre el comportamiento electoral. Pero la cuestión más importante es que, más allá de la numeralia que evidencia el desplazamiento parcial del PRD ante el surgimiento de Morena, es importante explicar las causas por las cuales se suscitó dicho desplazamiento y sus probables efectos en el comportamiento electoral de la ciudad. Vale decir que algunas de las explicaciones provienen no solamente de las características del proceso que propició que el PRD adquiriera un carácter predominante en la CDMX, sino en las fortalezas y debilidades que dicho carácter generó a mediano plazo, las cuales han causado su parcial desplazamiento de la capital del país y, a su vez, han favorecido que Morena utilice, adapte y reproduzca esta estructura para mantenerse en el poder.

## La configuración de la estructura política en la Ciudad de México

La consolidación de la dinámica político-electoral de la CDMX está asociada a la formación de una creciente estructura de control político-territorial que se fortaleció a la par del paulatino predominio del

PRD en los procesos electorales locales de 1997 a 2015; posteriormente, esta estructura, más que desaparecer, se ha refuncionalizado a partir de la fragmentación partidaria y los triunfos de Morena en los comicios locales. En su conformación, sobresalen redes agrupadas en torno a intermediarios partidario-gubernamentales; territorialmente diseminadas, estas redes han sido alimentadas por programas de gasto social y la gestión de obras y servicios, y han proliferado porque son un medio para que sus líderes asciendan políticamente al apoyarlos en las negociaciones y elecciones intrapartidarias. En consecuencia, en la capital se ha formado gradualmente un entramado de relaciones políticas que involucra facciones partidarias, oficinas de gobierno y organizaciones urbano-populares que, en conjunto, son el respaldo para negociar diputaciones y puestos político-administrativos en la dinámica intrapartidaria de izquierda, principalmente.

Los líderes políticos de menor influencia operan a nivel de calles, barrios, colonias y pequeños movimientos urbanos, los cuales demandan gasto social, vivienda o servicios. Algunos de ellos, bajo el pretexto de promover el fortalecimiento de los derechos sociales, forman asociaciones civiles que, en realidad, subvencionan sus actividades políticas dirigidas a extenderse a nuevos enclaves territoriales. Tales asociaciones han adquirido importancia en la dinámica política de la CDMX, mostrando hacia su interior una organización cada vez más compleja y especializada, con encargados de carteras y agendas específicas, así como cierta dispersión territorial que busca rebasar espacios de influencia delegacional. Estas “asociaciones” se forman porque en muchos programas gubernamentales es requisito, para acceder a ellos, contar con personalidad jurídica. Su numerosa presencia en los actos proselitistas de los últimos años muestra la importancia que tienen como medio para desempeñarse en el ámbito político.

Las organizaciones sociales vinculadas con las facciones políticas también realizan actividades cotidianas de proselitismo, permitiendo esquivar la norma electoral, por lo que funcionarios públicos o diputados locales y federales las promueven con el propósito de

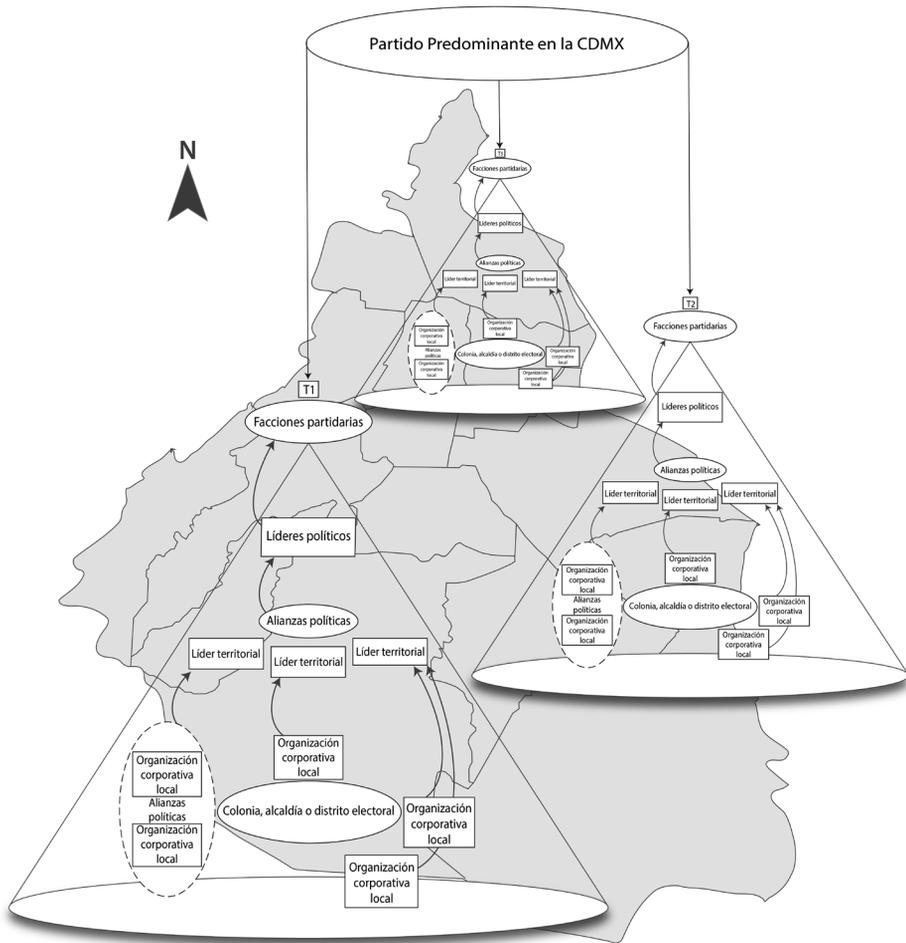
allegarse recursos para reforzar su capital político y presencia territorial. Asimismo, por medio de estas “asociaciones” la intermediación se enmascara en el discurso de los derechos sociales y la participación ciudadana. En los hechos, estas asociaciones civiles configuran un entramado de organizaciones *parapartidarias*. El propósito fundamental de éstas es apoyar políticamente a quienes las encabezan para que logren una candidatura legislativa o puesto gubernamental. Como lo mostraremos más adelante, algunos líderes de dichas organizaciones comenzaron su carrera política ocupando la dirección de una Unidad Territorial, para luego catapultar su figura mediante algún puesto o cartera de mayor peso en el gobierno local o central que les permitiera consolidar un conjunto de redes de respaldo territorial y, posteriormente, contender por el control de la alcaldía.

Las redes político-territoriales se encuentran cohesionadas mediante acuerdos y alianzas con un control centralizado en manos de algunos actores políticos que operan desde la cúpula partidaria, el Gobierno central, las alcaldías o un puesto legislativo. En las demarcaciones donde los partidos políticos se disputan los votos, es posible que las organizaciones predominantes estén, en su mayoría, cohesionadas por alianzas alrededor de grupos de interés vinculados a facciones partidarias. A su vez, varias alcaldías pueden pertenecer a una facción que las centraliza; su influencia política puede ser desigual, pero todas rivalizan por acceder a carteras centrales en la estructura interna de los partidos, secretarías y direcciones en el Gobierno central, jefaturas y puestos directivos en las administraciones locales, así como senadurías y diputaciones locales y federales.

Las redes políticas que actúan en la Ciudad de México están integradas territorialmente y agrupadas piramidalmente (Lomnitz, Salazar, Adler, 2004; Friedman, 1977, p. 211; Pansters, 1997); es decir, se caracterizan por constituir un entramado de organizaciones de carácter local vinculadas con base en alianzas y adhesiones mediante las cuales se domina un territorio —colonia, delegación o distrito electoral—, o por varias organizaciones locales relacionadas con líderes que

controlan territorios más extensos; dichos líderes se alían para formar frentes políticos; a su vez, estos entramados se asocian con dirigentes transterritoriales que encabezan varias estructuras territoriales (T1, T2, T3). En conjunto, estas redes político-territoriales se integran jerárquicamente a facciones políticas partidarias (véase Esquema 1).

**Esquema 1.** Redes político-territoriales y dinámica de la estructura política de la CDMX.



Fuente: Elaboración propia, con información de trabajo de campo.

Por lo anterior, pueden catalogarse como coaliciones de organizaciones de primero y segundo nivel, cuyo control está centralizado en pocos personajes políticos, es decir, en una élite partidaria que utiliza estas redes territoriales para apuntalar su capital político y mantenerse en los puestos de elección popular.

La forma en que las redes se constituyen muestra que la dinámica política de la CDMX está caracterizada por arreglos políticos piramidales en donde predominan relaciones políticas jerárquicas aglutinadas con base en la personalización. La pugna interna y el énfasis en los procesos electorales convierten a estas redes en grupos corporativos cuyo financiamiento proviene de la faccionalización de las políticas públicas. Su carácter corporativo lo adquieren tanto por estar vinculadas a un partido-gobierno, condición para que las redes sean sujetas de las gestiones o las políticas de gasto social implantadas por el Gobierno central o las alcaldías, como por ser controladas mediante un intermediario que puede estar ubicado en la estructura partidaria o en un puesto gubernamental.

La estructura política de la CDMX y sus subyacentes redes político-territoriales han propiciado la consolidación de mecanismos de control electoral y simulación participativa de carácter corporativo, sustentados en relaciones pragmáticas y clientelares. Quienes las encabezan abarcan, consecutiva o simultáneamente, papeles diversos como intermediarios entre sus redes y el gobierno (dirigentes partidarios, funcionarios públicos del Gobierno central, alcaldías o integrantes del poder legislativo). Además, muestran la tendencia a ejercer una dominación personalizada, pero no cotidiana, ni necesariamente cara a cara, sobre los grupos que representan o encabezan. El control de estos entramados de respaldo político-territorial está regulado por normas y reglas institucionales que el gobierno establece para que sus integrantes accedan a los recursos públicos; por ello, de un día para otro pueden desaparecer o reagruparse alrededor de una nueva política pública o estrategia de gobierno. Las relaciones de líderes y organizaciones son pragmáticas y se establecen en un contexto relativamente democrático, donde se tiene cierta libertad para escoger

entre diversos intermediarios partidario-gubernamentales que compiten por atraerlos como nichos de respaldo electoral. Por ello también es común que fomenten oscilaciones en las tendencias electorales, ya sea por cambiar de partido o simplemente por dejar de respaldar a ciertos candidatos del ámbito local.

Vale decir que el diagrama presentado arriba no muestra el relativamente dinámico proceso de integración, expansión y contracción político-territorial de las redes como resultado de la asociación, ascenso, escisión y decadencia de sus líderes al buscar el incremento de su influencia política y poder económico. Dicho proceso se plasma en la influencia que tienen las redes en las disputas políticas del ámbito local, pues son fundamentales para direccionar en cortos periodos de tiempo el respaldo de sus agremiados hacia determinado grupo o facción política, dependiendo de la coyuntura electoral.

## Identidad partidaria e identificaciones con líderes

Desde la aparición de Morena en la dinámica electoral de la CDMX, los escenarios políticos del ámbito local muestran una mayor fragmentación, pues ya no se encuentran delimitados a la continuidad sistémica de un partido predominante que controla la mayoría las estructuras de gobierno y las redes político-territoriales para favorecerse en las urnas (como fue el caso del PRD, durante su etapa de predominio de 1997 a 2015), sino que se hallan interferidos por los múltiples caminos que pueden tomar las prácticas cotidianas de los actores sociales en su cuestionamiento o reproducción de los sentidos impuestos por las estructuras gubernamentales y los partidos.

El cambio en los contextos metropolitanos y en los enclaves locales donde se desarrollan las relaciones políticas de la CDMX provoca transformaciones en los procesos haciendo que las identidades sean dinámicas y múltiples; es decir, existen subgrupos

identitarios que configuran un sistema, el cual sirve a los actores sociales como campo de autorreflexión tanto para la adhesión y el consenso, como para la crítica y el disenso. Esta multiplicidad de capas de la identidad partidaria opera bajo un proceso de jerarquización que la define según el contexto donde se desarrolla la acción social, la intencionalidad de los actores que integran las redes y los referentes culturales que matizan sus imaginarios políticos. Explicar los mecanismos ordenadores de las identidades partidarias en múltiples identificaciones nos permite avanzar en la comprensión de los ambivalentes sentidos que pueden tomar los comportamientos político-electorales del ámbito local al reflejar un respaldo total en una elección, pero cambiar tajantemente hacia otra opción partidaria en la siguiente (Guillén y Monsiváis, 2017).

La forma en que se constituyen y relacionan las redes políticas en la CDMX propicia la fragmentación de la identidad partidaria de sus integrantes en múltiples identificaciones políticas. Éstas responden a los contextos de interacción y grupos de referencia en que se desenvuelven los actores sociales. Los grupos de referencia influyen debilitando las identidades partidarias y construyendo múltiples identificaciones. En este sentido, los integrantes de las redes afianzan sentidos de colectividad y cohesión interna cuyos referentes no están estrechamente asociados con afinidades de carácter político, sino a condiciones socioeconómicas y culturales similares que les obligan a buscar una solución mediante la intermediación. Siguiendo la reconfiguración de la identidad partidaria de las redes, se puede deducir que actualmente, en el comportamiento político de estos entramados sociales, hay cada vez *menos* adscripción a un partido y *más* identificación individual con un líder político. En consecuencia, parte del apoyo electoral a los partidos de izquierda en la capital, más que manifestar una preferencia partidaria, expresa la influencia electoral de liderazgos particulares sobre sus redes, las cuales algunas veces se movilizan de uno a otro partido en favor del PRD; otras, en favor de Morena; y otras veces, deciden estratégicamente dejar

de hacerlo para revelar su importancia en los arreglos políticos del ámbito local, como sucedió en las elecciones de 2021.

Desde 1997 el interés de las diferentes facciones —en un inicio perredistas y hoy morenistas— por incrementar su control político-territorial impulsa la creación y diseminación de redes políticas. Representantes de colonia, dirigentes de grupos solicitantes de vivienda, vendedores en vía pública, administradores de unidades habitacionales, entre otros, buscan iniciar su carrera política al negociar con alguna facción partidaria apoyos gubernamentales, por lo regular gasto social y gestión de obras y servicios, para fortalecer su control sobre la red que encabezan. Por ello, estos entramados muestran un comportamiento electoral más asociado a las aspiraciones políticas de sus líderes que, en su caso, a sus convicciones partidarias. La oposición identitaria entre los integrantes de las redes reproduce en pequeña escala la faccionalización de los grupos que integran a la mayoría de las opciones partidarias en la CDMX.

La fragmentación partidaria y la oposición entre grupos políticos e integrantes de las redes políticas se expresa en los *performances* políticos de los actos proselitistas que acontecen en los espacios metropolitanos. En estos actos se muestra una patente tensión entre la identidad partidaria y la identificación con estructuras particulares de organización política, en donde la última tiende a prevalecer. Durante el trabajo de campo se han observado casos en donde los líderes de algunas de estas redes hicieron “sus mítines” con “sus candidatos”, convocando exclusivamente a organizaciones con las que estaban vinculados y, en algunos casos, expresaron públicamente su desacuerdo y oposición con personajes o grupos políticos de facciones opositoras. Al respecto, conviene citar a un líder partidario del PRD:

Cada vez más está en crisis nuestra identidad como partido de izquierda, que se ha maltratado y fracturado por muchas razones. Principalmente, creo por los conflictos internos propiciados por la existencia de muchos grupos y la separación de líderes importantes.

Las fracturas han hecho que algunos se disfracen o coloreen según sus intereses particulares. Incluso dejando de lado el proyecto social perredista.<sup>11</sup>

Es común que los partidos también lleven a cabo actividades de “unidad”, con la asistencia de todos los candidatos de una zona o alcaldía, particularmente si se tiene como fin reforzar la candidatura a la Jefatura de Gobierno de la CDMX; pero en la dinámica política de la metrópoli se observa una creciente tendencia a la fragmentación de las actividades proselitistas entre los candidatos, derivada de sus filias y fobias faccionales.

Las redes político-territoriales no solamente cumplen un papel de intermediación importante en la relación con el Gobierno central o las alcaldías, sino que son capaces de redireccionar el voto de sus integrantes en cortos intervalos de tiempo. Por un largo periodo, lo anterior no se evidenció, por ser el PRD el partido predominante en la CDMX y mantener una fuerte presencia electoral en las demarcaciones donde gobernaba; no obstante, las oscilaciones y la fragmentación de la estructura política, salía a relucir cuando se miraba la forma en que las facciones se disputan el control de los puestos decisivos del partido. Con la aparición de Morena, las disputas políticas del ámbito local y sus respectivas oscilaciones electorales proporcionaron la oportunidad de demostrar cómo se han consolidado las redes políticas en la CDMX, particularmente en las zonas territoriales que muestran mayor pobreza o necesidades de gestión de obras y servicios básicos. Asimismo, estos escenarios permiten analizar cómo dichas redes no están adscritas a un partido político, sino que mantienen vínculos con los grupos que acceden o continúan en la administración gubernamental (local o central), los cuales, a su vez, pueden representar una facción partidaria o una organización urbano-popular. Como se muestra más adelante, dichas redes modifican sus preferencias electorales dependiendo de situaciones coyunturales, es decir, cambian

---

<sup>11</sup> Entrevista a diputado local del PRD, junio de 2013.

el sentido de su voto con base en acuerdos de sus líderes con otras fuerzas políticas y con representantes del gobierno local y central.

## Oscilaciones partidarias: del predominio electoral a la fragmentación partidaria

El predominio político-electoral que tuvo el PRD de 1997 a 2015 se fue deteriorando con el paso del tiempo, hasta ser casi nulo en los últimos años, particularmente ante la evidente voracidad y falta de resultados de quienes han ocupado los puestos más visibles de la administración pública bajo los mandatos perredistas, comenzando por el exjefe de Gobierno: Miguel Ángel Mancera. Este descrédito se adereza con los escándalos de corrupción e ineficiencia en los gobiernos locales encabezados por ese partido, los cuales han salido a la luz evidenciando procesos de expoliación de recursos públicos con fines de control político-electoral (como se expone en el Capítulo 4).

El descenso en la popularidad del PRD estuvo, sin duda, asociado a la corrupción de la dirigencia perredista, que se convirtió en una élite política. El incremento de las luchas faccionales concentró el poder partidario en pocos grupos, por encima de los intereses de la población de la CDMX. Estas luchas degradaron el quehacer gubernamental tanto a nivel de las alcaldías, como en las secretarías del Gobierno central, porque el interés principal de quienes actúan en el ámbito partidario-legislativo-gubernamental es incrementar su poder político-económico mediante políticas públicas sustentadas en el clientelismo, situación que reduce los derechos sociales a gasto social focalizado y a la subordinación político-electoral (Lahera, 2004; Lazzari, 1993). El comportamiento atípico con relación a otras entidades del país, caracterizado por el voto constante hacia el PRD en su mayoría, y al PAN en ciertas zonas, se modificó por el descrédito que ganara el primero con su ineficiencia y corrupción gubernamental; lo cual no quiere decir que el segundo se haya conducido de manera diferente. El comportamiento

electoral que desde 1997 hasta el 2012 había mantenido una tendencia se modifica desde el 2015 con la aparición de Morena, hasta las elecciones de 2018, como se muestra en la Tabla 1.

En una síntesis apretada, con el propósito de evitar reiterar lo ya conocido, es posible destacar —por fechas de elección— lo siguiente:

- **Elecciones de 1997:** Cárdenas triunfa como jefe de Gobierno con el 48% de los votos. No obstante, puede pensarse que Cárdenas sale victorioso de la contienda como resultado del arrastre que obtiene por la asociación entre él y su padre, y que algunos ciudadanos vinculan su candidatura con la buscada en 1988, y votan por “el presidente del Distrito Federal”; existe además, como se ha dicho, una negociación entre Cárdenas y diversas organizaciones del movimiento urbano popular, a las cuales pide su apoyo organizativo y electoral a cambio de candidaturas legislativas y puestos delegacionales para sus líderes.<sup>12</sup> Esta negociación marca una nueva pauta a la integración de la estructura político-partidaria de la ciudad porque, a partir de ese momento, el PRD capitalino tendrá una estrecha relación con dichas organizaciones, factor fundamental que marca el contenido de la estructura política de la CDMX.
- **Elecciones de 2000:** Las elecciones presidenciales otorgan una contundente victoria a Vicente Fox, con un 43% de los votos, 26% para Cuauhtémoc Cárdenas (PRD, PT, Convergencia, PSN y PAS) y 24% para Francisco Labastida (PRI). El “voto útil” y la diferencia entre las expectativas hacia Cárdenas y su desempeño disminuyen los sufragios que obtiene en la Ciudad de México para la presidencia. En la Jefatura de Gobierno el voto disminuye once puntos porcentuales (37%), mientras que la alianza PAN-PVEM obtiene 33% de los comicios en la elección de jefe de Gobierno y el PRI se queda con el 23% de la votación. El PAN-PVEM gana en seis delegaciones (Cuajimalpa

---

<sup>12</sup> Recuérdese que, en 1997, todavía no se elegía a los jefes delegacionales.

**Tabla 1.** Resultados electorales en los comicios de la CDMX 1997-2018.

<b>Porcentaje de votos para presidente de la República</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
PAN	-	43%	-	27%	-	17%	-	24%
PRD	-	26%	-	58%	-	53%	-	-
PRI	-	24%	-	9%	-	25%	-	12%
Morena								58%
<b>Porcentaje de votos para Jefatura de Gobierno</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
PAN	16%	33%	-	27%	-	14%	-	-
PRD	48%	37%	-	46%	-	64%	-	31%
PRI	26%	23%	-	22%	-	20%	-	13%
Morena								47%
<b>Número de diputados locales de mayoría relativa</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
PAN	2	21	3	4	9	2	5	2
PRD	38	19	37	36	31	38	14	0
PRI	0	0	0	0	0	0	3	0
Morena							18	29
<b>Número de Jefaturas delegacionales (alcaldías a partir de 2018)</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
PAN	-	6	2	2	3	1	2	1
PRD	-	10	13	14	13	14	6	3
PRI	-	0	1	0	0	1	3	1
Morena	-	-	-	-	-	-	5	11

Fuente elaboración propia con datos del IEDF e IECM.

de Morelos, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Azcapotzalco). De las cuarenta diputaciones locales por mayoría relativa, la coalición PAN-PVEM obtiene 21 y los partidos de izquierda 19.

- **Elecciones de 2003:** El PRD se recupera de forma contundente en los gobiernos locales y en escaños legislativos, ganando trece demarcaciones. El PAN se afianza en las dos delegaciones

en las cuales usualmente obtiene el triunfo (Miguel Hidalgo y Benito Juárez), y el PRI triunfa en Milpa Alta por apenas 380 votos. En las diputaciones locales, el PRD se queda con 37 escaños y el PAN únicamente ocupa tres.

- **Elecciones de 2006:** Los resultados electorales para la presidencia fueron 58% PRD, 27% PAN y 9% PRI. La Jefatura de Gobierno la ganan los perredistas con 46% de los votos; y en el plano delegacional, el PAN conserva Miguel Hidalgo y Benito Juárez, y el PRD triunfa en Milpa Alta, con lo cual gobierna catorce delegaciones. En este punto se empieza a cimentar el predominio de sus redes en la mayoría de los espacios del ámbito local, gracias a la implementación de ciertas estrategias de intermediación clientelar y simulación participativa.
- **Elecciones de 2009:** El PRD obtiene 13 delegaciones y el PAN tres, recuperando levemente el número de diputados de mayoría, ya que obtiene 9 escaños, mientras que el PRD consigue 31. La debilidad electoral del PRD es propiciada por conflictos entre las facciones y las protestas de militantes ante las irregularidades en las elecciones para la designación de candidatos. Muchos perredistas se niegan a participar en la elección y comienzan a expresarse algunas oscilaciones partidarias derivadas de los cambios de afiliación de las redes político-territoriales.
- **Elecciones de 2012:** Los comicios presidenciales otorgan 49% para la alianza encabezada por el PRD; 25% para el PRI-PVEM; 17% para el PAN.<sup>13</sup> Sorprende el porcentaje de votos para el

---

<sup>13</sup> El descenso electoral del PAN en el D. F. es propiciado por la combinación entre las pugnas internas a nivel local, el desastroso desempeño del gobierno federal en términos de seguridad pública, y el deficiente desempeño como candidata de Josefina Vázquez Mota. En 2006, Calderón ganó en 16 estados la elección presidencial y quedó en segundo lugar en once; en el caso del 2012, Vázquez Mota sólo triunfó en cuatro entidades y quedó en segundo lugar en trece. En su campaña perdió veinte puntos porcentuales entre los electores de clase media-alta, entre los sectores de clase media-baja cinco puntos porcentuales y entre los sectores de clases populares nueve puntos porcentuales (citar referencia del *Reforma*, 23-06-2012).

candidato perredista a la jefatura de Gobierno: 64%, en comparación al 20% del PRI y 14% del PAN. Catorce demarcaciones políticas son ganadas por el PRD, una por el PAN (Benito Juárez) y otra por el PRI-PVEM (Cuajimalpa de Morelos). De las diputaciones de mayoría relativa para la Asamblea Legislativa, en 38 gana el PRD y dos el PAN. El triunfo del PRI en Cuajimalpa representa una viñeta de la forma en que las redes político-territoriales cambian de partido en función de los intereses de sus líderes. La eficacia del predominio perredista a nivel electoral contrasta con las pugnas faccionales y las rupturas al interior del partido, lo cual marca el clímax de su control político-gubernamental, y a la vez el inicio de su debilitamiento.

- **Elecciones de 2015:** Estos comicios marcan un cambio evidente en la presencia del PRD, el cual pasa, de controlar 14 delegaciones, a ganar solamente en seis de ellas, y a sólo obtener 14 de 38 diputados locales. En términos generales, con la asignación de diputados plurinominales, Morena alcanza 22 diputaciones; mientras que el PRD 19, el PAN 10 y el PRI 9. Lo anterior significa que Morena tiene mayoría, aun cuando para tener influencia legislativa requiere de alianzas. Comienza la fragmentación partidaria que cimienta la oscilación de votos, pero también la reconfiguración de la dinámica político-territorial de las redes, las cuales siguen operando en un esquema cónico, pero ahora vinculadas faccionalmente al PRD y Morena.
- **Elecciones de 2018:** En el contexto previo a estos comicios, el comportamiento político de muchas redes político-territoriales y organizaciones parapartidarias se caracteriza por renunciar a su militancia perredista en la medida en que es cada vez más evidente que López Obrador tiene oportunidad de ganar la Presidencia y Sheinbaum la Jefatura de Gobierno. Además, la dirigencia del PRD proporciona el pretexto perfecto para que comiencen a surgir más cuestionamientos a ese partido, a partir de su coalición con el PAN. Si bien ambos partidos ya habían formado coaliciones para

las elecciones de otros enclaves estatales, la “pérdida de la identidad” del PRD pasará a ser una de las excusas más frecuentes para justificar la desbandada —o el paso a Morena— entre muchos actores políticos y grupos de la CDMX. Los resultados generales reflejan el triunfo del partido de López Obrador en la CDMX, pues Sheinbaum consigue la Jefatura de Gobierno (con 47% de los votos), además de que se obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados local (con 29 escaños, de los 31 posibles), así como el control de once alcaldías (anteriormente delegaciones).

- **Elecciones de 2021:** Los medios de comunicación comenzaron a especular a principios de ese año sobre la reacción ciudadana ante el proceso electoral. Quince meses de pandemia y una economía cuyo PIB decreció hasta su nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial, permitía afirmar que las elecciones dependerían del inicio de la campaña de vacunación y sus resultados. Además, la alianza creada por PRI, PAN y PRD enfocó su campaña en “capitalizar el descontento de los votantes con la economía y el manejo de la pandemia por parte del gobierno” (Villaseñor, 2021). El tema de la falta de agua también formó parte de las plataformas de las campañas políticas: el año 2020 fue reportado como uno de los más secos y con mayor demanda (a causa de la emergencia sanitaria) (Navarrete, 2021) —por el lavado continuo de manos y la limpieza de superficies—, afectando en diferentes grados a 12 de las 16 alcaldías de la ciudad:

Cuajimalpa, Cuauhtémoc y Milpa Alta sufren menor escasez de agua que otras, ello no implica que su situación sea menos complicada que en los lugares —como Benito Juárez, Iztapalapa y Tlalpan— donde la gente padece más recortes y falta de suministro. Ejemplo de ello es Milpa Alta, que junto con Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac y Magdalena Contreras tiene los niveles más altos de falta de acceso a agua entubada en la Ciudad de México (Flores, 2021).

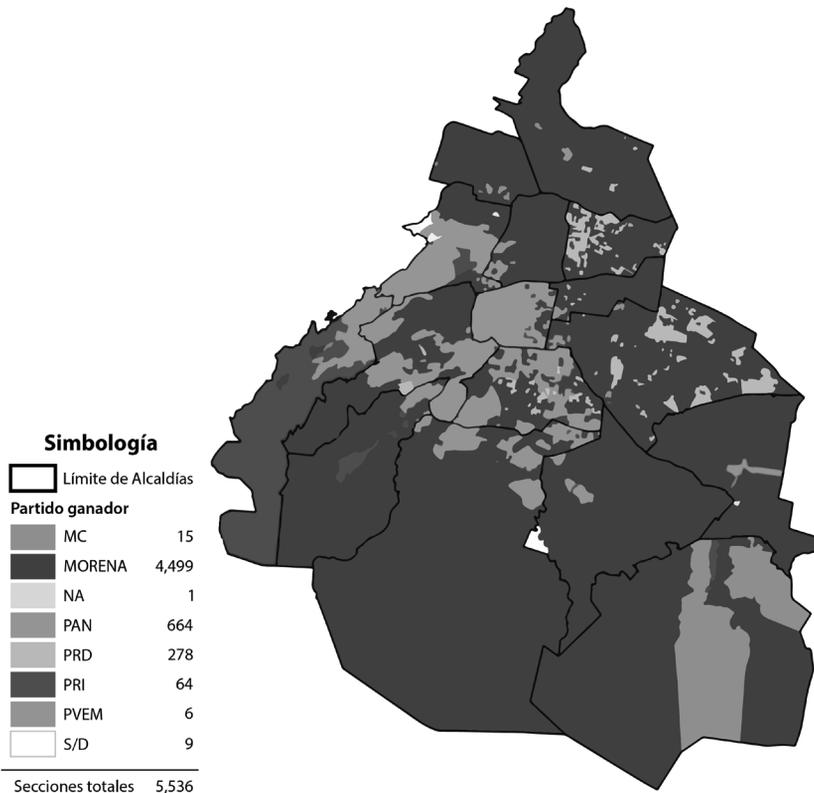
En sus análisis del proceso electoral de 2021, el periódico en línea *El País* sostuvo que el descontento de la ciudadanía con el gobierno comienza desde el 2018, dos años antes que la crisis sanitaria, debido a que desde el cambio de gobierno se había iniciado la crisis económica. Asegura que “en los comicios de este domingo la economía propiciará la baja participación en las elecciones”, lo cual fue correcto entre los sectores populares. El periódico retoma declaraciones en las cuales los ciudadanos manifiestan no estar dispuestos a votar. “En la recta final rumbo a las votaciones más grandes en México, la sombra del abstencionismo planea sobre estos comicios ante la escalada de violencia electoral, la crisis sanitaria del coronavirus y el desencanto de los ciudadanos ante las propuestas de los partidos políticos” (Cota, 2021).

El comportamiento electoral de la CDMX por sección es interesante en cuanto a lo acontecido en las elecciones de 2021, porque demuestra que los cambios en las preferencias electorales de la población de la Ciudad de México no son sustantivos. El análisis por sección electoral manifiesta que el comportamiento electoral en 2018 es relativamente similar al que puede encontrarse en 2021 (comparar Mapas 1 y 2), aun cuando hay modificaciones en las alcaldías Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, donde el PAN expande su influencia, y en la preferencia del PRI en detrimento del MC, en algunas secciones de Tláhuac.

En realidad, el cambio radical reside en la intensidad de la participación de la clase media, quien votó por la alianza “Por México al Frente”, creada por PRI, PAN y PRD y, en consecuencia, arrasó a los partidarios de Morena. Este fenómeno puede explicarse, en parte, como resultado de que las elecciones intermedias generan menos interés, aunque también se debe tomar en cuenta que las clases medias emergieron manifestando su descontento hacia el presidente de la República. Fue un comportamiento que, sin que AMLO se lo propusiera, promovió una especie de referéndum potenciado por el voto útil, y el descenso de más o menos siete puntos en la aprobación de la jefa de Gobierno, producto del desplome de la Línea 12 del Metro. Ambos factores definieron las tendencias electorales

en alcaldías como Álvaro Obregón, Coyoacán y Miguel Hidalgo, como lo indica la encuesta de *El Financiero* del 18 y 19 de mayo de ese año.

**Mapa 1.** Partidos ganadores por sección electoral, con base en la votación de las alcaldías. Elecciones 2018 CDMX.

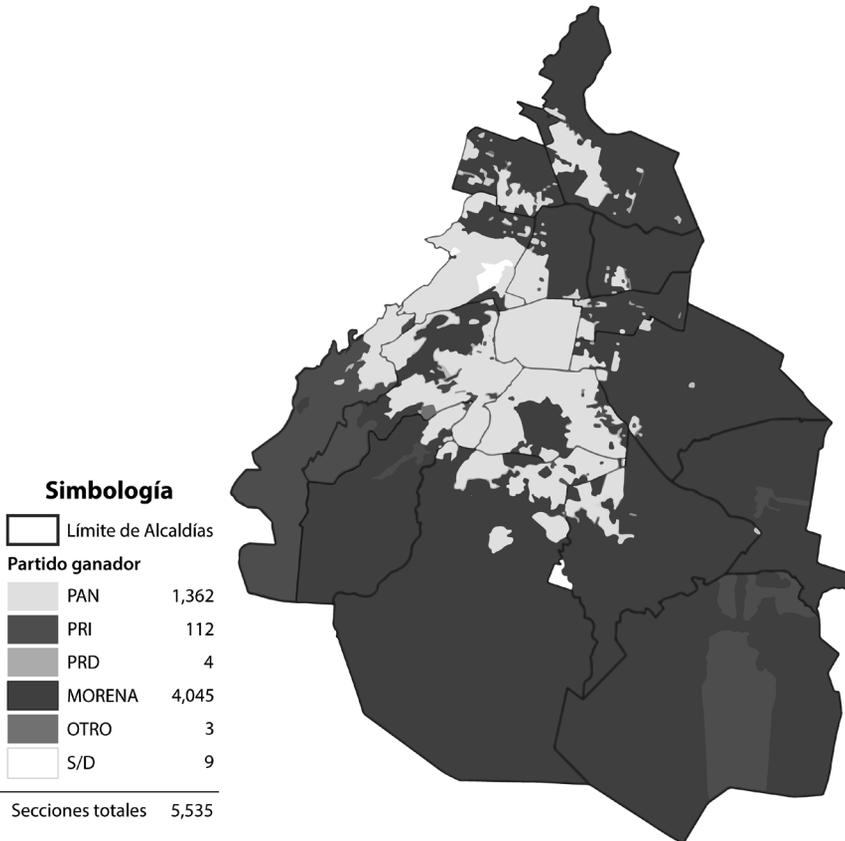


Fuente: Elaboración propia, con información del IECM.

El presidente argumentó que el resultado de las elecciones de 2021 en la CDMX fue causado por la guerra en su contra en redes sociales y el bombardeo de información falsa (Carrillo, 2021). Ambos pueden haber influido, pero la desestructuración o debilidad de las redes político-territoriales o, incluso, su acción para boicotear las elecciones, en conjunto con la crisis sanitaria y económica, contribuyeron a los

resultados. Las becas y apoyos sociales otorgados no tuvieron eficacia sobre las adhesiones políticas y, en consecuencia, no impulsaron a la población a votar con preferencia por Morena. El resultado puede verse en el Mapa 2.

**Mapa 2.** Partidos ganadores por sección electoral con base en la votación de las alcaldías. Elecciones 2021 CDMX.



Fuente: Elaboración propia, con información del IECM.

Al término de ese proceso electoral, el presidente del PAN celebra y agradece el triunfo en nueve alcaldías de la CDMX a favor de la alianza “Va por México”. Afirma que ese partido consolida su papel de fuerza ganadora de la elección intermedia con resultados que

muestran que los ciudadanos quieren el cambio del actual gobierno y su forma de hacer política (Atayde, 2021). La estrategia comunicacional olvida que, en los estados del país, Morena gana la mayoría de las candidaturas a gobernador y algunos de los congresos locales.

