

**La racionalización de la administración financiera  
del servicio de agua potable y el Movimiento Antorchista  
en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México**  
*The rationalization of the financial management of  
the service of drinking water and the Movimiento antorchista  
in the municipality of Chimalhuacan, State of Mexico*

*Brenda Nayeli Valverde Buendía\**  
*Joel Mendoza Ruiz\*\**

**Resumen**

Este artículo destaca las inconsistencias entre el desempeño político-ideológico del Movimiento Antorchista Nacional y la racionalidad administrativa de los gobiernos derivados, tomando como estudio de caso la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México. El texto aporta soluciones desde la perspectiva de las teorías profundas y mediante el mesoanálisis de políticas públicas. No obstante, quedó pendiente definir la factibilidad de las propuestas por la opacidad de los actores.

**Palabras clave:** Administración financiera, agua potable, mesoanálisis de políticas públicas, Chimalhuacán, Estado de México, Movimiento Antorchista Nacional.

**Abstract**

This article highlights the inconsistencies between the politic-ideological development of the Movimiento Antorchista Nacional (National Antorchista Movement) and the administrative rationality of the derived governments, taking as a case study the financial management of the potable water service in Chimalhuacán, in the State of Mexico. The text contributes with solutions from the perspective of the deep theories and through the mesoanalysis of public policies. Never the less, defining the factibility of the proposals is still pending due to the opacity of the actors.

**Keywords:** Financial management, potable water, Mesoanalysis of public policies, Chimalhuacán State of Mexico, Movimiento Antorchista Nacional.

---

\* Brenda Nayeli Valverde Buendía es Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de México. Actualmente cursa la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en el CU UAEM Texcoco. Correo: valbrend\_12@hotmail.com.

\*\* Joel Mendoza Ruiz es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como profesor investigador de tiempo completo en el CU UAEM Texcoco. Correo: jmendoza66@gmail.com.

## Introducción

El Movimiento Antorchista Nacional ha desarrollado una fortaleza financiera como el elemento más importante en la implementación estratégica de su ideología política: la proyección de las masas populares como clase social dominante. Simpatizantes, militantes y funcionarios públicos de esa corriente política están obligados a contribuir con los gastos del movimiento, los últimos incluso los hacen aportando un alto porcentaje de su salario. Con los rendimientos se complementa la estructura financiera de proyectos ideológicamente capitalizables. La organización básica del Movimiento Antorchista Nacional se basa en el Pleno, un grupo de simpatizantes dirigido por un activista hacia su politización en la ideología Marxista-Leninista y su desempeño en actividades políticas. La organización maneja estímulos. Por el tiempo y los recursos que los integrantes dediquen a los fines de la organización, ellos pueden ascender de rango y obtener subsidios, incluso de insumos elementales como ropa; aunque también por indisciplina se les puede sancionar con descenso de rango y suspensión de subsidios. Si bien la máxima es *de cada uno, según su capacidad; a cada uno, según sus necesidades*, algunos activistas del Movimiento Antorchista Nacional (29 de septiembre de 2016) reconocen carencias de profundización ideológica.

En ese sentido, resulta por demás evidente que los gobiernos municipales emanados del Movimiento Antorchista Nacional no han logrado instrumentar su ideología en aspectos administrativos básicos. Como caso específico, las decisiones sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, son indefinidas desde el mesoanálisis de políticas públicas, así como desde el enfoque crítico de las teorías profundas. Desde el primero, sólo se abusa de la anticipación del conflicto. Desde el segundo, la aplicación ideológica de los diseñadores de políticas públicas es inconsistente. Para ambos casos, el manejo político de la autoridad es la *no decisión* o la decisión contingente.

Por lo anteriormente expuesto, este artículo pretende proyectar la racionalización de la toma de decisiones sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, mediante la prospección ideológica desde la perspectiva de las teorías profundas, así como de agendas controladas según la visión del mesoanálisis de políticas públicas, para superar las inconsistencias administrativas que originan la *no decisión* o la decisión contingente de la autoridad municipal. Además de la presente introducción, el texto se organiza en siete apartados más: 1. *Mesoanálisis vs. enfoques neomarxistas*

*y críticos. 2. La ideología del Movimiento Antorchista Nacional. 3. La planificación financiera del servicio de agua potable de Chimalhuacán, Estado de México. 4. La prospección de los ingresos. 5. La prospección de los egresos. 6. El ajuste ideológico y el racional para la toma de decisiones. 7. Conclusiones.*

### **Mesoanálisis vs. enfoques neomarxistas y críticos**

En el marco de las políticas públicas, mesoanálisis es el estudio de la manifestación de los problemas públicos en relación directa con el manejo político de la autoridad competente. El mesoanálisis caracteriza las conductas de los principales actores involucrados, así como, en su caso, el dominio gubernamental de la agenda respectiva. Los tópicos clásicos del mesoanálisis son:

1. Opinión pública y políticas públicas.
2. Teorías sobre el control de la agenda.
3. Tipologías de los asuntos de políticas públicas.

*Opinión pública y políticas públicas* no abordan la definición objetiva de un problema, sino las formas utilizadas para construir problemas públicos y así acceder a la agenda de gobierno. Esta última deberá entenderse como un debate público autorizado por la autoridad competente con miras a definir alternativas de solución y decidir sobre la aplicación de una de ellas. En ese sentido, los medios de comunicación y la mercadotecnia publicitaria son objetos de estudios (Parsons, 2007: 141-156).