Las alianzas partidarias durante las elecciones presidenciales y las de 2021 en la CDMX se desarrollaron en contextos diferentes. En las primeras, “Por México al Frente” (PAN/PRI/PRD) generó fuertes críticas, como se constató en las campañas electorales estudiadas mediante etnografías en alcaldías como Iztapalapa y Coyoacán. Los comicios de 2018 mostraron la confrontación con las organizaciones ligadas al PRD, debido a su coalición con el PAN. Cabe recordar que el PRD terminó cediendo siete distritos federales, por lo que este partido compitió únicamente en trece distritos federales de los 24 que integran la Ciudad de México. La coalición fue contraproducente para el PAN, pues se redujo su territorio políticamente más sólido en la alcaldía Benito Juárez, perdiendo la Miguel Hidalgo. Las alianzas entre PRI, PAN y PRD tuvieron, como en 2018, efectos contradictorios en 2021. Muchos votantes sufragaron por el PAN y, en alcaldías como Tlalpan y Coyoacán, se llevaron la sorpresa de que los candidatos ganadores pertenecen al PRD, partido por el cual no votaron (ni lo harían).<sup>14</sup>

Las elecciones de 2021 en la CDMX evidenciaron que la estrategia empleada por Morena para proporcionar el gasto social a los sectores populares no es suficiente para movilizarlos. A lo anterior se suma la forma cupular en que se eligió a los candidatos del partido de López Obrador, la distancia que en su mayoría tuvieron con los líderes tradicionales de pueblos y colonias, y la descoordinación entre el partido a nivel local y los comités de campaña.

Se ha expuesto cómo se sustenta la reproducción de una estructura de carácter político basada en una organización de carácter cónico-territorial, cuya dinámica está sujeta a las alianzas políticas entre diversas redes territoriales. Dicha estructura política se consolidó a

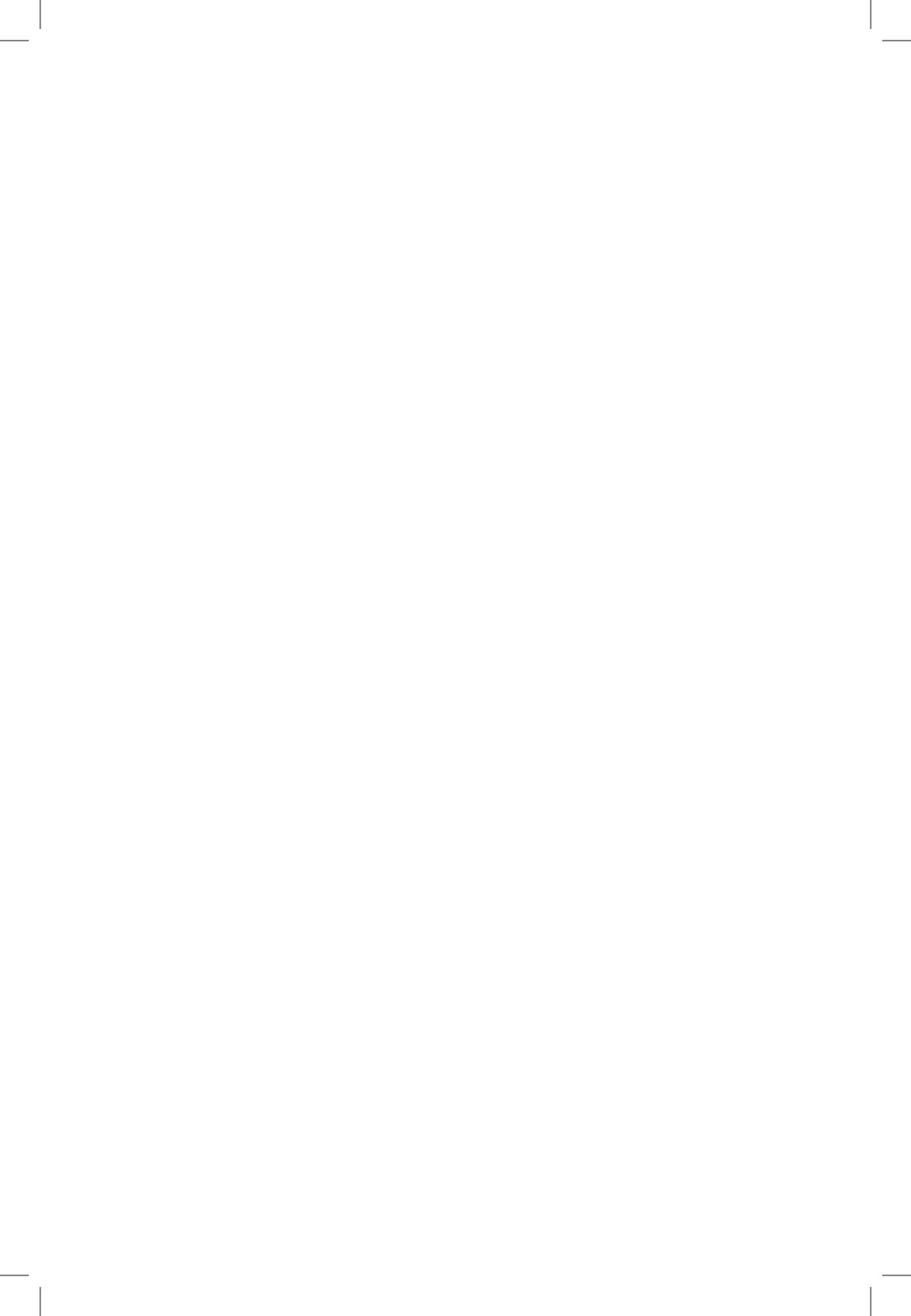
---

<sup>14</sup> Se aborda la dinámica política en Coyoacán en el Capítulo 4.

partir del reiterado triunfo electoral de un grupo cohesionado alrededor del PRD, pero las pugnas políticas entre las diversas facciones partidarias, y entre ellas y Morena, propiciaron el rompimiento con muchas de ellas. A partir de 2018, el equipo gubernamental cohesionado alrededor de López Obrador y Morena se propuso modificar las relaciones políticas existentes en la capital del país, fortaleciendo nuevas lealtades políticas a través del gasto social, becas y apoyos de diferentes tipos; a su vez, debilitó la relación con líderes tradicionales de organizaciones territoriales (con excepción, quizá, en la alcaldía de Iztapalapa). Los resultados electorales de esta estrategia en la CDMX no fueron los esperados en 2021.

Poco después de los comicios, se ha sustituido a los responsables de las políticas de apoyo social y se ha implantado una estrategia más pragmática y utilitarista de la conducción de adhesiones a través del fortalecimiento de clientelas. La estructura política paralela mediante la cual el gobierno buscaba no requerir de las fuerzas político-territoriales tradicionales para garantizar la gobernabilidad y su predominio electoral se ha debilitado y dado paso nuevamente a los liderazgos tradicionales.

Es pertinente preguntarse ¿en qué medida los cambios en la dinámica partidaria y en la relación de fuerzas, tanto a nivel electoral como en el control de los gobiernos locales, modifican la estructura política formada en las últimas dos décadas? ¿Realmente transformaron las elecciones de 2018 las prácticas políticas y su lógica subyacente ante el empuje que ha tenido Morena en los últimos años? Las redes político-territoriales y los intercambios clientelares son dúctiles y coyunturales. La relación entre Morena y estas estructuras se está configurando, pero lo más probable es que, a mediano plazo, los dirigentes se inserten en el partido y garanticen su influencia. Quizá podríamos decir que serán los mismos, aplicando viejas prácticas en nuevas formas, con algunos reacomodos que reafirmen el predominio político-electoral del entorno metropolitano, lo que implica el control de la participación y la implementación de estrategias de capitalización de la gestión pública. Tales procesos se detallan en los dos capítulos siguientes.



## Capítulo 3. La dinámica político-electoral de los procesos participativos

Integradas a la dinámica político-electoral de la CDMX, se encuentran las organizaciones político-territoriales, por un lado, y las formas de representación y organización vecinal formales e informales, por el otro (estas últimas, estrechamente relacionadas con la democracia directa y la participación ciudadana en la CDMX). Desde 1999, e incluso antes, de forma menos estructurada, los diversos gobiernos de la capital impulsaron la organización formal para expresar las demandas vecinales con base en una relación relativamente controlada y acotada. La imposibilidad de los habitantes de la ciudad para elegir mediante el voto a sus representantes intentó ser paliada por los gobiernos priistas mediante la formación de consejos consultivos, juntas de vecinos, asociaciones de residentes, comités de manzana y, a partir de 1999, en el primer gobierno del PRD, con los Comités Vecinales (CV) que, a partir de 2010, serán denominados como *Comités Ciudadanos* (CC). Además, como resultado de las reformas a LPC de 2018, se designarán Comisiones de Participación Comunitaria (CPC). Todas estas formas de representación vecinal han fungido, más allá

de buenas intenciones, como una estructura de contención política y desgaste de las demandas controladas, y no como sustento de una verdadera participación ciudadana (Espinosa, 2004).

El discurso que ha acompañado desde hace más de veinte años a este proceso se ha centrado en destacar la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno; al mismo tiempo, se le ha intentado configurar y acotar para que no rebase las posibilidades de control gubernamental de los gobiernos locales, intentado no solamente determinar los contenidos de lo ciudadano delimitando sus derechos, sino sirviéndose de la organización de representación formal con propósitos político-electorales. Para analizar este proceso se ha realizado trabajo etnográfico durante varios periodos de tiempo en los últimos veinte años, en diversas demarcaciones políticas, como Venustiano Carranza, Azcapotzalco Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Iztapalapa, Coyoacán y Tlalpan, documentando las acciones realizadas para relacionarse con los ciudadanos, los procesos mediante los cuales se han formado las planillas para la elección vecinal, la dinámica interna de los comités, y su interacción con las autoridades gubernamentales y los ciudadanos en las asambleas realizadas. Además de entrevistas y observación participante, se han estudiado las reuniones de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (cuando existieron) y las consultas ciudadanas para determinar los proyectos a realizar mediante el Presupuesto Participativo (PP).

## La promoción y los obstáculos a la participación ciudadana

En sus inicios, todo el proceso de impulso a la participación estuvo rodeado de un optimismo desmedido por parte de quienes ocupaban la administración pública y la fomentaban. Asociado al discurso sobre la importancia de la sociedad civil, se destacaba el papel

innovador que podían ocupar los ciudadanos a través de su participación al modificar las relaciones de subordinación que se habían establecido en la CDMX durante los largos años del priismo (Cohen y Arato, 2000; Fung, 2004). En otras palabras, se consideraba que existía entre los habitantes de la ciudad el potencial para modificar las relaciones políticas existentes. Los funcionarios capitalinos de extracción perredista esperaban que la participación ciudadana tuviera un papel central en la consolidación de lo que denominaban el ejercicio democrático del gobierno perredista; es decir, que dicha participación rompiera, como afirmaban, “las prácticas tradicionales del ejercicio autoritario y de intermediación clientelar”. Esta frase hacía referencia indirecta a las estructuras político-territoriales asociadas al PRI.

Pero sus expectativas se enfrentaron a problemas provenientes de la cultura clientelar incrustada en la relación entre ciudadanía y gobierno, particularmente en las zonas populares. El primero de dichos problemas fue la propensión de los partidos políticos a construir relaciones clientelares para fortalecerse políticamente, con lo cual desplazan los intereses ciudadanos. El segundo, expresión del anterior, es que desde 1999, cuando se realizan las primeras elecciones de estructuras de representación vecinales (comités), los partidos intentan ocupar la presentación ciudadana como un medio para apuntalar su presencia territorial. El tercero es una combinación entre el hecho de que los partidos políticos copian estas formas de representación ciudadana y que, en la mayoría de los casos, aun cuando la representación haya sido legítimamente vecinal, la ausencia de respuesta de las administraciones locales, ya sea por incapacidad o por falta de recursos para atender las demandas vecinales, desgasta rápidamente estas formas de representación. El cuarto problema se expresó en la falta de elección de comités desde 1999 hasta 2010, lo que convirtió a esta figura en una representación, en el mejor de los casos, informal. El quinto problema, que se aborda más adelante, es que las facciones partidarias del PRD no encontraron ventaja alguna en promover la participación vecinal a través de la

representación formal, y transcurrió más de una década antes de que se reanudaran las elecciones vecinales (Reveles, 2004).<sup>15</sup>

Los primeros gobiernos perredistas encontraron que las elecciones vecinales habían significado, para las estructuras políticas del PRI, la oportunidad de enquistarse en la representación formal. En las reuniones que los delegados realizaban con los CV, de 1999 en adelante, encontraron que tenían que confrontarse con grupos políticos que constantemente cuestionaban su quehacer. Esta situación desinfló rápidamente su entusiasmo ante la realidad de que la ciudad todavía estaba controlada por grupos opositores, la mayoría pertenecientes al PRI. Esta experiencia propició que, a mediano plazo, la relación gobierno/vecinos se fuera diluyendo, al menos en los términos propuestos en la LPC, que establecía la obligatoriedad de reunirse con dichos comités. Aunque los integrantes del gobierno perredista continuaron hablando de ella, las oficinas delegacionales encargadas de atender a los comités se transformaron paulatinamente, convirtiéndose en agencias de control vecinal a través de gasto social, pero encubiertas bajo el nombre de *participación ciudadana*, perdiendo contenido, hasta que desaparecieron en la mayoría de las delegaciones (ahora alcaldías) y se diluyeron en las direcciones de Desarrollo Social.

Los delegados y el Gobierno central se dieron cuenta que, además de la confrontación con los grupos priistas, si bien en términos teóricos la participación podía ser un elemento indispensable para impulsar la democracia vecinal, rompiendo además con las prácticas tradicionales autoritarias y de intermediación clientelar predominantes hasta este momento, en términos prácticos era complejo transformar las prácticas tradicionales de carácter autoritario e intermediación usuales en la relación entre ciudadanía y gobierno (Holzner, 2007). Los esfuerzos por impulsar la participación ciudadana se encontraron con la tendencia de los capitalinos a establecer relaciones de intermediación para solucionar sus problemas o

---

<sup>15</sup> Sobre el comportamiento de las facciones electorales, véase Belloni y Beller, 1996.

necesidades, particularmente en las colonias populares (Hurtado, 2013). La estructura socioeconómica prevaleciente, caracterizada por la profunda desigualdad y marginación, reproducía (y reproduce) las formas de control político clientelares (Auyero y Benzercry, 2016; Szwarcberg, 2015; Szwarcberg, 2012; Ortiz de Rozas, 2017). La otra cara de lo anterior era que los grupos políticos adscritos a cualquier partido buscaban ocupar los espacios de representación ciudadana intentando, de esta forma, apuntalar su presencia político-territorial. La desigualdad prevaleciente y el interés político se complementaron para obstaculizar el impulso de la participación ciudadana. Además, la persistente carencia de presupuesto de los gobiernos locales y el Gobierno central propiciaba la interminable incapacidad para atender demandas y necesidades de la población, alimentando la marginación y la presencia de intermediarios.

Muchos de los problemas arriba mencionados alimentaron la resistencia gubernamental para ampliar y consolidar las estructuras de participación ciudadana. En el trabajo etnográfico se encontró que, inicialmente, la tendencia de los gobiernos locales fue intentar liberarse de la presión ciudadana sobre las acciones de gobierno, y posteriormente, impedir que se eligiera esa representación, debido a que no abonaba a sus intereses. Lo anterior dio como resultado que, de 1999 hasta 2010, no se realizaran nuevamente elecciones para elegir representantes vecinales. Durante el periodo de López Obrador como jefe de Gobierno (2000-2006), no se impulsaron dichas elecciones, porque la percepción de la importancia de la participación ciudadana a través de organismos formales, propiciada por los resultados obtenidos en las primeras elecciones, se transformó rápidamente. Además de que ellas habían permitido el fortalecimiento soterrado de los grupos políticos contrarios al PRD, como ya se ha dicho, en términos del proyecto del jefe de Gobierno para impulsar su candidatura a la Presidencia de la República, los CV, más que un apoyo a sus aspiraciones, podían convertirse en un obstáculo, por lo que impulsó otras formas de organización, fundamentalmente las denominadas “Brigadas del Sol”.

Al inicio de su mandato, López Obrador parece haber buscado un contrapeso ciudadano a los jefes delegacionales que fueron electos a partir del 2000 (siete de ellos pertenecían a la alianza del Partido Acción Nacional (PAN) con el Partido Verde, y algunos de los demás elegidos a corrientes periodistas opositoras al jefe de Gobierno); pero abandonó ese propósito al constatar que la representación vecinal estaba en parte copada por el PRI y el PAN y, por otro lado, la movilización vecinal era exigua. Las limitaciones de los CV y de las asambleas ciudadanas hicieron que buscara otras estrategias para legitimar sus decisiones; entre ellas, las consultas realizadas, en su mayoría, a través del *Programa Especial de Consultas Telefónicas*.<sup>16</sup> Su propósito: “Consolidar la democracia participativa [que] es una de las principales metas que se ha propuesto el actual gobierno. Estamos trabajando para ampliar los canales de participación ciudadana porque, cuando se comparte el poder, se crea un espíritu cívico capaz de alentar a la gente a la acción responsable y al cumplimiento de sus deberes”.<sup>17</sup> Esta forma de entender la participación se circunscribe a las opciones establecidas por López Obrador, olvidando que la democracia participativa requiere de la dinámica horizontal para establecer la agenda, el contenido y la forma en cómo pronunciarse. Las consultas no tuvieron una dinámica de interacción o discusión y la experiencia de construcción del consenso sociopolítico es sustancial para ejercicio de la ciudadanía (Ake, 1997). Más allá de discursos, la votación telefónica no consolidó el ejercicio de los derechos ciudadanos, y la decisión fue extraída de un procedimiento de encuesta, sustituyendo lo social y transformándolo en estadística (Baudrillard, 2008 [1978], pp. 23-24).

La etnografía realizada en ese entonces constató que la participación más importante en las consultas telefónicas fue la desplegada por los partidos políticos, particularmente los brigadistas partidarios o gubernamentales que apoyaban al gobierno, quienes convocaron a

---

<sup>16</sup> Las consultas en realidad fueron encuestas que pusieron a consideración desde los “segundos pisos” hasta su continuación como jefe de Gobierno.

<sup>17</sup> *Gaceta Oficial*, núm. 142, 24 de octubre del 2002.

las redes de simpatizantes y clientelas a votar a favor las preguntas elaboradas por el jefe de Gobierno. También el PAN pretendió impulsar a sus simpatizantes para votar en bloque contra ellas. Así, estas consultas se convirtieron en movilizaciones partidarias.

El espacio donde se impulsó la participación ciudadana por medio de asambleas fue el relacionado con la seguridad. Mediante ellas se pretendió que los vecinos definieran los rubros del gasto de seguridad pública que, en ese momento, alcanzaban un monto promedio de \$500,000 por cada unidad territorial. Estos recursos se utilizaron para adquirir patrullas, motonetas, alarmas vecinales y construir módulos de vigilancia. La experiencia de las asambleas no fue buena, ya que muchas de ellas agudizaron las confrontaciones entre los vecinos, y otras fueron completamente ignoradas por éstos. Lo anterior propicia que este proyecto se abandone. Para 2003, el presupuesto de seguridad es transferido a las delegaciones (ahora alcaldías), y las asambleas cambian de contenido al convertirse en espacio de promoción de los delegados y aquellos funcionarios que les rodean. Al mismo tiempo, son un espacio que fortalece adhesiones captando vecinos mediante la distribución de gasto social (Aguilar, 2012). Su contenido ya no fue el de una discusión entre vecinos para tomar acuerdos. Se transformaron en reuniones de información, promoción y cooptación de ciudadanos. Al término de las mismas, algunos vecinos exponían sus demandas, pero más allá de compromisos verbales, no se generaron acuerdos sobre cómo ellas tendrían solución. No fueron encuentros ciudadanos como Habermas (1998) los imaginó, donde los participantes debaten y aprenden sobre democracia y solución a problemas comunes (Barnes, Newman y Sullivan, 2006). Fueron reuniones cuyo *performance* indicó a los ciudadanos el contenido de las relaciones políticas (Abélès, 1988).

Durante la Jefatura de Gobierno de López Obrador, se genera paulatinamente un desplazamiento de las relaciones político-clientelares desde el Gobierno central hacia las delegaciones (ahora alcaldías); las cuales se fortalecen presupuestalmente y generan sus propios programas de gasto social, particularmente como resultado de la fuerza que tienen las facciones partidarias al interior del partido

predominante. Cuando Marcelo Ebrard toma la Jefatura, intenta que el Gobierno central centralice nuevamente los recursos destinados al gasto social, particularmente porque busca tener mayor influencia en las decisiones del PRD para consolidar sus intenciones de ser propuesto como candidato a la Presidencia de la República. Pero hasta 2018, cuando Morena gana la Jefatura de Gobierno, las delegaciones manejan un presupuesto significativo y continúan otorgando gasto social y realizando las denominadas —por ellos— asambleas vecinales a las que acuden los responsables de áreas como Desarrollo Social, Obras y Desarrollo Urbano y Servicios Urbanos, en las cuales se promueven como probables candidatos para ocupar la Jefatura de la Delegación, o ser candidatos a diputados locales o federales. Estas reuniones se convierten en ejercicios de gobierno patrimonialistas, clientelares y autoritarios, en la medida en que sustentan el ejercicio de gobierno en las relaciones personales, desligadas de procedimientos administrativos o de políticas públicas. Ahí los ciudadanos se empapan de los términos bajo los cuales el gobierno se relaciona con ellos. También es un ejercicio didáctico en la medida en que a los funcionarios los aleccionan sobre cómo hacer trámites en los gobiernos locales, subordinándolos a la lógica burocrática al hacerlos partícipes de los problemas financieros, o desligándose de responsabilidades sosteniendo, por ejemplo, que “eso le toca a la Comisión Federal de Electricidad”. Sustancialmente se alecciona a los ciudadanos sobre cómo el gobierno desea establecer sus relaciones con ellos.

Otra de las prácticas que aparece posteriormente en la LPC es la de audiencias públicas, cuyo procedimiento habitual es que los jefes delegacionales —y ahora los alcaldes— realizan, por ejemplo, el “miércoles ciudadano” (Benito Juárez, PAN) o la “audiencia pública” (Iztapalapa, PRD y ahora Morena), donde los vecinos acuden para “hablar directamente” con los funcionarios más importantes. Estas prácticas instruyen a los ciudadanos sobre cómo relacionarse con el poder, el cual les muestra que tienen derechos mínimos o disminuidos y que, en todo caso, esos derechos dependen de la adhesión a

las autoridades. De esta manera se reproduce precisamente lo que se critica: el entusiasmo por formar y fortalecer clientelas.

En todo ese periodo no sólo no se promovieron elecciones vecinales, sino que se obstaculizaron, hecho al cual abonaron las diferentes facciones políticas del PRD, las cuales evaluaron que dichas elecciones no fortalecerían tanto a las prácticas que se impusieron en la relación entre ciudadanos y gobiernos locales, como a sus aspiraciones de consolidar grupos con poder político-territorial, más que en contados casos. En otras palabras, prefirieron no efectuar comicios vecinales porque los grupos territoriales ya existentes, algunos de los cuales mantenían relaciones tensas con las delegaciones, ocuparían los espacios abiertos por las elecciones. Se prefirió cerrar entonces esta vía y, por eso, aun cuando en 2010 se reactivan las elecciones vecinales, las modificaciones realizadas a la LPC debilitan y acotan la influencia de los órganos de representación ciudadana, reduciéndola al ejercicio del PP, tendencia que se profundiza en la LPC de 2019.

## Las elecciones vecinales de 2010: la búsqueda del control de la participación ciudadana

A partir de 2010, tres procesos interactúan para propiciar la reanudación de las elecciones vecinales: en primer lugar, la paulatina disolución de las diferentes corrientes vinculadas al PRI y su inserción en las corrientes asociadas al partido predominante, el PRD. En efecto, después de más de 10 años del primer triunfo de un gobernador perredista en la ciudad (1997), la mayoría de los grupos políticos territoriales que habían estado asociados al PRI, ya habían pasado por la experiencia de que el Gobierno federal quedara en manos del PAN, y de que sus comités se fueran debilitando a causa de su poca capacidad para ser eficientes en la intermediación de las demandas de los grupos vecinales de

las colonias populares. Los integrantes de ese partido ya no representaban un problema para consolidar el poder de las facciones político-territoriales vinculadas con el PRD (Pivron, 1999; Haber, 2009). En segundo lugar, dichas facciones habían ampliado su espacio de influencia en las colonias populares y visualizaron la elección como una oportunidad para consolidar su presencia, sin tener contrapesos. La única zona donde la influencia de otro partido seguía y sigue siendo importante era en las colonias de clase media y alta, en las que el PAN predominaba desde los años 60 (Gómez-Tagle, 2000; Becerra, 2005; Tarrés, 1990), es decir en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo, y en las zonas con Índices de Desarrollo Social (IDS) alto de la delegación Cuajimalpa.<sup>18</sup>

El trabajo de campo realizado en ese entonces evidenció que diferentes instancias de gobierno, particularmente las delegaciones políticas, así como facciones del PRD —Izquierda Democrática Nacional (IDN), Nueva Izquierda (NI), Izquierda Social (IS), Foro Nuevo Sol (FNS), Izquierda Renovadora en Movimiento (IRM), entre otras—, buscaban detentar el control de los comités pretendiendo utilizarlos como apoyo para impulsar su influencia política en las diversas colonias. Con ese propósito utilizaron a los líderes o intermediarios ya asociados a ellos, o buscaron atraerlos negociando el direccionamiento del gasto social, con la finalidad de que encabezaran las planillas que compitieron en las elecciones de octubre de 2010. En dicha elección, las planillas triunfadoras fueron, usualmente, aquellas asociadas a los grupos políticos predominantes en los territorios por los cuales se contendió. Dicha elección se caracterizó, en algunas colonias, por el “jaloneo”, como se dice coloquialmente, entre los gobiernos delegacionales o central y diputados locales y federales. Todos ellos buscaron negociar con líderes de vecinos y organizaciones para que representaran sus intereses. En consecuencia, la integración de la mayoría de las planillas para formar comités y su apoyo gubernamental para que triunfaran estuvo sujeta a negociaciones entre los

---

<sup>18</sup> Sobre los criterios del IDS, véase a Boltvinik, Sánchez, Ruiz y Figueroa (2011) y Racanello (2017).

representantes vecinales y líderes de organizaciones con funcionarios públicos y legisladores. Los gobiernos locales buscaron que las planillas se comprometieran a que, si ganaban, tendrían como base de la relación con la administración local, una agenda con el trabajo acordado, que evitara confrontaciones posteriores.

Como resultado, las elecciones de ese año —y las posteriores— se caracterizaron porque sus ganadores fueron “delegados” de las fuerzas políticas predominantes en las colonias en donde triunfaron. Las características de la elección permiten catalogarla como “de gobierno”, porque fueron las facciones políticas insertas en la administración de la capital, los integrantes de la asamblea legislativa del Distrito Federal, los diputados locales y las organizaciones político-territoriales con presencia en las demarcaciones, quienes definieron los resultados de las elecciones vecinales.

Las planillas que se formaron —y que tuvieron el apoyo de los integrantes de las organizaciones de las cuales se habían desprendido— ganaron fácilmente, ya que los miembros de ellas salieron a votar masivamente arrasando en las elecciones. Por tanto, la representación surgida de redes tuvo preeminencia en el escenario de la participación ciudadana, y además, fueron promovidas por una estrategia gubernamental de control clientelar. Por ello, esta forma de representación difícilmente estuvo asociada con la democracia ciudadana, y menos aún permitió el establecimiento de la democracia deliberativa, es decir, aquella donde los ciudadanos tienen la posibilidad de discutir sus problemas y aprender cómo se ejerce la democracia (Barnes, Newman y Sullivan, 2006; Delli, Fay y Lawrence, 2004 *et al.*; Dryzek, 2000; Welsh, *s/f*), porque las redes defendieron sus propios intereses y avasallaron a los ciudadanos. En el caso de los comités integrados por miembros de las organizaciones de vendedores ambulantes, no fueron los gobiernos locales los que definieron su papel, sino que fueron considerados por sus integrantes como una fuerza más para presionar a los gobiernos locales, con el propósito de que les permitieran ampliar sus espacios de influencia. En contraste, quienes decidieron competir en el plano vecinal integraron planillas

que a menudo solamente obtuvieron los votos de sus familias y vecinos cercanos

En términos particulares, tres procesos definieron la formación de los CC: el primero se caracterizó por la negociación entre las delegaciones, el Gobierno central y los legisladores locales y federales, con los intermediarios políticos de carácter partidario vecinal, incluso se obtuvo información de que los gobiernos locales impulsaron planillas formadas por “burócratas de calle” y, en algunos casos, por funcionarios delegacionales que, como se describe en el siguiente capítulo, son contratados por los gobiernos locales como intermediarios para relacionarse con sectores de vecinos de diferentes colonias. Son estos burócratas los que permiten que se formen las redes de beneficiarios que recibirán los programas sociales, y constituir los grupos de “militantes” que serán contratados durante los periodos electorales.

El segundo proceso se caracteriza por la participación de las organizaciones urbano-populares, así como de vendedores ambulantes y “Asamblea de barrios”, todos impulsaron planillas formadas por sus propios integrantes. En consecuencia, los líderes vinculados a demandas de vivienda, comercio informal y algunos intermediarios o gestores de bienes y servicios encabezaron las planillas que se presentaron a la contienda vecinal; ellos fueron quienes aprovecharon la representación vecinal para fortalecerse mediante el apoyo que recibieron de los funcionarios de los gobiernos locales y el Gobierno central. Más que representar los intereses de los vecinos, se constituyeron en “comités corporativos” que encarnaron los intereses de las organizaciones que representaban.

En el tercer caso pueden encontrarse también comités que derivan de la organización ciudadana que pretende propiciar el mejoramiento del entorno vecinal o de una colonia. Estos casos están estrechamente vinculados a organizaciones vecinales, la administración colectiva de unidades habitacionales, o estuvieron ubicados en colonias cuyo nivel de ingreso no las hace susceptibles a la intermediación clientelar. Se formaron así comités impulsados por organizaciones de vecinos y asociaciones de residentes unidades

habitacionales vinculadas a consejos de administración y asambleas condominales; fueron aquellos que más legítimamente podían denominarse ciudadanos, independientemente de sus preferencias partidarias; también fueron aquellos que más dificultades tuvieron, porque su capacidad de influencia fue mucho menor que aquellos comités representantes de intereses corporativos.

La LPC de 2010 estableció la existencia de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (CCD), mediante los cuales los gobiernos locales podían centralizar la negociación con representantes de los comités; sin embargo, se observó que los CCD se convirtieron en extensión de la disputa entre diferentes facciones políticas y grupos de interés de cada una de las demarcaciones. Las reuniones a las cuales se asistió se caracterizaron por la confrontación entre diferentes grupos, y entre éstos y los representantes de los gobiernos locales. Usualmente, la mesa directiva de los CCD fue acaparada por algún grupo político, excluyendo otras fuerzas políticas y particularmente las voces ciudadanas.

Las leyes de participación ciudadana de 2010 y 2019 otorgaron una mayor posibilidad de que la denominada “sociedad civil” tuviera presencia en decisiones asociadas a los intereses vecinales. Se definió a las organizaciones ciudadanas como “personas morales sin fines de lucro, que reúnan los requisitos [...] y a través de los cuales la ciudadanía ejerce colectivamente sus derechos a la participación ciudadana” (LPC 2010, artículo 6, Inciso XX). Se abrieron las puertas para que dichas organizaciones tomaran parte de los debates de los CCD, con lo cual grupos corporativos adquirieron mayor presencia, y presionaron en las reuniones para que las resoluciones tomadas estuviesen acordes a sus intereses. Esto en sí mismo no hubiese sido grave, si no fuera porque dichas organizaciones constantemente avasallaron a los vecinos, incluso con gritos y amenazas veladas, para que no fuesen a tomar resoluciones que afectaran sus intereses sobre, por ejemplo, el comercio ambulante.

Los legisladores que diseñaron la forma de participación ciudadana que daría representación a los vecinos a partir de 2010 reprodujeron la dinámica de correlación de fuerzas propia de la contienda

partidario-electoral, los votos obtenidos fueron resultado de la acción de las organizaciones consolidadas; la representación “vecinal” se convirtió en un indicador de las fuerzas políticas predominantes en cada una de las colonias de la CDMX. La etnografía evidenció lo anterior, pues incluso en la relación interna de los comités estudiados se encontró que quienes dominaban su funcionamiento eran aquellos que representaban la fuerza preponderante de las colonias o que, en su caso, habían obtenido el apoyo del gobierno local o de algún funcionario del Gobierno central que había movilizado a organizaciones clientelares para que apoyaran a la planilla designada (Montambeault, 2011).

La Ley de Participación Ciudadana (LPC) de 2010 estableció que varias planillas integraran los comités, propiciando que estuvieran formadas por miembros con propósitos disímiles y muchas veces contrapuestos. En otros términos, los comités fueron formados con base en objetivos distintos en el espacio público. Así, unos estuvieron ligados al gobierno local; otros, impulsados por algún funcionario del Gobierno central y algunos por los vecinos. Específicamente, la LPC, en su artículo 112, establece que, de sus nueve integrantes, cinco corresponderán a la planilla ganadora, dos al segundo lugar, y uno para la tercera y para la cuarta planilla respectivamente. La intención era que la composición del comité fuera relativamente democrática, pretendiendo que sus integrantes negociaran para establecer acuerdos. Pero la realidad se impuso: los comités quedaron formados por grupos políticamente contrapuestos y que, a veces, representaban diferentes facciones partidarias. La etnografía realizada sobre las reuniones que tuvieron diversos comités mostró que la disputa por el control político territorial de la capital se trasladó a su interior. Bajo esas condiciones, se fragmentaron o paralizaron, se formaron pequeños grupos que buscaron erigirse como los representantes, ya sea del comité o de grupos de vecinos, frente a las autoridades gubernamentales.

Al buscar acordar un programa de trabajo del comité, el debate se agría pues un integrante de la planilla ganadora sostiene: “hay que trabajar para que los programas sociales de la delegación tengan

éxito en la colonia, debemos de buscar que lleguen a más gente”. En respuesta, uno de la planilla que quedó en segundo lugar protesta: “eso es subsumir al comité a los programas sociales de la delegación, aunque puede estar bien por la gente que podríamos beneficiar, pero no por eso hay que dejar de trabajar con el diputado, él también nos ha ayudado mucho”. Otro interviene, “aquí no se va a hablar del diputado o del delegado, sino de autoridades en general. Aquí entra todo el mundo”. La última intervención genera descontento y los integrantes se arrebatan la palabra. Finalmente, el que habló primero busca tranquilizar a todos: “hay que tocar puertas y entrar a todas las que estén ‘abiertas’, para que nos ayuden más rápidamente, independientemente del partido a que cada uno de nosotros pertenezcamos”.<sup>19</sup>

La particular forma en que se integran los comités propicia que sus miembros se conviertan en “actores grises” (Auyero, 2007), prevaleciendo la ambivalencia de su acción política, individual o colectiva que, con la careta de “lo ciudadano”, pretenden enmascarar los intereses de grupos y organizaciones. A diferencia de la LPC de 1995, la cual establecía una serie de derechos en la relación entre representación vecinal y gobiernos locales, en la promulgada en 2010, se debilita la capacidad de influencia de los CC para redireccionar la gestión gubernamental.

Lo anterior también denota que la noción de ciudadanía está plagada de silencios en cuanto a las diferencias socioeconómicas entre ciudadanos y los contenidos de las relaciones políticas que los vinculan (Anderson, 1993). La oposición que puede enarbolarse entre lo ciudadano y lo político es poco eficaz para entender los ámbitos vecinales. Por ejemplo, frecuentemente lo vecinal está subordinado a los intereses políticos de quienes participan en la dinámica de la relación con los gobiernos locales. No solamente es un tema de partidos, sino que muchos ciudadanos pretenden ubicarse en posiciones de intermediación, buscando no solamente incrementar su prestigio social, sino también su capacidad para insertarse en las redes políticas y gubernamentales

---

<sup>19</sup> Primera sesión de trabajo de Comité Ciudadano, 7 de diciembre de 2011.

de su entorno. La participación ciudadana se subordina a los intereses de las fuerzas políticas, no solamente en los diferentes ámbitos de gobierno o de los partidos, sino de ciudadanos que tienden a convertirse en intermediarios y, a partir de ello, ascender política y económicamente. No es inusual que dichos intermediarios, si tienen éxito, terminen formando parte de la *mesoburocracia* de los gobiernos locales porque, como se verá en el capítulo siguiente, representan grupos de interés y, al obtener un empleo en las administraciones locales, apoyan los procesos de gobernanza.

Las estructuras de representación vecinal no han contribuido significativamente a fortalecer tanto las relaciones político-clientelares, como tampoco a impulsar a la ciudadanía a votar por un partido en particular. Desde 1997, en el imaginario de los partidos, los legisladores y los funcionarios de los gobiernos locales buscaron controlarla, pensando que les permitiría direccionar el potencial participativo hacia sus intereses particulares. Lo que realmente se propició fue la exclusión de la ciudadanía de los procesos de decisión y elección vecinal, debido al avasallamiento de los intereses políticos y de gobernabilidad bajo los cuales han sido visualizados (Appadurai, 2002), quitándoles la posibilidad de construir ciudadanía a partir de la toma de decisiones comunitarias y de influir en las decisiones que les afectan directamente. Por el contrario, al acaparar los espacios de representación ciudadana y condicionar dicha representación al sometimiento de partidos o funcionarios, se sujetó la sociabilidad vecinal, de por sí bastante débil, al control político-electoral. En consecuencia, se generaron dos procesos: por una parte, una vinculación estrecha con las estructuras gubernamentales que, en realidad, responde más a los intereses de éstas que de los ciudadanos; por otra, el acaparamiento por grupos políticos de las estructuras formales de representación. Los mecanismos empleados para ello han sido relativamente eficientes, a costa de que muchos ciudadanos pagaron con el desgaste de su energía social su participación en estas estructuras de representación. Además de que, en sí mismas, dichas estructuras se han deteriorado.

Los habitantes de CDMX han encontrado que la representación formal limita sus posibilidades de influir en las políticas gubernamentales y, por tanto, muchos no las consideran útiles para alcanzar sus demandas. La participación ciudadana es escasamente representativa de los intereses de los vecinos de las colonias y tiene, en realidad, el propósito de garantizar el control de los habitantes de la capital del país.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de los gobiernos locales y a intermediarios políticos de las organizaciones vecinales, así como a líderes de uniones de vendedores ambulantes, se encontró que los primeros consideraron a los comités como un medio para distribuir apoyos y servicios en las colonias, más allá incluso de las demandas que sus habitantes enarbolaban. En otros términos: visualizaron a los comités como una forma de establecer relación con las redes políticas para controlar electoralmente a los vecinos; sin embargo, esta pretensión mostró sus limitaciones debido a que fueron rebasadas por las dimensiones de las colonias, a menos que fueran parte de redes territoriales amplias. Usualmente, al observar el desempeño de los comités, se evidenció que pertenecen a redes acotadas por adhesiones y cohesionadas alrededor de líderes particulares, lo anterior propició que los comités no fueran útiles para generar relaciones clientelares más amplias que el espacio del que provienen; los comités mostraron la tendencia tanto a representar a grupos específicos, como a capacidades limitadas para impulsar nuevos procesos de relación clientelar.

La expectativa de algunos funcionarios que deseaban apalancarse en los comités para sustentar sus campañas electorales se diluyó cuando encontraron que sus esperanzas sobrepasaban la realidad de funcionamiento de estas formas de representación ciudadana. Las limitaciones mostradas para convertirse en centros de distribución de apoyos y servicios gubernamentales se evidenciaron rápidamente, ya que habían rebasado las posibilidades organizativas de los comités. En todo caso, los propios gobiernos locales desgastaron la relación entre comités y ciudadanos a tal punto, que fue imposible utilizarla como vínculo con los vecinos, porque las demandas vecinales que se

realizaban a través de ellos muy pocas veces tuvieron respuesta. Los gobiernos locales tenían expectativas clientelares, pero los resultados fueron poco satisfactorios, aunque los comités supeditados a los gobiernos locales se convirtieron en la mejor manera de controlar el PP. El contenido de los proyectos se convirtió en una “sugerencia” de los gobiernos locales, quienes de esta forma se ahorraron una parte del presupuesto anual ya establecido para obras de “atención” a las propuestas ciudadanas. El limitado papel que se asignó a los CC en cuanto a ser promotores y organizadores del PP se desgastó, a su vez, por la falta de acción delegacional.

Muchos de los proyectos elegidos en las consultas se atrasaron, no se cumplieron del todo o fueron insuficientes, porque los gobiernos locales inflaron los costos, pero, en todos estos casos, los comités pagaron con desprestigio la falta de respuesta de los gobiernos locales. La cuestión es que la participación sustantiva de la ciudadanía se enfoca en lo que actualmente se denomina como “enchular la colonia”, es decir, arreglar deficiencias (a veces ciertamente graves) de los servicios públicos, lo que significa que la participación no pretende impulsar el desarrollo económico y social de barrios y colonias, sino que su objetivo principal es la administración de una mínima parte del presupuesto para la ciudad (como se ha dicho, 4% a partir de la LPC de 2019), particularmente de su ejercido por las demarcaciones. Se ha convertido a la participación ciudadana en una mascarada donde ella se acota a que los ciudadanos definan proyectos para sus barrios, colonias o pueblos, de los cuales se escoge uno de los propuestos para realizarlo a través de la administración del gobierno local. Dichos proyectos, se reitera, no dejan de ser importantes como se mostrará posteriormente, pero circunscriben su participación alrededor de un magro presupuesto para, como se ha dicho, mejorar seguridad, parques y luminarias, entre otras cosas de las colonias, desgastando así el potencial participativo vecinal. Llama la atención que existan quienes sustenten que el escaso interés de los vecinos en la participación y los proyectos es por la falta de información, cuestión que posteriormente abordaremos.

## Imaginaros de la participación ciudadana

Muchos de los problemas ya señalados de la participación son producto de los imaginarios que legisladores y políticos han adjudicado a las distintas leyes de participación, y son resultado de cómo se ha configurado a los ciudadanos con base en la interacción entre acción institucional, relaciones intercudadanas, partidos políticos y gobierno y, por supuesto, en la cultura que impregna las relaciones políticas dominantes. Por tanto, para profundizar en sus características se requiere ahondar en los aspectos que la moldean e imprimen contenido. En la relación entre gobierno y ciudadanía, los mensajes implícitos asociados a las relaciones entre funcionarios y ciudadanos, por ejemplo, al aplicar las reglas mediante las cuales se ejerce el gasto social, se expresan cuáles son los derechos asignados de manera práctica a los segundos (Álvarez, 2006). En otros términos, las prácticas y reglas del ejercicio gubernamental son interiorizados por la ciudadanía, y mediante ellas se implantan los roles que les son asignados, las exigencias de que son objeto y las adhesiones que se esperan de ellos. Tales elementos empujan a los ciudadanos del contenido significativo de los alcances y limitaciones del espacio que ellos ocupan en las relaciones políticas.

Desde un punto de vista socioantropológico, es posible enfocar la participación ciudadana como un símbolo condensado ambiguo y multiséntico, que contiene imaginarios sobre lo social, la sociedad civil y la ciudadanía, que —además— matiza los contenidos de la relación sociopolítica con la cual los diversos actores sociales interactúan en el espacio político de la CDMX. Es un símbolo que se ha transformado a través del tiempo y que, de un contenido manifiestamente positivo y optimista, perdió sus referentes ciudadanos como resultado de la resistencia de los diversos funcionarios que experimentaron la fuerza política adquirida por los CV, a partir de las elecciones vecinales de 1999.

Uno de los espacios significativos para profundizar sobre los imaginarios asociados con la participación es la LPC, cuya normatividad

evidencia cómo se han interpretado o manipulado los intereses ciudadanos, y cómo se ubican con respecto al poder. Ella establece que en los procesos de elección de los órganos de representación ciudadana, no participen partidos políticos ni administraciones delegacionales o del Gobierno central. Esto ha sido, como se ha visto, constantemente rebasado por los intereses políticos; además, hasta el momento no se han diseñado —aunque en la LPC de 2019 se le otorgue mayor importancia a la Asamblea Ciudadana— procedimientos que ciudadanicen y acoplen las características de lo vecinal a las formas de elección de los integrantes de las CPC, lo cual se evidencia cuando se observa que, en términos generales, dichos procedimientos han estado subsumidos a los principios electivos utilizados para la elección de los candidatos al Poder Legislativo y Ejecutivo. Además, la percepción sobre la participación que se encuentra en la ley disuelve las diferencias entre sectores sociales, agrupándolas en una noción generalizadora que, si bien se explica por la pretensión de promover que los habitantes de la CDMX vivan en igualdad de deberes y derechos, hace un lado las diferencias políticas y sociales que influyen en la forma en cómo se incide en el espacio público. En consecuencia, la ley propicia que los espacios de participación y representación sean ocupados por grupos de interés que desplazan a quienes no han estado integrados a ellos, subordinando la ciudadanía a los intereses corporativos, gubernamentales y partidarios que se viven en el ámbito de las relaciones vecinales. Sobre este punto regresaremos más tarde, al analizar en específico los cambios de la LPC, de 2010 a la de 2019.

Una de las características del imaginario sobre “lo ciudadano” de la LPC de 2010, y que afortunadamente desaparece en 2019, es la noción de *ciudadano total*, es decir, aquel que se dedica de tiempo completo a los asuntos públicos. Lo anterior se evidencia cuando se encuentra que en dicha ley se establecía que los CC debían formar diez coordinaciones (aunque su composición era de nueve integrantes), la mayoría de las cuales no solamente escapaba a los intereses y capacidades de acción de sus integrantes, sino que, en términos generales, tampoco eran de su interés. Así, por ejemplo, hubo coordinaciones

como la de “equidad de género”, “fomento a la transparencia y acceso a la información”, “capacitación y formación ciudadana” y de “comunicación y cultura cívica” (*sic*), la de “presupuesto y planeación participativa” y de “desarrollo económico y empleo”, nada menos. El lector observará la alta probabilidad de que los temas de varias de estas coordinaciones rebasaran las obligaciones e intereses que los ciudadanos que integraban los comités podían o deseaban tener. Dichas coordinaciones son obligaciones gubernamentales, pero en esa ley se adscribe a los ciudadanos haciéndolos corresponsables de su atención. Otras coordinaciones tenían más sentido; por ejemplo, “desarrollo social y educación”, “desarrollo y servicios urbanos”, o “seguridad ciudadana y prevención del delito”, que se refieren a problemas que han preocupado a los vecinos. Todas estas coordinaciones fueron integradas a la LPC sin mediar tipo alguno de consulta a los ciudadanos que serían responsables de ellas, y estuvieron más asociadas con los imaginarios de los legisladores que diseñaron dicha ley, que a las aspiraciones ciudadanas. En realidad, dicho diseño de la dinámica interna de los CC los aleja de las decisiones gubernamentales (Bryson, Quick, Schively y Crosby, 2012), porque más allá de buenos deseos sobre la participación ciudadana por parte de legisladores y funcionarios gubernamentales, los CC fueron acotados a organizar las actividades asociadas al PP, presupuesto que antes de la LPC de 2019 recibía entre un 1% y un 3% del presupuesto delegacional para ser utilizado en obras y servicios, equipamiento e infraestructura, o prevención del delito. En la práctica, con esa ley se despojó a los comités de la capacidad legal que tenían, la ley de 1995, de gestionar bienes y servicios para las colonias que representaban.

Como parte de dichos imaginarios, la representación vecinal ha estado ligada al Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), antes IEDF. Los legisladores se han congratulado más de una vez por haber vinculado, a través de la LPC, dicha representación con éste. Además de ser responsable de la organización de las votaciones ciudadanas para la elección de comités o comisiones de participación, tiene actividades de capacitación de quienes los integran, además de vigilar la consulta

ciudadana para establecer los rubros o proyectos del PP. Con base en la percepción que tuvieron los legisladores sobre los ciudadanos y su participación, es explicable que lo hayan elegido para organizar y supervisar ambos procesos (aunque la elección de proyectos del PP se haya denominado consulta). También se le otorgó la responsabilidad de supervisar, capacitar y organizar la mayoría de las actividades que realizan los comités; incluso, como se desprende de algunas publicaciones elaboradas por el Instituto, tiene la función de evaluar el desempeño de los ciudadanos en el ámbito de los comités o comisiones, o de publicar sus experiencias (IEDF, 2014a; IEDF, 2014b).

El Instituto Electoral no tiene una cultura neutra, sino que colorea con los valores y procedimientos de sus integrantes la relación entre vecinos y comités, así como entre éstos y el Instituto. El sesgo de institución que controla o vigila los aspectos procedimentales de elección, así como de tratar con organizaciones políticas, más que con representaciones ciudadanas, propicia que se analicen las relaciones entre comités y entre éstos y sus representados, los ciudadanos, desde una perspectiva de poder político. Por ejemplo, un funcionario recomienda a un coordinador interno que no reporte a los integrantes que no asisten a las reuniones y no se interesan por las actividades en la colonia, porque si lo hace, su comité “perderá fuerza política” frente a los demás miembros que lo integran: “mejor haga como que no pasa nada si no van”.<sup>20</sup> La entrevista ejemplifica que los funcionarios del Instituto, lejos de mantenerse ajenos a la dinámica interna de los comités, buscaron mantener la estructura de poder interna, con el propósito de que ésta “funcione”. Además, muestra la tendencia a relacionarse sustancialmente con los coordinadores internos, tratándolos como si ellos fueran quienes lo dirigen. Incluso algún funcionario ha sostenido en reunión con ellos: “ustedes son los más importantes dentro de estas estructuras”, no obstante que las LPC de 2010 y 2019 indican que todos los integrantes del órgano de representación vecinal son jerárquicamente iguales y ninguno ostenta su representación.

---

<sup>20</sup> Entrevista a coordinador interno de comité ciudadano, noviembre de 2011.

La necesidad de fomentar una estructura vertical ha sido una característica básica de la relación entre funcionarios electorales y comités.

La participación ciudadana se fortalece en la medida en que los vecinos logran establecer acuerdos mínimos sobre las actividades a realizar a nivel local; pero la etnografía realizada en el contexto de la celebración de consultas para definir los programas del PP indica que el Instituto Electoral las ha dirigido sin considerar que la dinámica ciudadana es distinta a cuando se realizan elecciones, impidiendo que los ciudadanos tengan cierta flexibilidad para establecer las reglas de su realización. De esta forma se determina cuáles serán los procedimientos para realizar las asambleas informativas sobre las propuestas a votar, la forma y el horario en que se establecerán las casillas para emitir las opiniones (preferencias sobre qué proyecto realizar), ejerciendo una didáctica impositiva sobre los mecanismos para verificar el material que se emplea en la consulta y el llenado de los papeles para validar la obra o servicio elegido por los ciudadanos. Los integrantes del Instituto difícilmente trabajan de forma colegiada con los representantes vecinales para establecer los procedimientos, sino que los subordinan a los lineamientos del Instituto. Por ejemplo, hicieron que una representante interna de un comité, una vez recibidas las boletas y verificados los folios de cada paquete con boletas de opinión, iniciara hasta las 11 de la mañana porque ellos “realizarán un foro con los vecinos para explicarles las opciones por las cuales pueden votar”. La representante protesta aduciendo que: “sería recomendable que iniciáramos la votación, porque todos esos vecinos que están viniendo ya no van a regresar más tarde”. El funcionario responde: “no se puede, en el IEDF me dieron instrucciones precisas de que la votación comenzara a las 11:00 y a esa hora tenemos que iniciar, no podemos empezar antes”.<sup>21</sup> El instituto reproduce una relación vertical con los ciudadanos, y propicia diferencias y desigualdades entre ellos como funcionarios y los vecinos, en la cual los segundos *tienen* que someterse a las actividades y lineamientos establecidos por los primeros.

---

<sup>21</sup> Consulta ciudadana, Primer Presupuesto Participativo, 27 de marzo 2011.

## Representación vecinal y la Ley de Participación Ciudadana en las últimas dos décadas

En el transcurso de este capítulo hemos mencionado algunas diferencias entre la LPC de 1998, la de 2010 y la promulgada en 2019, que requiere una revisión más sistemática. Los avances y retrocesos en las últimas dos décadas son un indicador para evaluar hacia dónde se ha buscado enfilar la participación. A diferencia de la ley de 1998, que no tenía una definición formal, la ley de 2010 establece en su artículo 2 que se entenderá como participación ciudadana, a saber:

Para efectos de la presente ley, la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital.

En 2010, como se ha dicho, se modifica el nombre de Comité Vecinal a Comité Ciudadano, y se incluye el Consejo Ciudadano Delegacional y el Consejo de Pueblos, como órganos de representación ciudadana. incluyendo una figura que tuvo poca influencia en la dinámica de la participación ciudadana: los Representantes de Manzana.<sup>22</sup>

Se modifica el número de integrantes: de un mínimo de siete y un máximo de quince, pasa a estar formado solamente por nueve

---

<sup>22</sup> Se asistió a la “toma de protesta” de estos representantes en alguna colonia, encontrando que en su mayoría no eran más que amigos de los integrantes del CC, con poca o nula representación en sus manzanas.

integrantes, estableciendo los requisitos para integrarse al grupo, entre los que está el no ser servidor público, dirigente o representante de algún partido político en el ámbito local o federal. En el artículo 98 se establece que la coordinación interna del comité recaerá en la fórmula (planilla) que obtenga la mayoría relativa en la votación, pero ésta no tendrá la representación del comité ciudadano, lo cual —en términos prácticos— nunca fue aplicado, porque fue de dicha planilla de donde usualmente se eligió al representante. Ya hemos mencionado las coordinaciones de trabajo que se establecen para la organización interna del comité ciudadano que no se encontraban presentes en la LPC del 1998; además de lo anterior, las decisiones serán tomadas por consenso, y deben reunirse cada quince días. Al mismo tiempo, los incisos del artículo 98 de la ley 1998 —que obligaban a que los integrantes del comité recibieran apoyo para dar a conocer las acciones del gobierno a los habitantes de la ciudad— desaparecen, al igual que la obligación de realizar diagnósticos de su colonia o barrio para ser tomado en cuenta en la elaboración del presupuesto de la demarcación territorial respectiva. La cuestión central —convertirse en el vínculo entre los vecinos y el gobierno delegacional— es eliminada en 2010, así como la obligación de las delegaciones de capacitar a los integrantes de los CC, la cual se transfiere al IEDF.

La LPC de 2010 reduce los derechos de los vecinos para acotar los programas de gobierno, evitando la posibilidad de que puedan tener información anticipada sobre obras o servicios públicos que éste realice, y opinar sobre ella. En la ley anterior se establecía que “En la realización de actos, obras o servicios públicos en una zona determinada, que impliquen una afectación al desarrollo normal de las actividades de los vecinos de la misma, se informará adecuadamente mediante avisos y señalamientos con la anticipación debida” (art. 66), y que: “Las dudas, observaciones y comentarios que los vecinos formulen por escrito sobre la información que les sea de interés, serán siempre contestados de la misma manera por la autoridad correspondiente” (art. 67). Todas estas obligaciones desaparecen en 2010.

En el artículo 10 se instituye el derecho de los ciudadanos a participar con voz y voto en las Asambleas; igualmente, las autoridades deben garantizar el derecho de petición de los ciudadanos. Se establece que los representantes populares deberán realizar audiencias públicas de manera más directa. Se agrega la figura de *Red de Contralorías Ciudadanas*, así como la de *Organizaciones y Asambleas Ciudadanas*, las cuales se mantendrán en la ley de 2019.

Se acotan los alcances de figuras como el *Plebiscito*, estableciendo que no podrán someterse al mismo los actos o decisiones del jefe de Gobierno, relativos a cuestiones tributarias, egresos, el régimen interno de la administración pública, y actos obligatorios en términos de las leyes aplicables. En la LPC de 2010, puede ser convocado por el 10% de los CC, 8 de los CCD, y se disminuye el porcentaje de ciudadanos para solicitarlo al 0.4% de aquellos que están inscritos en la lista nominal. Se especifica que solamente podrán participar en el plebiscito quienes cuenten con su credencial de elector y los servidores públicos no podrán intervenir en el proceso, más que en su carácter de ciudadanos. Al mismo tiempo, se explicita de manera extensa el mecanismo de aplicación de esta figura de participación.

Para llevar a cabo un *Referéndum*, en la LPC de 2010 disminuye el requisito de 1% al 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal para solicitarlo, el 10% de los CC y, al menos, 8 de los 16 de los CCD. Al igual que en el caso del Plebiscito se especifica que ningún servidor público podrá intervenir en el proceso electoral más que en su carácter de ciudadano. En 2010 disminuye también, del 1% al 0.4%, el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal que se requieren para admitir una Iniciativa Popular. Se agrega también el 10% de los CC.

Respecto a la LPC de 2019, no es posible entender algunos de los cambios introducidos sin ubicarla como parte de los cambios legales que fueron introducidos en la Constitución de la Ciudad de México de 2017; por ejemplo, la transformación de las delegaciones en alcaldías, y la reglamentación de la participación ciudadana en ellas, al menos en el papel. La Constitución de la Ciudad de México se caracteriza en

delinear cómo puede ejercerse la ciudadanía y la relación entre ésta y el gobierno, estableciendo un nuevo orden simbólico de la relación entre ambos (Murray, 2007). El grupo que redactó la propuesta de Constitución mantuvo sin cambios sustanciales lo establecido en la LPC, y esas propuestas no se modificaron en las discusiones de los Constituyentes. En todo caso, se sumaron nuevos actores como los Pueblos Indígenas y se disminuyó la importancia de los CC. Se adiciona en la propuesta de Constitución la realización de Consultas Populares a efectuarse el mismo día de las elecciones, para aquilatar temas de interés general de la ciudad. Las demás figuras se mantienen desde la LPC de 2010. Es curioso encontrar que en la discusión de las diferentes comisiones que se formaron para redactar la Constitución, quienes en ese momento se suponía que buscaban impulsarla, finalmente redujeron las posibilidades de ésta por el temor de que fuese copada por los partidos políticos de oposición (Cárdenas, 2017a; Cárdenas, 2017b); prefirieron evitar que la participación ciudadana influyese en las decisiones sustantivas en los gobiernos locales. La Constitución de 2017 no incluye los aspectos relacionados con comités y el PP, por considerar que serán incluidos en la ley posterior.

Una vez promulgada la Constitución, no se publica la LPC al término del gobierno perredista. Cuando se forma el nuevo Congreso Local, su fracción partidaria predominante se resiste a presentar una propuesta durante el año 2019, por lo que diversos grupos ciudadanos denuncian la situación ante el Tribunal Electoral, obligando a la legislatura local a promulgar dicha ley. Los diputados ya habían tenido ocho meses para hacerlo, pero decidieron aplazarla; esta decisión fue avalada con 37 votos a favor de Morena, PES y PT, y 19 en contra del PRD y PAN. La propuesta de Morena de congelar los procesos de elección de proyectos para el PP del 2019 y de los miembros de las CPC mientras se definía una reforma a la LPC de la Ciudad de México, ya anunciada desde la transición política del 2018, resultó altamente polémica y no tardó en despertar preocupación en la voz pública. Frente a esta iniciativa, observadores del IECM señalaron los problemas de dicho aplazamiento, y propusieron mantener ambas consultas, en tanto se discutía

y definía esta nueva ley (Ortega y Adam, 2019). Cuatro meses después —en julio del 2019—, el IECM no había emitido aún la convocatoria correspondiente a las consultas, encontrándose, además, a días del vencimiento del límite operativo para la realización de estos ejercicios. Al no aprobar la LPC, el Congreso local suspende ambos ejercicios hasta contar con la aprobación de dicha ley, gracias a una previa reforma de Morena de un artículo transitorio (Servín Vega, 2019).

Inconforme con el aplazamiento, una vecina de la colonia Juárez gana una resolución en favor de su localidad. Ello implicó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenara al Instituto Electoral realizar la convocatoria pertinente para la Consulta ciudadana del PP, y para la elección de las CPC, únicamente para la colonia en cuestión (Cruz, 2019). Por su parte, la ciudadana beneficiada impulsó un movimiento en que convocaba a vecinos de colonias de toda la Ciudad de México, para generar una demanda colectiva a partir del mismo recurso otorgado a la colonia Juárez, y así, invalidar la reforma de Morena al artículo y permitir la realización de ambos ejercicios participativos en todas las unidades territoriales (Ortega, 2019b). Ello generó un contrapeso importante a Morena, que implicaba no sólo el reclamo de agrupaciones ciudadanas, sino que favorecía a los opositores políticos y sus iniciativas.

La Sala Regional del TEPJF, estableciendo que no se debería aplazar los procesos de selección del PP y de elección de CPC, dio orden al IECM de priorizar las consultas y no aplicar la reforma impulsada por Morena a la LPC. Aunque esta disposición refería al caso de la colonia Juárez, vecinos de otras colonias se suman a la demanda en oposición a la iniciativa morenista (Ortega, 2019b). Con esta nueva presión impuesta por el IECM para contar con una ley para la realización de las consultas, la facción de Morena en el Congreso de la CDMX enuncia que se elaborará un dictamen para discutir a la brevedad una nueva ley, la cual podría ser aprobada el 12 de agosto de 2019 (Bolaños, 2019b). Esta promoción apresurada es cuestionada por los legisladores opositores del PAN y del PRD (Cazarín, 2020), quienes manifiestan su preocupación a que se convoque a una nueva

votación en un periodo extraordinario, con una semana de anticipación, aduciendo que desconocen el contenido de la iniciativa a aprobar, ya que existen tres propuestas (Cazarín, 2020). El coordinador parlamentario del PRD señala que las intenciones de Morena con la aprobación de esta ley son dar un “albazo legislativo”, y añade que la Comisión de Participación Ciudadana, a la que —sostiene— pertenece, no ha avalado o siquiera discutido algún dictamen de ley correspondiente. El perredista advierte:

Vamos a caer en un albazo legislativo porque si discutimos el viernes un documento que no conocemos, lo van a aprobar y una vez aprobado, lo subimos al Pleno y lo van a aprobar por mayoría de votos Morena y sus aliados, pues vamos a cometer una pifia legislativa, y nosotros no estamos dispuestos, ni siquiera como PRD, a acompañar una cosa que va a ser un error para la democracia de esta ciudad (Hernández y Bolaños, 2019).

Por su parte, diputados promotores de la reforma a la ley aseguran haber realizado una distribución previa del borrador del dictamen para los integrantes de la Comisión, previsto para ser analizado el viernes próximo (9 de agosto) y votado al lunes siguiente (Ortega, 2019b). Al poco tiempo, el “anteproyecto de dictamen de la Ley de Participación Ciudadana” es remitido a los miembros de la comisión; según el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, éste consiste en una aglutinación de las tres iniciativas presentadas por Morena, PT y PAN. Sin embargo, el PAN y el PRD advierten que, si bien se integran las iniciativas presentadas por Morena y PT, la del PAN no ha sido tomada en cuenta (Cruz, 2019b). La mayoría de la Comisión de Participación propone que la versión enviada por la jefa de Gobierno sea la que se apruebe sin modificaciones relevantes, aduciendo la premura por cumplir los plazos establecidos por el tribunal y, por otra parte, porque el Gobierno central pide a los diputados no realizar modificaciones sustantivas.

La sesión del viernes nueve de agosto inicia con reclamos de la oposición por el manejo del dictamen a discutir. Sostienen que no había sido discutido con la Comisión de Asuntos Político-Electorales, sino que se incluyeron las propuestas de Morena sin haber sido aprobadas previamente. Si bien se había realizado una distribución previa del borrador a una semana de esta sesión extraordinaria, los diputados acusan que hay una nueva versión del documento (Ortega, 2019b). Tras más de cinco horas, el Congreso local aprueba el dictamen con siete votos a favor de parte de Morena y PT, frente a tres en contra del PAN y PRD. En la discusión se tiene que ceder a las observaciones del PRD para que la revocación de mandato se incluya únicamente como facultad exclusiva de la ciudadanía en la nueva ley. Por su parte, Morena fija en un 3% los recursos a asignar como PP para las alcaldías, con la posibilidad de aumentar a 5% (Bolaños, 2019b).

Tras la resolución de esta sesión, el dictamen es sometido a votación extraordinaria, sin librarse de cuestionamientos y críticas. El documento recibe al menos cien reservas hechas sobre la marcha (Ortega, 2019d). Contando de antemano con la aprobación explícita de la jefa de Gobierno (Corona, 2019), la sesión deriva en la aprobación del dictamen y, por tanto, en la aprobación de la nueva LPC. Se contabilizan 45 votos a favor y cuatro abstenciones. En la tarde, la nueva ley se publica en la *Gaceta Oficial* (Hernández, 2019). Concluido el proceso Morena confía en que, de esta manera, las impugnaciones vecinales quedarían subsanadas (Ortega, 2019e). La iniciativa de ley promovida por Morena es rechazada por la agrupación Vecinos Unidos, la cual conjunta pobladores de distintas alcaldías. Entre las críticas se menciona que la propuesta permite la cooptación de las comisiones de participación por parte de partidos y alcaldías, a la vez que en ella no existe claridad en lo que se refiere a los ejercicios del presupuesto participativo (Velasco y Sarabia, 2019).<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Precisamente, la estrategia de elección que presenta la LPC de 2019 trata de evitar —mediante una elección de personas y no planillas— que se concentre el poder en la representación vecinal. Puede ser discutible si lo logra, pero llama

Si bien con la publicación oficial de la nueva ley en agosto de 2019 se logra eludir el amparo interpuesto por vecinos de la colonia Juárez, la oposición organizada continúa enfrentándose, pero ahora promoviendo amparos para que se determine la suspensión de la norma, y así frenar las elecciones de Comités y el uso de presupuestos participativos 2020 y 2021 (Bolaños, 2020a). Con los amparos se reclama que la nueva ley es inconstitucional, argumentando que se han violentado los derechos de la ciudadanía, porque ésta no participó en la elaboración de la norma, lo cual en efecto es así. Lejos de satisfacer a la ciudadanía, el desarrollo de los ejercicios participativos y de aplicación de la normatividad encuentra tropiezos.

Los procedimientos catalogados como de democracia directa son incluidos en la LPC con palabras distintas a las que se presentan en la Constitución; pero en cuanto a los procedimientos de democracia participativa, especialmente la asamblea ciudadana y las CPC, se modifican varios procedimientos buscando, sustancialmente, romper con el corporativismo de los CC. Como se ha explicado anteriormente, dichos comités —integrados en su mayoría por planillas— fueron acordados con jefes delegacionales y los diputados locales y federales pertenecientes al PRD. Otros comités, particularmente en las alcaldías Benito Juárez y Miguel Hidalgo, están controlados por el PAN. Por ello, en la LPC de 2019 se intenta evitar que los organismos de representación ciudadana se incrusten en los partidos y las organizaciones político-territoriales asociadas al PRD. Al respecto, la jefa de Gobierno sostiene:

Cuando era jefa Delegacional, las elecciones a comités vecinales se volvieron la compra del voto de algunos partidos políticos y los representantes vecinales se volvían más bien gestores que estaban afiliados a un partido político, y se perdió la organización

---

la atención una crítica sobre el tema. La otra cuestión es que el procedimiento para realizar el PP se encuentra claramente descrito. Le pueden faltar precisiones, pero las observaciones vecinales resultaron un tanto excesivas, y es muy probable que provinieran de grupos antimorenistas.

ciudadana, que es a donde vamos. Me parece que ya es tiempo de evaluar y de ir hacia otro punto, de tal manera que lo que hay es una participación ciudadana en el rescate de defensa de su espacio.<sup>24</sup>

Morena desea limitar el acceso de las representaciones políticas, por lo que sus diputados locales proponen que los integrantes de los CPC sean elegidos individualmente y mediante tómbola. Como resultado de las protestas, se llega al acuerdo de que estén formados por las nueve personas que obtengan el mayor número de votos, y que su “integración final será de manera alternada por género, iniciando por el sexo con mayor representación en el listado nominal de la unidad territorial. Además, cuando existan dentro de las 18 personas sometidas a votación personas no mayores de 29 años y/o personas con discapacidad, se procurará que por lo menos uno de los lugares sea destinado para alguna de estas personas” (artículo 99, inciso d).

Si bien la LPC de 2019 emplea términos como *inclusión* y *diversidad*, que están ausentes en 2010, excluye obligaciones de las autoridades de la CDMX y ofrece una definición más restrictiva de la participación, sosteniendo lo siguiente:

La participación ciudadana es el conjunto de actividades mediante las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos (art. 3).

En la ley de 2019 se establece que los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a informar y consultar mediante audiencias públicas a las colonias y los pueblos,

---

<sup>24</sup> <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1639811&v=2>  
Fecha de publicación: 26 marzo 2019.

así como a informar de las acciones de gobierno y en las políticas públicas. En realidad, se señala el derecho a la información por medio de plataformas digitales; *intervenir* en las decisiones públicas, cooperar con las autoridades, y formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas del gobierno; recibir educación para llevar a cabo la participación, y la garantía de los derechos que establece la Constitución Política de la CDMX. Debido a que dicha ley enfatiza la participación de los ciudadanos en las asambleas, en el artículo 12 se establecen los lineamientos para la participación con voz y voto en ellas, así como la forma de utilizar las otras formas de participación ciudadana como son la Iniciativa Popular, el Plebiscito y el Referéndum, además de participar en la planeación, diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones de gobierno. Se amplían las obligaciones ciudadanas, incluyendo el participar en el mejoramiento de normas y la solución de problemas, cumplir con las funciones de representación ciudadana y participar en la resolución de problemas relacionados con el resto de los artículos de la ley. Esta ley aumenta el número de autoridades involucradas en la democracia directa y participativa, como el titular de la Jefatura de Gobierno, el Congreso, las alcaldías, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral, la Secretaría de la Contraloría General y la Sala Constitucional en la CDMX.

En lo que se refiere a rendición de cuentas, el artículo 54 sostiene que los habitantes de la CDMX tienen el derecho de recibir de las autoridades los informes generales y específicos de su gestión a través de la plataforma digital del Gobierno de la Ciudad. Con ello se evita la práctica clientelar de los alcaldes, de reunir a sus redes para que asistan a supuestos informes de labores, lo cual no es más que una estrategia para fortalecer las adhesiones políticas para su probable candidatura a un puesto posterior; pero ciertamente también diluye la relación entre los gobiernos locales y las CPC. En todo caso, puede pedirse la Asamblea de rendición de cuentas que aparece en el artículo 154, con el 50% más uno de los Consejos, el 10% de la lista nominal de electores, o por las autoridades señaladas en la ley. Dicha Asamblea es, al mismo tiempo, un espacio para atender problemas o demandas, a las que debe

asignarse un folio de seguimiento o la atención directa o mediada por la plataforma digital del gobierno de la Ciudad.

## La elección de las Comisiones de Participación Comunitaria

Los cambios en la ley LPC generan, como se ha dicho, descontento entre los integrantes de los comités, quienes sostienen que obstaculiza la participación; pero muy probablemente algunos de ellos eran intermediarios que ahora se postulan para las CPC, no perdiendo demasiado, debido a que, al igual que los CC, no generan demasiado interés entre los habitantes de la capital. Los procedimientos de elección de las CPC no impiden su manipulación, aunque dificulta que estén integrados únicamente por miembros de organizaciones urbanas. Lo anterior complica la manipulación del proceso a beneficio de pocos grupos, pero no la impide. En la etnografía realizada se ha encontrado que los intermediarios son quienes se disputan este órgano de representación formal y continúan formando parte de él. Como no es por insaculación, tienen mayor cantidad de votos que los vecinos, pero ahora deben incluir a mujeres. Los integrantes “profesionales” de los comités —que han sido elegidos en múltiples ocasiones por sus redes clientelares— conservan algunos de los lugares durante la elección de estas Comisiones. Se ha entorpecido que formen un grupo excesivamente compacto, pero el derrotero no es todavía del todo claro. Cambiaron las relaciones entre los gobiernos locales y los vecinos, particularmente en los casos en que dichos gobiernos están a cargo de Morena, aunque después de las elecciones del 2021, se ha retornado a la relación tradicional que se tenía con estos órganos de representación, particularmente, porque este partido ha reformulado la forma en que se relacionará con los sectores populares, regresando a la generación de redes clientelares y alianzas con

los líderes de las organizaciones político-clientelares. La experiencia de dichas elecciones indicó que no es suficiente que haya gasto social por parte del gobierno federal para que se mantenga el impulso de salir a votar por este partido.

Las tensiones al interior de las CPC han incrementado la dificultad para establecer acuerdos y profundizado la propensión a fragmentarse; en consecuencia, sus integrantes realizan actividades de intermediación para sus simpatizantes. Los conflictos sobre quién representara a la Unidad Territorial han sido evidentes en las Asambleas Ciudadanas convocadas por algunas de las comisiones; las cuales, por ley, deben efectuarse cada tres meses (artículo 78).

Una vez promulgada la LPC en noviembre de 2019, el Instituto Electoral aprueba las elecciones con el propósito de sustituir tanto a los CC como a los Consejos de Pueblos, además de realizar la consulta para establecer cuáles proyectos se realizarán a través del PP (Bolaños, 2019c; Juárez, 2019). Del 20 de noviembre al 11 de diciembre de ese año, se pretende que se realicen asambleas de diagnóstico en cada Unidad Territorial (UT) para determinar cuáles son sus necesidades prioritarias (Juárez, 2019; Bolaños, 2019c).

El discurso del IECM, como en otras ocasiones, se caracteriza por su tono eficientista en cuanto a los procedimientos formales, y optimista en relación con el interés que el proceso despertará entre los habitantes de la CDMX. Pero el desarrollo de los comicios ciudadanos tropieza con complicaciones que cuestionan la eficacia del procedimiento formal, y evidencian las contradicciones existentes entre el discurso sobre la participación ciudadana y los procesos políticos. Como es costumbre, el Instituto Electoral sostiene que habrá una participación de entre 4 y 9% de la lista nominal de la Ciudad de México. La cuestión es que el 43% de los proyectos propuestos por los ciudadanos se rechaza por cuestiones diversas, pero principalmente, porque se considera que no tiene factibilidad técnica o presupuestal. Llama la atención la tendencia a que dichos proyectos estén cada vez menos relacionados con el bien común, y más con la atención a grupos específicos. Tenemos por ejemplos, la solicitud de calentadores solares (de 24 mil proyectos, mil 61

corresponden a ese rubro), así como de pintura e impermeabilización, solicitud que usualmente realizan numerosas unidades habitacionales. Puede entenderse que ésta sea una demanda que abarcan una UH, pero encontramos casos en que es dicha UH la que determina el proyecto a realizar, pues sus integrantes, al expresarse masivamente a favor de dicho proyecto, apabullan a los vecinos de otras zonas, que no alcanzan la cantidad de votos necesarios para beneficiar ampliamente a la colonia.