*Teorías sobre el control de la agenda* se refieren al juego político que la autoridad propicia en aprovechamiento de la pluralidad de actores que tienen intereses en una política potencial. Para el caso, el meollo de la política se refiere a la anticipación gubernamental para contener presiones sociales, mientras que la expansión del conflicto considera la inclusión de nuevos actores a juicio de la autoridad para equilibrar las posiciones en determinado problema (Parsons, 2007: 156-162).

*Tipologías de los asuntos de políticas públicas* son temas recurrentes según las distintas áreas de políticas: distributivas, redistributiva y regulatorias. Se han hecho comunes la distribución de recursos y el control de actividades (Parsons, 2007: 162-165).

En contraste con el sentido racional del mesoanálisis, los enfoques neomarxistas y críticos rechazan la idea de que los problemas se definan y las agendas se

establezcan en una dimensión. Las vertientes desarrolladas bajo esa lógica son tres: a) teorías profundas, b) niveles vinculantes de análisis y c) el giro argumentativo.

Las *teorías profundas* aseveran que los procesos ideológicos y psicológicos operan en la sociedad como un todo, más no necesariamente en el nivel superficial de poder. Se trata de una dimensión invisible constituida como sistema de creencias, valores, supuestos e ideologías. Gramsci argumenta que el poder de la clase gobernante es más sutil que la dominación física de una clase sobre otra; más bien, es ejercer hegemonía sobre los procesos mentales de los sometidos. De ese modo, al dominar una visión del mundo sobre las otras visiones, la clase gobernante no tiene por qué preocuparse de controlar la agenda o definir los problemas. Clegg y Dunkerly aseveran que las organizaciones son instrumentos del control social, económico y político; no son cajas negras que participan en los procesos racionales de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

De manera general, la Escuela Crítica de Frankfurt sostiene que el poder real del capitalismo es influir en el sentido de realidad que tiene el individuo, siendo entonces la racionalidad de la agenda de políticas públicas un instrumento de dominación y control. Según Foucault, las instituciones disciplinarias son clave para entender las relaciones de poder en los múltiples niveles de la sociedad moderna, resultando apremiante el análisis de redes de la *microfísica del poder*. La expresión de la gubernamentalidad debe verse como desarrollo del conocimiento temático en la modalidad de control personal/político (Parsons, 2007: 176-179).

Los *niveles vinculantes de análisis* alinean la formulación de políticas públicas, la micro-toma de decisiones en las organizaciones y el macro sistema político. A diferencia de las *teorías profundas*, los *niveles vinculantes de análisis* sí consideran la formulación de políticas públicas como aspecto primario de la realidad y sólo *profundizan* en los componentes. Benzon analizó la *estructura profunda* y definió cómo algunos asuntos llegan al ámbito de la toma de decisiones y otros son excluidos. Las organizaciones vinculadas entre sí por la dependencia de recursos se deben analizar en tres niveles: estructura administrativa, estructura de intereses y reglas para la formación de estructuras. En ese contexto, el establecimiento de la agenda se opera por reglas profundas que determinan la exclusión de demandas, la limitación de opciones y el comportamiento de los diseñadores de políticas públicas (Parsons, 2007: 179-180).

*El giro argumentativo* se ocupa del lenguaje que le da forma al mundo valiéndose de fuentes muy diversas. Si se quiere entender un problema, habrá que analizar la forma en que se ha delineado su discurso. Si se quiere diseñar una política pública, se deberá cultivar la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos (Parsons, 2007: 181-182).

## La ideología del Movimiento Antorchista Nacional

Un acercamiento a las actividades formativas del Movimiento Antorchista Nacional muestra un adoctrinamiento por demás básico, dirigido sólo a crear identidad entre las personas y la organización política. Fuera de ello, es evidente la falta de profundización ideológica para dar origen a una verdadera cultura que influya en el funcionamiento objetivo de las instituciones gubernamentales derivadas. El Movimiento Antorchista Nacional suele difundir su doctrina básica mediante cinco temas: historia crítica del capitalismo, estructura, origen, funciones y objetivos del mismo movimiento. Los textos utilizados son *el ABC del comunismo*, así como *las conferencias campesinas y obreras*. Los activistas más avanzados asisten a otros plenos para adoctrinarse con lecturas como *La transformación del mono en hombre*, *El manifiesto comunista*, *La Ilíada* (de Homero) y *El capital*.

En ese sentido, la formación al interior del Movimiento Antorchista Nacional contiene dos bloques temáticos: uno teórico-práctico y otro de carácter orgánico. En el primer bloque se aborda el Leninismo como interpretación teórico-práctica del Marxismo desde el enfoque revolucionario. Se trata de organizar al proletariado para que asuma un papel histórico en fases:

1. Una lucha de clases que minimice las desigualdades mediante la socialización de los medios de producción.
2. La conformación de una sociedad comunista.

Por su parte, el segundo bloque plantea las bases orgánicas del movimiento:

- a) El objetivo de llevar los servicios públicos a las comunidades marginadas, desempeñándose como grupo de presión.
- b) El modelo de desarrollo económico y político de Tecamatlán, un municipio ubicado al sur del Estado de Puebla que en 2010 contaba con cinco mil cuatrocientos veinte habitantes.
- c) La estructura jerárquica y de toma de decisiones en los niveles municipal, estatal y nacional.
- d) Las obligaciones que tienen los integrantes del movimiento como la contribución económica, el acercamiento de nuevos integrantes y el acudir a actividades políticas.

En función de lo expuesto, es posible afirmar que el Movimiento Antorchista Nacional cuenta con un esquema formativo sesgado. Sus principales elementos le

orientan a constituirse como formación social pro-comunista y a desempeñarse como grupo de presión. Las funciones de gobierno no son tan apremiantes en el adoctrinamiento de la organización, se asumen con relativo simplismo y como asunto complementario respecto a los fines de la organización. En el modelo de desarrollo económico y político de Tecamatlán, el movimiento antorchista se propuso terminar con el acaparamiento agrícola mediante la implementación de diversas medidas a partir de 1978: una cooperativa que regulaba los precios de los productos básicos, una tortillería, una tienda de producción alimentaria, expendios de materiales de construcción y herramientas, difusión de periódicos y revistas, así como una bodega e instalaciones para la industrialización de cacahuete. En contraste, al ayuntamiento de la misma ideología sólo se le atribuyen obras públicas en rubros específicos (Meraz, 2007: 22-23). En el resto del país, las experiencias amplían el sesgo en detrimento del desempeño gubernamental antorchista. En varios estados, la lucha política del Movimiento Antorchista Nacional registra como logro la disputa por los gobiernos locales y el control de los presupuestos municipales. En otros sectores administrativos, los ayuntamientos antorchistas tienden a perder totalmente su presencia ante el protagonismo exclusivo de la organización. En materia agraria, ha construido liderazgos territoriales para la invasión de predios y la gestión de servicios públicos. En la educación básica ha llegado a controlar las plazas de maestros (Franco y Aguilar, 1993: 163).

La ideología y el modelo antorchista de desarrollo coinciden en privilegiar la organización tradicional del campo, lo que excluye la planificación tanto del desempeño operativo de las instituciones gubernamentales como de la transición pro-socialista en sociedades industriales. El movimiento que nos ocupa asume los tres elementos del populismo ruso:

1. Una estimación mística del campesinado.
2. El rechazo de la industrialización impulsando alternativamente un acceso al socialismo *desde el ordenamiento comunitario tradicional del campo*.
3. La profesión de un mesianismo nacionalista (Settembrini, 1988: 897).

En consecuencia, guarda antagonismo respecto a la disertación que en agosto de 1924 realizó Yevgueni Preobrazhenski, el padre de la planificación soviética, ante la Academia Comunista Rusa: legislar la acumulación socialista primitiva para expropiar los excedentes del campo y desarrollar con ellos la producción industrial centralizada (Bosch, 2011).

El enfoque del Movimiento Antorchista Nacional vincula directamente la lucha de clases con la conformación de una sociedad comunista, dejando de lado la fase ideológica intermedia: el establecimiento de un gobierno proletario que instrumente las premisas del socialismo como fase transitoria. Lo anterior resulta contradictorio en virtud del avance antorchista como gobierno de sociedades industriales, tales son los casos de los municipios mexiquenses de Chimalhuacán e Ixtapaluca. En tal sentido, el texto restante del presente apartado propone los contenidos avanzados que deben desarrollarse para la formación integral de los activistas del Movimiento Antorchista Nacional.

El carácter y las funciones de las normas y los planes en el período de transición pro-socialista deben reproducirse de los debates del Comandante Ernesto Guevara, el *Che*, sobre el caso cubano (1963-1964). En esa coyuntura se propuso instrumentar los conceptos de la teoría Marxista-Leninista en alternativas de política pública: educación, coerción social, normación, deber social, combinaciones de estímulos, emulación y trabajo voluntario. Como principal resultado debía desarrollarse conciencia en la construcción pro-socialista, la cual debía ser objeto de medición técnica (Martínez, 2003).

Un campo más especializado es la investigación en el marco de la sociología urbana, la cual ha interpretado el Marxismo para proyectar la complejidad social de las ciudades en tres líneas. En la primera, el tema de la organización social del espacio considera la investigación comparativa por tipos de formaciones sociales, el estudio del máximo posible de variables de cada elemento estructural y sus interrelaciones, así como el análisis estructural del espacio y del cambio espacial. En la segunda, los medios sociales urbanos son esquematizados mediante el análisis de las condiciones ecológicas que refuerzan o debilitan los sistemas de comportamiento de los diferentes grupos sociales, enmarcado en la dialéctica concentración-dispersión y centralidad-marginalidad. La tercera línea de investigación se constituye por el estudio de la política urbana, focalizada tanto en las intervenciones del sistema político como en la lucha de clases en torno a los problemas. Por su parte, los problemas metodológicos a resolver son los conceptos del materialismo histórico y otros nuevos, el tratamiento de las variables contextuales, así como la construcción de procesos históricos combinados con estadística (Castells, 1986: 275-278).

## La planificación financiera del servicio de agua potable de Chimalhuacán, Estado de México

Como se anticipó desde el apartado anterior, el Movimiento Antorchista Nacional no reproduce en los gobiernos urbano-municipales que encabeza, la construcción de la autonomía financiera para concretar en esa esfera su doctrina política. La implementación de la ideología antorchista es exclusiva del ámbito interno de su organización. El Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Chimalhuacán (ODAPAS Chimalhuacán) no cuenta con una *planificación transicional y centralizadora* que oriente estrategias y conciencias pro-socialistas. En contraparte, para la gestión hidráulica del municipio de Chimalhuacán no existe una opinión pública manifiesta, sólo hay presiones corporativas ante las cuales la autoridad se anticipa al conflicto mediante decisiones atropelladas, sin abonar a la prestación de un servicio racionalmente subsidiado.