Posteriormente al registro de propuestas en marzo, se realizan los comicios para elegir las CPC y para definir el destino de los más de 2 mil 800 millones de pesos designados para el PP, que abarca los años 2020 y 2021 (Robles, 2020). En esta consulta se pone a prueba un procedimiento electrónico mediante tabletas digitales en las mesas de algunas de las alcaldías. Si hay problemas, podrá votarse mediante papeleta a partir de las 11 de la mañana (Cruz, 2020a). El entusiasmo para elegir representantes no es apabullante. A un mes de las votaciones para la integración de las CPC, al cierre oficial de las plataformas, sesenta de casi dos mil unidades territoriales no tienen ni un candidato; en ochenta hay un aspirante; 33 tienen dos, y en más de 650 se han registrados entre tres y ocho candidatos de los nueve requeridos para formar una CPC. El presidente de la Comisión de Participación Ciudadana del IECM reconoce que, aun cuando el registro supera al de años pasados, “la distribución de participación está totalmente desequilibrada” (Bolaños, 2020b).

La votación por internet, que se abre del 8 al 12 de marzo, reporta 3 mil 159 votos y opiniones de los 10 mil ciudadanos que se registraron para votar por este medio (Bolaños y Saldierna, 2020). En el análisis práctico que realizamos, se encontró que los candados para evitar fraude complican el empleo de este medio. Es probable que esa razón sea la primera por la cual solamente una tercera parte de los inscritos haya finalmente votado; la segunda, que los líderes se hayan desanimado al intentar maniobrar la elección, al inscribir sus redes clientelares. Participa un 5.4% del padrón electoral (Servín y Gómez, 2020), que se ubica en la predicción del IECM (de entre 4 y 9%).

El proceso abarca desde fallas técnicas hasta actos de violencia. En la colonia Juárez los ambulantes acuden en tropel a las urnas para ganar el comité para sus líderes, como ha sido su costumbre en las elecciones vecinales y del PP de otros años. Vecinos de Tepito claman por la invalidación de las elecciones, debido a presunta compra de voto (Servín y Gómez, 2020). En la Zona Rosa, un grupo agrede a los votantes causando que la urna se cierre (Servín, 2020). El grupo provocador se roba el equipo y material electoral, lo cual se denuncia a elementos de la policía, quienes exhortan a los afectados a que acudan al Ministerio Público (Cruz, 2020b).

En Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc se requiere la intervención del IECM, a causa de la lentitud en el Sistema de Votación Electrónica y fallas en el equipo digital. En ambas demarcaciones se busca probar la innovación tecnológica del voto para futuros procesos. En la colonia Cuauhtémoc, tras un primer voto el sistema falla, y se proporcionan boletas impresas hasta las 13:00 horas (Cruz, 2020b). El Instituto declara que se cerraron más de 30 casillas por “distintos motivos” (Servín y Gómez, 2020). Vecinos y candidatos expresan su descontento y solicitan la nulidad de resultados presenciales, claramente sesgados, así como de los emitidos por la plataforma de internet.

La integración de los pueblos y barrios originarios de la CDMX al modelo de las CPC es previamente rechazada por El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a petición de la Coordinadora de Pueblos y Barrios de Xochimilco, y la titular de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, solicita la cancelación del proceso de elección. A pocos días de la elección, se juzga que la figura no es adecuada desde una perspectiva intercultural, ya que la CPC puede disputar atribuciones con la representación de los Consejos de Pueblos. Se suspende el proceso en pueblos pertenecientes a las alcaldías Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (Juárez, 2020b). El magistrado presidente de la Sala Regional comenta al respecto:

No es posible armonizar ambas figuras; es necesario que el IECM se detenga y haga una revisión de la convocatoria, y por eso es que se propone revocarla parcialmente en esta parte, y se pueda lograr la posibilidad de que los pueblos originarios puedan participar por las vías de la participación ciudadana (Juárez, 2020a).

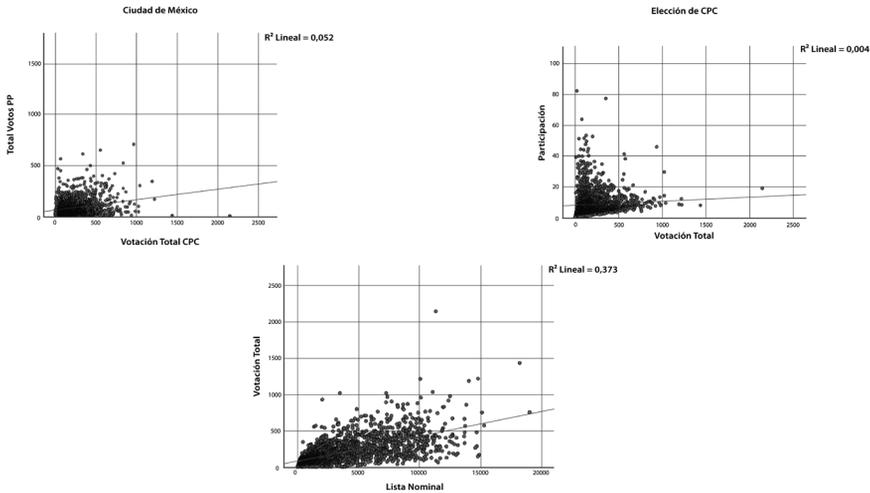
La revocación es posteriormente reafirmada por la Sala Superior del TEPJF, bajo el entendido de que las elecciones de las 48 unidades territoriales podrán realizarse en un futuro (Hernández, 2020). Por un lado, once de los catorce pueblos de Xochimilco se manifiestan afuera de la Sala Superior del TEPJF, exigiendo que se reconsidere la sentencia, los inconformes apelan a la defensa de los derechos políticos y electorales de los pobladores y de los candidatos (Bolaños, 2020c); por otro, la decisión es aplaudida por miembros de los pueblos en que se implementó, al considerar que la introducción del CPC propiciaría la duplicidad de autoridades.

Como se sabe, el PP es una estrategia de relación gobierno-ciudadanos que se ha extendido en diversos países como Colombia, Perú, Brasil y México. El primer esfuerzo en este sentido en CDMX es realizado por el jefe delegacional en Tlalpan, en el periodo 2000-2003, con resultados parcialmente exitosos. No es hasta 2010 que el PP se instauró como política de relación entre los habitantes de la Ciudad de México y el gobierno, sustentada en la LPC. La resistencia y manipulación del presupuesto por las delegaciones en su momento, y las alcaldías ahora, ha sido resultado de que los delegados —y ahora los alcaldes— consideran que les reduce su presupuesto operativo en un 3 o 4%.

¿Cuáles son las condiciones sociales y políticas a partir de las cuales la ciudadanía se involucra en la elección de CPC y en la presentación de propuestas y emisión de opiniones para el PP? Es decir, ¿cuál es el contexto que parece impulsar la participación ciudadana, para buscar pistas que permitan abordar qué acción institucional impulsa, o puede impulsar, la participación o el involucramiento ciudadano, sin caer en el voluntarismo individualista de concentrar la reflexión en lo ciudadano, aislándolo de su contexto socioeconómico y político? Con ese propósito se presentan tres pruebas de correlación

—en forma de gráficos—, para determinar si existe algún vínculo general entre variables.

**Cuadro 1.** Gráficos de correlación de votación a la CPC y Opiniones del Presupuesto Participativo.



Fuente: IECM, Resultados de la Votación a CPC 2020 y resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014.

El primer gráfico del Cuadro 1 busca determinar si existe correlación entre el número total de opiniones por determinado proyecto del presupuesto participativo, y la votación total obtenida en el 2020 por las comisiones de participación ciudadana; es decir, entre, por ejemplo, el apoyo que se mostró a las CPC cuando fueron elegidos, y la posterior participación en la elección de los proyectos del PP. El resultado indica que dicha correlación es casi nula. En el segundo gráfico se muestra el porcentaje de participación ciudadana (que establece la relación entre el número de ciudadanos en la lista nominal) y el número de votos emitidos en favor de las CPC, en los cuales tampoco existe una relación significativa. En ese mismo orden de reflexión, la tercera gráfica indica que existe cierta correlación entre el número de ciudadanos que integran la lista nominal y la votación total emitida el

día que fueron elegidos las CPC; pero como tendencia, permite sostener lo que es obvio: a mayor número de ciudadanos de una colonia que puedan votar, habrá un mayor número de votos en las elecciones.

**Tabla 2.** Propuesta de compra de Camiones de Basura presentados en la Consulta 2014 de Presupuesto Participativo para el ejercicio 2015 y número de camiones elegidos (primer lugar).

Delegación	Camiones de basura presentados a consulta	Camiones de basura en primer lugar en la consulta	Camiones de basura en segundo lugar en la consulta
Azcapotzalco	1		
Benito Juárez	1	1	
Coyoacán	3		2
Cuauhtémoc	8	3	1
Gustavo A. Madero	85	8	23
Magdalena Contreras	2		1
Miguel Hidalgo	81	32	23
Tláhuac	28	6	10
Tlalpan	114	7	19
Venustiano Carranza	75	46	22
Total	398	103	101

Fuente: Elaborado con base en información de IEDF. Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014.

No parece que ese rumbo lleve a nada significativo para abordar el tema, por lo que puede desecharse que haya relación explicativa entre elección de CPC y la posterior participación ciudadana en el número de opiniones emitidas para la selección de los Proyectos del PP. Pero al afinar el análisis, es posible abordar variables menos evidentes que infiltran el comportamiento colectivo, como es el caso de las relaciones de poder que prevalecen en las relaciones político-territoriales, y que imprimen su dinámica a la acción de muchos ciudadanos en la capital del país. ¿Son

esas relaciones importantes al abordar lo ciudadano y las razones por las cuáles éste participa en la elección de CPC, así como en las opiniones sobre el PP? De esta forma se evita aislar al ciudadano de su contexto.

Al respecto, hay un ejemplo retrospectivo, pero significativo. En la consulta 2014, del Presupuesto Participativo para el ejercicio 2015, varias colonias de alcaldías, entre las que destacaron Tlalpan, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc, con más de 80 casos, las CPC presentaron la solicitud de que se comprara lo que coloquialmente en México se denomina “camiones de basura”, es decir, vehículos para la recolección de desechos sólidos. Habiendo seguido el proceso mediante etnografía sobre el PP, la supuesta demanda ciudadana se origina en diciembre de 2013, cuando el Gobierno central informa, mediante los medios de comunicación, que requiere renovar su flotilla, debido a que el 61% de los mismos tenía más de 10 años de antigüedad. Al siguiente año, esta necesidad se convierte en una de las demandas prioritarias que los Comités Ciudadanos incluyen en la consulta del PP.

Lo real es que el Gobierno central instruye a las alcaldías (en ese tiempo delegaciones políticas), y éstas, a los comités ciudadanos, para que ellos impulsen la solicitud de dichos proyectos, cuyo resultado fue que, en 103 casos, el proyecto ganador fue el camión para la basura, como lo muestra la Tabla 3. Las condiciones particulares a este suceso, como el que los comités ciudadanos fueron elegidos mediante lo que catalogamos como una “elección de gobierno”, ya ha sido descrito.

**Tabla 3.** Proyectos ganadores en la consulta de Presupuesto Participativo 2014\*

<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Banquetas y guarniciones	208	11.6	11.6
Iluminación (luminarias)	127	7.1	18.7
Camión de basura	103	5.7	24.4
Asfaltado (encarpetado)	88	4.9	29.4

<b>Nombre del proyecto</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Porcentaje acumulado</b>
Juegos infantiles	87	4.9	34.2
Pintura de fachadas	68	3.8	38
Gimnasio	63	3.5	41.5
Seguridad (alarmas)	62	3.5	45
Luminarias	36	2	47
Recuperación espacio público	30	1.7	48.7
Poda y derribo de árboles	27	1.5	50.2
Malla	20	1.1	51.3
Pavimentación	19	1.1	52.3
Impermeabilización	18	1	53.3
Cámaras de seguridad	16	0.9	54.2
Área verde (rehabilitación mantenimiento)	14	0.8	55
Camión de desazolve	12	0.7	55.7
Adoquinamiento	11	0.6	56.3
Cámaras de vigilancia	10	0.6	56.9
Gimnasio	10	0.6	57.4

\* Se presentan en la Tabla los proyectos que tienen una frecuencia mayor de diez, los cuales implican el 57.4% de los proyectos ganadores.

Fuente: Elaborado con base en información de IEDF. Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014.

Ahora bien, ¿qué ha pasado con las elecciones las CPC en 2020? Si bien la nueva Ley de Participación Ciudadana de 2019 estableció una serie de procedimientos en el proceso de elección, cuyo propósito principal era evitar que los grupos de interés se montaran sobre estas formas de representación formal, esto sólo se logró de manera parcial, más allá del propósito que la nueva ley buscaba.

Los procedimientos de elección de las CPC en la nueva LPC no impiden su manipulación, aunque dificultan que estén integrados



relación con los sectores populares, retornando a la generación de redes clientelares y alianzas con los líderes de las organizaciones político-clientelares que había relegado.

Al menos formalmente, el papel protagónico de la organización ciudadana recae en la Asamblea Vecinal, pero lo cierto es que dichas asambleas difícilmente se realizan, y el poder sigue en manos de los grupos que tradicionalmente han sujetado esta representación. Para demostrar lo anterior, existe un caso en particular, sobre el cual nos detenemos en el próximo capítulo: la alcaldía Coyoacán.

**Tabla 4.** Unidades territoriales que han solicitado calentadores solares entre 2020 y 2022, índice de desarrollo social y número de votos por unidad

Unidad Territorial	Paneles Solares			IDS	Lista nominal
	2020	2021	2022		
Adolfo Ruiz Cortínez II				Bajo	6,678
Ajusco Huayamilpas				Bajo	2,097
Ajusco I	Sí	Sí	Sí	Bajo	13,176
Ajusco II	Sí		Sí	Bajo	10,392
Ajusco III	Sí		Sí	Bajo	8,505
Ampliación Candelaria			Sí	Bajo	4,284
Copilco El Alto			Sí	Bajo	3,285
Nueva Díaz Ordaz	Sí	Sí		Bajo	1,949
Pedregal de Santo Domingo I	Sí		Sí	Bajo	9,364
Pedregal de Santo Domingo II				Bajo	9,734
Pedregal de Santo Domingo III				Bajo	8,632
Pedregal de Santo Domingo IV	Sí		Sí	Bajo	9,282
Pedregal de Santo Domingo V			Sí	Muy bajo	9,605
Pedregal de Santo Domingo VI			Sí	Bajo	11,554
Pedregal de Santo Domingo VII		Sí	Sí	Bajo	10,043
Pedregal de Santo Domingo VIII	Sí		Sí	Bajo	6,501
Pedregal de Santo Domingo IX				Bajo	6,942
Pedregal de Santa Úrsula I			Sí	Bajo	9,191

Unidad Territorial	Paneles Solares			IDS	Lista nominal
	2020	2021	2022		
Pedregal de Santa Úrsula II	Sí	Sí	Sí	Bajo	9,690
Pedregal de Santa Úrsula III		Sí		Bajo	8,513
Pedregal de Santa Úrsula IV			Sí	Bajo	10,467
Santa Úrsula Coapa (Pblo)	Sí	Sí	Sí	Bajo	9,095
Totales:	9	6	15		

Fuente: IECM, alcaldía Coyoacán. Resultados de la Votación a CPC 2020 y Resultados de la Consulta de Presupuesto Participativo 2014.

Por el momento, cabe destacar que las regresiones lineales asociadas a esta alcaldía revelan lo siguiente: a) sí existe relación entre los votos obtenidos a las CPC y las opiniones que se emitieron para la definición de los proyectos de presupuesto participativo; b) también hay relación, no tan fuerte como la anterior, entre los votos emitidos a las CPC y las opiniones manifestadas para los proyectos de participación ciudadana en Unidades Habitacionales. Pero lo que realmente llama la atención es la fuerte correlación entre votos a las CPC y las opiniones para proyectos de participación ciudadana, en las cuales se eligieron lo que se denominan proyectos de calentadores solares. La relación entre variables en las colonias que integran “Los Pedregales” (véase Tabla 6 del siguiente capítulo, donde se ubica dicha zona), el número de años y frecuencia con que han solicitado calentadores solares, el índice de desarrollo social y la lista nominal de cada una, pueden aventurarse algunas hipótesis sobre las condiciones que propician una mayor participación.

En las colonias que muestran un bajo índice de desarrollo social, controladas por organizaciones político-territoriales de carácter clientelar, es una constante una gran participación, pero en proyectos que no tienen un beneficio social, sino para afianzar condiciones particulares de quienes votan por dichos proyectos. Son proyectos con varias características: a) han sido presentados por organizaciones con influencia en los gobiernos locales, ya que han sido aprobados en primera instancia por el comité evaluador y han ganado sobre otros en los años

20, 21 y 22; b) los intereses que impulsan a una alcaldía a mantener su relación con las organizaciones político-territoriales propicia que este tipo de proyectos no sea calificado como fuera de los lineamientos de los proyectos en general, condiciones que están marcadas en la Ley de Participación Ciudadana; c) la alcaldía prefiere aceptar estos proyectos como si fueran de beneficio colectivo, que enfrentarse a movilizaciones de redes políticas y, además, desgastar las adhesiones políticas; d) la evidente relación entre haber permitido dichos calentadores como proyectos puestos a consideración de los (entre comillas) ciudadanos, que en realidad actúan como integrantes de organizaciones político-clientelares, se propicia por la importancia político-electoral de esas colonias que, en su conjunto, pueden definir la elección de toda la alcaldía.

La dinámica mostrada en los proyectos de participación ciudadana de Coyoacán muestra tres cuestiones: 1) la experiencia de convivencia que genera habitar en una Unidad Habitacional propicia una fuerte emisión de opiniones en el contexto del PP; 2) la presencia de organizaciones urbano-populares determina, igualmente, una fuerte participación en el ejercicio del PP. Es lógico que sea así, ya que ellas están organizadas y pueden determinar cuál proyecto obtiene la mayor votación; 3) aunque no se abordan en este libro, las relaciones comunitario rururbanas, además de que expresan la cohesión de los integrantes de los pueblos, tienen influencia en la participación.

**Tabla 5.** Alcaldías que solicitaron Calentadores solares y número de éstos.

<b>Alcaldías</b>	<b>Calentadores solares</b>
Benito Juárez	4
Coyoacán	21
Cuauhtémoc	1
Tlalpan	51
Xochimilco	1
Total	78

Fuente: IECM, Resultados de la Consulta Ciudadana Sobre PP 2022, Base de Datos.

El caso de Tlalpan, donde no abordamos el PP, pero se efectuó etnografía durante el proceso electoral del 2021, es muy probable que las colonias que solicitaron calentadores sean las que corresponden a los pueblos y lugares donde se ubican importantes organizaciones político-territoriales. Todo lo anterior lleva a contestar que, a nivel vecinal o comunitario, las acciones más efectivas para lograr el involucramiento de la ciudadanía en la presentación de propuestas y en la etapa de emisión de opiniones es: a) individualizando los beneficios, como lo han hecho las organizaciones político-clientelares de “Los Pedregales”, las cuales han logrado así gran participación; b) rehaciendo el tejido sociopolítico en aquellas colonias (o Unidades Territoriales) donde lo usual son el distanciamiento y los conflictos entre vecinos, lo que se desprende de la correlación de variables que muestra el comportamiento de las Unidades Habitacionales donde hubo gran participación por proyectos específicos. También puede sostenerse, al reflexionar sobre lo expuesto acerca de la participación ciudadana, que es indispensable ampliar los magros recursos por colonia para que sus integrantes consideren que vale la pena invertir tiempo, al percibir un mayor impacto en sus condiciones de vida, además de evitar que la participación se convierta en vigilancia a la alcaldía para la correcta ejecución de los recursos, papel que corresponde al órgano de control interno y a la Secretaría de la Función Pública del Gobierno central, o “vigilar a quienes vigilan”, con el desgaste personal y vecinal que eso implica.

Hay una persistente preocupación por la falta de participación ciudadana en muy diversos ámbitos, y una reiterada insistencia en más ciudadanización, más capacitación y más conscientización, cuando lo que sería sano considerar es la probabilidad de que a los ciudadanos no les interesa participar con base en valores, reglas, montos económicos, en espacios y actividades que les han sido impuestas.



## Capítulo 4. Competencia política y economía extractiva de la gestión pública

La formación de la élite política que controla a la CDMX es resultado de la combinación de dos procesos: la creación y expansión de redes político-clientelares, y su empleo para fortalecer las facciones políticas que integraron al PRD —y después paulatinamente a Morena—,<sup>25</sup> en los espacios público y partidario. Ambos propician transformaciones sustanciales en la dinámica administrativa de los gobiernos locales (alcaldías),<sup>26</sup> sin que ello signifique que su estructura organizacional se hubiera modificado sustancialmente. La competencia por el poder

---

<sup>25</sup> Los resultados electorales de los comicios de 2021 en la CDMX modificaron la estrategia que, hasta ese momento, se había instaurado para fortalecer la presencia de Morena. Fue evidente que el peso electoral de López Obrador se había debilitado y, en consecuencia, la posición inicial de rechazar los liderazgos político-territoriales tradicionales perdió fuerza. Ahora se han integrado a Morena y formarán parte de los procesos electorales de 2024.

<sup>26</sup> Dependiendo del periodo al que se refiere este capítulo, se emplea la designación de delegaciones o delegaciones políticas cuando se hace referencia a los gobiernos locales antes de las elecciones de 2018, cuando se instauraron las alcaldías, como lo establece la *Constitución Política* de 2017 de la CDMX.

ha impulsado la instauración de la *economía extractiva de la gestión pública* (que definiremos más adelante), la cual ha propiciado que los gobiernos locales sean poco eficientes, por decirlo suavemente. La dinámica propia de la estructura política de la CDMX incentiva prácticas administrativas y políticas que disminuyen la capacidad de los gobiernos locales para atender necesidades y demandas de la población ubicada en el espacio territorial que se gobierna a través de ellas. Este estudio se basa, por una parte, en la experiencia de los trabajos efectuados sobre participación ciudadana y elecciones (Tejera y Rodríguez, 2015; Tejera y Rodríguez, 2013), particularmente a partir de las etnografías sobre procesos políticos y desempeño gubernamental.

Se aborda el contexto sociopolítico en que se desenvuelven las diferentes facciones partidarias, que propicia la economía extractiva de la gestión pública; cómo se reorganiza informalmente la administración en un gobierno local (Romero y Campo, 2013); el empleo de las ganancias derivadas de esa economía en capital político empleado para la consolidación de redes territoriales y adhesiones de grupos vecinales los cuales, en su conjunto, influyen en los resultados de los comicios electorales locales; cómo funcionan los acuerdos transadministración (entre las administraciones entrante y saliente) que facilitan que algunos funcionarios del gobierno anterior permanezcan en la nueva administración local con el propósito de garantizar tanto la impunidad como la permanencia de las ganancias mediante la persistencia de estrategias para expoliar los recursos delegacionales. Finalmente, se abordan las razones por las cuales la facción que mantuvo el control del gobierno local es desplazada. El caso en que se concentra este capítulo es el de la alcaldía Coyoacán, debido a que sus características facilitaron verificar cómo surge esta estrategia de consolidación política y económica, así como su deterioro a partir de 2018, y su sustitución por otro grupo y partido, particularmente a partir de 2021.

Se ha buscado una estrategia analítica que explique la lógica estructurante asociada a la capitalización de las burocracias locales, donde el fortalecimiento de las relaciones de poder que sustentan la depredación en las alcaldías se alimenta —a la vez— del control político-territorial

que reproduce. La competencia política impulsa la economía extractiva, lo que se muestra al constatar, como lo haremos posteriormente, que los recursos de las alcaldías son utilizados para generar y fortalecer relaciones clientelares que eventualmente serán utilizadas en las contiendas partidarias. Ciertamente, dichos recursos también son manipulados para el enriquecimiento económico, lo que requiere que el grupo que toma en sus manos las riendas burocráticas del gobierno local se fortalezca políticamente. Para ello se necesita el empleo de los recursos legales y financieros de que dispone el grupo al tomar en sus manos el control de la alcaldía. En consecuencia, no se aborda el tema bajo el principio de la “manzana podrida”. También se evita enfocarlo partiendo de la visión del “barril podrido”, de un enfoque moral sustentado en alcanzar lo deseable o de una explicación cultural que merodea la inevitabilidad de la costumbre.

Como se ha dicho, la economía extractiva se propicia por la competición política en la Ciudad de México. Lo usual sería responsabilizar a la carencia de normas y procedimientos institucionales de esta situación (Bailey y Paras, 2006; Jávora y Jancsics, 2016), lo que llevaría a ubicar el tema desde una perspectiva de la corrupción (Zinn, 2005; Ionescu, 2011; Torsello, 2011). Se adopta una perspectiva diferente para abordar los procesos de capitalización de las burocracias locales, por lo que no se hace énfasis en los diseños organizacionales y de transparencia (Acosta *et al.* 2014) para explicar lo etnográficamente observado. No se sigue esa línea en el análisis de los gobiernos locales porque se ha evidenciado que, independientemente de leyes, manuales y procedimientos de organización o fiscalización, así como de la presencia de órganos internos de control, los grupos políticos que manejan la administración local se sirven del andamiaje institucional para alcanzar sus propósitos políticos y económicos en la medida en que el fortalecimiento de su poder diluye la supervisión gubernamental y los protege ante la confrontación con los ciudadanos. Por ello se abordan las “reglas” empleadas para acceder al poder y, en términos generales, las estrategias para competir política y electoralmente (Ledeneva *et al.* 2017; Damgaard, 2015; Ejersbo y James 2012).

## La noción de *economía extractiva de la gestión pública*

Se propone que la competencia por el poder impregna la configuración organizacional de los gobiernos locales propiciando un estilo de hacer y ser expresado en una forma de acumulación particular, la economía extractiva, fomentada por la interacción entre gobiernos locales y estructura política. Esta economía, marcada por el contexto general del quehacer público en la CDMX, se subsume a la competencia política y, por lo menos hasta 2018, a las reglas de mercado, destacando entre ellas las políticas de privatización impulsadas por el Gobierno central encabezado por Miguel Ángel Mancera hasta ese año, las cuales influyeron en dos aspectos: a) el valor social de los bienes públicos como sustento del bien común se diluyó propiciando políticas públicas dirigidas a su privatización y concesión a particulares; b) el enriquecimiento de las élites burocrático-políticas de las alcaldías.

Entendemos a la *economía extractiva de la gestión pública* como el proceso de capitalización de los puestos gubernamentales, que permite a los integrantes de una facción política fortalecerse en el espacio administrativo de un gobierno local, al profundizar el control político-territorial que ejerce sobre un espacio local. Lo anterior mediante la desviación —o no aplicación— de los preceptos legales y normas, lo que propicia ganancias para aquellos que participan en dicha economía, particularmente de quienes ocupan la cúspide de la pirámide. Esta economía parece haber predominado en varios de los gobiernos locales que, como se ha dicho, la emplean para sustentar su competencia política en el marco de las estructuras partidarias de la capital del país, para lo cual fortalecen las redes políticas que les son afines, y mediante ellas consolidan su presencia territorial. Se ha empleado el término de *economía extractiva*, porque el carácter depredador de las prácticas empleadas por las facciones enquistadas en las administraciones de los gobiernos locales para fortalecer su estatus económico y político se asemeja a “la economía

extractiva [que] tradicionalmente [deja] devastación y saqueo en los entornos sobre los cuales ejerce su actividad” (Angulo, 2010, p. 64). Ciertamente, con ella se designan actividades usualmente relacionadas con la minería privada o multinacional, en los contextos neoliberales que caracterizan actualmente a los países latinoamericanos (Teubal y Palmisano, 2013; Azamar y Ponce, 2014).

Debido a que los gobiernos locales tienen una estructura organizativa relativamente rígida, que requiere de complicados procedimientos administrativos para modificarse, lo usual es que la facción que los controla implante una estructura informal (sobre la cual nos detendremos posteriormente) para superar esas condiciones limitantes y alcanzar sus objetivos económicos y políticos. Las restricciones u obstáculos que impone la estructura administrativa son subsumidas a los intereses políticos y económicos del grupo dominante, afianzando su fuerza político-territorial, lo que le garantiza impunidad política, logrando con lo anterior mantener formalmente la estructura administrativa sin cambios sustanciales y, al mismo tiempo, una práctica administrativa acotada a sus intereses.

La economía extractiva se expande dependiendo de las posibilidades y constricciones delimitadas por el particular poder económico y político de la facción que controla la administración y su negociación con desarrolladores urbanos, microempresarios, comerciantes establecidos y ciudadanos entre otros. Dicho poder es el engranaje a través del cual se alcanzan los objetivos de ascenso en la estructura política de la Ciudad de México. La estrategia mediante la cual se logra este ascenso puede ubicarse como parte de los modelos de acumulación por desposesión (Harvey, 2005), propios del saqueo constante de recursos públicos mediante la desregulación (Muzellec, 1994) de las normas y procedimientos del ejercicio de la administración pública y, si es posible, de la concesión de espacios públicos para su aprovechamiento mercantil. De esta forma, se promueve la expansión inmobiliaria que viola la normatividad; la desregulación territorial y certificación indiscriminada de uso del suelo, la

apertura de giros mercantiles en zonas restringidas, así como acciones simuladas de verificación de obras y establecimientos, entre otras.

Ha sido usual que el fortalecimiento de las facciones políticas se sustente en redes clientelares, particularmente en aquellas demarcaciones con índices de desarrollo social muy bajo. Aquellas alcaldías con estas características son las que pueden definirse como *rururbanas*, o con amplios territorios bajo esta denominación (tenemos particularmente a Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, y algunas zonas de Iztapalapa). Ellas presentan condiciones favorecedoras para utilizar el gasto social en la formación de redes clientelares donde cimentar aspiraciones. También en zonas como “Los Pedregales” y “Los Culhuacanes”, en alcaldías como Coyoacán o Miguel Hidalgo —clasificadas como de IDS Alto—, donde seis de cada diez habitantes viven en condiciones de pobreza. A partir de 2018, los recursos para mantener redes clientelares han sido limitados por el Gobierno central, pero todavía pueden obtenerse mediante estrategias asociadas a la economía extractiva. En 2019, esos recursos se reducen debido a que se reorganiza el presupuesto delegacional, por lo que la estrategia de buscar recursos por medio de la economía extractiva sigue siendo una de las posibilidades, aun cuando puede haberse acotado, debido al endurecimiento de las acciones de los órganos de control interno de las alcaldías (Aceves, 2016).

Es difícil explicar las causas por las cuales se ha desarrollado la economía extractiva sin hacer referencia al contexto político en la CDMX, a partir de 1997. Como se ha dicho, allí se inicia la paradoja de que cuando se vota por el PRD no necesariamente se hace por la izquierda, sino en beneficio de líderes de diversas organizaciones político-territoriales, quienes se convierten en funcionarios y legisladores, resultado de que Cuauhtémoc Cárdenas, ante el temor de perder las elecciones a la Jefatura de Gobierno, negocia que lo apoyen en su campaña electoral (Haber, 2009). De esta forma, la estructura político-territorial de la ciudad se integra al PRD y, paulatinamente, se apropia de la organización partidaria, dispersándose desde ahí hacia el poder legislativo, los gobiernos locales y el Gobierno central (Frutos, 2002; Bruhn, 1997;

Bruhn, 2012, p. 14; Martínez, 2005), integrando una dinámica estructural política territorial basada en alianzas entre quienes encabezan diversas organizaciones urbanas, que a la larga se convertirán en algunas de las más conocidas corrientes que integraron ese partido.

Los reiterados triunfos del PRD en la capital, proceso que finaliza en las elecciones de 2015, favorecen la consolidación de una élite política que, si bien se encuentra dividida en facciones, integra un nuevo grupo político que desplaza al PRI en la Ciudad de México. La competencia entre dichas facciones se sustenta en el principio de “cuánto tienes, cuánto vales”, y bajo éste se consolida una estructura política que incluye la absorción de diversas organizaciones territoriales que ya estaban vinculadas a las delegaciones políticas de corte priista; todas ellas continúan disputándose los territorios en una o varias delegaciones. En las dos décadas en que el PRD fue predominante en la CDMX, este partido cohesionó a diversos grupos territoriales que paulatinamente se asociaron a personajes políticos particulares quienes, en algunos casos, lograron consolidar su hegemonía, mostrando su “músculo” durante los periodos de elecciones internas del PRD y los comicios electorales, negociando gasto social e insertando a sus líderes en puestos de los gobiernos locales y el Gobierno central (Castañeda, 2016; Iucci, 2018). También lograron expandirse a otras entidades de la República, como fue el caso de Izquierda Democrática Nacional (IDN).

La mayoría de quienes han encabezado los gobiernos locales —y que desean mantenerse en la contienda política—, generalmente evalúan los alcances de sus opciones políticas ante los siguientes tres años de gestión, y discurren que *lo más eficiente será consolidar redes clientelares y adhesiones políticas vecinales mediante acciones gubernamentales que les hagan populares*, implantando además prácticas informales en la estructura administrativa para contar con recursos económicos que sustenten sus aspiraciones a ocupar puestos legislativos en los siguientes comicios, o aliarse con alguna facción que les abra las puertas para ocupar unas direcciones en alguna dependencia del Gobierno central. En el transcurso de la etnografía realizada se ha constatado que los funcionarios

principales ponen la estructura administrativa y financiera de los gobiernos locales al servicio, no de la necesidad de las demarcaciones, sino de sus aspiraciones políticas y de los grupos que representan.

Antes del estudio en la alcaldía de Coyoacán, se abordó el proceso por el cual, durante al menos nueve años, bajo el dominio de Nueva Izquierda —la cual actualmente dirige al PRD nacional—, se realizó el control de las estructuras administrativas en Iztapalapa. Durante la gestión de Horacio Martínez (2006-2009) como jefe delegacional, se redujo el apoyo de organizaciones político-territoriales de la demarcación a NI, debido a que este personaje desea promover su propia organización. Al término del período, este grupo busca continuar controlando a la delegación y nombra a la esposa de uno de los principales representantes de la facción como precandidata a jefa delegacional, pero en las elecciones internas del PRD se designa a Clara Brugada como candidata a esa delegación. El conflicto se judicializa y, en un primero momento, el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) la favorece, pero posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) otorga un fallo a favor de Silvia Oliva. López Obrador interviene para apoyar a Brugada, y en un mitin compromete a Rafael Acosta “Juanito”, candidato del PT, a que acepte, en caso de ganar, renuncie a favor de Brugada. “Juanito” acepta, pero al triunfar en las elecciones, decide permanecer y tomar el puesto de jefe delegacional, aunque al poco tiempo es obligado a renunciar cuando se demuestra que falsificó su acta de nacimiento. No obstante, el grupo de Brugada es nuevamente desplazado en 2012. Lo interesante de este proceso es la movilización de las redes clientelares de Iztapalapa, que habían estado asociadas al PRD en favor del PT; dichas redes se aliaron con el candidato que mejor representaba sus intereses, en este caso, Clara Brugada. Lo acontecido demuestra claramente que las alianzas y las relaciones de carácter clientelar se capitalizan durante los procesos electorales.

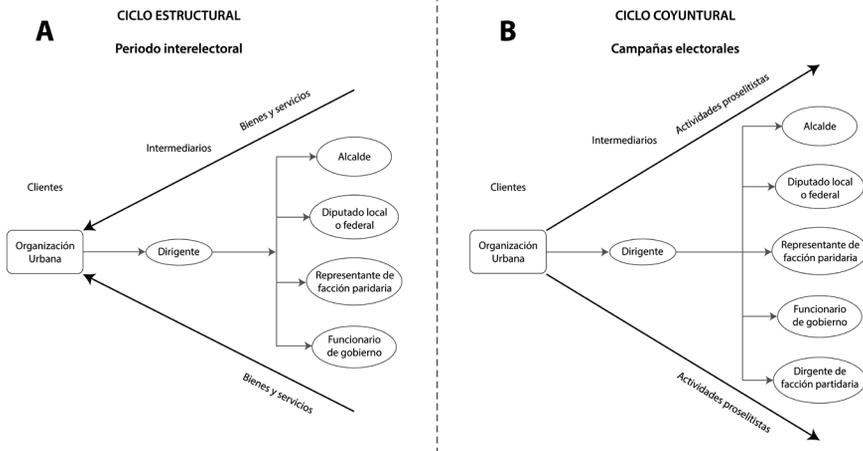
Dichas relaciones constituyen un sistema de prestaciones y contraprestaciones que afianzan valores de obligación y deuda (Mauss, 2009); se encuentran enmarcadas por sistemas de valores que se

describen por quienes participan con frases como: *yo tengo una obligación con él, porque ha hecho por nosotros*. Muchas veces se confunden las relaciones clientelares con aquellas que se entablan durante los periodos electorales entre organizaciones urbanas y muy diversos actores políticos, con los cuales sus dirigentes pretenden consolidar “acuerdos” (como gustan denominarlos) sobre por quién se votará en los próximos comicios. En este caso, el “precio” del voto no determina el comportamiento electoral, sino el ascenso político de dichos dirigentes. No es una relación de *votos por recursos*, son relaciones tipo red que se integran de manera similar a la que otros estudiosos del tema han descrito en países de Latinoamérica como Argentina (Auyero 2001; Auyero y Benzecry, 2016).

Las relaciones clientelares se generan y reproducen en la cotidianidad de los grupos y organizaciones ubicados en colonias y barrios —usualmente en aquellos con más bajo índice de desarrollo social—, a través de sus dirigentes como intermediarios, quienes se relacionan con funcionarios que controlan programas de gasto social, diputados locales o federales que ofrecen gestionar bienes y servicios, e integrantes de partidos políticos (usualmente cercanos al poder gubernamental) que buscan simpatizantes que les apoyen en sus aspiraciones mediante la atención de las demandas. Las relaciones entre los dirigentes y las organizaciones que encabezan son prácticas político-culturales que apoyan la consolidación de la estructura política, a la vez que generan formas de ser y hacer política. La intermediación pone en contacto a partidos y gobierno con los integrantes de las organizaciones, haciéndolos partícipes de prácticas que muestran contenidos *performativos*, donde tanto la forma de otorgar, por parte de los funcionarios de gobierno, como las características del proselitismo partidario expresan las relaciones políticas deseables, generando a su vez identidades y adhesiones políticas (Quiróz, 2011).

Las clientelas citadas tienden a movilizarse preferentemente durante los comicios con base en la definición de a quién se otorgará apoyo político-electoral, la cual se establece entre intermediarios y patronos. El siguiente esquema ilustra gráficamente lo expuesto:

## Esquema 2. Fases de las relaciones político-clientelares en la CDMX.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos etnográficos.

La interacción entre clientes, intermediarios y patronos (A) corresponde al ámbito del fortalecimiento de la gobernanza, siendo típica en los periodos no electorales; mientras que en los electorales (B), la organización apoya a su dirigente y a los candidatos que éste les indique, incluyendo a él mismo, en el caso de que sea postulado a un cargo de elección popular.

Cabe distinguir las relaciones descritas de aquellas que tienen carácter *transaccional*, basadas en la equivalencia de valor entre votos por recursos, que son comunes en tiempos electorales. En ellas se acuerda votar por determinado partido a cambio de dinero o bienes materiales, donde la evaluación económica está por encima de los valores morales como lealtades y compromisos. Ellas son momentáneas y no se manifiestan en las relaciones interpersonales que sustentan las obligaciones morales. Ciertamente, ambas relaciones no son excluyentes y pueden combinarse, particularmente si las monetarias son empleadas para fortalecer la inclinación hacia alguna opción electoral, entretrejiéndose ambas en la dinámica política. Debido a que las prácticas conducentes a intercambiar votos por bienes o dinero en las campañas políticas son abundantemente

utilizadas, se ha fomentado la tendencia —entre los analistas del proceso— a adscribirles un papel en el direccionamiento electoral. Esto es inexacto, pues donde las relaciones clientelares son débiles o inexistentes, se requiere combinar estrategias que abarcan desde el *marketing* político, el otorgamiento de recursos a los votantes mediante *tarjetas de lealtad*, la distribución de dinero en efectivo el día de la elección, la recolección de volantes el día de los comicios y su traslado a la urna, y la invitación a desayunar con recursos públicos, entre otros.

El uso de estas estrategias combinadas en un mismo votante potencial, muestra la limitada eficacia de cada una porque, a pesar de los esfuerzos de los promotores del voto, el comportamiento electoral está matizado por la fuerza de las redes político-clientelares previamente establecidas, o por las convicciones políticas más generales. Indudablemente, los bienes económicamente significativos pueden influir en el direccionamiento del voto, pero se requiere una gran cantidad de recursos. El estudio sobre la compra de votos es importante para explicar los resultados electorales de las elecciones, pero abordar la dinámica del clientelismo requiere ahondar en cómo funciona la estructura política de la CDMX. También es central para entender cómo se entablan las relaciones políticas que caracterizan a la capital del país, por la importancia que han tenido para determinar las posibilidades de que una facción política logre conservar el poder en un gobierno local, y mantener relaciones clientelares que cimenten su poder político.

## Un estudio de caso de *economía extractiva* en la CDMX: la Alcaldía de Coyoacán

Al estudiar el proceso mostrado por la alcaldía Coyoacán, se evidencia cómo en ésta se ha practicado la economía extractiva de la gestión

pública, a pesar de los múltiples conflictos que ello ha provocado. La antropología ha mostrado que una de las mejores estrategias para desnudar las relaciones sociales asociadas a un espacio político es poniendo atención a la confrontación de los grupos que la componen, entre ellos y con otros espacios económicos y políticos (Gluckman, 1963), confrontación que revela los antagonismos que se suscitan para conservar o acceder al poder. Siguiendo esta sugerente propuesta, la dinámica de esta alcaldía se ha patentizado por los conflictos que la facción política que la controló de 2009 hasta 2018 tuvo en el transcurso de este periodo donde, por un lado, se confrontó constantemente con los vecinos y otros grupos políticos desde 2009 y, por otra parte, con Morena desde 2015 y el Gobierno central de la CDMX a partir de 2018.

El análisis realizado en Coyoacán se sustentó en la investigación etnográfica y hemerográfica para integrar una base de datos relacionada con el desempeño de la administración del gobierno local y su estrategia electoral basada en el empleo de recursos públicos; un estudio del comportamiento político de los liderazgos locales, particularmente de aquellos ubicados la zona usualmente denominada como “Los Pedregales”, y de aquella conocida como “Los Culhuacanes”. Lo anterior, complementado con un análisis geoestadístico basado en conglomerados (*clústeres*) de los resultados de las votaciones en esta alcaldía, durante el periodo de 2009 a 2018. Dicho análisis permitió ahondar en el efecto electoral de las estrategias clientelares utilizadas en las diferentes administraciones del periodo mencionado.

La alcaldía muestra zonas con bajo índice de desarrollo social en colonias densamente pobladas, donde actúan organizaciones político-territoriales de carácter clientelar. Estas características se combinan con un cierto equilibrio entre la población que habita colonias de clase media y la que se ubica en colonias populares, lo cual propicia que una de las estrategias que definió los resultados electorales fue la integración de coaliciones políticas. La tendencia en las colonias populares es a votar por partidos que se identifican con propuestas de atención a las demandas populares (PRD en una época y Morena en los

últimos años), mientras que en las colonias de clase media es usual que la votación favorezca al Partido Acción Nacional (PAN).

**Tabla 6.** Lista nominal de Los Pedregales y Los Culhuacanes.

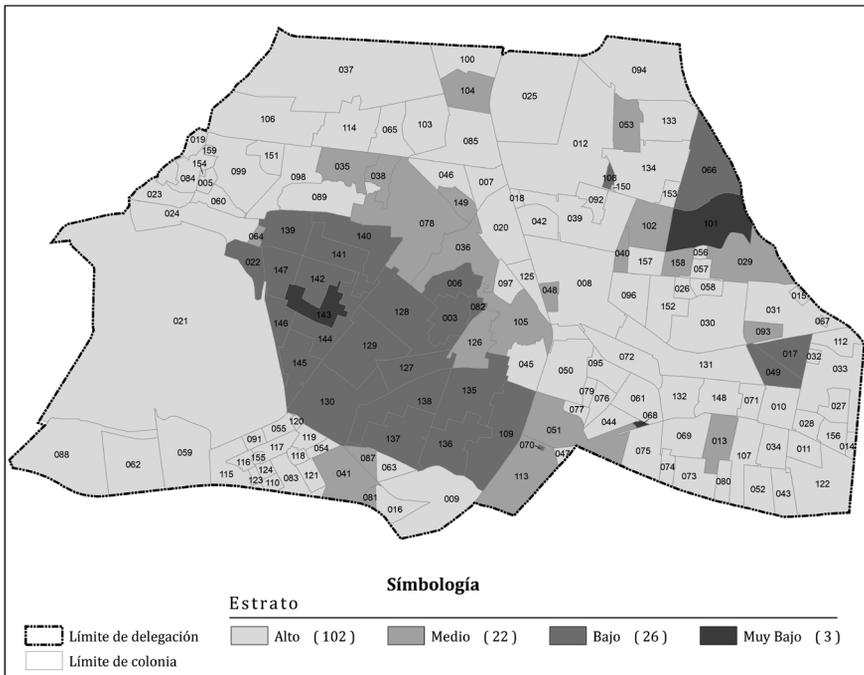
<b>Los Pedregales</b>	<b>Lista nominal</b>	<b>Los Culhuacanes</b>	<b>Lista nominal</b>
Copilco el Alto	3,285	Barrio de la Magdalena y San Juan	9,366
Pedregal de Santo Domingo	81,657	Barrio de San Francisco y Santa Ana	11,904
Los Reyes	13,622	Emiliano Zapata, Frac. Popular	5,456
La Candelaria	11,077	Carmen Serdán	7,151
Huayamilpas	2,097		
Ajusco	32,073		
Ruiz Cortines	13,207		
Nueva Díaz Ordaz	1,949		
Rancho El Rosario	501		
Tepetlapa	5,068		
El Reloj	3,423		
Pedregal Santa Úrsula	37,861		
<b>TOTAL</b>	<b>205,820</b>	<b>TOTAL</b>	<b>33,877</b>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la lista nominal del IECM para elección de Comités Ciudadanos y Consejos de Pueblos.

La dinámica de la zona que se denomina “Los Pedregales” está marcada por un proceso de urbanización propiciado por la invasión de tierras a partir de los años cincuenta del siglo pasado. Como resultado, surgió una organización sustentada en grupos de colonos que negociaron con el gobierno la dotación de infraestructura pública (Gutman, 2009), por lo que en las últimas décadas aquélla se fue debilitando en la medida en que se consolidaron los servicios básicos de la zona. Actualmente cuenta con 205,820 electores potenciales, muchos de ellos integrados a grupos encabezados por intermediarios que mantienen una estrecha relación con el gobierno para recibir apoyos productos del gasto social, entre los cuales

destacan las becas a estudiantes, adultos mayores y jefas de familia, y la atención al mejoramiento de los servicios urbanos. Como sucede en las relaciones clientelares, la intermediación beneficia a los intermediarios y a los patronos que en épocas electorales reciben apoyos políticos. Durante la etnografía realizada, los vecinos de esta demarcación destacaron que ellos apoyan a sus líderes y reciben a cambio la atención a necesidades prioritarias.

**Mapa 3.** Índice de Desarrollo Social por Colonia - Coyoacán 2010



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

La zona de “Los Culhuacanes” es más heterogénea, ya que está integrada por pueblos, barrios y colonias formados en diferentes periodos, que incluso presentan importantes diferencias culturales. En conjunto cuenta con 33,877 votantes. La dinámica de intermediación

clientelar de esta zona involucra desde grupos de vecinos, algunos representantes de calles o cuadras, hasta edificios o todo un conjunto habitacional. La atención de programas sociales y servicios a las unidades habitacionales es importante, por lo que en los apoyos destacan la pintura de fachadas, lavado y desinfección de cisternas, mejoramiento del alumbrado público, remozamiento de las canchas deportivas de las unidades habitacionales, rehabilitación de los jardines y reparación de las casetas de vigilancia (León, 2019e). La Tabla 6 muestra cuál es la importancia electoral de las dos zonas mencionadas, en cuanto al número de votos que aportan, en comparación al conjunto de votantes de Coyoacán.

Esta información se complementa con el Mapa 3, el cual muestra el IDS de Coyoacán, donde las zonas referidas destacan porque, en su conjunto, contienen las colonias con bajo y muy bajo índice. Los efectos electorales de estos dos elementos marcan el comportamiento electoral en Coyoacán y, como veremos posteriormente, el derrotero de la gestión del gobierno local durante casi diez años.

**Tabla 7.** Lista de Colonias que integran “Los Pedregales” y “Los Culhuacanes”.

Los Pedregales		Los Culhuacanes	
35	Cuadrante De San Francisco	53	Hermosillo
38	Del Niño Jesús (barrio)	133	Paseos De Taxqueña I
78	Los Reyes (pueblo)	134	Paseos De Taxqueña II
36	De La Candelaria (pueblo)	108	Santa Martha Del Sur
105	San Pablo Tepetlapa (pueblo)	150	Ex Ejido De Churubusco
126	Adolfo Ruiz Cortines I	153	Taxqueña
135	Pedregal De Santa Úrsula I	66	La Magdalena Culhuacán (barrio)
109	Santa Úrsula Coapa (pueblo)	102	Ampliación San Francisco Culhuacán (Ej)
136	Pedregal De Santa Úrsula II	101	San Francisco Culhuacán (pueblo)
137	Pedregal De Santa Úrsula III	40	Ex Ejido De San Francisco Culhuacán I

Los Pedregales		Los Culhuacanes	
138	Pedregal de Santa Úrsula IV	157	Ex Ejido San Francisco Culhuacán II
127	Adolfo Ruiz Cortines II	158	Ex Ejido San Francisco Culhuacán III
3	Ajusco Huayamilpas	56	Infonavit Culhuacán, Zona 1 (U. Hab.)
82	Nueva Díaz Ordaz	57	Infonavit Culhuacán, Zona 2 (U. Hab.)
6	Ampliación Candelaria	29	CTM V Culhuacán (U. Hab.)
128	Ajusco I	17	Carmen Serdán
129	Ajusco II	96	Presidentes Ejidales Primera Sección
130	Ajusco III	152	Presidentes Ejidales Segunda Sección
145	Pedregal de Sto. Domingo VII	26	Croc Culhuacán Secc. 6 (U. Hab.)
143	Pedregal de Sto. Domingo V	58	INFONAVIT Culhuacán, Zona 3 (U. Hab.)
144	Pedregal de Sto. Domingo VI	30	CTM VI Culhuacán (U. Hab.)
140	Pedregal de Sto. Domingo II	93	Piloto Culhuacán (U. Hab.)
141	Pedregal de Sto. Domingo III	31	CTM CII Culhuacán (U. Hab.)
142	Pedregal de Sto. Domingo IV	15	Canal Nacional 260 (U. Hab.)
146	Pedregal de Sto. Domingo VIII	67	La Virgen 1170 (U. Hab.)
147	Pedregal de Sto. Domingo IX	131	Alianza Popular Revolucionaria Norte (U. Hab.)
139	Pedregal de Sto. Domingo I	49	Emiliano Zapata (U. Hab.)
22	Copilco El Alto	112	STUNAM Culhuacán (U. Hab.)
64	La Cantera (U. Hab.)	32	CTM VIIA Culhuacán (U. Hab.)
89	Pedregal de San Francisco (Fracc.)	33	CTM VIII Culhuacán (U. Hab.)
98	Romero de Terreros	27	CTM IX Culhuacán, Zona 29-30 (U. Hab.)

Fuente: Elaboración propia con datos del IECM. Se han integrado a dichas zonas, las colonias cuyas secciones electorales son adyacentes y presentan una combinación de IDS y comportamiento electoral similar.

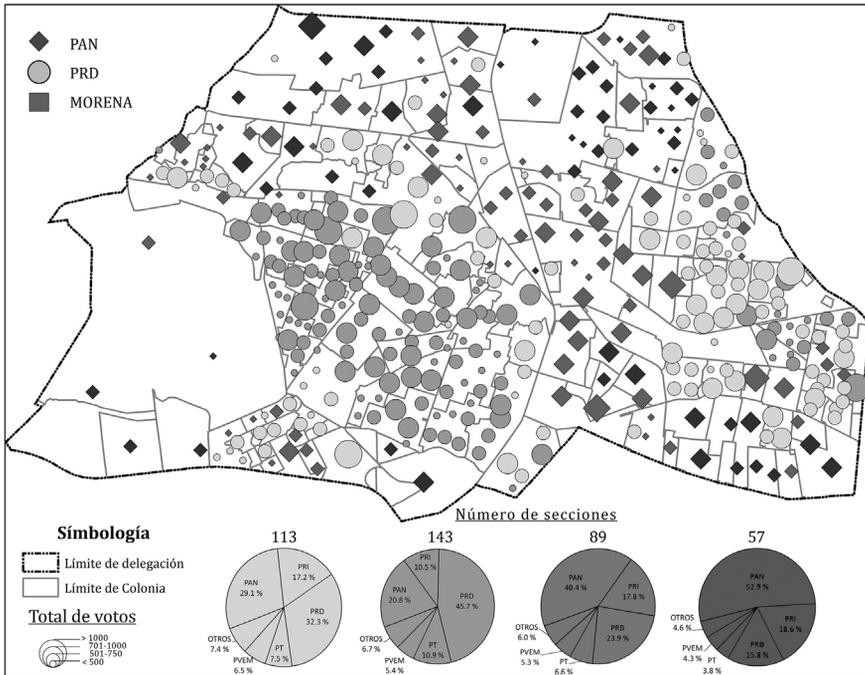
En 2009, irrumpen en la escena política los líderes de la facción del PRD que tomarán el control de Coyoacán. En las elecciones internas de este partido, realizadas para definir tanto al candidato a jefe delegacional, como a diputados locales y federales, las diferentes facciones entran en conflicto, especialmente Nueva Izquierda e Izquierda Democrática Nacional (IDN), conflicto que desemboca en la quema de urnas el día de las elecciones, suceso por el cual la designación de los candidatos se define en una negociación entre los líderes de las diferentes facciones en pugna. El líder de la facción política que controlará la administración de este gobierno local no obtiene la candidatura a la Jefatura delegacional, pero acepta una diputación federal, así como una local para uno de sus más cercanos allegados, por “el bien del partido” (Pérez, 2009).<sup>27</sup> Este “resignado” líder encabezará la facción que controla la administración del gobierno *coyoacanense* a partir de 2012. Durante ese periodo, y bajo el contexto de una deficiente administración del jefe delegacional, esta facción expande sus acuerdos con las redes político-clientelares, con lo cual acumula votantes para las próximas elecciones en “Los Pedregales” y “Los Culhuacanes” que son, como afirma un vecino entrevistado de la última zona, “un nido de votos”.

En el Mapa 4, destaca la ubicación de las zonas que muestran la concentración de los votos hacia PRD y el PAN en 2009. “Los Pedregales” y “Los Culhuacanes” votan preferentemente por el primer partido, mientras que las colonias con votación panista pertenecen tanto al Centro Histórico como a las colonias de clase media que, obviamente, tienen un mejor índice de desarrollo social. En 2009, las zonas de mayor votación al PRD incluyen 143 secciones electorales, cuyos clústeres presentan un promedio del 45.7% hacia ese partido, siendo aquellas que, además, tienen un índice de desarrollo social bajo y muy bajo, lo cual se evidencia al comparar la información relativa a los votos con el Mapa 3.

---

<sup>27</sup> Posteriormente se presenta cómo esta facción política mantuvo el poder y los puestos que ocupó (véase Tabla 9).

**Mapa 4.** Organización territorial del voto por clúster 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>28</sup>



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

Se ha dicho que Coyoacán presenta profundas diferencias económicas y el comportamiento electoral asociado a ellas propicia alianzas partidarias. Para triunfar en 2009, el PRD se asoció con dos partidos minoritarios: el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (actualmente Movimiento Ciudadano), para competir exitosamente

<sup>28</sup> Este mapa —y los subsiguientes— organizan la información distribuyendo el total de las secciones electorales de Coyoacán en cuatro clústeres de diferente tono de gris. Cada uno de ellos muestra una distribución particular de los votos a los principales partidos mediante una gráfica de pastel. El clúster 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.

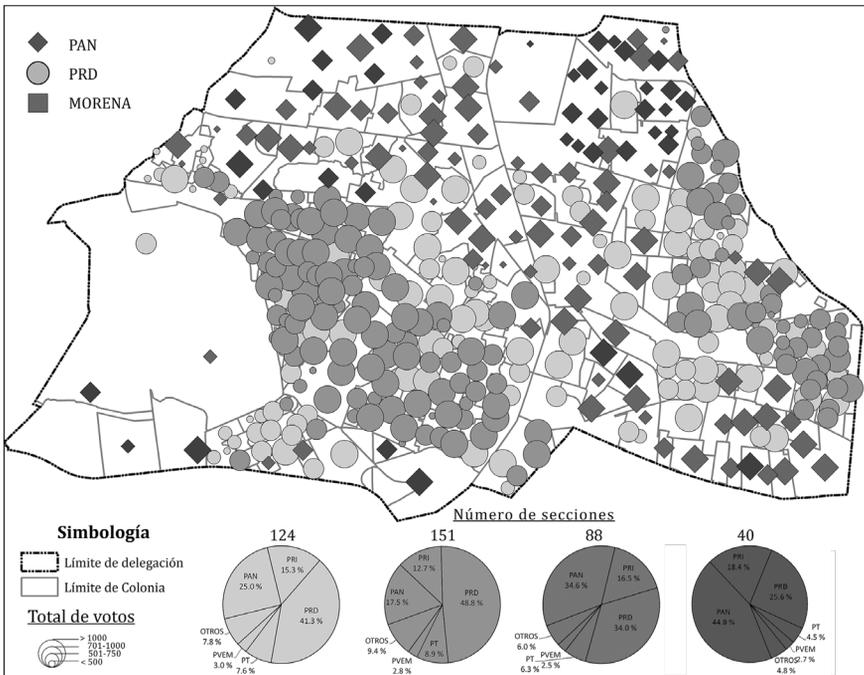
contra el PAN. Con dicha alianza, obtuvo una diferencia de más de 21,000 votos; mientras que, sin la coalición, dicha diferencia hubiera sido de 919 votos.

La investigación etnográfica indica que, en el trienio de 2009 a 2012, la facción que gobernará hasta 2018 cimienta las relaciones políticas en el ámbito delegacional que le permiten impulsar su estadia en la administración del gobierno local, fortaleciendo para ello sus acuerdos con las organizaciones territoriales. Esta facción, además, se dedica a criticar pública e insistentemente la gestión del gobierno local, lo cual tiene eco debido al deficiente desempeño del jefe delegacional, encontrando, por esa causa, un ambiente propicio para vincularse con NI, a la cual ofrece su respaldo territorial y electoral a cambio de que esta facción apoye la postulación de su líder para jefe delegacional en la elección interna del PRD. Se ha tomado este momento como el indicador del inicio del control de esta facción de la dinámica política en Coyoacán.

El notable aumento de votos hacia el PRD en las elecciones de 2012 en toda la capital del país, y en consecuencia, en la delegación Coyoacán, es resultado de la combinación de circunstancias nacionales que se expresan en toda la Ciudad de México. Destacan entre ellas: la profunda crisis de credibilidad que deja el gobierno del presidente Calderón entre la población del país, y la débil candidatura panista a la presidencia por parte de Josefina Vázquez Mota; lo que se combina con la crisis política de ese partido en la Ciudad de México, y la designación de la presidenta de la asociación civil Alto al Secuestro, Isabel Miranda, como candidata “externa” a jefa de Gobierno. Si bien se incrementa el porcentaje de votos que recibe el PRI, como resultado del efecto de la candidatura de Peña Nieto, la capital se expresa electoralmente por el PRD, apoyando a su candidato a jefe de Gobierno (Mancera) con más del 60% de los votos, el más alto porcentaje logrado por un candidato perredista. Bajo estas circunstancias, los votos obtenidos a favor del PRD en Coyoacán aumentan notablemente, como se desprende de los resultados por clústeres que se muestran en el Mapa 5. Hasta en delegaciones tradicionalmente panistas como la Miguel Hidalgo y la Benito Juárez (a la que, como se sabe, se denomina “la

laguna azul”, por su histórica tendencia a votar por el PAN), la diferencia final de votos entre ese partido y el PRD es de solamente 498 votos de ventaja para el primero.

**Mapa 5.** Organización territorial del voto por clúster 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 con base en la estadística electoral del IECM.

El contexto descrito fortalece la entrada de la nueva facción encabezada por Mauricio Toledo. Los votos de las zonas populares se imponen al creciente descontento que se manifiesta en Coyoacán por las constantes violaciones al uso del suelo en las zonas habitacionales de clase media y en los alrededores del Centro Histórico. Para ese entonces, son más frecuentes las denuncias en los medios de comunicación por parte de grupos vecinales (González, 2015a, p. 33; Quintero,

2012, p. 43); pero las características de las elecciones de 2012 diluyen dicho descontento. La corrupción inmobiliaria en la CDMX se sustenta en una estructura de protección jurídica y administrativa que se comienza a consolidar durante la administración de Marcelo Ebrard, pero se fortalece durante la administración de Mancera.

La permanencia del PRD en el Gobierno central y en la mayoría de las delegaciones de la capital diluye las posibilidades de controlar los abusos de las administraciones locales como resultado de las componendas económicas y políticas entre ambos niveles de gobierno, y porque el Gobierno central prefiere dejar pasar la corrupción administrativa de los jefes delegacionales, antes que evidenciarla ante los ciudadanos, lo que puede hacerle perder votos y consenso. Ésta no es una afirmación al aire. En los distintos trabajos de campo realizados en diversas delegaciones, fue una constante la reticencia del Gobierno central por castigar a los funcionarios que cometieron hurtos y tropelías en los gobiernos locales. Ciertamente, los órganos de control interno establecieron sanciones, pero en la mayoría de los casos, la tendencia fue considerar como faltas administrativas los abusos cometidos por los funcionarios en diversas gestiones locales. En este sentido, fueron sorprendentemente timoratas para detener las evidentes violaciones a las normas de uso de suelo acontecidas en las diversas delegaciones y, en el caso estudiado, Coyoacán. Como ya se ha dicho, esto se explica por la cobertura proporcionada por el Gobierno central, pero también por la estructura de protección política sustentada en el apoyo de los grupos territoriales beneficiarios de programas sociales y de bienes o servicios en sus territorios.

Como se verá más adelante, la permisibilidad de la expansión inmobiliaria mediante el uso del suelo es una de las estrategias de capitalización más redituables (Llanos, 2015), a la vez que es una de las prácticas que causan mayor irritación y propicia la movilización de los vecinos de las colonias afectadas. Los medios de comunicación difunden que los vecinos recriminan al delegado que haya solicitado 1.6 millones de pesos a la constructora para no clausurar la “Torre Céfiro” (Céfiro 120, en Insurgentes Cuicuilco). Además, ha exigido

tres millones de pesos para retirar la clausura de la 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 el Gobierno central prefiere, como se ha dicho, no confrontarse con los jefes delegacionales.<sup>29</sup>

La reconversión informal del gobierno local acontece en los primeros años en que la facción encabezada por Toledo se apropia de la delegación Coyoacán. En este periodo se establecen las bases organizativas y prácticas que abrirán las puertas a la *economía extractiva de la gestión pública*. Esta economía requiere reorganizar la forma en que se desempeña la delegación en el espacio público y su relación con los ciudadanos que la habitan. Este proceso se sustenta en la paulatina reformulación informal de las actividades de las direcciones que integran la delegación, para propiciar la formación de cuatro estratos que tendrán un papel diferenciado en las actividades de capitalización, los cuales son los siguientes:

1) la integración de la **burocracia directiva**, la cual mantiene el control general del proceso, regula el juego político entre la delegación y el Gobierno central, así como entre la delegación y los grupos político territoriales. Actúa sustancialmente como gerente cuyo propósito es maximizar la expoliación de los recursos públicos, organizando, dirigiendo y encabezando las actividades de los estratos subordinados tanto en su beneficio, como distribuyendo parte de las ganancias en el conjunto de la estructura informal. Sus integrantes planean e implementan —en parte— los procedimientos para obstaculizar tanto la intervención del Gobierno central en términos de auditorías administrativas, disolver el impacto de

---

<sup>29</sup> La relación entre el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera (2012-2018), y los gobiernos locales no es abordada en este libro, pero cabe precisar que los 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 denuncias ciudadanas en los medios de comunicación, como negociar con los grupos disconformes;

2) la **mesoburocracia**, que es el estrato que operacionaliza los dictados de la burocracia directiva, convirtiéndolos en prácticas que propician y, a la vez, enmascaran los procedimientos a través de los cuales se capitaliza la gestión pública. Destacan aquellos asociados a la manipulación de la información y documentación internas. Los integrantes de este estrato son prestidigitadores capaces de desaparecer y reaparecer en los archivos con modificaciones en documentos de uso del suelo y cotizaciones. A partir de las instrucciones que reciben, cambian requerimientos y especificaciones de licitaciones y concursos públicos, con el propósito de beneficiar a proveedores con quienes previamente se han pactado sobrepuestos de los cuales se prorratan ganancias. Entre sus roles destaca propiciar errores u omisiones en la información para acotar o redireccionar decisiones jurídico-administrativas que permitan impulsar la economía extractiva. Tienen otro papel que no necesariamente desean, que es el de protectores de los directivos, ya que son quienes están más sujetos a las sanciones de las auditorías administrativas realizadas por los órganos de control. Son quienes, como se dice comúnmente, “pagan el pato”, ya que son más comunes las penalizaciones y sanciones en este estrato, al ser susceptibles a enfrentar acusaciones y responsabilidades administrativas, debido a que las relaciones de poder internas los dejan desprotegidos cuando se realizan las revisiones de actuación administrativa en el gobierno local, y son utilizados como “chivos expiatorios”. En este estrato pueden encontrarse amigos y parientes de la burocracia directiva, a los cuales se utiliza como manto protector, por la lealtad que muestran, para evitar sanciones y castigos a las diversas prácticas de capitalización implantadas;

3) la **infraburocracia** que reúne a los burócratas de base como a los burócratas de calle, estos últimos denominados por sus superiores como empleados de enlace (con vecinos y organizaciones). Los primeros son aquellos que usualmente atienden la gestión ciudadana, y laboran en los espacios menos favorecidos de la administración local, por lo que es frecuente que trabajen en los espacios o edificaciones más deterioradas, a la vez que son aquellos

menos beneficiados con la economía extractiva. Los negocios asociados a dicha economía requieren de capacidad para controlar las decisiones normativas y operativas de la administración y, en este caso, usualmente lo único que pueden hacer es solicitarles a los ciudadanos retribuciones de poca monta, a cambio de realizar trámites como, por ejemplo, atender gestiones de solicitud de servicios como limpieza de calles, mantenimiento de parques, incrementar la frecuencia de la recolección de basura y la reposición de luminarias, entre otros. Son también quienes se relacionan con la “ventanilla única”, que es dónde se envía toda queja que usualmente no será atendida.<sup>30</sup> Por su parte, los burócratas de calle son el grupo más numeroso del gobierno local, los que tienen salarios más precarios e inexistentes condiciones laborales, aun cuando son muy importantes para garantizar la gobernanza en los gobiernos locales, ya que son los canales de transmisión de la temperatura, por así decirlo, de las relaciones entre gobierno y sociedad en el contexto de la demarcación;

4) la **infraburocracia temporal** surge en torno a las alcaldías, donde se generan redes de aspiraciones laborales integradas por vecinos de colonias, quienes tienen como propósito obtener un salario, así sea precario, laborando en cuestiones relacionadas con la generación, mantenimiento y crecimiento de redes clientelares. Quienes ya han conseguido un empleo se convierten en burócratas de calle, y es común que sus aspiraciones sean ascender política y económicamente, vinculándose mediante lealtad con algún patrono que los apoye, como puede ser un diputado local o un funcionario, relacionándolos, a cambio, con las redes vecinales. Otros que se mantienen como trabajadores temporales obtienen un trabajo en momentos en que se requiere mayor contacto con las colonias de la alcaldía, como cuando se pretende fortalecer las redes clientelares y las adhesiones vecinales con propósitos electorales. Muchos de ellos se presentan como militantes partidarios, pero están

---

<sup>30</sup> Quienes conocen el funcionamiento de los gobiernos locales, saben que cualquier solicitud o problema significativo requiere acceder a directores o, al menos, jefes de oficina, quienes sí tienen interés o se ven obligados por la insistencia o presión vecinal, trabajarán para resolverlo, atenderlo u obtener beneficio del mismo.

contratados por las administraciones locales y, aunque reciben pocos ingresos también evalúan, como los que tienen un empleo relativamente seguro; las actividades que realizan los fortalecen como líderes vecinales, debido a las labores de gestión e intermediación que realizan.

La diferenciación social y salarial entre los cuatro estratos arriba mencionados, si bien marca distancias percibidas claramente por quienes ocupan cada uno de ellos, se diluye en los hechos porque todos, especialmente los tres primeros, se encuentran cohesionados al compartir, aun cuando sea mínimamente, los beneficios de participar en la economía extractiva. Ella propicia complicidades y alianzas que difuminan las confrontaciones, disminuyendo la posibilidad de que surjan testigos comprometedores. En la siguiente tabla se detallan las actividades detectadas realizadas por cada uno de estos estratos.

**Tabla 8.** Relación entre estratos burocráticos y capitalización de los recursos públicos.

Capitalización de los recursos públicos	Estratos burocráticos			
	Burocracia directiva	Meso-burocracia	Infra-burocracia	Infra-burocracia 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		

Capitalización de los recursos públicos	Estratos burocráticos			
	Burocracia directiva	Meso-burocracia	Infra-burocracia	Infra-burocracia temporal
Manipular archivos, base 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 de los autores, con base en información etnográfica y hemerográfica.

Como se desprende de la tabla, la permanencia de los beneficios asociados con la economía extractiva hace necesario que se generen acuerdos que hemos denominado *transadministración*, los cuales facilitan que al momento en que un alcalde toma el puesto, ya le debe favores al saliente. Encontramos que en las alcaldías permanecen algunos de los integrantes de la burocracia directiva y la mesoburocracia, quienes tienen la tarea de facilitar la continuidad de las prácticas administrativas que propician la capitalización de los puestos públicos; a la vez que obstruyen cualquier tipo

de supervisión realizada por los órganos de transparencia y fiscalización, recurriendo para ello a las habilidades previamente adquiridas. Es usual que, como detallaremos posteriormente, el grueso de las resoluciones de las instancias de vigilancia administrativa, como es el caso del órgano de control interno, “se difuminan” o desaparecen en los procesos de entrega-recepción. Dichos procesos también generan tensiones entre los intereses de la nueva administración de las alcaldías, y quienes permanecen en las mismas. Se generan conflictos entre las diversas áreas operativas, al buscar establecer quién o quiénes capitalizarán los puestos administrativos obtenidos tanto para engrosar sus recursos personales, como para aceitar el entorno que permite el mantenimiento de la economía extractiva. Es usual que el alcalde entrante tenga una serie de compromisos con el saliente, que seguramente lo apoyó tanto para que fuera designado, como para que las redes votaran a su favor en los comicios. El inicio de las administraciones es también el momento en que se realizan acuerdos con los líderes territoriales para que formen parte de la mesoburocracia, y se busca el apoyo de los intermediarios políticos ofreciéndoles trabajo en la burocracia. Esta dinámica es importante, porque usualmente agilizará la interacción entre los funcionarios del gobierno local y los grupos políticos territoriales dispersos en la alcaldía: incluso es el momento en que se recontrata a la burocracia de calle. Al respecto, un entrevistado 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”.<sup>31</sup> Otro vecino 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 veinte 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.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Entrevista a vecina de la Colonia Educación, Coyoacán, julio de 2019.

<sup>32</sup> Entrevista a vecina del Distrito Local 23, julio de 2019.

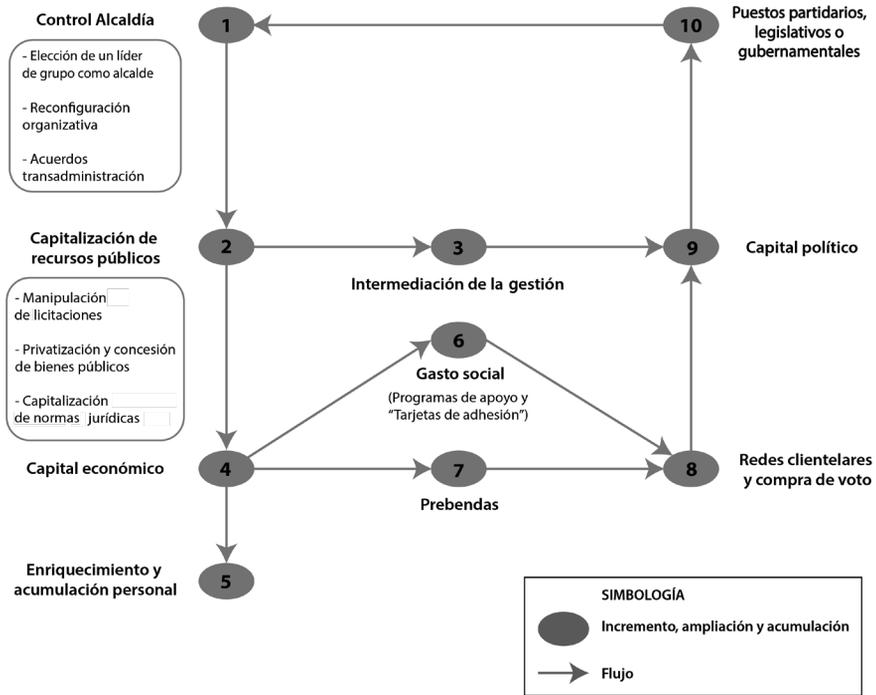
Todos los intermediarios se encuentran en una “zona gris”, donde encabezan demandas vecinales y, simultáneamente, pretenden convertirse en emprendedores políticos bajo el impulso de subsanar las escasas posibilidades del gobierno de la CDMX para brindar bienes y servicios al conjunto de la población, satisfaciendo demandas de grupos particulares que les retribuyen con su apoyo político y votos para ellos o quienes éstos determinen. Su existencia depende de las alianzas que logren entablar con funcionarios que priorizan los recursos públicos hacia ellos, esperando obtener así una ventaja política que se exprese en apoyo electoral. El funcionamiento de Coyoacán no puede explicarse sin la presencia de dichos intermediarios, quienes pueden, por poner dos ejemplos, “bajar” programas sociales o direccionar el gasto de programas preelectorales (tarjetas de adhesión, tinacos para agua, *tablets*) que se reparten en escuelas, entre una multiplicidad de programas.