Según una ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), el proceso anual de planificación ingresos vs egresos es complejo, incluso se ha hecho recurrente que la actualización de las tarifas sea una decisión apresurada del último día del año. Si bien la secuencia operativa siempre inicia con cierto orden, al final la ruptura entre las lógicas de ingresos y egresos se impone. Primero, se realiza una revisión normativa por parte de los responsables de la recaudación, centrada en el código financiero y en la *Ley de Agua para el Estado de México y Municipios*, con el fin de verificar si existen actualizaciones formales de tablas tarifarias. Segundo, se analiza información de los ingresos, como padrón de usuarios y captación vigente de ingresos tanto internos como externos, con el fin de valorar la factibilidad de aumentar la tarifa anual. Tercero, se examinan los egresos del ejercicio anterior para detectar el déficit recaudatorio y así poder realizar el presupuesto anual del organismo. Cuarto, se consensa entre el director general y los jefes de área incentivos y subsidios que se otorgarán, en contraste con la necesidad apremiante de adquirir tecnologías para mejorar la medición y el cobro de los consumos domiciliarios.

Esas decisiones siempre quedan en el limbo. La misma ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016) enumera varios esfuerzos trunco por mejorar el cobro del servicio de agua potable, entre ellos un levantamiento físico realizado en 2015. Como resultado, un cobro discriminado afecta a la población *no-antorchista*. En contraste, para agremiados del Movimiento Antorchista Nacional se manejan tarifas especiales, situación que afecta la estabilidad financiera del organismo. Se altera así la posible asignación de recursos para programas previamente estructurados, y por ende la obtención de unas finanzas sanas en

el organismo. Bajo esas circunstancias, se turna al final del año el Proyecto de Acuerdo al Consejo Administrativo para su aprobación y publicación.

Resulta entonces claro que en las finanzas de ODAPAS Chimalhuacán existen afectaciones del orden político. Se trata de un clientelismo cuya *dimensión normativa* está constituida por postulados Marxistas-Leninistas ambiguos que, institucionalmente, fundamentan el reconocimiento y la estima de los socios políticos. A la vez, la *dimensión racional* es el cálculo costo-beneficio de los mismos actores. La transición cotidiana entre ambas dimensiones pone en riesgo incesante las relaciones y orilla hacia una tipología clientelar específica:

El clientelismo forzado se refiere al grado de voluntad que caracteriza la relación clientelar. El clientelismo puede ser forzado por las precarias circunstancias de vida del cliente. El patrón, por falta de confianza, puede adicionar métodos de monitorear el comportamiento del cliente y de esa manera amenazarlo. Por otro lado, en una competencia entre varios patrones, los clientes pueden presionar y extorsionar al patrón (Schröter, 2010:148).

### **La prospección de los ingresos**

La revisión preliminar de los ingresos del ODAPAS Chimalhuacán, en relación con la población usuaria del servicio, permite encontrar con relativa facilidad las pautas políticas obligadas. Los ingresos propios constituyen la fuente más importante, pues según el Cuadro 1 representaron el 90.19%, promedio del total de percepciones durante el periodo 2012-2015. Dentro de esa clasificación, el cobro habitacional es, sin duda, la principal prioridad, pues según datos que aportó una ex funcionaria del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), el levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán arrojó que las tomas de uso doméstico representaban el 96.06% y las comerciales el restante 3.93%.

**CUADRO 1**  
**Comportamiento de los Ingresos 2012-2015 del ODAPAS Chimalhuacán según su fuente**

Año	2012		2013		2014		2015	
	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	%
Total de Ingresos	122 670 605.37	100	123 639 962.63	100	159 397 537.69	100	156 780 138.39	100
Ingresos propios	105 827 107.37	86.27	117 097 444.60	94.71	143 924 234.26	90.29	140 334 632.39	89.51
Apoyo del Ayuntamiento	2 800 000.00	2.28	3 500 000.00	2.83	4 509 348.09	2.83	12 970 000.00	8.27
Programas federales (PRODDER, PROME)	14 043 498.00	11.45	3 042 518.03	2.46	10 963 955.34	6.88	3 475 506.00	2.22

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

Las líneas de acción del cobro habitacional deben privilegiar, en primer término, el empoderamiento financiero del ODAPAS Chimalhuacán y, posteriormente, la sistematización objetiva de los subsidios que se otorguen. La propuesta debe considerar lo siguiente:

*Primera línea de acción.* La ampliación del padrón de usuarios habitacionales en proporción aproximada del 214.90%, pues según el Instituto de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), el municipio de Chimalhuacán contaba en 2015 con 156 mil 155 viviendas con servicio de agua potable (Gobierno del Estado de México, 2016: 3). Sin embargo, según el levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán, el total de tomas de agua censadas era 72 mil 662.

*Segunda línea de acción.* Con base en las mismas cifras de la línea estratégica anterior, el combate franco a las tomas clandestinas, así como la medición efectiva de los consumos habitacionales a través de la colocación de medidores en todas las viviendas del municipio.