## Los flujos de la economía extractiva de la gestión pública

Con el paso del tiempo, el gobierno de Coyoacán se reorganiza informalmente para que los flujos de la economía extractiva circulen sin tropiezos. Así, las prácticas que le dan sentido a este proceso de capitalización de recursos públicos comienzan a consolidarse claramente a partir de 2012, aunque es en 2015 cuando la facción que controla la administración local las extiende a todos los ámbitos de la demarcación, integrando cada uno de sus elementos. Dichos flujos pueden sintetizarse en el Esquema 3:

El punto de partida es el **Control de la alcaldía** (1) —espacio estratégico para administrar los recursos públicos—, que requiere que un líder de facción sea designado como alcalde a través de elecciones abiertas, y cuente con el apoyo político-electoral de redes que controlen territorios

**Esquema 3.** Flujos de la Economía Extractiva en la CDMX.



Fuente: Elaboración propia, con base en información de trabajo de campo.

en la demarcación, apoyo obtenido mediante acuerdos para “bajar” gasto social a ellas, en caso de resultar ganador. Con este control se hace posible iniciar la **Capitalización de los Recursos Públicos** (2), que se logra mediante la combinación de prácticas asociadas a la **Intermediación de la Gestión** (3), las cuales son políticamente indispensables para fortalecer la relación con dichas redes; a la vez, los servicios que la alcaldía debiera proporcionar a toda la población, se otorgan sustancialmente a sectores que darán sus votos como agradecimiento por los recursos obtenidos, por lo que es usual que los funcionarios calculen cuál será el “valor” de las acciones administrativas, en términos de los votos obtenidos por ellas. Como fruto de estas prácticas, se acumula **Capital Económico** (4), el cual se distribuye en tres: **Enriquecimiento y Acumulación Individual** (5), que usualmente no ingresa a la reproducción y el incremento

del flujo de la economía extractiva, el **Gasto Social** (6) y las **Prebendas** (7). Estas dos últimas convergen en la formación o reforzamiento de **Redes Clientelares y Compra de Votos** (8), las cuales 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 (10). 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, a alguien que garantice votos ciudadanos y, además, la lealtad que se requiere para continuar participando de la economía extractiva a la facción que lo propone. Se cierra así el flujo garantizando su incremento y expansión, expropiando los recursos públicos y degradando el quehacer gubernamental. Esta economía ha sido el rostro que Coyoacán ha mostrado a los ciudadanos y las organizaciones urbanas que demandan bienes, servicios y aplicación de la ley, pero que, por el contrario, reciben una atención gubernamental sesgada e insuficiente.

Como parte de los flujos de la economía extractiva, Coyoacán se ha destacado, entre otras demarcaciones, por el evidente y cuantioso gasto realizado para influir en el comportamiento electoral de los habitantes de las colonias populares (González, 2018a, p. 26). Algunos rubros de dicho gasto han sido descritos y, en los últimos periodos electorales se suman las “tarjetas de adhesión” con recursos económicos. También se convierte en práctica común 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 vecinos que no necesariamente pertenecen a una red. Pueden publicitarse como 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, las prebendas muestran rótulos con el nombre de los candidatos del PRD o de la delegación Coyoacán. Son repartidas 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 calificado de “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 jefes de manzana. Les llegan los apoyos y ya ellos, por medio de sus redes vecinales, los entregan.<sup>33</sup>

Las prebendas se adquieren con presupuesto de la delegación, y del sobreprecio pagado por ellas se obtiene una capitalización económica; la adquisición de *tablets* por un total de 129 millones (Bolaños, 2018, p. 27) es un buen ejemplo. Se calcula que ellas (marca C-Solutions) tuvieron un costo de 650 a 1,242 pesos por pieza.<sup>34</sup> Suponiendo que fueron adquiridas al precio máximo, el gasto ascendería a 40,986,000, lo que significa un remanente de 88,014,000.<sup>35</sup>

Además, una de las estrategias de la administración que se facilita por las indicaciones —del gobierno de Mancera— de que deben concesionarse o privatizarse los servicios públicos (Muzellec, 1994), tales como las instalaciones comunitarias (deportivos, gimnasios, parques, centros de cultura, entre otros), permite obtener ingresos mediante

---

<sup>33</sup> Entrevista a vecino de Santo Domingo, Coyoacán, julio de 2019.

<sup>34</sup> 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 para este caso, y solamente para otros, hasta después de las elecciones de 2018.

<sup>35</sup> Posteriormente, la Auditoría Superior de la CDMX (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.

los acuerdos que se realizan con la iniciativa privada, o con base en las empresas que los funcionarios del gobierno local fundan para autoadscribirse la infraestructura y estructura a su cargo. Ambas estrategias amplían su acervo financiero para fortalecer las relaciones clientelares, generando, además, ingresos personales extraordinarios al rematar servicios y bienes. Es el caso de la concesión de las canchas de fútbol pertenecientes al deportivo “La Fragata”, que son asignadas a la empresa *City Sports Systems*, la cual se constituye tres meses después del inicio de la gestión delegacional 2012-2015 (González, 2019a, p. 29). Dicha empresa mantiene el control de este espacio por medio de un juicio de amparo con la administración 2018-2021. Otros deportivos, como el Centro Atlético “Espartaco” y las canchas de tenis del “Francisco J. Mújica”, también son concesionados. Además, se capitalizan regulaciones mediante, por ejemplo, expedición de permisos para instalar locales comerciales que infringen el uso del suelo, o se simula la verificación de obras y establecimientos, propiciando la expansión inmobiliaria sin apego a la normatividad.

En consecuencia, desde finales de 2015 crecen las movilizaciones sociales de los sectores medios en contra de los desarrollos inmobiliarios, las cuales exigen que se respete el uso de suelo en pueblos y barrios de la demarcación (González, 2015b, p. 38). Además, se movilizan a causa de la proliferación de antros y hostales en casas habitación de las colonias más tradicionales (que se rentan a través de Airbnb), la instalación de restaurantes y cafeterías en las grandes casonas antiguas —ubicadas en las calles aledañas al Centro Histórico de la demarcación—, que se transmutan durante la noche en bares y cantinas abiertas hasta la madrugada; la construcción de la megaplaza comercial “Oasis” en la avenida Miguel Ángel de Quevedo (González, 2019b, p. 27), y los permisos para emplear el espacio público para ferias y romerías en el Jardín Hidalgo, ubicado en el corazón de Coyoacán (Quintero y Servín, 2019, p. 31).

Las exigencias vecinales de que se revierta la expansión comercial e inmobiliaria en Coyoacán, así como en otras demarcaciones de la CDMX, han sido reiteradamente ignoradas por las diversas

administraciones. El desacuerdo con las ganancias que —según los vecinos— las autoridades obtienen de esta forma (Cruz, 2019a; Cruz, 2019b) se expresa 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).

Entre otros ejemplos de la expansión de la economía extractiva en la vía pública de Coyoacán puede mencionarse la proliferación de “franeleros” en las calles del Centro Histórico, a quienes se les cobran cuotas y utilizan como clientela política. Cuando prestan “el servicio” puede verse que portan un gafete de la organización “Vida Digna”, la cual preside un concejal de la alcaldía<sup>36</sup> que los protege por una cuota que oscila entre los 300 y 500 pesos semanales, lo que significa una ganancia de más de 240 mil 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). Los espacios de capitalización se expanden hasta los sanitarios de mercados y deportivos públicos, y son sujetos de disputa entre funcionarios que responden a intereses contrapuestos. Por ejemplo, el jefe de la Unidad de Mercados capitaliza el uso de los sanitarios de cuatro mercados donde dichos trabajadores han sido sustituidos por sus familiares o allegados. Los recursos obtenidos semanalmente por esta capitalización son de 5 mil en el mercado de Churubusco (171), hasta llegar a los 19 mil en el de Coyoacán (81) (González, 2019).

---

<sup>36</sup> Desde la Constitución de 2018, se establece que las alcaldías tendrán un cabildo formado por entre 10 o 15 concejales, dependiendo de su número de habitantes. De éstos, un 60% pertenece al partido del alcalde.

A la formación de capital económico se vinculan otros actores con presencia territorial, quienes amplían sus fuentes de ingreso mediante negociaciones económicas y de apoyo político. Pueden encontrarse entre ellos a comerciantes ambulantes, solicitantes de vivienda y asociaciones de pequeños empresarios, quienes negocian con la administración con el propósito de capitalizar el espacio público, bajo la protección de funcionarios delegacionales (González, 2018b, p. 25). 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.

El grupo que mantuvo el poder de la demarcación hasta 2019 se fue acomodando a las nuevas condiciones de la estructura de gobierno de las alcaldías. La Constitución Política de la CDMX estableció la designación de diez concejales (seis del mismo partido que el alcalde) para formar el Cabildo que acordaría el ejercicio del presupuesto público. De esta manera postuló una planilla de concejales que forman parte de su estructura de negocios. De esta forma, para instalar una feria en la Alameda del Sur, un empresario señala que el asesor del alcalde y un concejal del cabildo le pidieron 500 mil pesos, de los cuales entregó solamente 72 mil. Sostiene que, además, le solicitaron una parte de las ganancias diarias, una vez instalada la feria (León, 2019a).

## Las elecciones de 2015 y 2018. Del consenso a la violencia

Se ha dicho que las condiciones políticas favorables que se presentan a esta facción para consolidarse en la alcaldía a partir de 2012 son un factor importante para resistir el creciente descontento social y electoral de la clase media y alta de la demarcación; pero se generan condiciones de contexto que van debilitando su fortaleza política, entre las

cuales destacan la ruptura de López Obrador con el PRD, la integración de Morena, el progresivo descrédito perredista como gobierno, la corrupción e ineficiencia administrativa en las delegaciones que gobierna, y el apoyo de ese partido a las reformas estructurales del presidente Peña Nieto, principalmente en educación y energía. Todo ello modifica la dinámica electoral en la CDMX.

El primer efecto de lo anterior es que las condiciones bajo las cuales se desarrolla la campaña electoral de 2015 para jefe delegacional son diferentes, y aun cuando Bertha Luján, la candidata de Morena, no cuenta con el apoyo de la mayoría de las redes políticas, con las cuales tampoco desea establecer acuerdos,<sup>37</sup> tiene un desempeño electoral aceptable, considerando que la campaña electoral del PRD se sustenta en la red alimentada por recursos públicos en los años anteriores, y aderezada con métodos agresivos para impedir la competencia proselitista electoral en “sus” espacios.<sup>38</sup>

La violencia ejercida por miembros de las redes territoriales vinculadas con la delegación es particularmente intensa, lo cual obliga a la candidata de Morena a organizarse con otros partidos para enfrentarla. Pero al momento en que se anuncia dicha organización, quince brigadistas del PAN son golpeados frente a las instalaciones de su Casa de Campaña, y tres brigadistas de Morena enviados al hospital por realizar

---

<sup>37</sup> En esas elecciones se realizó un seguimiento etnográfico de la campaña, donde muchos de los integrantes de su equipo de campaña eran jóvenes entusiastas pero inexpertos. En una conversación con uno de ellos, éste sostenía: “nosotros no queremos tener nada que ver con los dirigentes de las colonias, Son unos corruptos. Queremos hacer una nueva política basada en la relación con los ciudadanos” (Entrevista integrante de equipo de campaña, mayo de 2015). Pero los ciudadanos no parecen haber apoyado más que en casos muy particulares a la candidata y, en todo caso, las redes se mantuvieron relativamente leales al PRD, por lo que los acuerdos con ellas habrían sido difíciles de establecer. Ciertamente, la diferencia entre PRD y Morena fue de solamente 5,000 votos.

<sup>38</sup> Lo anterior no significa que en otras delegaciones no hubiera violencia hacia candidatos y promotores del voto, pero los grupos de choque de bandera perredista de Coyoacán destacaron de entre quienes fueron denunciados ante la opinión pública en las elecciones de 2015.

tareas de volanteo en zonas controladas (Pedregal de Santa Úrsula) por las redes territoriales perredistas (Méndez y Llanos, 2015, p. 34). 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). Destaca, entre la mesoburocracia que coordina estas actividades, el director de la unidad territorial de “Los Pedregales”, el subdirector de Mercados y Vía Pública y el titular de la Dirección General Sur de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina (SSP-DF). También se denuncia que el día de la elección hubo 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 súbanse, los llevamos y los traemos”. En el camino les ponen una etiqueta verde; entran, votan y cuando salen, a no más de cincuenta metros, en una casa ahí les están pagando. Hubo una compañera del IECM que llegó con los de la FEPADE y les dijo: “pues es que ahí están pagando por el voto”, pero se pasaron de largo.<sup>39</sup>

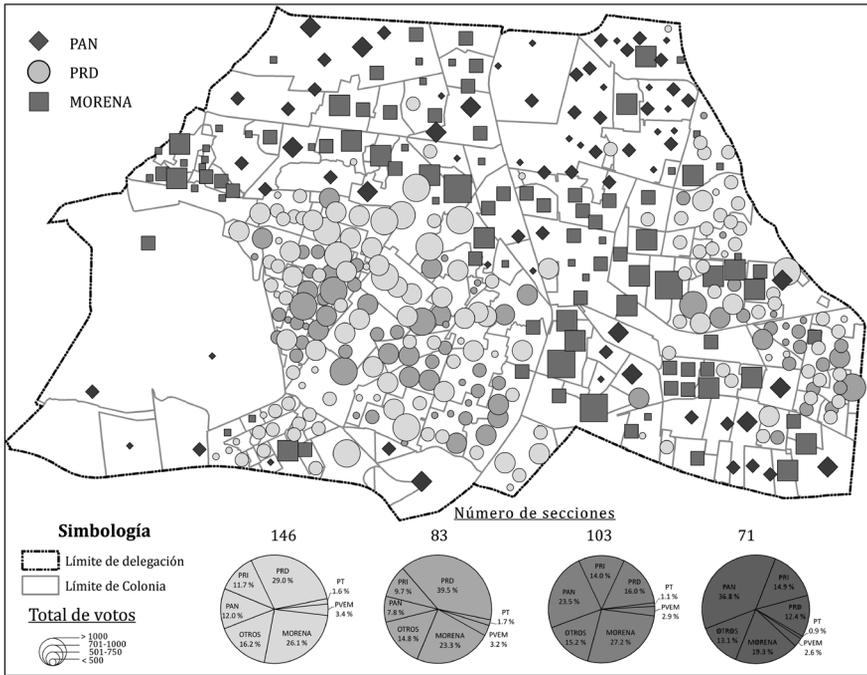
La presencia de Morena trastoca el equilibrio relativamente estable de las fuerzas políticas en Coyoacán, disminuyendo el respaldo electoral en las zonas donde el voto perredista era usualmente alto. Además, el descontento de la clase media con una gestión asociada con el perredismo (a nivel central y delegacional) propicia que una parte de ella se incline por Morena, aunque refrenda su voto al

---

<sup>39</sup> Entrevista a vecina de San Francisco Culhuacán, julio de 2019.

PAN. Como se constata en el Mapa 6, la tendencia de los clústeres muestra que la diferencia de votos entre PRD y Morena en “Los Pedregales” y “Los Culhuacanes” es corta, a pesar de la violencia ejercida por la facción que controla la delegación.

**Mapa 6.** Organización territorial del voto por clúster 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 con base en la estadística electoral del IECM.

La facción que controla la administración gana nuevamente la elección, pero las votaciones son cerradas y muestran una creciente fragmentación político-territorial de las redes, ya que algunas de ellas buscan mejor suerte vinculándose a Morena. En esta elección, el delegado saliente, que es el líder de la facción, triunfa como

diputado local en el Distrito Local XXXII, quien 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, escasas cuatro casas, se entregaban despensas por parte de Morena. Yo siento que esto tuvo que ver para que hubiera ese tipo de conflicto.<sup>40</sup>

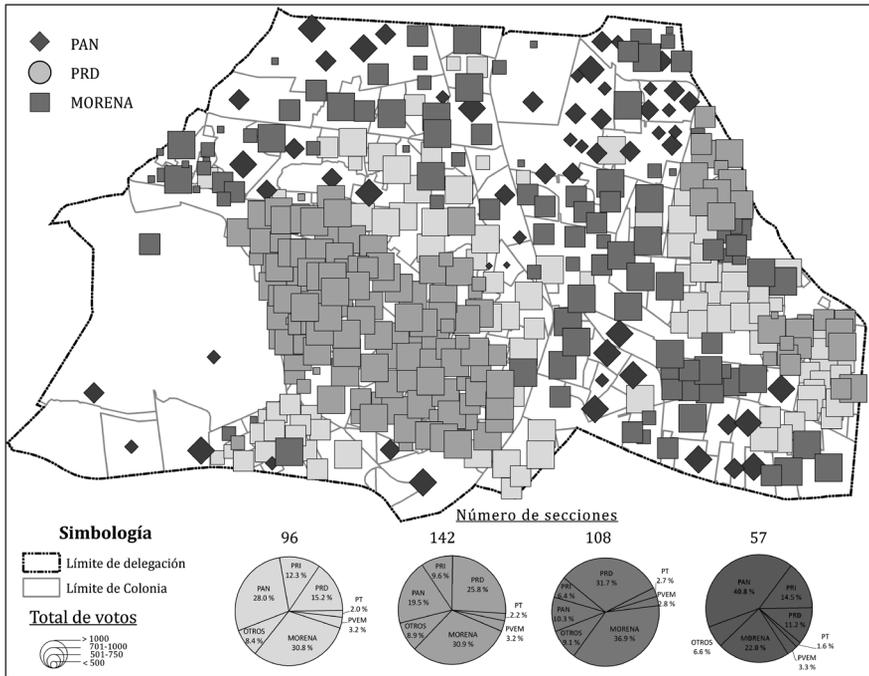
El incremento en la competencia partidaria y el creciente fraccionamiento de las redes político-territoriales propicia que, a partir de 2015, la facción que controla el gobierno local impulse las prácticas asociadas a la economía extractiva, extendiéndolas a todos los ámbitos posibles e integrándolas en los flujos que la caracterizan. La proximidad de las elecciones presidenciales y de la Jefatura de Gobierno de 2018 recrudecen las prácticas asociadas a la economía extractiva, como la intimidación hacia otros partidos, particularmente Morena. La violencia se alimenta de las alianzas y la percepción de territorialidad; la convicción de impunidad se alimenta del control de la administración local por un largo periodo, a las cuales se aúna el temor de perder influencia política a causa de las nuevas circunstancias electorales, en las cuales Morena se perfila como triunfador. En consecuencia, se suscitan agresiones contra los candidatos de ese partido y sus seguidores en esas elecciones.

Destaca el boicot mediante intimidaciones verbales y físicas a los asistentes en los mítines en que participan las candidatas a alcalde y a la jefatura de Gobierno. En uno de ellos se confrontan mediante el coloquialmente denominado “juego de las sillas”, es decir, se lanzan

---

<sup>40</sup> Entrevista con excapacitador electoral, julio de 2019.

**Mapa 7.** Organización territorial del voto por clúster 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 2018.



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

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 anteriores (Adam y Juárez, 2018). El Mapa 7 muestra que, en 2018, se modifica radicalmente el comportamiento electoral de la alcaldía. La presencia de Morena trastoca la tendencia de los últimos diez 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. Pero el PRD mantiene esa alcaldía, no como resultado del número de votos, sino por la coalición que ese partido establece con el PAN.

(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, ok, 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 cada mes o dos meses”.

## Coaliciones políticas: “Triunfa Morena, pero gana el PRD”

La facción etnográficamente estudiada vuelve a ocupar la administración local. Muchos vecinos se sorprenden de que el PRD gane la elección porque, con excepción de otra alcaldía de la CDMX, Venustiano Carranza, en todas en las que gobernaba ese partido las elecciones son ganadas por un partido distinto. No obstante su disminución en la preferencia electoral, la coalición del PRD con el PAN y MC le permite sumar los votos de ambos partidos en el resultado final. El apoyo obtenido en “Los Culhuacanes” y “Los Pedregales” disminuye, ubicando a este partido en segundo lugar a nivel de la alcaldía, pero no lo suficiente como para no contribuir a que 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.

Los sufragios contabilizados de manera aislada hubieran otorgado a Morena el triunfo en 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.

Bajo un contexto gubernamental y político diferente, a causa de la elección de Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno, la facción en el poder en Coyoacán presiona al nuevo alcalde, más de lo que usualmente se había hecho en otros casos, para que mantenga a la mayor parte de los funcionarios anteriores, quienes —se espera— protegerán la continuidad de la economía extractiva, como también a la gestión anterior de cualquier responsabilidad administrativa importante. El exdirector de Comunicación Social se mantiene como director general de Servicios Urbanos y el que ocupaba Desarrollo Social se repite en el puesto.

La protección propicia que la mesoburocracia “esfume” once resoluciones de sanción a 52 funcionarios públicos de la administración, con acciones que abarcan desde amonestaciones hasta inhabilitaciones por 10 años (Cruz y Servín, 2019, p. 27). 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 (Cruz y Servín, 2019, p. 27). 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 CDMX para que reactive trescientas denuncias presentadas de 2009 a 2018 contra diversos funcionarios de la alcaldía (Cruz, 2019a, p. 29; Hernández, 2019).<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> 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).

Los funcionarios de las administraciones locales usualmente emplean los recursos públicos como apalancamiento para formar organizaciones territoriales, las cuales les permitan continuar su carrera político-administrativa posteriormente a su gestión. Los casos se repiten en toda la ciudad, y en la alcaldía de Coyoacán podemos mencionar a un asesor del alcalde, quien en pasadas administraciones era parte del grupo del delegado que encabezó la administración de 2012 a 2015; durante la misma, fue señalado por una gasolinera por extorsión. Posteriormente, fundó una organización territorial (Nueva Era), con la cual se unió a la campaña de Morena en la demarcación y, curiosamente, tras el triunfo de Negrete por el PRD, negocia un espacio en su gestión. Probablemente su nombramiento como asesor por parte del alcalde, haya significado un esfuerzo por contener el poder político de la facción a la que pertenecen los delegados anteriores. En otros términos, el alcalde comienza a formar su propio grupo, lo que incrementa las fricciones en el seno de la alcaldía, pues hay funcionarios que trabajan en beneficio del equipo anterior, mientras que otros respaldan los intereses del alcalde. Así, se filtra a los medios de comunicación el choque entre dos funcionarios que se disputan abiertamente las ganancias derivadas de la renta informal del espacio público, como resultado de permitir 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. 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).

El enfrentamiento anterior evidencia los conflictos asociados a 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 la Contraloría Interna en contra de los integrantes de la facción saliente, a cambio de no ser despedidos de sus puestos. El asesor forma parte de una red de integrantes de la alcaldía, quienes están encargados de capitalizar los puestos que ocupan

en ella. Ante un conflicto de incumplimiento de acuerdos informales entre dicho asesor y el representante de la feria, se fincan responsabilidades penales al primero, su secretario particular, un concejal de la alcaldía (quien ya había ocupado puestos administrativos) y su cuñado; éste último, empleado de la “ventanilla única”.<sup>42</sup> El actuar colectivo de todos estos personajes puede ser un indicador de la amplitud de la red de intereses de que se sirve el funcionamiento cotidiano de la economía extractiva.

Un grupo de vecinos de Coyoacán envía una queja a la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, por “el uso de cargos en la delegación para mantener los esquemas de corrupción en el mandato de Manuel Negrete”.<sup>43</sup> También se pide que se indague la venta de espacios en la alcaldía (Méndez, 2019). Los acuerdos establecidos entre el alcalde y el grupo predominante en Coyoacán (encabezado por Mauricio Toledo) se desgastan en la medida en que el primero se enfrenta con su incapacidad real de gobernar.<sup>44</sup> La burocracia predominante responde al exdelegado Toledo, quien utiliza la administración para continuar haciendo negocios.

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

---

<sup>42</sup> La *Ventanilla Única* refiere a una ventanilla ubicada en las alcaldías, a través de la cual es posible realizar diversos trámites. Más allá de la insistencia burocrática en que los vecinos ingresen sus papeles mediante ella, es en realidad un espacio donde los papeles desaparecen o duermen el sueño eterno.

<sup>43</sup> Es de llamar la atención el escaso cálculo político de los vecinos, a pesar de las experiencias que han tenido con la facción del PRD que controla la delegación. El anterior delegado y varios de su facción pertenecen a la bancada de ese partido, por lo que sucede absolutamente nada.

<sup>44</sup> Entre sus principales colaboradores destaca un exdirector técnico de un equipo *amateur* del estado de Guerrero y un exfutbolista, lo que evidencia su falta de vínculos con las redes político-territoriales de la demarcación. Se constata que en su equipo cercano de trabajo no hay personal con experiencia administrativa o relaciones para controlar dichas redes.

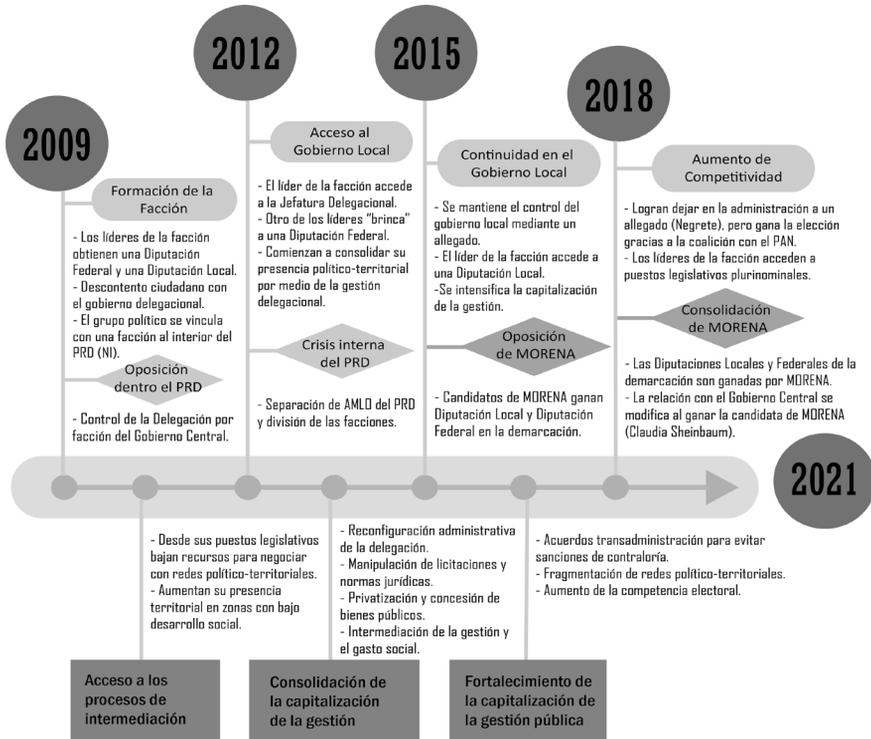
anteriores y, finalmente, acaba por renunciar a la alcaldía. Al mismo tiempo, busca fortalecerse políticamente e integrar en la administración a sus allegados y hacer él mismo negocios sin tener que disputar espacios con sus predecesores. Por ejemplo, la creciente debilidad política de sus antecesores le abre la oportunidad de reactivar la potencialidad política y económica de la economía extractiva, para lo cual reiteradamente solicita 100 millones de pesos al Gobierno central, pretextando la necesidad inminente 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 físico alguno.

## Corrupción vs. competencia política y gestión pública

Algunas de las prácticas de la economía extractiva de la gestión pública han sido abordadas desde estudios sobre la 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. Las explican como prácticas individuales o deficiencias organizacionales causadas por la ausencia de normas o procedimientos, facilitadas por la “falta de transparencia” y la carencia de supervisión. Destaca la frecuencia con que se adscriben a los “valores”, “la racionalidad”, y “la cultura”, pero sin ahondar en los contenidos de dichas prácticas. El análisis realizado patentiza que la existencia de manuales de procedimientos y organización, esquemas de fiscalización, órganos internos de control, contralorías sociales y normas jurídicas aplicables particulares y generales no alcanzaron a impedir que el andamiaje institucional se utilizara para consumir

los objetivos políticos y económicos de la facción que ha tomado la administración de un gobierno local.

**Esquema 4. Economía Extractiva y Dinámica Faccional en Coyoacán (2009-2021)**



Fuente: Elaboración propia.

Los mecanismos para acotar el empleo patrimonialista de gestión local se diluyen en la lógica subyacente a la economía extractiva, que reside en la búsqueda de la consolidación política y económica de un grupo mediante la ampliación de su control político-territorial, control que se afianza en la formación de redes clientelares que respaldan electoral y políticamente al grupo que se apropia de la administración local, por un lado, y el empleo de los recursos públicos para sostener sus redes, por el otro. El poder político es el escudo que protege a la facción

política que domina la administración tanto de la oposición ciudadana, como de las sanciones administrativas que pueda recibir. Si 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, las propuestas sobre cómo opera la corrupción y se pretende combatir se circunscriben a un enfoque que instaure diseños organizacionales asociados a mecanismos de transparencia y supervisión ciudadana. La economía extractiva de la gestión pública favorece el enriquecimiento personal, pero es sustancialmente 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 CDMX. Los indicadores de esta forma de ascenso económico y político se han diluido en Coyoacán, 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 de dicha economía.

El esquema anterior muestra que la configuración político-administrativa de Coyoacán ha sido resultado de la influencia recíproca de los siguientes procesos acontecidos en el periodo de 2009 hasta 2021:

- 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, consolidando alianzas políticas que influyen en las elecciones internas del PRD. El predominio electoral de este partido en la CDMX garantiza el triunfo en los comicios a quienes son designados como candidatos a las Jefaturas delegacionales.
- Establecimiento de las bases de la economía extractiva durante el periodo de 2012 a 2015, como resultado de haber controlado la Jefatura delegacional y reorganizado informalmente al gobierno local para “especializar” a sus empleados en cuatro estratos burocráticos que impulsaron la expansión de dicha economía a partir de 2015.
- 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, proceso estimulado por la competencia política a causa no solamente de la presencia de otras facciones políticas que compiten por los espacios delegacionales, sino como resultado de la creciente importancia electoral de Morena en la demarcación y la CDMX.

- Los esfuerzos de la facción por mantener sus prácticas de consolidación político-económica subordinando al alcalde y accediendo a diputaciones plurinominales del PRD a niveles 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 CDMX y el país no se hubiesen modificado a partir de 2018. Los liderazgos e intermediarios territoriales que forman parte de la estructura política de la CDMX no están vinculados de manera orgánica a partido político alguno. De lo contrario, no podría explicarse el paso de las organizaciones y liderazgos territoriales de un partido a otro, como se expresó en las elecciones de 2018. Pero la probabilidad de que el cambio político-partidario —manifestado en la capital a partir de las elecciones de 2018— anuncie una modificación sustantiva en las prácticas mediante las cuales se accede y se mantiene el poder político se derrumbó en las elecciones de 2021, cuando, ante la pérdida de un número importante de alcaldías por parte de Morena, se decidió regresar a los viejos esquemas clientelares y negociar con los grupos político-territoriales que no habían sido integrados al juego político desde 2018. Lo anterior obstaculiza que se modifiquen las prácticas que han caracterizado el ejercicio de la administración pública en el contexto local. En síntesis: las reglas de competencia y control político en la capital del país difícilmente se transformarán como producto de la alternancia partidaria.

La siguiente tabla sintetiza la trayectoria política seguida por los principales representantes de la fracción estudiada: Toledo y Maldonado. Como se observa, formaron una dupla cuya sinergia les benefició

durante una década. Aun cuando hayan perdido influencia, todavía en 2018 las alianzas establecidas por Toledo le permitieron obtener un buen lugar en las Listas de Representación Proporcional del PRD para ingresar como diputado plurinominal al Congreso Federal.

**Tabla 9.** Cargos ocupados por Mauricio Toledo y Valentín Maldonado de 2009 a 2021.

<b>Cargo</b>	<b>2009-2012</b>	<b>2012-2015</b>	<b>2015-2018</b>	<b>2018-2021</b>
Jefatura delegacional (alcaldía)	Raúl Antonio Flores García (PRD)	Mauricio Toledo Gutiérrez (PRD)	José Valentín Maldonado Salgado (PRD)	Manuel Negrete (PRD) que renuncia a la alcaldía
Distrito Local XXVI	Asignado a Iztapalapa*	Asignado a Iztapalapa*	Miguel Ángel Abadía Pardo (PAN)	Leticia Esther Varela Martínez (Morena)
Distrito Local XXX	José Valentín Maldonado Salgado (PRD)	Manuel Alejandro Robles Gómez (PRD)	Miguel Ángel Hernández Hernández (Morena)	Ricardo Ruiz Suárez (Morena)
Distrito Local XXXII	María Natividad Patricia Razo Vázquez (PRD)	Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano (PRD)	Mauricio Toledo Gutiérrez (PRD)	Carlos Alonso Castillo Pérez (Morena)
Diputado Federal Plurinominal				Mauricio Toledo Gutiérrez (PT)
Diputado Local Plurinominal				José Valentín Maldonado Salgado (PRD)

Fuente: Información bibliográfica, la Asamblea Legislativa de la CDMX, Cámara de Diputados Local de la CDMX y Cámara de Diputados Federal.

La confrontación entre 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. Pero al desgaste político experimentado por este grupo a causa de la violencia de género hacia María Rojo, candidata a la Jefatura de la alcaldía por Morena, y a Sheinbaum, candidata triunfante a jefa de Gobierno se suma, como se ha visto, la confrontación con el alcalde triunfante en las elecciones 2018, Manuel Negrete, quien paulatinamente se distancia y busca consolidar un grupo que le permita tomar las riendas de la alcaldía, no necesariamente en beneficio de los habitantes de la demarcación, desplazando a Toledo y Maldonado, lo cual en un momento se facilita por la férrea voluntad de la jefa de Gobierno por impulsar una embestida presupuestal, jurídica y política, cuyo propósito es controlar la alcaldía. Por ejemplo, mediante la Contraloría del Gobierno de la Ciudad de México se inician 99 denuncias contra servidores públicos de esa demarcación durante 2019.<sup>45</sup> Además, se realizan acciones como suspender de sus funciones al asesor del alcalde y al concejal Gildardo Flores, a través de la Dirección General de Responsabilidades Administrativas. El asesor es, además, investigado por la Procuraduría General de Justicia, bajo la acusación de extorsión a comerciantes (Suárez, 2019).

Ante la presión del Gobierno central, el alcalde de Coyoacán, Manuel Negrete —exfutbolista guerrerense— intenta desligarse de quienes lo impulsaron al cargo (León, 2019b). Sus esfuerzos por acercarse al partido gobernante en la ciudad para ser diputado en las elecciones de 2021 son infructuosos y prefiere renunciar al cargo, aceptando ser postulado como candidato a gobernador del estado de Guerrero, por un partido de reciente creación y un 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, al momento de realizar las correcciones finales de este texto, pasó de

---

<sup>45</sup> Denuncias registradas al mes de junio, con base en información obtenida vía transparencia.

haber ocupado un puesto legislativo (del cual es desaforado), a buscar refugio en Chile para evadir una acusación de la fiscalía local, por enriquecimiento ilícito. El gobierno de ese país había aprobado su extradición a México, pero el procedimiento fue detenido por la Suprema Corte chilena, por no cumplir requisitos (octubre 2022). Mientras, a partir de 2021, el alcalde es un exfuncionario del gobierno de Peña Nieto que dirigió los Talleres Gráficos de México, empresario papelerero y proveedor de insumos —según la información disponible— de 2012 hasta 2021 en Coyoacán. El denominado “tsunami” electoral de Morena perturbó el equilibrio de fuerzas políticas en Coyoacán, pero está por verse si los actores y las prácticas políticas que predominaron durante veinte años han perdido influencia política en esta alcaldía y en la Ciudad de México.

## Conclusiones

Las lógicas subyacentes a los procesos políticos derivados de la aparición y reproducción de la estructura política existente en la CDMX tienen sus orígenes en prácticas corporativas y jerárquicas heredadas del régimen priista que imperó en México por más de setenta años; pero estas prácticas se reconfiguraron a partir de la llegada al poder de los partidos de izquierda en 1997. En efecto, al día de hoy se evidencia la existencia de una estructura común que matiza e integra las múltiples prácticas políticas observadas en diversos espacios de la capital del país, ante lo cual resulta pertinente preguntarse: ¿cómo se compite por el poder en diversos ámbitos gubernamentales-legislativos que permiten mantener el predominio político-electoral?, ¿por qué se utilizan ciertas prácticas políticas en el marco de estas disputas? y ¿cuáles son sus efectos estructurales y culturales?

Para contestar las interrogantes anteriores se ha construido una propuesta teórico-metodológica que se ha reconfigurado a lo largo de dos décadas. El acceso a nuevos debates en el campo de la participación, la intermediación política, el comportamiento electoral y las disputas de poder han permitido afinar un andamiaje teórico

para abordar la complejidad de relaciones, prácticas e imaginarios que emergen en la interacción entre la ciudadanía, los partidos y las estructuras legislativo-gubernamentales. La propuesta teórica ha sido sometida a prueba en el quehacer práctico del trabajo de campo y, como se señaló en la introducción, el esquema conceptual se ha enriquecido con base en la influencia mutua entre los datos obtenidos y el paradigma teórico elaborado.

Al fomentar el diálogo interdisciplinario, un primer paso para definir el andamiaje conceptual detallado en el Capítulo 1 fue recuperar los debates de la ciencia política y la sociología política relacionados con los valores culturales que colorean la participación en la esfera pública y en el campo electoral. Se ha debatido con las posiciones normativas, mostrando que el análisis socioantropológico de los procesos participativos y los comportamientos electorales permite interpretar los procesos culturales y su interacción con la dinámica política.

Se ha encontrado que las relaciones de poder adquieren verdadera capacidad de influir en las relaciones sociales si se adecuan o modifican la cultura, aunque la cuestión radica en que la cultura no es homogénea y los actores sociales pueden mostrar percepciones diferenciadas sobre el poder, lo cual imprime sentidos divergentes a su quehacer, más allá de que la dominación pueda ser ejercida mediante el consenso y la hegemonía.

En el primer capítulo se ha estudiado las prácticas político-culturales de los ciudadanos cuando buscan influir en las acciones de gobierno. Por una parte, se ha buscado diferenciar entre cultura y política para establecer las interacciones entre ambas y, a través de este ejercicio, evitar el carácter normativo asociado a la estrategia que ha predominado desde hace sesenta años: abordar el tema con base en la denominada cultura política. Por otra, ahondar en el proceso de transformación de dicha interacción, con base en la pugna política asociada a los procesos electorales y a la búsqueda del establecimiento de fronteras de significación que impulsen las preferencias ciudadanas a determinado partido.

Como aspectos auxiliares para el estudio de la dinámica arriba mencionada, entre cultura y política, se elaboró la categoría de objetivación cultural para referirnos a aquellas prácticas y discursos mediante las cuales se busca generar significaciones que influyan en las relaciones sociales, particularmente en lo que denominamos ámbitos de condensación, donde las relaciones políticas se concentran y propician modificaciones en las percepciones sociales y en la cultura. En este espacio de reflexión cabe destacar que se propuso enfocar tanto a los partidos como a las instituciones gubernamentales como organizaciones culturales, en el sentido de que producen identidades e ideologías políticas. Esta propuesta permitió flexibilizar la perspectiva politológica, en cuanto a que las identidades políticas en la CDMX se configuran sobre núcleos ideológicos “duros”, asociados a un determinado partido político. Resulta de mayor utilidad operacionalizar la categoría de identificaciones políticas que dependen de las valoraciones subjetivas, los marcos culturales que afectan lo político y el campo de acción acotado por la estructura de poder.

Otro eje de reflexión en nuestro marco conceptual ha sido el relacionado con los procesos de intermediación política, particularmente cómo dichos procesos cimientan redes clientelares que tienen como base acuerdos o intercambios asimétricos entre actores con intereses compartidos y potenciados por elementos como el compadrazgo, la lealtad, la reciprocidad y la fidelidad. Ahora bien, los procesos de intermediación no sólo flexibilizan las identificaciones políticas, sino que también impactan a las estructuras partidarias y a la dinámica de los gobiernos locales. El mejor ejemplo de estos efectos es la faccionalización de las disputas territoriales en el ámbito local que, si bien posibilitan el predominio de un partido en alguna demarcación, en su trasfondo contienen una compleja dinámica de procesos de fusión-fisión entre aquellas organizaciones que participan políticamente en el ámbito territorial de la CDMX, buscando garantizar el dominio de un líder o grupo político.

En lo referente a la participación, nos desmarcamos de un enfoque normativo proponiendo que la acción de participar —o no— está

mediada por la apertura o cerrazón de la estructura política que impera en la CDMX, destacando los efectos que tienen los grupos de interés en los procesos participativos, pues, como se desprende de los casos analizados, hay una maquinaria político-clientelar que obstaculiza la incidencia ciudadana en los asuntos públicos del ámbito local. Vale precisar que no se puede negar la existencia de iniciativas vecinales que logran traspasar y desbordar las prácticas autoritarias o de subordinación, al grado de llegar a ocupar las instancias de representación vecinal de una colonia o pueblo; sin embargo, la lógica sistémica de la estructura política de la CDMX relega a las verdaderas iniciativas ciudadanas, al no encajar en los intereses de los grupos políticos que controlan los gobiernos locales.

Es innegable que el acto de participar en el espacio público persigue garantizar la atención gubernamental, pero esta acción no acontece en el vacío, y mucho menos depende sólo de la agencia particular de cada actor, pues, como lo muestran los casos analizados, existe la tendencia de los gobiernos locales a controlar o contener la participación o, en su caso, hacer que fluya por los canales de intermediación clientelar. Podemos inferir que las estructuras partidarias y gubernamentales promueven lógicas burocráticas y una cultura ciudadana que busca promover una “didáctica” entre la gente basada en las formas “válidas” o “adecuadas” para obtener un servicio público. Esto configura dispositivos habituales que condicionan la gestión cotidiana, la atención a sus necesidades vía programas sociales y, en términos generales, los procesos participativos.

La propuesta analítica aborda, por último, la capitalización política y económica de los gobiernos locales y su papel para obtener recursos para mantener el control político-electoral de una alcaldía mediante la expansión y profundización de los ámbitos de influencia. Estas prácticas regularmente han sido analizadas bajo la categoría de corrupción; sin embargo, en este texto son enfocadas como parte de una lógica sistémica que potencia arreglos informales e institucionales que facilitan la implementación de una economía extractiva de la gestión pública con fines político-electorales.

Recuperando la propuesta teórica expuesta en los párrafos anteriores, en el Capítulo 2 se muestra la dinámica política de la CDMX, específicamente las particularidades de la competencia electoral que permitieron que el PRD se haya consolidado de forma tal, que por casi veinte años pudo calificarse como predominante tanto en el ámbito central como en la mayoría de las demarcaciones políticas. También se recupera el análisis del comportamiento de las redes político-territoriales vinculadas a las facciones políticas, y cómo ellas alimentaron los espacios legislativo y administrativo en la ciudad. Todo eso no hubiera sido posible si en la capital del país no se hubiese mostrado una fuerte tendencia —desde los años cuarenta del siglo pasado— a votar reiteradamente por la oposición (ya sea de izquierda o de derecha) al partido dominante. Al respecto, este capítulo recupera la revisión general de los procesos históricos que cimentan la estructura política de la CDMX, basada en procesos de intermediación mediante redes político-territoriales. Tanto la herencia del PRI en los arreglos políticos del ámbito local de la capital del país, cuyos vestigios estructurales relucen en dichos arreglos, como las movilizaciones ciudadanas para exigir atención gubernamental, propias de la cultura de oposición que caracterizó a la capital del país durante el régimen del partido hegemónico, se han expresado en el proceso que permite la llegada del PRD al gobierno de la CDMX en 1997, y su expansión a la mayoría de los gobiernos delegacionales (ahora alcaldías). El predominio del PRD se mantuvo hasta 2015, periodo electoral en que la llegada de Morena lo debilita. La etnografía realizada permite sostener que, particularmente a partir de los resultados de las elecciones del 2021, en la capital del país el partido de López Obrador se monta sobre la estructura política existente, intentando adecuarla para propiciar un poder alternativo en la CDMX.

El predominio político de una facción se apuntala mediante el control de las estructuras gubernamentales (a nivel central o de las alcaldías), el cual sesga la gestión pública, al dirigir la administración pública hacia los sectores que pueden reeditar beneficios electorales. La expansión territorial y el predominio electoral mostrados en

diversos mapas a lo largo del texto, y que fueron producto del análisis socioespacial de los procesos político-electorales de la CDMX, manifiestan cómo las organizaciones político-territoriales influyen de manera decisiva en los espacios con menor IDS, y son, a la vez, aquellos donde las relaciones patrón-cliente tienen carácter predominante. Los mapas incluidos en el libro también corroboran los datos del trabajo de campo: que las alianzas entre dichas organizaciones y los partidos y el gobierno son coyunturales, y pueden reformularse para apoyar otros partidos y nuevos aspirantes a gobernar las demarcaciones políticas. La mirada diacrónica a los procesos electorales muestra que las identificaciones partidarias no están ancladas en proyectos ideológicos o militancias de base, sino que se sustentan en el funcionamiento de redes político-territoriales y la intermediación que realizan sus líderes con partidos y gobierno, siendo éstos quienes movilizan a grupos numéricamente significativos de la ciudadanía durante los procesos electorales y participativos, influyendo de esta manera en el resultado de los comicios.

A pesar de los intentos por modificar la estructura política con la llegada de Morena, la reproducción de redes político-territoriales alimentadas por programas de gasto social, la gestión de obras y la canalización de recursos públicos a grupos afines, así como la entrega de prebendas a cambio del voto, todos ellos continúan como aspectos centrales de las relaciones políticas entre vecinos, partido y gobierno. Los datos etnográficos muestran que, en la CDMX, un líder asciende políticamente y obtiene influencia tanto en las elecciones intrapartidarias como en las partidarias, si cuenta con el respaldo de una organización, sin ella se reduce drásticamente su eficacia política en el ámbito local. La influencia política requiere, para mantenerse, de estrategias que permitan reforzar el trabajo político-territorial, y muchos funcionarios de alto nivel, o diputados locales y federal, crean asociaciones civiles mediante las cuales se disputan el espacio político.

El cemento que amalgama a quienes se disputan el poder en el marco de los procesos políticos en la CDMX es el interés por reproducir

y fortalecer los entramados piramidales centralizados, sustentados en alianzas entre las cúpulas partidarias, los intermediarios del ámbito local y quienes integran las redes político-territoriales. El comportamiento electoral de estas estructuras piramidales está definido no solamente por dicho interés; también intervienen la identificación que se fomenta por el vínculo entre líderes y sus seguidores, la cual se evidencia cuando quienes encabezan dichas organizaciones ponen en tensión las adhesiones de sus miembros, a partir, por ejemplo, del momento en que se alían con líderes de otros partidos políticos.

Las redes políticas y las relaciones clientelares asociadas a ellas son comunes en las dinámicas políticas de la Ciudad de México. El Capítulo 3 muestra que tienen un papel predominante en la representación vecinal, coexistiendo con otras expresiones de participación que no pertenecen a dichas redes, como es el caso de las asociaciones de residentes y vecinos.

La representación ciudadana formal, entendida a ésta como un producto de la integración y el reconocimiento, tiene ya más de dos décadas. Desde 1999, con base en la LPC de 1998, se eligieron representaciones por colonia con la participación mediante el voto de quienes la habitan. Como resultado de las diferentes modificaciones a dicha ley, se ha propuesto tanto formas de democracia directa, como de empleo de recursos públicos mediante acuerdos vecinales. En este último caso, destaca la instauración del presupuesto participativo.

Los primeros intentos por generar una participación no corporativizada se inician con el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, quien impulsa la formación de los comités vecinales. Quienes lo acompañaron en este propósito suponían que dichas elecciones tendrían dos efectos: por un lado, direccionar la participación ciudadana en apoyo de un gobierno de izquierda, imprimiendo un nuevo carácter a la relación entre ciudadanía y gobierno; por otro, despojarían al PRI de muchas de las bases ciudadanas en las que se había organizado la estructura política de la capital. Quizá las elecciones de 1999 fueron demasiado tempranas, ya que el PRI mantenía aún el control político de amplios territorios y, en su caso, aquellos grupos que

vieron disminuida su influencia en el gobierno encontraron en las elecciones una oportunidad de recuperarla. En dichas elecciones, que fueron el segundo espacio en el que realizamos trabajo etnográfico (después de analizar la campaña electoral de 1997), llama la atención por qué el PRI, PAN y PRD se disputaron abiertamente el favor de los vecinos de las colonias. Como resultado, más que comités vecinales, en la mayoría de los casos podrían haberse denominado comités partidarios. El estudio realizado sobre su desempeño muestra que la influencia que obtuvieron los convirtió en una “piedra en el zapato” para la mayoría de los jefes delegacionales.

El baño de realidad política que algunos de los defensores de la participación ciudadana tuvieron en los años siguientes, llevaron a la parálisis de todo el proceso. Se ha mencionado que, de 1999 a 2010, no hubo elecciones de comités. Particularmente de 2000 a 2006, el jefe de Gobierno (López Obrador) decide utilizar otras formas de relación con los ciudadanos, para generar consenso alrededor de su gestión. Como se ha dicho, ante la crisis de inseguridad que vivía la Ciudad de México, impulsa la celebración de Asambleas Ciudadanas para que éstas decidan el destino de los recursos otorgados a cada una de las colonias. En la mayoría de los casos, se compraron vehículos, motocicletas y, en muchos lugares, se instalaron alarmas vecinales. La experiencia de dichas asambleas indicó al gobierno que la integración vecinal era difícil, tanto por conflictos añejos entre ellos, como por intereses políticos contrapuestos. La disputa entre vecinos por el control de patrullas y motocicletas derivó a que fueran entregadas a las delegaciones, y el intento de descentralización de la seguridad se disolvió rápidamente. El jefe de Gobierno realizó varias consultas telefónicas cuyo propósito político era mostrar que contaba con el apoyo de amplios sectores de la población, y no mostró interés en fortalecer la organización ciudadana, ya que evaluó que ésta no apoyaría sus políticas sociales, ni sus aspiraciones como candidato a la Presidencia de la República por el PRD.

La participación vecinal no puede ser suplida por procesos más generales como las encuestas, las consultas y los plebiscitos. Estos

son importantes para la definición de temas de política pública, pero debido a que no generan interacción ciudadana, no propician identidad comunitaria. Además, los procedimientos empleados —sin la discusión entre vecinos— no promueven el aprendizaje para ejercer la democracia participativa, y por ello tienden a simplificar los problemas y las decisiones públicas. La carencia de elecciones vecinales durante una década es un periodo durante el cual la participación ciudadana se desdibuja diluyéndose bajo los intereses políticos y clientelares de los jefes delegacionales. En dicha década se consolida la estrategia de las delegaciones (ahora alcaldías) de utilizar partes sustantivas del presupuesto para programas de gasto social íntimamente asociados a la búsqueda del vínculo clientelar con sus principales funcionarios. También la palabra *participación* se desdibuja y subsume a las relaciones de intermediación. El término *Asamblea Ciudadana* refiere, por ejemplo, a las asambleas informativas sobre las acciones realizadas por las autoridades delegacionales para repartir recursos entre la población, al mismo tiempo que son utilizadas como preámbulo a las campañas de los probables candidatos que todavía son funcionarios delegacionales. Las prácticas que se despliegan en esos años por parte de los gobiernos locales para relacionarse con los ciudadanos son, como se ha dicho, estrategias “didácticas” mediante las cuales se instruye a los vecinos sobre sus deberes y derechos en el ámbito de las expectativas de lo que, desde la perspectiva de las delegaciones, debe ser la ciudadanía. Una perspectiva sustancialmente limitada y circunscrita a que se comporten como ciudadanía subordinada. En este periodo “didáctico”, las diferentes facciones del PRD obstaculizan cualquier iniciativa legislativa para impulsar las elecciones vecinales o una nueva Ley de Participación Ciudadana. Cuando finalmente se abre la posibilidad de que se redacte una nueva y se celebren dichas elecciones se acota su influencia, lo que muestra una tendencia que se profundiza y desemboca en los constreñimientos de la participación que permite la ley de 2019.

A partir de 2010, las administraciones delegacionales, una vez salvadas sus objeciones sobre nuevas elecciones vecinales, dieron pie

a que éstas se celebraran. Evaluaron que los comités podrían concentrar las demandas ciudadanas, facilitando su gestión mediante un pequeño grupo con cierta representatividad. No obstante, decidieron escoger qué grupo sería el intermediario entre vecinos y autoridades delegacionales, por lo que se dieron a la tarea de buscar entre los líderes vecinales a aquellos que más se acomodaran a sus intereses y preferencias políticas. Una vez escogidos, les propusieron que formaran las planillas que se presentarían a la elección vecinal. En el caso de las fórmulas que se integraron de manera independiente y que tenían alguna posibilidad de ganar los comicios vecinales, buscaron negociar con ellas el tipo de relación que se establecería, a través de un programa de trabajo que fue previamente negociado. A cambio ofrecieron que, el día de los comicios, impulsarían la participación ciudadana para que votaran por ellos. Desmarcándose de los esquemas de negociación, algunas organizaciones —como las de vendedores ambulantes del Centro Histórico— conformaron sus propuestas independientemente de los deseos de los funcionarios delegacionales y llevaron a sus integrantes a votar. Analizando los resultados de las votaciones, fue fácil detectar las colonias en las cuales dichas organizaciones impulsaron sus planillas, ya que obtuvieron un número inusualmente alto de votos. Además, la LPC de 2010 abrió la posibilidad de que las denominadas organizaciones de la “sociedad civil” participaran en las negociaciones entre comités y gobierno, aunque sin voto. Eso no importó por dos razones: la primera, debido a que dichas organizaciones designaron a sus propios comités; la segunda, debido a que inscribieron a sus organizaciones como parte de la “sociedad civil”. Además, en las reuniones en donde se hizo trabajo de campo fue posible observar que en caso de que las resoluciones no convinieran a sus intereses, dichas organizaciones “reventaron” las reuniones o amenazaron a los demás coordinadores de los comités si continuaban proponiendo y votando por solicitar acciones a las autoridades delegacionales que eran contrarias a sus intereses; por ejemplo, la petición que se despejara las calles invadidas por el comercio informal.

Ha sido cada vez más evidente que la forma en que se concibió la representación formal de las diferentes colonias, elegida mediante elecciones organizadas por el IECM, no es un procedimiento democrático que toma en cuenta las características vecinales, sino que expresa la correlación de fuerzas de los grupos organizados. Esta cuestión no ha logrado ser abordada de una forma alternativa, aun cuando en la LPC de 2019 se haya propuesto que la elección ya no fuera por planillas, sino por votos a individuos con género alternado. En realidad, fueron los propios “representantes tradicionales” de los vecinos quienes se opusieron a esta nueva forma de elección, sosteniendo que obstaculizaría el interés de los ciudadanos, ya que hacía difícil que definieran quienes serían sus representantes. Algo de razón hubo en ello, particularmente, porque ya no se presentaron grupos compactos, sino que la elección fue más aleatoria. Sin embargo, la nueva reglamentación no impactó de manera decisiva en desarticular los grupos de interés, y éstos se mantuvieron buscando ser electos y, en la mayoría de los casos, lo lograron. La jefa de Gobierno, quien impulsó esta ley, comentaba que su gobierno había encontrado que los comités estaban sesgados, lo cual era correcto en la medida en que, como se ha dicho, las elecciones fortalecían la presencia de dichos grupos. Pero en las etnografías realizadas sobre la elección de Comisiones de Participación Comunitaria y Presupuesto Participativo se ha encontrado que las modificaciones reglamentarias dificultaron que los grupos de interés triunfaran de manera decisiva en los procesos electorales, pero no impidieron que continuaran presentes en la representación vecinal.

El primer gobierno morenista de la CDMX ha buscado desembarazarse de los grupos de poder enquistados en las Comisiones de Participación Comunitaria, muchos de los cuales representan intereses particulares o de grupos simpatizantes del PRD o del PAN. Sin embargo ahí siguen, aunque su quehacer, como el de todos los demás consejos, está sustancialmente circunscrito a la definición de los proyectos que recibirán recursos mediante el presupuesto participativo. Ciertamente, en algunos casos, fueron ellos los que definieron los proyectos ganadores, pero una modificación a la ley establece que

los recursos no serán entregados a quienes formen las comisiones de seguimiento de proyectos, sino que continuarán siendo administrados por las alcaldías. Véase la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 20 de mayo de 2022, que deroga en los hechos el artículo de la LPC que establece: “El recurso financiero tendrá que ser entregado a los Comités de Ejecución por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas, de acuerdo con el calendario que esta Secretaría establezca. El ejercicio del presupuesto participativo estará sujeto a las disposiciones establecidas en la Guía Operativa que para estos efectos determine la Secretaría de Administración y Finanzas” (art.131). Con ello, las posibilidades de contar con recursos para negociar las adhesiones de los vecinos se debilitaron, aunque las alcaldías no son garantía de eficacia en la ejecución de dichos proyectos.

En los proyectos elegidos para beneficiar a las colonias hemos destacado aquellos que ganaron solicitando calentadores solares en el presupuesto participativo 2022, los cuales violentan el artículo 126 de la LPC, que establece que los proyectos que sean aprobados por el órgano dictaminador integrado en cada una de las alcaldías deben acompañarse de un dictamen “debidamente fundado y motivado, en el que se exprese clara y puntualmente la factibilidad y viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público. Dichos dictámenes serán publicados al día hábil siguiente de su emisión, a través de los estrados de las Direcciones Distritales y en la Plataforma del Instituto” (art. 126). En el análisis realizado de los resultados de dicho presupuesto participativo, hubo varias alcaldías con colonias donde esos proyectos fueron los ganadores. Más allá de que resulta difícil explicar los criterios enviados por el órgano dictaminador para fundar el beneficio comunitario y público de que se instalen calentadores individuales, lo que expresa esta situación es que las alcaldías han intervenido para beneficiar a grupos particulares, formados por organizaciones que desean favorecer sus integrantes.

La clase política de la CDMX ha ganado la partida en contra de los ciudadanos. Es posible afirmar lo anterior, porque ha logrado

que la participación se circunscriba a disputarse, a lo más, el cuatro por ciento del presupuesto de las alcaldías. Esto le ha permitido llenarse la boca con discursos sobre la democracia participativa y la apertura del gobierno a la definición de las políticas públicas. Pero lo cierto es que no existe un espacio para definir el desarrollo social ni las estrategias gubernamentales para llevar a cabo la gestión pública.

Finalmente, el Capítulo 4 replantea un tema en la reflexión administrativa y política del país: las causas y procesos que caracterizan la corrupción; pero el lector notará que no se emplea dicha palabra en el análisis, debido a su contenido moral y el desgaste que ella ha tenido en el contexto del gobierno actual. Siguiendo la reflexión de cómo se ha constituido y se reproduce la élite política de la Ciudad de México, así como el papel que han tenido las redes territoriales político-clientelares en dicha reproducción, se estudian las causas de la permanencia de una facción partidaria en la alcaldía Coyoacán, no obstante el descontento de muchos grupos vecinales y su inmunidad ante las múltiples denuncias administrativas y en los medios de comunicación, sobre el manejo ilegal de la administración del gobierno local. Son estas características las que impulsaron el interés por ahondar en la dinámica que explica las estrategias mediante las cuales la facción predominante en esta alcaldía se mantuvo en el poder por una década. En otros términos, se buscó establecer la lógica estructurante que permitió, por un lado, la capitalización de la burocracia del gobierno local y su impunidad; y por otro, el destino de los recursos extraordinarios obtenidos mediante lo que definimos como economía extractiva de la función pública.

El fortalecimiento de las redes de poder que permiten alimentar la depredación en las alcaldías se explica, a la vez, por el control político territorial que dichas relaciones generan y que es alimentado con base en adhesiones clientelares. Se observa en los capítulos precedentes a este estudio sobre Coyoacán, que la competencia política explica muchas de las prácticas que matizan las relaciones sociopolíticas y el desempeño del partido predominante en la

Ciudad de México durante poco más de dos décadas (1997-2018). Lo que se muestra es que los recursos públicos de los gobiernos locales pueden ser utilizados, y de hecho lo han sido, para fortalecer relaciones clientelares que apuntalan el poder de grupos o facciones políticas enquistadas en las administraciones locales. Por supuesto, dichos recursos también son empleados para el enriquecimiento económico personal, pero debido a que, en algunos casos, como el estudiado, tienen también el propósito de fortalecer el poder político alimentando redes clientelares, es que se les ha denominado *economía extractiva de la gestión pública*.

El análisis realizado se separa de las perspectivas morales, individualistas o culturales, enfocándose en explicar los procesos de capitalización de las burocracias locales, evitando responsabilizar de este fenómeno a los diseños organizacionales o a la falta de transparencia. Ambas pueden influir, pero como se muestra, independientemente de leyes, manuales o procedimientos de organización, así como de órganos de control internos, aquellos que logran dominar la administración local pueden utilizar la estructura institucional con propósitos políticos y económicos que les benefician, porque el poder que adquieren diluye la supervisión del Gobierno central y, además, los protege frente a ciudadanos inconformes. Es entonces más fértil, analíticamente, ahondar en la lógica estructurante que impregna la dinámica organizacional de los gobiernos locales, examinando las relaciones políticas que garantizan el control territorial y su expresión en los procesos electorales.

Esta economía transforma de manera informal la estructura organizativa de la administración de los gobiernos locales, alineándola a los intereses del grupo que se apropia de ella. La forma superficial en que puede percibirse la práctica cotidiana de los representantes de la administración es que ellos muestran poca eficacia para atender el cumplimiento de normas y procedimientos legales. En realidad, de forma soterrada y paulatinamente más abierta, conforme se consolida políticamente, la facción que controla la administración promueve la violación de la normatividad, la desregulación territorial y la legitimación

indiscriminada de uso ilegal del suelo, lo que se expresa en la proliferación de giros mercantiles en zonas prohibidas, la simulación en la verificación de obras y el crecimiento del comercio informal. Al mismo tiempo, quienes encabezan estos procesos buscan nuevas alianzas, así como reafirmar las existentes con organizaciones urbanas para consolidar redes clientelares. Lo anterior deriva en que la estructura administrativa y financiera de los gobiernos locales no esté al servicio de la ciudadanía, sino de las aspiraciones de ascenso político de quienes los encabezan. Lo que garantiza entonces la reelección de los integrantes de la facción no es el consenso alcanzado entre los habitantes de la demarcación por su desempeño como gobernantes, sino el sufragio de las redes clientelares y de las alianzas con otros partidos, que suman sus votos a los obtenidos por el PRD.

El proceso descrito, como se ha dicho, se vislumbra al estudiar el desempeño que tuvo la facción Nueva Izquierda del PRD en la delegación Iztapalapa, del 2000 al 2009. Se ha encontrado que organizaron las actividades de la delegación en torno a la cantidad de votos que se podían obtener, lo cual les permitió mantenerse en ella (y de ella) por casi una década, aunque el último de los jefes delegacionales de esta facción desgasta los pactos con las organizaciones urbanas al buscar fortalecer a su propia organización. Con ello se pierde el control, ya que los líderes políticos territoriales rompen la alianza con NI y pactan con López Obrador para votar por el personaje denominado “Juanito”, quien había sido postulado por el PT, pero que acuerda que, en caso de triunfar en la elección, renunciará para que su lugar lo ocupe Clara Brugada. No es aquí el espacio para describir las causas y peripecias este acuerdo, pero, en resumen, se hace a un lado a la facción mencionada.

El caso de Coyoacán es interesante, pues desde 2009 es evidente que la gestión de una facción del PRD generó múltiples conflictos, aunque le permitieron encabezar el gobierno local hasta 2021. Lo anterior abrió la pregunta sobre cuáles eran los mecanismos empleados por dicha facción para mantenerse, a pesar de las constantes confrontaciones con los vecinos y otros grupos políticos, así como con Morena a partir del 2015, año en que este partido presenta candidatos a jefes delegacionales,

hasta el triunfo de Claudia Sheinbaum como jefa de Gobierno en 2018, cuando todavía gana esta facción mediante coalición con el PAN. El primer indicador de las causas de la permanencia de este grupo político revelaba su triunfo en los procesos electorales en dos zonas con bajo índice de desarrollo social, “Los “Pedregales” y “Los Culhuacanes”. Fue entonces que, con base en un análisis electoral, se inicia el estudio de la dinámica administrativa y político-electoral en esta demarcación. Entre los aspectos encontrados destaca que, siendo una delegación con una importante población de clase media propensa a votar por el PAN, requería que el PRD hiciera alianzas para triunfar en los comicios. Cabe recordar que, en 2009, este partido se asocia con los partidos del Trabajo y Convergencia, y así en otras elecciones, hasta que se forma la Coalición “Por la Ciudad de México al Frente”, integrado por PAN-PRD y MC, que impulsa a Alejandra Barrales para jefa de Gobierno por el PRD en 2018.

Como se sabe, la Ciudad de México tuvo como partido predominante al PRD desde 1997 hasta 2018. Durante ese periodo, algunas de las diferentes facciones que tuvieron el control de las delegaciones políticas se consolidaron política y económicamente, en detrimento del bienestar de la población. Muchos recursos se gastaron en microprogramas sociales. Les denominamos así, porque la estrategia de los grupos políticos que ocuparon las administraciones locales fue dividir los recursos que podían utilizar para gasto social en múltiples programas, esperando —con ello— obtener la simpatía de la población en los procesos electorales.

La permanencia del PRD propició abusos en las delegaciones que no fueron controlados por el Gobierno central, ya que en términos políticos implicaban el riesgo de perder votos y consenso al partido en general. La reticencia para castigar a los funcionarios generó un ambiente de impunidad en toda la CDMX. En todo caso, los castigos que muchos de ellos recibieron no pasaron a mayores, aun cuando en algunos casos los delitos eran graves. Entre los negocios que se han tenido durante muchos años en la capital, destaca el inmobiliario, el cual se convirtió en una de las estrategias de capitalización más redituables, pero que, al mismo tiempo, ha generado más problemas a la

metrópoli por el impacto sobre servicios y comunicación. Coyoacán no escapó a dicha estrategia, y los delegados perredistas que la encabezaron hicieron de dicho negocio una de las bases para sustentar la economía extractiva de la gestión pública.

El proceso subyacente mediante el cual se reorganiza el desempeño delegacional y la relación con los habitantes de la demarcación destaca por su carácter informal, el cual han vivido los ciudadanos que se acercan a la administración local con el propósito de que les resuelvan lo que ella misma impulsa. El estudio etnográfico sobre la dinámica interna de la administración *coyoacanense* fue muy sugerente sobre cómo se estaba dividiendo la administración interna para lograr la expoliación de recursos públicos y el papel que tendrían los empleados delegacionales. Los resultados llevaron a proponer la distinción en cuatro estratos de quienes laboraban en el gobierno local. La experiencia de las gestiones realizadas por los ciudadanos para intentar resolver desde violaciones del uso del suelo, hasta la apropiación del espacio público por vendedores ambulantes, fue un excelente indicador de la división de actividades implantada en la administración de esta delegación.

La experiencia adquirida en etnografías anteriores de otras demarcaciones, así como el seguimiento de las campañas electorales, tanto mediante trabajo de campo como hemerográfico, evidenció las prácticas de los empleados en labores relacionadas con el proselitismo y el fortalecimiento de las relaciones clientelares durante esos periodos. El desempeño de los diferentes estratos burocráticos en la capitalización de los recursos públicos permitió establecer los flujos más importantes que alimentan la economía extractiva. Este proceso llevó a concluir que estábamos no solamente frente a una estrategia de enriquecimiento personal, sino de acumulación de poder mediante la consolidación del control político sobre espacios territoriales. Se hizo evidente que la inmunidad de que gozaba la facción política que controlaba la administración local provenía de su capacidad para movilizar grandes contingentes de simpatizantes, tanto en beneficio del PRD en general, como para escudarse

detrás de ellos en caso de que advirtieran que había alguna presión para acotar sus actividades.

El siguiente gran negocio provino del impulso que la administración de Mancera —como jefe de Gobierno— imprime a los procesos de privatización de los servicios públicos. Es entonces cuando quienes encabezan la administración delegacional forman empresas para autoadscribirse la concesión de deportivos, gimnasios y centros de cultura, a la vez que capitalizan la venta de aquellos servicios que se privatizan. Es la época de auge, porque parece haber un acuerdo relativamente implícito en el cual las delegaciones imprimen impulso a los negocios inmobiliarios, y el Gobierno central no se entromete; a la vez, las delegaciones no cuestionan la ilegalidad de algunos de los proyectos de Mancera. El ahora expuesto *cartel inmobiliario* de la delegación Benito Juárez no parece haber sido el único que se formó y prosperó ampliamente en los últimos diez años. Alrededor se fue constituyendo un grupo de pequeños empresarios y restauranteros que fueron acomodándose a las reglas informales y convinieron con el gobierno local para abrir sus negocios.

Las protestas vecinales sobre la expansión comercial e inmobiliaria en Coyoacán no solamente fueron ignoradas por las administraciones locales, sino también por el Gobierno central. Además, se expandió el comercio informal y la apertura de comercios que violentaron el uso del suelo delegacional. Los grandes negocios de los funcionarios más importantes dieron pie a que muchos de quienes laboran en la delegación quisieran participar de la capitalización, buscando que los servicios delegacionales se convirtieran en fuente de ingresos. Fue así como hasta los controles de los sanitarios de mercados y deportivos se convirtieron en tema de confrontación entre funcionarios menores, para establecer quién se quedaría con el pago de quienes los utilizan.

El manto de impunidad tejido alrededor de la administración de Coyoacán pretendió ampliarse a los procesos electorales, y a partir del 2015, la facción que controla la delegación utiliza abiertamente tácticas violentas para impedir el proselitismo de otros partidos durante ese

proceso electoral. Particularmente intensa es la campaña en contra de la candidata a jefa delegacional, Bertha Luján, ya que los brigadistas de este partido son agredidos por integrantes de las redes territoriales encabezadas por empleados pertenecientes a la mesoburocracia. El PRD gana esas elecciones, lo que representa tres años más para continuar la estrategia de gestión implantada en esa delegación. Sin embargo, en 2018, las cosas se ven menos fáciles y el grupo que domina la administración profundiza las manifestaciones de violencia hacia la candidata para alcalde y también a la aspirante a jefa de Gobierno por Morena. No obstante que este partido gana la mayoría de las alcaldías en esas elecciones, el grupo que controla la administración de la ahora Alcaldía de Coyoacán, gana la elección por el PRD, como ya se ha dicho; pero viven una andanada de presión política, administrativa y judicial, que a la larga propicia su desarticulación. Muy probablemente, si Morena no hubiese triunfado en las elecciones a la Jefatura de Gobierno, el grupo encabezado por Toledo hubiese logrado mantener sus negocios y continuar fortaleciéndose políticamente. El PRD se ha desvanecido en la CDMX a partir de que Morena gana la Presidencia de la República y la Jefatura de Gobierno. Al momento de escribir estas líneas, la coalición que encabeza el PAN ganó las elecciones de 2021, con un candidato ahora sí panista. Sin embargo, es una administración acotada, al menos en términos legales y administrativos, por lo que los negocios se han dificultado, no obstante la inclinación empresarial del alcalde (2021-2024).

Los tres procesos estudiados a lo largo de este libro, comprendidos por la dinámica político-electoral de las redes territoriales y su importancia en la persistencia o debacle del control de una facción sobre las estructuras de gobierno local; los esfuerzos por limitar el campo de acción de la participación ciudadana mediante la injerencia de grupos clientelares y corporativos en las estructuras formales de representación vecinal, aunados a la idea de que toda estructura participativa puede tener algún dividendo electoral, así como los procesos de capitalización económica y política que permiten reproducir las redes clientelares, muestran —en su conjunto— que las prácticas políticas en la CDMX responden a una lógica político-cultural que

colorea la competencia por el poder, tanto a nivel del Gobierno central como en el ámbito de las alcaldías. Cualquier opción partidaria que arribe a un gobierno local ha estado, hasta el momento constreñida por una estructura de relaciones políticas y económicas cuyos resabios provienen del antiguo régimen priista, pero con un contenido actual alimentado por el carácter de oposición de la población de la capital del país que propicia la consolidación de un partido predominante, así como la formación de una élite política que subsiste, a pesar de la debacle del PRD. Los indicadores de un cambio en la forma y procedimientos de hacer política en la CDMX no se han modificado sustancialmente, y más allá de los principios morales y buenas intenciones que caracterizan a algunos de los gobernantes de Morena, las prácticas políticas y la cultura que históricamente las alimenta aún persisten en la forma en que la ciudad se gobierna.