*Tercera línea de acción.* La erradicación de rezagos en el cobro del servicio habitacional mediante mecanismos que, de acuerdo al historial de cada caso, se basen en la conciliación o en la coerción. Los mecanismos extrajudiciales son comúnmente convenios de pago a más de un año del vencimiento del cobro de multas, actualizaciones y recargos. La alternativa procedimental es la restricción del servicio. Es importante señalar que de acuerdo al levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán, el rezago se estimó en el 62.43% de las tomas registradas. Los detalles por zona se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO 2**  
**Datos del levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán**

<i>Zonas</i>	<i>Pensionados</i>	<i>Comercios</i>	<i>Rezagados</i>	<i>Cumplidos</i>	<i>Totales</i>
Zona 1	435	23	1676	658	2357
Zona 2	2624	238	2018	983	3239
Zona 3	1401	369	2070	1866	4245
Zona 4	1406	250	4506	2756	7552
Zona 5	2983	430	6557	5043	12030
Zona 6	588	167	3494	1742	5406
Zona 7	2474	795	5749	4276	10820
Zona 8	1006	178	4052	2045	6275
Zona 9	4	160	3115	1112	4387
Zona 10	58	18	415	180	613
Zona 11	281	32	2515	867	3414
Zona 12	513	176	3487	1092	4755
Zona 13	587	24	5708	1879	7611
Totales	14360	2860	45363	24439	72662

Fuente: Elaboración propia con datos del levantamiento físico realizado en 2015 por el ODAPAS Chimalhuacán.

*Cuarta línea de acción.* La racionalización de los subsidios habitacionales mediante la atención focalizada de ingresos familiares vulnerables. Se debe considerar que los descuentos del 50% sobre la tarifa anual del año corriente prescritos por ley, benefician a la población acreditada de la tercera edad, pensionada, madres solteras, discapacitados y viudas; que según el cuadro anterior son aproximadamente 14 mil 360 propietarios. Sin embargo, según ex funcionaria del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), existen también acuerdos extraordinarios para los agremiados del Movimiento Antorchista Nacional con subsidios hasta de un 50% en sus deudas. Para dimensionar la magnitud de los montos bonificados, según el Cuadro 3, sólo entre enero y agosto de 2016 se había bonificado una cantidad equivalente al 10.80% del total de ingresos del año 2015.

Una proyección arroja bonificaciones anuales promedio del 16.20% del total de ingresos. La solución puede iniciarse con una premisa contundente: sistematizar

un subsidio sumamente controlado para familias que acrediten ingresos vulnerables, constituyendo así un estímulo aplicable sólo en cuentas al corriente. No obstante, el perfil poblacional del municipio de Chimalhuacán permite apreciar las dimensiones reales del reto y cuestionan la sostenibilidad de cualquier subsidio. A manera de ejemplo, si se pretendiera subsidiar a los hogares con ingresos entre los 1 mil 826 y los 3 mil 645 20/100 pesos se estaría proyectando beneficiar al 45.38% de los usuarios: 35.87% y 9.51% respectivamente. Sobre ese primer escenario de beneficiarios habría que formular las bases para implementar la difícil tarea de localizarlos objetivamente y, por otro lado, planear la estrategia para controlar el conflicto previsto con los desplazados que formen parte del Movimiento Antorchista Nacional.

CUADRO 3  
Montos y usuarios bonificados entre enero y agosto del año 2016

<i>Concepto</i>	<i>Monto</i>	<i>Usuarios</i>
Bonificaciones	16 940 172.00	38 968

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

El cobro comercial e industrial constituye la segunda prioridad estratégica, pues como ya se mencionó representa el 3.93% del total de tomas. La propuesta prevé la especialización de una línea estratégica.

*Quinta línea de acción.* La ampliación del padrón de usuarios comerciales e industriales y la erradicación de sus rezagos, bajo rigurosa medición de consumos y sin posibilidad alguna de subsidios. Sobre el primer rubro, el reto debe considerar metas del 942.30%, pues según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en 2015 existían 26 mil 950 comercios en el municipio, de los cuales ODAPAS Chimalhuacán contaba con un registro de 2 mil 860 cuentas. Se debe valorar el cobro en equipamientos que se presumen exentos de pago, como iglesias y escuelas. Por otra parte, según el Cuadro 4, únicamente el 21.50% de los usuarios comerciales e industriales son cumplidos, lo que significa un rezago permanente del 78.50% de las cuentas.

**CUADRO 4**  
**Recaudación de usuarios comerciales cumplidos**

<i>Año</i>	<i>Recaudación en pesos</i>	<i>Número de cuentas</i>
2014	4 927 309.26	601
2015	5 428 291.87	628
2016 AGOT	3 651 259.32	475

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema SIME y del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

La referencia de los ingresos propios respecto a rubros específicos de gasto, a manera de orientación hacia la autonomía financiera, se proyecta como la tercera prioridad estratégica, basada en la especialización de una línea única.

*Sexta línea de acción.* Referenciar la eficiencia de los ingresos propios respecto a rubros específicos de gasto. Por ejemplo, el ayuntamiento de León, Guanajuato, consideró en la primera década del nuevo milenio que el rendimiento de sus ingresos propios permitía financiar casi la totalidad del gasto corriente: el 91% (Cabrero, 2005: 207). En el caso de ODAPAS Chimalhuacán, comparando las cifras de los cuadros 1 y 5, las tendencias van en contrasentido. En 2012, los ingresos propios representaron el 125.84% del gasto corriente; sin embargo, en los años subsecuentes la relación porcentual pasó a ser insuficiente: 85.43% en 2013, 92.84% en 2014 y 86.14% en 2015.