## Referencias bibliográficas

- Abélès, M. (1988, junio). “Modern Political Ritual: Ethnography of an Inauguration and Pilgrimage by President Mitterrand”, *Current Anthropology*, 29, núm. 3, pp. 391-404.
- Aceves, I. (2016, enero-abril). “El alcance del control y la fiscalización en la Administración Pública Federal”, *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, núm. 22, pp. 1-16.
- Acosta, A.; Pérez, A.; Mavárez, E. (2014). “Contraloría social como mecanismo de rendición de cuentas vertical”. *Revista CICAG, Revista Electrónica Arbitrada del Centro de Ciencias Administrativas y Gerenciales 12*, núm. 1, pp. 133-144.
- Adam, S.; Juárez, V. (2018). “Trabajan en Coyoacán y revientan mítines”, *El Reforma*, 3 de enero.
- Adler, J. (1994). “Mexican popular movements, clientelism and the process of democratization”, *Latinamerican perspectives. Issue 81*, 21, núm. 2, pp. 124-142.
- Aguilar, M. (2012). “Hacia una política de las identificaciones”, en E. Di Castro y C. Lucotti (coords.), *Construcción de identidades*, Juan Pablos-Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ahluwalia, P. (1999). "Citizenship, Subjectivity and the Crisis of Modernity", *Social Identities*, 5, núm. 3, pp. 313-329.
- Ake, C. (1997). "Dangerous Liaisons: the interface of globalization and Democracy", en A. Hadenius (ed.), *Democracy and Crisis*, Cambridge University Press, pp. 282-296.
- Alexander, J. (2004). "Cultural Pragmatics: Social Performance between Ritual and Strategy", *Sociological Theory*, 22, núm. 4, pp. 527-573.
- Alexander, J.; Giesen, B.; Münch, R.; Smelser, N. (eds.) (1987). *The Micro-Macro Link*, Berkeley, University of California Press.
- Almond, G. (1983). "Communism and Political Culture Theory", en *Comparative Studies*, 15, núm. 2, pp. 127-138.
- Almond, G. (1980). "The intellectual History of the Civic Culture Concept". En G. Almond, y S. Verba (eds.) *The civic culture revisited*, Little Brown, pp. 1-36.
- Almond, G. (1956). "Comparative Political Systems". *Journal of Politics*, 18, núm. 3, pp. 391-409.
- Almond, G. y Powell, G. (1984). *Comparative Politics Today: a World View*. Boston. Little, Brown.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes, and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Alonso, J. (1996). "Cultura política y partidos en México", en E. Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Alonso, J. (1994). "Partidos y cultura política", en J. Alonso (coord.) *Cultura política y educación cívica*, Miguel Ángel Porrúa, pp. 115-184.
- Alvarado, A. (2012). *El tamaño del Infierno: Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, El Colegio de México.

- Alvarado, A.; Davis E. D. (2003). “Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política”, *Estudios Sociológicos*, 21, núm. 1, pp. 135-166.
- Álvarez, L. (2009). *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Álvarez, L. (2006). “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, en J. Ackerman, L. Álvarez, F. González, M. Lamas y M. Larrosa, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal, México*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Álvarez, L. (1998). “Participación ciudadana y la nueva cultura política en la ciudad”, *Acta sociológica*, núm. 22, pp. 9-24.
- Álvarez, L.; San Juan, C.; Sánchez Mejorada, C. (coords.) (2006). *Democracia y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Plaza y Valdés.
- Álvarez, S.; Dagnino E.; Escobar, A. (1998). *Culture of Politics/ Politics of Culture. Re-visioning Latinamerican Social Movements*. Colorado, Westview Press.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Angulo R. (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]. Repositorio Institucional UNAL.
- Appadurai, A. (2002). “Deep Democracy: Urban Governmentality and the Horizon of Politics”, *Public Culture*, 14, núm. 1, pp. 21-47.

- Appelbaum, S.; Bartolomucci, N. (2004). "Organizational citizenship behavior: a case study of culture, leadership and trust", *Management Decision*, 42, núm. 1, pp. 13-40.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010). *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. ALDF.
- Atayde, Andrés (2021, 7 de junio). "Va por México se consolida como fuerza ganadora en la CDMX". *Al Momento*.
- Auyero, J. (2010). "Patients of the State: an ethnographic account of poor people's waiting", *Latin American Research Review*, 46, núm. 1, pp. 5-29.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Manantial.
- Auyero, J.; Claudio B. (2016, enero-abril). "La lógica práctica del dominio clientelista", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61, núm. 226.
- Auyero, J.; Joseph, L. (2007). "Introduction: Politics under the Ethnographic microscope", en L. Joseph y J. Auyero, *New Perspectives in Political Ethnography*, Springer, pp. 1-13.
- Azamar, A.; Ponce, J. I. (2014, octubre-diciembre). "Extractivismo y desarrollo: los recursos minerales en México", *Revista Problemas del Desarrollo*, 179, núm. 45.
- Baczko, B. (1991). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Bailey, F. G. (1969). *Stratagem and Spoils: A Social Anthropology of Politics*. New York, Schocken Books.
- Bailey, J.; Paras P. (2006). "Perceptions and attitudes about corruption and democracy in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 22, núm. 1, pp. 57-82.

- Balbi, F. A.; Boivin, M. (2008). “La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno”, en *Cuadernos de Antropología Social*, Universidad de Buenos Aires, núm. 27, pp. 07-17.
- Barnes, M.; Newman, J.; Sullivan, H. (2006, diciembre). “Discursive arenas: deliberation and the constitution of identity in public participation at a local level”, *Social Movement Studies*, 5, núm. 3, pp. 193-207.
- Baudrillard, J. (2008 [1978]). *Cultura y Simulacro*. Barcelona, Kairos.
- Becerra, P. (2005). “De la posrevolución a nuestros días, 1923-2003”, en G. Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México (1376-2005)*, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 291-357.
- Belloni, F. P.; Beller, D. (1996). “The study of party factions as competitive political organizations”, *The Western Political Quarterly*, 9, núm. 4, pp. 531-549.
- Beltrán, U.; Castro, R. (2015, diciembre). “Clientelismo de gorra y camiseta”. *Nexos: Sociedad, Ciencia, Literatura*, 37, núm. 456.
- Benedict, R. (1934). *Patterns of Culture*. Boston, Houghton Mifflin Company.
- Bolaños, Á. (2020a, 15 de enero). “Frente Ciudadano promueve amparos contra los Copacos”, *La Jornada*.
- Bolaños, Á. (2020b, 15 de febrero). “Colonias residenciales, sin interés en representación ciudadana: IECM”, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/02/15/colonias-residenciales-sin-interes-en-representacion-ciudadana-9974.html>
- Bolaños, Á. (2020c, 11 de marzo). “Con marchas, pueblos de Xochimilco exigen elección de comisiones”, *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/capital/2020/03/11/con-marchas-pueblos-de-xochimilco-exigen-eleccion-de-comisiones-8617.html>

- Bolaños, Á. (2019a, 4 de agosto). “Se discutirá participación vecinal en periodo extra”, *La Jornada*, 28.
- Bolaños, Á. (2019b, 10 de agosto). “El lunes discutirá el Congreso la ley de participación ciudadana”, *La Jornada*, 28.
- Bolaños, Á. (2019c, 16 de noviembre). “Aprueba el IECM la convocatoria de la elección de Copacos”, *La Jornada*.
- Bolaños, Á. (2018, 16 de diciembre). “Halla la Auditoría Superior local anomalías en la gestión de Maldonado en Coyoacán”, *La Jornada*, 27.
- Bolaños, Á.; Saldierna, G. (2020, 14 de marzo). “Escasa participación ciudadana en la red para elegir a las Copacos”, *La Jornada*.
- Bolos, S. (1995). *Actores sociales y demandas urbanas*. México, Plaza y Valdés.
- Boltvinik, J.; Sánchez A.; Ruiz F.; Figueroa H. (2011). *Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal delegación, colonia y manzana*. México D.F., Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal.
- Booth, J.; Seligson M. (1983). “The political culture of authoritarianism in Mexico: a reexamination”, *Latin American Research Review*, 19, núm. 1, pp. 106-124.
- Bourdieu, P. (1987). “La ideología como representación”, en G. Giménez, *La teoría y el análisis de la cultura*, SEP-COMECSO-Universidad de Guadalajara, p. 475.
- Bruhn, K. (2012). “El PRD y los movimientos populares en el Distrito Federal”, en J. Cadena-Roa y M. A. López Leyva (coord.) *El PRD: orígenes, itinerario y retos*, IIS-UNAM- CEIICH-UNAM, pp. 133-154.
- Bruhn, K. (1997). *Talking on Goliath: The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico*. Pennsylvania, Penn State University Press.
- Brysk, A. (2000). “Democratizing civil society in Latin America”, *Journal of Democracy*, 11, núm. 3, pp. 151-165.

- Bryson, J.; Quick, K.; Schively, C.; Crosby, B. (2012). “Designing public participation processes”, *Public Administration Review*, 73, núm. 1, pp. 23-34.
- Cadena-Roa, J.; López Leyva, M. (2012). “Introducción”, en J. Cadena-Roa y M. López Leyva, *El PRD: orígenes, itinerario y retos*, IIS-UNAM-CEIICH-UNAM, pp. 13-20.
- Calhoun, C. (2002). “Imagining solidarity: Cosmopolitanism, constitutional patriotism and the public sphere”, *Public Culture*, 14, núm. 1, pp. 147-171.
- Camp, R. (1990). “Camarillas in mexican politics: The case of the Salinas cabinet”, en *Mexican Studies*, invierno, vol. 6, núm. 1, pp. 85-108.
- Cárdenas, J. (2017a). *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis Crítico*. México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- Cárdenas, J. (2017b, mayo-junio). “La tibia nueva Constitución de la Ciudad de México”, *El Cotidiano*, núm. 203, pp. 63-74.
- Delli, M.; Lomax, F.; Jacobs, L. (2004). “Public deliberation, discursive participation and citizen engagement: A review of empirical literature”, *Annual Review of Political Science*, 7, núm. 1, pp. 315-344.
- Carrión, F.; Dorte, W. (comp.) (1999). *La ciudad, escenario de comunicación*. FLACSO-Ecuador.
- Castañeda, D. (2016). *¿Cuántos votos quieres? Trabajo político y movilización electoral en Cuajimalpa, Ciudad de México*. [tesis de maestría, Instituto Mora].
- Castañeda, D. (2013). *Abajo Rosendo, arriba Adrián (¿o cuál era ese candidato?). Votar rojo en vez de amarillo. Etnografía de una campaña electoral en Cuajimalpa, Distrito Federal*. [tesis de licenciatura, Universidad Autónoma del Estado de México].
- Cazarín, M. (2020, 6 de agosto). “Exigen dictamen de la Ley Ciudadana”, *Reforma*.

- Chatterjee, S.; Maitra, S. (2013). "Institutions, democracy and 'corruption' in India: Examining potency and performance", *Japanese Journal of Political Science*, 14, núm. 3, pp. 395-419.
- Clark, T.; Inglehart, R. (1998). "The new political culture: Changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies", en T. Clark y V. Hoffman-Martinot, *The New Political Culture*, Westview Press.
- Cleary, M. (2007). "Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico", *American Journal of Political Science*, 51, núm. 2, pp. 283-299.
- Cohen, A. (1979). "Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder", en J. Llobera (ed.) *Antropología política*, Anagrama, pp. 55-82.
- Cohen, J.; Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Coleman, J. (1988). "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, núm. 94, S95-S120.
- Combes, H. (2011). "¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?" *Desacatos*, núm. 36, pp. 13-32.
- Cornwall, A.; Coelho, V. S. (2007). "Spaces for change? The politics of participation in new democratic arenas", en A. Cornwall, y V. S. Coelho, *Spaces for Change?*, Zed Books.
- Corona, S. (2019, 12 de agosto). "Sheinbaum da visto bueno a dictamen de nueva Ley de Participación Ciudadana", *El Universal*.
- Cortés, M. (2001). *La relación política de lo formal a lo informal: Los módulos de atención ciudadana* [tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana -Iztapalapa]. Repositorio Institucional TESIAMI.
- Cota, I. (2021, 6 de junio). "La crisis económica, el tema ausente en las elecciones en México", *El País*.

- Craig, A.; Wayne A. C. (1980). "Political culture in Mexico: Continuities and revisionist interpretations", en G. Almond y S. Verba (ed.), *The Civic Culture Revisited*, Little Brown, pp. 325-393.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. London, Sage Publications.
- Cruz, A. (2019a, 20 de febrero). "Buscará el Gobierno central garantizar la gobernabilidad en Coyoacán: Sheinbaum", *La Jornada*, 29.
- Cruz, A. (2019b, 19 de junio). "Residentes de Coyoacán acusan a autoridades de ignorar a la PAOT", *La Jornada*.
- Cruz, A.; Servín, M. (2019, 15 de abril). "Gestiones anteriores de Coyoacán perdonaron a servidores", *La Jornada*, 27.
- Cruz, H. (2019, 1 de agosto). "Emitirán convocatoria para organización de consulta ciudadana en la colonia Juárez", *El Universal*.
- Cruz, H. (2020a, 15 de marzo). "Pese a medidas por coronavirus, realizan elecciones de presupuesto participativo", *El Universal*.
- Cruz, H. (2020b, s/día). "Acusan retrasos y fallas en tabletas en consulta ciudadana", *El Universal*.
- Dagnino, E. (1998). "Capítulo 2: Culture, Citizenship and Democracy", en S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar, *Cultures of Politics, Politics of Cultures*, Westview Press.
- Dalton, R. (2002). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York, Chatham House Publishers.
- Dalton, R.; Van Sickle, A. (2004). "Why people protest? The resource, structural, and cultural bases of protest", *Annual Meetings of the American Political Science Association*, Chicago.
- Damgaard M. (2015). "Corruption: Multiple margins and mediatized transgression", *Ephemera, theory y politics in organization*, 15, núm. 2, pp. 411-434.
- De Barros, F. (2011). "Las políticas de vivienda social del Estado como ejemplo de 'repertorio de acción clientelar' de las autoridades

- locales en Francia (1950-1970)”, *Desacatos*, CIESAS, núm. 36, pp. 49-64.
- De la Peña, G. (1990). “La cultura política en los sectores populares de Guadalajara”, *Nueva Antropología*, 11, núm. 38, pp. 83-107.
- De la Peña, G. (1996). “Testimonios biográficos, cultura popular y cultura política. Reflexiones metodológicas”, en E. Krotz (coord.) *El estudio de la cultura política en México*, CNCA-CIESAS, pp. 389-414.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London, Sage Publications.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford, Oxford University Press.
- Dunleavy, P. (2010). “Rethinking dominant party systems”, en M. Bogaars y F. Boucek, (eds.), *Dominant Political Parties and Democracy: Concepts, Measures, Cases and Comparisons*, Routledge, pp. 23-44.
- Durand, V. (1998). *La cultura política de los alumnos de la UNAM*. México, UNAM-Porrúa.
- Ejersbo, N.; Svava, J. (2012). “Bureaucracy and Democracy in local government”, en P. John, K. Mossberger y S. E. Clarke (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, pp. 1-20.
- Emmerich, G. (2005). “Introducción”, en G. Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México (1376-2005)*, Instituto Electoral del Distrito Federal-Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 15-26.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico”, *Andamios*, núm. 1, pp. 9-50.
- Fagen, R.; Tuhoy, W. (1972). *Politics and Privilege in a Mexican City*. California, Stanford University Press.

- Flores, E. (2021, 8 de abril). “Los viejos problemas de la CdMx regresan a la pantalla, como si fuera de estreno”, *Sin embargo*.
- Foucault, M. (1991). “Governmentality”, en G. Burchell, C. Gordon y P. Miller, *The Foucault effect: studies in Governmentality*, University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1982). “The Subject and Power”, en H. Dreyfus y P. Rabinow, *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago Press, pp. 208-226.
- Fraser, N. (2000). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, *New Left Review*, núm. 0, pp. 126-155.
- Friedman, J. (1977). “Tribus, estados y transformaciones”, en M. Bloch (ed.) *Análisis marxistas y Antropología Social*, Anagrama, pp. 191-239.
- Frutos, M. (2002). *La participación del movimiento urbano popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal (1986-1997)* [tesis de maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio institucional Conocimiento Abierto FLACSO.
- Fung, A. (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- García, J. (2018. 14 de enero). “¿Quién es Toledo, el perredista que junta denuncias y que, por años, ha dominado en Coyoacán?”, *Sin Embargo*.
- Geertz, C. (1973). *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Gerring, J. (2008). “Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques”, en J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier, *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford University Press, pp. 645-684.
- Giarraca, N.; Teubal M. (coords.) (2013). *Actividades extractivas en expansión ¿Reprimerización de la economía argentina?* Buenos Aires, Antropofagia.

- Gil da Costa Júnior, A. (2014). “La Burocracia y el Patrimonialismo: un conflicto cultural en la administración pública brasileña”, *Observatorio de la Economía Latinoamericana. Grupo Eumed.net*, núm. 193.
- Giménez, G. (2000). “Materiales para una teoría de las identidades sociales”, en J. Valenzuela (coord.), *Decadencia y auge de las identidades*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, pp. 45-78.
- Gluckman, M. (1963). *Order and Rebellion in Tribal Africa*. New York, Cohen and West, Free Press of Glencoe.
- Golbert, L. (2010). *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Goldstone, J. (2003). “Introduction: Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics”, en J. Goldstone (coord.), *States, Parties and Social Movements*, Cambridge University Press.
- Gómez-Tagle, S. (2000). “Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal”, en S. Gómez-Tagle y M. E. Valdés (eds.), *La Geografía del poder y las elecciones en México*, Plaza y Valdés.
- González, R. (2019a, 20 de febrero). “Habitantes de la demarcación demandan auditar instalaciones”, *La Jornada*, 29.
- González, R. (2019b, 31 de marzo). “Dos funcionarios de Coyoacán se disputaron dinero de baños públicos”, *La Jornada*, 23.
- González, R. (2019c, 30 de junio). “Coyoacán: lejos del esplendor de barrio, es zona de bares y antros”, *La Jornada*, 27.
- González, R. (2018a, 10 de febrero). “Crean delegados clientela política en Coyoacán con apoyos sociales”, *La Jornada*, 26.
- González, R. (2018b, 11 de febrero). “Negocios en Coyoacán se alinean con el PRD o son clausurados”, *La Jornada*, 25.
- González, R. (2015a, 22 de enero). “Puertas cerradas: fue la forma de gobernar de Mauricio Toledo”, *La Jornada*, 33.

- González, R. (2015b, 11 de diciembre). “Habitantes de los Pedregales exigen frenar la violación de los usos de suelo en Coyoacán”, *La Jornada*, 38.
- Goren, P. (2005). “Party identification and core political values”, *American Journal of Political Science*, 49, núm. 4, pp. 881-896.
- Greene, K. (2007). *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Guillén, D.; Monsiváis, A. (2017). *La legitimidad como desafío democrático*. México, Colegio de la Frontera Norte-Instituto Mora.
- Gupta, A.; Ferguson, J. (1997). *Anthropological Locations: Boundaries and Grounds of a Field Science*. California, University of California Press.
- Gutiérrez, R. (1996). “La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología”, en E. Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, pp. 42-68.
- Gutmann, M. C. (2009). *El romance de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Haber, P. (2009). “La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 71, núm. 2.
- Habermas, J. (1998). *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*. Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Haller, D.; Shore C. (eds.) (2005). *Corruption Anthropological Perspectives*. London, Pluto Press.
- Harbers, I. (2007). “Democratic Deepening in Third Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City”, *Political Studies*, Political Studies Association, 55, núm. 1, pp. 38-58.

- Harvey, D. (2005). “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, *Socialist register 2004*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 99-129.
- Hernández, S. (2019, 13 de agosto). “Congreso avala y gobierno promulga *fast track* Ley de Participación Ciudadana”, *La Jornada*, 29.
- Hernández, M. (2015, 20 de mayo). “Teme Morena violencia en Coyoacán”, *El Reforma*.
- Hernández, E. (2020, 14 de marzo). “TEPJF pospone consulta en 48 pueblos y comunidades”, *El Universal*.
- Hernández, S.; Bolaños, Á. (2019, 6 de agosto). “PRD acusa a Morena de buscar albazo con Ley de Participación Ciudadana”, *La Jornada*.
- Hicks, D. (2002). “The Promise(s) of Deliberative Democracy”, *Rhetoric and Public Affairs*, 5, núm. 2, pp. 223-260.
- Hilgers, T. (2008). “Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico’s PRD in Comparative Perspective”, *Latin American Politics and Society* 4, núm. 50, pp. 123-153.
- Hiskey, J.; Bowler, S. (2005). “Local context and democratization in Mexico”, *American Journal of Political Science*, 49, núm. 1, pp. 57-71.
- Holzner, C. A. (2007). “The poverty of democracy: Neoliberal reforms and political participation of the poor in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 49, núm. 2, pp. 87-122.
- Hurtado, E. (2013). *El trabajo político. Prácticas políticas e intermediación de demandas urbanas en colonias populares de Tlalpan, Ciudad de México* [tesis de Doctorado, El Colegio de México].
- IEDF (2014a). *Memoria del funcionamiento y gestión de los comités ciudadanos y consejos de pueblos 2010-2013*. IEDF.
- IEDF (2014b). *Primer informe de seguimiento de los comités ciudadanos y los consejos de pueblos 2013-2016*. IEDF.

- Inglehart, R. (1997). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1990). “El renacimiento de la cultura política”, en Partido Revolucionario Institucional, *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, PRI.
- Inglehart, R.; Welzel, C. (2003). “Political culture and Democracy: Analyzing cross-level linkages”, *Comparative Politics*, 36, núm. 1, pp. 61-79.
- Ionescu, L. (2011). “Mexico’s pervasive culture of corruption”. *Economics, Management & Financial Markets*, 6, núm. 2, pp. 182-187.
- Iucci, M. J. (2018). “Políticas sociales y redes políticas. La implementación de un programa de economía social en un municipio de Argentina”, *Espiral*, 25, núm. 72, pp. 123-147.
- Jávora, I.; Jancsics, D. (2016). “The role of power in organizational corruption: An empirical study”, *Administration and Society*, 48, núm. 5, pp. 527-558.
- Juárez, V. (2020a, 5 de marzo). “Frena TEPJF Copacos en pueblos”. *Reforma*.
- Juárez, V. (2020b, 6 de marzo). “Cancela IECM consulta en 48 pueblos”. *Reforma*.
- Juárez, V. (2019, 16 de noviembre). “Aprueban consulta de Presupuesto 20-21”. *Reforma*.
- Kardiner, A. (1945). *The Psychological Frontiers of Society*. New York, Columbia University Press.
- Kavanagh, D. (1985). *British Politics: Continuities and Changes*. Oxford, Oxford University Press.
- Kavanagh, D. (1983). *Political Science and Political Behaviour*. Boston, Allen & Unwin.

- Klesner, J. (2003). "Political attitudes, social capital, and political participation: The United States and Mexico compared", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, 19, núm. 1, pp. 29-63.
- Krotz, E. (1985). "Hacia la cuarta dimensión de la cultura política". *Iztapalapa*, UAM Iztapalapa, 6, núm. 12-13, pp. 121-127.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lawless, J.; Fox, R. (2001). "Political participation of the urban poor", *Social Problems*, 48, núm. 3, pp. 362-385.
- Lazzari, A. (1993). "Panoramas de la antropología política del clientelismo", *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 7, pp. 9-34.
- Lechner, N. (1987). "Presentación". *Cultura política y democratización*, Santiago de Chile. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ledeneva, A.; Bratu, R.; Köker, P. (2017). "Corruption studies for the twenty-first century: Paradigm shifts and innovative approaches", *The Slavonic and East European Review*, 95, núm. 1, pp. 1-20.
- León, A. (2019a, 7 de febrero). "Acumula asesor de Negrete dos denuncias", *El Reforma*.
- León, A. (2019b, 13 de febrero). "Revela Negrete extorsión del PRD", *El Reforma*.
- León, A. (2019c, 4 de marzo). "Van, otra vez, contra Toledo", *El Reforma*.
- León, A. (2019d, 7 de marzo). "Afilian en Coyoacán a puesteros al PRD", *El Reforma*.
- León, A. (2019e, 25 de julio). "Comienzan programas sociales en Coyoacán", *El Reforma*.
- León, A. (2018, 4 de junio). "Alista Coyoacán ahora reparto de kits médicos", *El Reforma*.

- Linton, R. (1945). *The Cultural Background of Personality*. New York, Appleton-Century-Crofts.
- Llanos R. (2015, 19 de enero). “Hay epidemia de obras en barrios y colonias de Coyoacán: vecinos”, *La Jornada*, 31.
- Loeza, S. (1989). *El llamado de las urnas*. México, Cal y Arena.
- Lomnitz, L.; Salazar, R.; Adler, I. (2004). *Simbolismo y ritual en la política mexicana*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Siglo XXI Editores.
- Lomnitz, L.; Melnick, A. (2000). *Chile's Political Culture and Parties: An Anthropological Explanation*. Notre Dame, University of Notre Dame.
- Lomnitz, L.; Lomnitz, C.; Adler, I. (1990). “El fondo de la forma: la campaña presidencial del PRI en México en 1988”, *Nueva Antropología*, 11, núm. 38, pp. 45-82.
- Luna, M. (2004, octubre). “Redes sociales”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66, pp. 59-75.
- Marcus, G. (2001). “Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal”, *Alteridades*, 11, núm. 22.
- Martínez, V. (2005). *Fisiones y fusiones, divorcios y reconciliaciones: La dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) 1989-2004*. México, Plaza y Valdés.
- Mauss, M. (2009 [1923]). *Ensayos sobre el don* (Bucci, J. trad.). Buenos Aires, Katz.
- Méndez E. (2019, 4 de febrero). “Persiste corrupción con el PRD en Coyoacán, se quejan vecinos”, *La Jornada*.
- Méndez G.; Llanos R. (2015, 29 de abril). “Acusa Batres a Toledo de usar golpeadores contra Morena”, *La Jornada*, 34.
- Montambeault, F. (2011). “Overcoming clientelism through local participatory institutions in México: What type of participation?”, *Latin American Politics and Society*, 53, núm. 1, primavera.

- Morales, L. (2015, 29 de mayo). “Arma oposición frente antiToledo”. *El Reforma*.
- Moya, E.; Paillama, D. (2017). “Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista”. *Revista de Sociología y Política*, 25, núm. 64, pp. 73-98.
- Murray, L. T. (2007). “Governmentality”, *Anthropologica*, Canadian Anthropology Society, 49, núm. 2, pp. 275-281.
- Muzellec, R. (1994). “Privatización y contractualización en la función pública”, *Documentación administrativa*, 1, núm. 239, pp. 125-142.
- Navarrete, S. (2021, 20 de abril). “El sistema Cutzamala llegó a un punto de crisis sin precedentes”, *Política expansión*.
- Nichter, S. (2008). “Vote buying or turnout buying? Machine politics and the secret ballot”, *American Political Science Review*, 102, pp. 19-31.
- Ortega, I. (2019a, 31 de julio). “Convocan demanda por consultas vecinales”, *Reforma*.
- Ortega, I. (2019b, 6 de agosto). “Acelera Morena Ley vecinal”, *Reforma*.
- Ortega, I. (2019c, 9 de agosto). “Discuten diputados Ley de Participación”, *Reforma*.
- Ortega, I. (2019d, 12 de agosto). “Proponen 100 cambios a Ley vecinal”, *Reforma*.
- Ortega, I. (2019e, 13 de agosto). “Cede Morena en Ley por presión ciudadana”, *Reforma*.
- Ortega, I.; Adam, S. (2019, 27 de marzo). “Proponen mantener consultas vecinales”, *Reforma*.
- Ortiz, V. (2017). “¿Clientelismo o representación política? El ‘programa’ de los mediadores políticos. Reflexiones desde Argentina”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62, núm. 229, pp. 263-296.

- Paley, J. (2002). "Toward an Anthropology of Democracy", *Annual Review of Anthropology*, 31, pp. 469-496.
- Paley, J. (2001). "The paradox of participation: Civil society and Democracy in Chile", *Polar*, 24, núm. 1, pp. 1-14.
- Pansters, G. W. (1997). *Citizens of the Pyramids: Essays on Mexican Political Culture*. Amsterdam, Thela Publishers.
- Parameshwar, D. (2002). "Toward new imaginaries", *Public Culture*, 14, núm. 1, pp. 1-19.
- Pérez, J. (2009, 4 de marzo). "Ratifica PRD unidad en Coyoacán", *El Reforma*.
- Peters, G. (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, El Colegio de México, 45, núm. 4, pp. 585-598.
- Pivron, A. (1999). "Anatomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-1997)", *Estudios sociológicos*, 17, núm. 49, pp. 239-272.
- Proceso (2016). "Vecinos protestan contra 'lucro' de zona histórica de Coyoacán" (2016, 17 de noviembre, en Portal de la *Revista Proceso*). Consultado en <https://www.proceso.com.mx/nacional/CDMX/2016/11/17/vecinos-protestan-contra-lucro-de-zona-historica-de-coyoacan-174016.html>
- Prozorov, S. (2004). "Three theses on 'governance' and the political". *Journal of International Relations & Development*, núm. 7, pp. 267-293.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Quintero, J. (2012, 8 de febrero). "Protestan habitantes de los pedregales de Coyoacán contra tienda Chedraui", *La Jornada*, 43.

- Quintero, J.; Servín, M. (2019, 8 de febrero). “Con el aval de la alcaldía, vuelve el ambulante al centro de Coyoacán”, *La Jornada*, 31.
- Quiróz, J. (2011, enero-marzo). “El clientelismo como incógnita: Antropólogos, sociólogos y politólogos”, *Desarrollo Económico*, 50, núm. 200, pp. 631-641.
- Racanello, K. (2017). “Índice de Desarrollo Social de la Ciudad de México”. *Evalúa-CDMX*. [https://evalua.CDMX.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sistema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS\\_CDMX\\_nov2017.pdf](https://evalua.CDMX.gob.mx/storage/app/media/Archivos/Seminario%202018%20sistema%20bienestar%20social/2.NuevoIDS_CDMX_nov2017.pdf)
- Ratheb S.; Ingram, H. (2002). “Rethinking policy analysis: Citizens, community and the restructuring of public services”, *The Good Society*, 11, núm. 1, pp. 55-60.
- Resico, M. F. (2015). “Neopatrimonialismo y patronazgo-clientelismo: una revisión temática de la literatura”, *Revista Cultura Económica*, 33, núm. 90.
- Reveles, F. (2008). *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika.
- Reveles, F. (2004). “Fundación e institucionalización del PRD: liderazgos, fracciones y confrontaciones”, en F. Reveles (coord.), *Partido de la Revolución Democrática: los signos de la institucionalización*, Universidad Nacional Autónoma de México-Gernika, pp. 11-71.
- Rivera, R. (2013, 21 de abril). “Acusan de nuevo a Delegado”. *Reforma*.
- Robles, J. (2020, 14 de marzo). “Capitalinos decidirán gasto de 2 mil 800 mdp”. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/CDMX/capitalinos-decidiran-gasto-de-2-mil-800-mdp>
- Rodríguez, E. (2019). “Comportamiento electoral, programas sociales y redes clientelares durante el predominio perredista en la Ciudad de México”. En L. A. González (ed.), *Clientelismo y corrupción en Colombia y México*, Universidad del Norte, pp. 183-220.

- Romero, J.; Matamoros, S.; Campo, C. A. (2013). “Sobre el cambio organizacional. Una revisión bibliográfica”, *Innovar*, 23, núm. 50, pp. 35-52.
- Safa, P. (1999). “Ciudadanía cultural y las organizaciones vecinales en la Ciudad de México”, en F. Carrión y D. Wollrad (comp.), *La ciudad, escenario de comunicación*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 179-199.
- Salles, V. (2000). “Las familias, las culturas, las identidades (notas de trabajo para motivar una discusión)”, en J. Valenzuela (coord.) *Decadencia y auge de las identidades*, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, pp. 249-288.
- Sánchez-Mejorada, C. (1997). “Reflexionando sobre la sociedad civil”, en R. Coulomb y E. Dohau (coords.) *Dinámicas urbanas y procesos sociopolíticos*, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sandoval, I. (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, 78, núm. 1, pp. 119-152.
- Sartori, G. (2005 [1976]). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2003). “The reposition of citizenship: Emergent subject and spaces for politics”, *The New Centennial Review*, 3, núm. 2, pp. 41-66.
- Schedler, A. (2004). “‘El voto es nuestro’: Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66, pp. 57-97.
- Servín, M. (2020, 15 de marzo). “Suspenden votación comunitaria en casilla de la Zona Rosa por violencia”, *La Jornada*.
- Servín, M. (2019, 22 de julio). “Falta de ley frena al IECM emitir convocatorias para consultas”, *La Jornada*, 31.
- Servín, M.; Gómez, L. (2020, 16 de marzo). “Plagada de anomalías, elección de comisiones de participación”. *La Jornada*.

- Shore, C. (2010, enero-junio). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la ‘formulación’ de las políticas”, *Antípoda*, núm. 10, pp. 21-49.
- Stokes, S. (2007). “Political Clientelism”, en C. Boix y S. Stokes (eds.), *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, pp. 604-627.
- Stokes, S. (2005). “Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina”, *American Political Science Review*, 99, núm. 3, pp. 315-325.
- Suárez, G. (2019, 27 de febrero). “Contraloría suspende a dos funcionarios de Coyoacán tras denuncia de extorsión”, *El Universal*.
- Suárez, G. (3 de febrero de 2019). “Funcionarios en Coyoacán protagonizan discusión en feria artesanal”, *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/CDMX/funcionarios-en-coyoacan-protagonizan-discusion-en-feria-artesanal>
- Sztompka, P. (1991). *Society in Action: The Theory of Social Becoming*, Chicago, University of Chicago Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Network in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2012). “Uncertainty, political clientelism and voter turnout in latin america: Why parties conduct rallies in Argentina”, *Comparative Politics*, 45, núm. 16.
- Tarrés, M. L. (1990). “Participación social y política de las clases medias”, *México en el umbral del milenio*, El Colegio de México.
- Taylor, C. (2002). “Modern social imaginaries”, *Public Culture*, 14, núm. 1, pp. 91-124.
- Tejera, H.; Castañeda D. (2017). “Estructura política, redes político-clientelares y oscilaciones electorales en la Ciudad de México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25, núm. 50, pp. 227-246.

- Tejera, H.; Rodríguez, E. (2015). “Las paradojas de la democracia: partido dominante, gobierno y redes políticas en la Ciudad de México”, *Estudios Sociológicos*, 33, núm. 98, pp. 375-408.
- Tejera, H.; Rodríguez, E. (2014). “Las estructuras organizacionales de la participación ciudadana”, en D. Caldera, H. Rodríguez y D. Herrera (coords.), *La respuesta organizacional en busca de una sociedad más incluyente. Nuevos Avatares*, Fontarama-Universidad de Guanajuato.
- Tejera, H.; Rodríguez, E. (2013). “Imaginarios legislativos, redes de poder y límites de la participación ciudadana: el caso de los comités ciudadanos en la Ciudad de México”, en R. Alacio (coord.), *Crónica de una elección. El caso de los comités ciudadanos en el Distrito Federal*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México-Tirant lo Blanch.
- Teubal, M.; Palmisano T. (2013). “Procesos rentísticos y extractivismo en América Latina”, en N. Giarranca y M. Teubal, *Actividades extractivas en expansión*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-Antropofagia.
- Topf, R. (1990). “Political change and political culture in Britain: 1959-87”, en J. Gibbins (ed.), *Contemporary Political Culture*, Sage Publications.
- Torsello, D. (2011). “The ethnography of corruption: research themes in political anthropology”, *QoG working paper series, The QoG Institute Quality of Government*, University of Gothenburg, 2, pp. 1-24.
- Varela, R. (1996). “Cultura política”, en H. Tejera (coord.), *Antropología política: enfoques contemporáneos*, Instituto Nacional de Antropología e Historia-Plaza y Valdés.
- Velasco, S.; Sarabia, D. (2019, 11 de agosto). “Ven con desconfianza nueva ley ciudadana”, *Reforma*.
- Villaseñor, E. (2021, 5 de febrero). “Elecciones 2021 en México, ante sus múltiples crisis”, *Animal Político*.

- Vivero, I. (2008). *Desafiando al sistema la izquierda política en México: evolución organizativa, ideológica y electoral del Partido de la Revolución Democrática (1989-2005)*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa.
- Wa-Muiu, M. (2010). "Colonial and postcolonial state and development in Africa", *Social Research*, 77, núm. 4, pp. 1311-1338.
- Welsh, S. (s/f.). "Deliberative democracy and the rhetorical production of political culture", *Rhetoric & Public Affairs*, 5, núm. 4, pp. 679-707.
- Wiarda, H. (2009, julio). "The political sociology of a concept: Corporativism and the 'distinct traditions'". *The Americas*, 66, núm. 1.
- Winocur, R.; Ubaldi, N. (1997). "Cultura política y elecciones en México: entre miedos y paradojas", en R. Winocur (comp.) *Culturas políticas a fin de siglo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Juan Pablos, pp. 200-220.
- Zarembeg, G. (2011). ¿Corporativismo informal?, *Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México, Distrito Federal 2000-2005*. México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ziccardi, A. (2000). "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas", en A. Ziccardi, *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13-37.
- Zinn, D. L. (2005). "Afterword-anthropology and corruption: The state of the art", en D. Haller y C. (ed.), *Shore Corruption. Anthropological Perspectives*, Pluto Press, pp. 229-242.



*Antropología de los gobiernos locales  
y los procesos políticos en la Ciudad de México,*  
editado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
fue impreso en offset, sobre papel bond ahuesado de 75 g para  
interiores y cartulina sulfatada de 240 g para forros, en los  
talleres de Acabados Gráficos, ubicados en Av. Lomas Verdes  
58-5B, Santa Cruz Acatlán, 53150 Naucalpan, Estado de  
México, el 15 de julio de 2023.

Para su composición tipográfica se utilizó la fuente  
Times New Roman en 12/15 puntos.

El tiro consta de 750 ejemplares.

Corrección del original y cuidado de la edición:

Javier Sanvicente Añorve.

Departamento de Publicaciones, FCPyS, UNAM.