Las transferencias, el 9.80% anual promedio de los ingresos durante el periodo 2012-2015, constituyen la cuarta prioridad estratégica por su relativa constancia en cuatro rubros, dos de inversión en infraestructura y dos de gasto administrativo:

1. El Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal del Ramo 33 (FISM).
2. El Programa para la Devolución de Derechos (PRODDER).
3. El Programa para el Mejoramiento y Eficiencia (PROME).
4. Las transferencias del mismo Ayuntamiento de Chimalhuacán. Al respecto, se propone una línea estratégica puntual.

*Séptima línea de acción.* Gestionar programas de apoyo a organismos operadores de agua potable que ODAPAS Chimalhuacán no es acreedor debido al desconocimiento por parte de los funcionarios, así como aprovechar al máximo los programas que ya se operan.

## La prospección de los egresos

En el análisis de los egresos del ODAPAS Chimalhuacán, el gasto corriente son una serie de conceptos en aumento continuo y atípico. Según una ex funcionaria de ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016), la explicación es que no se respeta la planeación del presupuesto anual. En contraste, el gasto de inversión tiene como constante el subejercicio. Por su parte, la deuda del ODAPAS Chimalhuacán es moderada y manejable todavía. Las tendencias señaladas pueden constatar en los siguientes cuadros:

**CUADRO 5**  
Conceptos del gasto corriente ejercido por el ODAPAS Chimalhuacán durante el periodo 2012-2015

Conceptos	Año 2012	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Diferencia 2012-2013	Diferencia 2013-2014	Diferencia 2014-2015
Servicios Personales	47 834 140.00	55 807 858.81	66 372 429.89	68 813 399.56	-7 973 718.81	-10 564 571.08	-2 440 969.67
Materiales y Suministros	12 280 000.00	21 447 637.91	31 942 258.85	31 283 046.38	-9 167 637.91	-10 494 620.94	659 212.47
Servicios Generales	13 500 000.00	39 297 219.60	38 925 894.45	41 304 470.12	-25 797 219.60	371 325.15	-2 378 575.67
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	7 984 660.00	16 331 458.10	16 227 657.30	18 387 922.82	-8 346 798.10	103 800.80	-2 160 265.52
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	2 500 000.00	4 191 973.81	1 553 089.25	3 131 703.46	-1 691 973.81	2 638 884.56	-1 578 614.21
Totales	84 098 800.00	137 076 148.23	155 021 329.74	162 920 542.34	-52 977 348.23	-17 945 181.51	-7 899 212.60

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

**CUADRO 6**  
**Conceptos de inversión pública ejercida por el ODAPAS Chimalhuacán durante el periodo 2012-2016**

<i>Conceptos</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Ejercido</i>	<i>Diferencia autorizado</i>	<i>Diferencia ejercido</i>
Inversión Pública 2010	10 000 000.00	5 305 792.57		
Inversión Pública 2011	25 390 192.00	21 254 915.64	15 390 192.00	15 949 123.07
Inversión Pública 2012	25 500 000.00	21 531 054.00	109 808.00	276 138.36
Inversión Pública 2013	24 358 955.00	11 471 600.69	-1 141 045.00	-10 059 453.31
Inversión Pública 2014	25 045 000.00	4 029 176.56	686 045.00	-7 442 424.13
Inversión Pública 2015	21 738 916.00	11 322 902.96	-3 306 084.00	7 293 726.40
Totales	132 033 063.00	74 915 442.42	11 738 916.00	6 017 110.39

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Contable del ODAPAS Chimalhuacán (28 de noviembre de 2016).

**CUADRO 7**  
**Nuevos proyectos considerados para su realización durante el año 2015**

<i>Tema de desarrollo y/o subtema</i>	<i>Programas de la estructura programática</i>	<i>Descripción de la línea de acción</i>	<i>Unidad de medida</i>	<i>Cantidad anual</i>
Servicios Públicos	Agua Potable	Planeación y desarrollo de la infraestructura de agua potable.	Proyectos	24
		Construcción, operación y mantenimiento de los servicios de agua potable.	Obra	24
		Control y supervisión de obras públicas de agua potable.	Obra	24
Servicios Públicos	Drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas	Planeación y desarrollo de la infraestructura de drenaje y alcantarillado.	Proyectos	14
		Construcción, operación y mantenimiento de los servicios de drenaje y alcantarillado.	Obra	14
		Control y supervisión de obras públicas de drenaje y alcantarillado.	Obra	14

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Trabajo 2015 de ODAPAS Chimalhuacán

**Cuadro 8**  
**Deuda del ODAPAS Chimalhuacán para el año 2015**

CAEM	66 010 000.70
CFE	17 648 000.40
ISSEMYN	70 648 000.40
Proveedores	8 828 165.12
Total	163 134 166.62

Fuente: Elaboración propia con información del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

La línea de acción respectiva es también evidente:

*Octava línea de acción.* Desarrollar pautas rigurosas de planificación y control de los egresos del ODAPAS Chimalhuacán bajo principios de austeridad, eficiencia y sostenibilidad.

### **El ajuste ideológico y el racional para la toma de decisiones**

Para el caso abordado en el presente artículo, se hace necesario el ajuste ideológico para la toma de decisiones bajo tres premisas.

*Premisa A.* Profundizar el proceso ideológico del individuo antorchista de Chimalhuacán, como un todo, que incluya ahora el funcionamiento objetivo de las instituciones gubernamentales conquistadas. El fin es que la aplicación ideológica domine las relaciones entre sociedades y gobiernos correligionarios, para obviar las presiones intra-antorchistas ante la consigna de moderar una lucha perversa en ese sentido. Se crearían así autorregulaciones a manera de poder oculto y sutil. El esquema formativo básico sería el siguiente:

**CUADRO 9**  
**Propuesta de bloques temáticos formativos para el individuo antorchista de Chimalhuacán**

La organización del proletariado.	Las bases orgánicas del Movimiento Antorchista Nacional.
Divulgar nuevas perspectivas de luchas de clases que garanticen el derecho a la ciudad en paralelo a la sostenibilidad de los satisfactores urbanos.	Diversificar la gestión de los servicios públicos para las comunidades marginadas, de manera que existan desempeños alternativos al de grupo de presión: luchas en diversos contextos, sentidos e intensidades.
Instrumentar la transición pro-socialista partiendo invariablemente de la etapa del fortalecimiento financiero de los servicios públicos, a la que deben corresponder conciencias individuales medibles.	Modelar distintas tipologías urbanas y rurales del desarrollo municipal antorchista, superando la actual exclusividad de Tecamatlán, Puebla.
Consolidar incrementalmente la justicia social factible bajo combinaciones de estímulos muy puntuales.	Precisar a detalle las obligaciones y derechos que se tienen como antorchista, como ciudadano y como militante político, evadiendo así la confusión corporativa de antaño.

Fuente: Elaboración propia.

*Premisa B.* Privilegiar la planificación y el control aplicados tanto al desempeño de ODAPAS Chimalhuacán como a la transición pro-socialista de la sociedad atendida. Los aspectos a considerar se muestran en el Cuadro 10.

**CUADRO 10**  
**Propuesta de aspectos a planificar y controlar de ODAPAS Chimalhuacán y su relación con la sociedad que atiende**

<i>Desempeño administrativo interno</i>	<i>Desempeño de la sociedad atendida</i>
A. Ampliación del padrón de usuarios habitacionales. B. Combate a las tomas clandestinas habitacionales. C. Erradicación de rezagos del cobro habitacional. D. Racionalización de subsidios corporativos. E. Ampliación del padrón de usuarios y erradicación de rezagos del cobro industrial y comercial. F. Proyección de la eficiencia de los ingresos propios con referencia a rubros de gasto. G. Gestión de nuevos programas de financiamiento. H. Desarrollo de pautas rigurosas de aprovisionamiento y control del gasto.	I. Formación en función de la premisa A. II. Deber social antes que la exigencia irracional de derechos. III. Coerción para obligar la participación en el desarrollo del servicio de agua potable. IV. Reglamentación del servicio de agua potable en función de los tres incisos anteriores. V. Emulación de modelos orientada a la superación de ellos. VI. Trabajo voluntario como alternativa común de participación.

Fuente: Elaboración propia.

*Premisa C.* Ajustar constantemente las relaciones sociedad-gobierno mediante la aplicación de propuestas derivadas de la investigación en materia de sociología urbana. La investigación aludida puede ejecutarse por las mismas instituciones académicas con las que cuenta el Movimiento Antorchista Nacional, tal es el caso del Centro Universitario Tlacaélel, con sedes en Chimalhuacán e Ixtapaluca. El contenido a cubrir se muestra en el siguiente cuadro:

**CUADRO 11**  
**Propuesta de contenido de la investigación en materia de sociología urbana para ajustar constantemente las relaciones entre ODAPAS Chimalhuacán y la sociedad que atiende**

<i>Rubros</i>	<i>Descripción</i>
Sociedad y territorio.	Inventariar las formaciones sociales de Chimalhuacán y sus aptitudes o limitaciones para alcanzar cambios del espacio urbano.
Condiciones ecológicas.	Medir las fortalezas o debilidades de los comportamientos subjetivos en función de la jerarquía territorial urbana.
Política urbana.	Evaluar los resultados en la transición del énfasis desde la intervención centralista hacia la lucha de clases en torno a los problemas públicos.
Metodologías.	Registrar objetivamente las variables de los usuarios y sus construcciones históricas.

Fuente: Elaboración propia.

La investigación en materia de sociología urbana debe partir del inventario de activistas del mismo Movimiento Antorchista Nacional: aproximadamente 135 líderes organizados territorialmente. Cabe señalar que el mismo partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuenta con casi 90 organizaciones *no antorchistas* que desarrollan sus actividades en el municipio de Chimalhuacán, constituyendo una competencia doméstica. Existen también en el municipio de Chimalhuacán asociaciones civiles como Cáritas, Lazos y un Club Rotario. Las autoridades municipales auxiliares se integran por consejos de participación ciudadana y delegados municipales; otros grupos auspiciados por el gobierno local son los artesanos y talladores de piedra. La iglesia católica cuenta con las célebres mayordomías. Dos iglesias más con presencia importante en el municipio son los cristianos y los testigos de Jehová (García, 2013: 40-48).

Por su parte, la estructura del espacio urbano es la siguiente:

- a) La cabecera municipal abarca 662 hectáreas y diez barrios, algunos de los cuales se desarrollaron desde la época prehispánica en la orilla del lago de Texcoco y la falda del Cerro de Chimalhuachi.
- b) La zona poniente integrada por 443 hectáreas, con 13 fraccionamientos que se desarrollaron de manera relativamente ordenada.
- c) La zona norte comprende mil 672 hectáreas y 36 localidades, la mayoría de ellas irregulares, desarrolladas recientemente sobre terrenos desecados del antiguo Lago de Texcoco, por lo que ocuparon suelos compresibles con alto contenido sódico, constituyendo además una tendencia inadecuada de crecimiento urbano.
- d) La zona alta del Cerro de Chimalhuachi extendida en 860 hectáreas y 18 asentamientos, de antigüedad y condiciones sociales similares a la zona anterior, a lo que se suma una traza urbana sumamente irregular y riesgos geológicos (GEM, 2003: 38-39).

En contraste con lo anterior, el ajuste racional para la toma de decisiones se prevé bajo dos premisas alternativas.

*Premisa alternativa I.* Generar una agenda controlada mediante la ampliación del conflicto en temas que regularmente generan opinión pública: la inversión pública y los subsidios. La ampliación del conflicto estaría basada en propuestas antagónicas de los mismos integrantes del Movimiento Antorchista Nacional. Es aquí donde aplicaría la propuesta *Gramsciana* de convocar a los intelectuales, o bien la gubernamentalidad de Foucault: desarrollo temático de conocimientos para el control personal/político.

*Premisa alternativa II.* Extraer del debate generado distribuciones sostenibles de inversión pública y de subsidios, su posterior desarrollo incremental, así como la ampliación de la agenda hacia temas relacionados.

## Conclusiones

ODAPAS Chimalhuacán, a diferencia de la organización política que gobierna el municipio, posee una administración financiera caracterizada por la *no decisión* o la decisión contingente, inconsistencias importantes entre ingresos y gastos, así como demandas constantes e insostenibles de subsidios por parte de sus mismos correligionarios.

Este texto desarrolla dos propuestas de solución en el marco del mesoanálisis de políticas públicas. Desde el enfoque de las teorías profundas:

- a) Ampliar el proceso ideológico de los antorchistas locales para influir en el funcionamiento objetivo de ODAPAS Chimalhuacán.
- b) Planificar y controlar simultáneamente el desempeño administrativo de ODAPAS Chimalhuacán, así como la transición pro-socialista de la sociedad usuaria.
- c) Ajustar incrementalmente las relaciones sociedad-gobierno mediante la aplicación de propuestas derivadas de la investigación en materia de sociología urbana.

Como contraparte, desde el enfoque racional:

I. Controlar la agenda mediante una ampliación del conflicto que involucre intelectuales de la misma ideología u oriente la gubernamentalidad.

II. Extraer soluciones del debate generado y ampliar posteriormente la agenda.

De manera preliminar, la primera de las propuestas parece ser la más viable por basarse en el contenido formativo de la organización política involucrada, el marxismo-leninismo, además de que la segunda es por demás simplista.

Se advierte que el presente análisis se proyectó desde sus inicios como crítica estrictamente académica, constructiva y propositiva. Los autores reconocen las bondades que algunos activistas del Movimiento Antorchista Nacional (24 de noviembre de 2016) suelen destacar:

1. Luchar contra la mala distribución de la inversión pública.
2. Educar a las masas.
3. Sensibilizar a sus activistas desde la cultura y el arte.

No obstante, la problemática planteada sobre la administración financiera del servicio de agua potable en el municipio de Chimalhuacán, Estado de México, es actualmente una realidad, y sólo los actores involucrados pueden definir la factibilidad de las propuestas planteadas por el presente artículo.

## Fuentes

- Bartra, Roger (1975), *Marxismo y sociedades antiguas*, Ciudad de México, Editorial Grijalbo.
- Bobbio, N. (1988), “Marxismo”, en N. Bobbio, *Diccionario de política*, tomo II, Ciudad de México, Editorial Siglo XXI.
- Bosch, V. (2011), “La polémica Bujarin, Trotsky y Preobrajensky”, en *IPS blog de debate. Instituto del Pensamiento Social Karl Marx*, <http://www.ips.org.ar/?p=4178> [21-11-2016].
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (1986), *Problemas de investigación de sociología urbana*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Franco, Fernando e Ignacio Aguilar (1993), *Los grupos de presión en México: Antorcha Campesina, un estudio de caso (1987-1999)*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- García, Oscar A. (2013), *Monografía político-administrativa del municipio de Chimalhuacán*, Texcoco, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Gobierno del Estado de México (GEM), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2003), *Plan municipal de desarrollo urbano de Chimalhuacán*, Chimalhuacán, Estado de México, GEM.
- Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 2016), *Estadística básica municipal Chimalhuacán*, en [http://igecem.edomex.gob.mx/estadistica\\_basica\\_municipal](http://igecem.edomex.gob.mx/estadistica_basica_municipal) [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010), *Sistema para la consulta de información censal 2010*, en <http://gaia.inegi.org.mx/scince2/viewer.html> [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Lenin, V. I. (1974), “Las tres fuentes y las tres partes integrantes del marxismo”, en Lenin, V. I., *Obras escogidas*, Moscú, URSS, Ediciones de Cultura Popular.
- Martínez, F. (2003), “El Che y el gran debate sobre la economía en Cuba”, en *Rebelión*, <http://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/030701che.htm> [consulta: 21 de noviembre, 2016].
- Meraz, Jalila (2007), *Antorcha Campesina. Una llama que ilumina el sendero hacia la igualdad social*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM, 2016), *Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública del organismo descentralizado operador de agua de Chimalhuacán 2015*, Toluca, Estado de México, OSFEM.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*, Ciudad de México, FLACSO México, Miño y Dávila Editores.
- Schröter, B. (2010), “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1), pp. 141-175.