



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y SOCIALES

“MODERNIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS
DE COBRO Y RECUPERACIÓN DE CARTERA
VENCIDA DEL ORGANISMO DE AGUA Y
SANEAMIENTO DE TOLUCA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

MARIA DEL ROCIO GASPAR VILCHIS

DIRECTOR:

DR. JUAN MIGUEL MORALES Y GÓMEZ

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

JUNIO 2015



ÍNDICE

Introducción	3
Capítulo 1: Marco Teórico de Modernización Administrativa	7
1.1. Fundamentos conceptuales relativos a la modernización	7
1.1.1. Modernidad	8
1.1.2. Lo moderno	11
1.1.3. Modernización	11
1.1.4. Nociones de administración pública	16
1.2. Concepto de Modernización Administrativa	19
1.3. Instrumentos de la Modernización Administrativa	22
1.3.1. Simplificación administrativa	22
1.3.2. Tecnologías de la Información y la Comunicación	29
Capítulo 2: El servicio público de agua potable en Toluca	40
2.1. El servicio público municipal	40
2.1.1. Características de los servicios públicos	42
2.1.2. Modalidades de prestación de los servicios públicos	43
2.1.3. Marco legal del servicio público: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales para el Municipio de Toluca, Estado de México.	47
2.2. Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca	53
2.2.1. Antecedentes	53
2.2.2. Perfil administrativo y operativo	59
2.2.3. Situación de los usuarios	62

Capítulo 3: Análisis y evaluación empírica de los procedimientos de Cobro y Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible ----- 66

3.1. Procedimientos operativos en atención a usuarios del OAyST ----- 66

3.2. Análisis de los procedimientos de Cobro y Recuperación de Cartera Vencida y/o exigible ----- 71

3.2.1. Proceso de Cobro ----- 71

3.2.2. Proceso de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible ----- 85

3.3. Perspectiva de los usuarios sobre los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible. ----- 92

Conclusiones y recomendaciones al Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca - 107

Referencias ----- 111

Anexos ----- 119

Anexo 1: Análisis de procesos de cobro ----- 120

Anexo 2: Procedimiento Operativo de Cobro ----- 121

Anexo 3: Formato de Atención a Usuarios (Arqueo de remesas) ----- 125

Anexo 4: Análisis de procesos de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible ----- 126

Anexo 5: Procedimiento Operativo de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible ----- 127

Anexo 6: Formato de Atención a Usuarios (Acuse de la bitácora de notificaciones) ----- 130

Anexo 7: Carta invitación ----- 131

Anexo 8: Aviso de limitación ----- 132

Anexo 9: Cuestionario ----- 133

INTRODUCCIÓN

El desarrollo analítico y descriptivo de la presente investigación, sienta sus bases sobre las aportaciones teóricas relativas a la modernización y su impacto en la administración pública, a través del uso de instrumentos de simplificación y Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La importancia de estudiar la modernización administrativa dentro del bagaje amplio de referencias teóricas existentes en el estudio de la administración pública, se debe a que implica un proceso de mejoramiento e innovación continua como curso de acción, permeable de los contextos y del flujo de elementos existentes en los ámbitos y espacios específicos de actuación pública, donde toda acción va en beneficio de la población sea como sea su distribución territorial.

Para modernizar un ente público-administrativo es necesaria la voluntad, la capacidad y el ámbito de transformación, a través de la utilización de recursos, la planeación y el apego formal a la normatividad, para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades y demandas de la población.

Ante las condiciones y demandas sociales se vuelve significativo el uso y aplicación de la simplificación administrativa, con relación al uso de las nuevas herramientas tecnológicas, para agilizar los trámites y procedimientos a realizar de forma interna y aquellos que involucren al usuario de forma externa; aprovechando de forma óptima los nuevos alcances que ofrece la tecnología del siglo XXI.

A raíz de ello la investigación que se aborda, y que se delimita temporalmente en los años 2013 y 2014, se titula “Modernización de los procedimientos de Cobro y Recuperación de Cartera Vencida del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca”, siendo los dos procedimientos de atención a usuarios más demandados y que ofrecen para la dependencia administrativa un contacto directo y constante con el usuario.

Su exposición se va apoyar de la siguiente hipótesis: Los procedimientos operativos en atención a usuarios: cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible, del Organismo

de Agua y Saneamiento de Toluca, carecen de elementos de simplificación y efectivo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, como instrumentos de modernización administrativa.

Hipótesis que para sustentarla es necesario hacer uso de una metodología de estudio de caso para el que se emplean técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación, con el fin de enriquecer el trabajo teórico y empírico bajo un estudio mixto, haciendo uso de la técnica de observación, entrevista y cuestionario; con el objetivo de identificar y analizar elementos de simplificación administrativa y Tecnologías de la Información y la Comunicación, en los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible, desde el punto de vista interno y externo; con el objeto de presentar recomendaciones o sugerencias, para facilitar el trabajo operativo y ofrecer un servicio efectivo a la población atendida.

Su cumplimiento y el soporte de la hipótesis, atiende a las respuestas generadas de las siguientes cuatro preguntas de investigación: ¿Qué elementos de simplificación administrativa y de Tecnologías de la Información y la Comunicación, como instrumentos de modernización administrativa, aplica el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, en los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida?; ¿Los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida, en su naturaleza resultan ser simples, uniformes y predictibles, tanto para los servidores públicos como para los usuarios?; ¿Las Tecnologías de la Información y la Comunicación utilizadas por el organismo de agua de Toluca, tienen un impacto efectivo en la aplicación de los procedimientos de cobro y recuperación de rezago, para hacerlos ágiles y sencillos?; y ante la carencia de elementos de simplificación administrativa y de Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procedimientos mencionados, ¿Qué acciones de mejora pueden ser implementadas?.

Preguntas que se responden en el presente trabajo dividido en tres capítulos; el primer capítulo que lleva por nombre “Marco teórico de Modernización Administrativa” muestra tácitamente la diferencia entre la modernidad, como una época de industrialización y avance tecnológico; lo moderno como lo reciente, actual y vigente en el tiempo; y la modernización que implica un mejoramiento constante; términos que aplicados a la administración pública, que tiene por objeto garantizar el bienestar y satisfacer las

demandas de la población, se convierten en el auxilio de la efectividad en el desarrollo de los procedimientos para la prestación de un servicio.

Es por ello que al ser adoptados por ésta, se encuentra el nombre de modernización administrativa discutida como el proceso de cambio, actualización e incorporación de nuevas formas de organización, instrumentos tecnológicos y físicos para alcanzar nuevos objetivos, generando un impacto interno para la dependencia que la adopte y uno social al público al que se le preste determinado servicio.

Derivado de esta modernización administrativa se encuentran presentes sus dos instrumentos de simplificación y Tecnologías de la Información y la Comunicación, el primero se argumenta en la reestructuración del orden de las estructuras y operaciones, a través de la reducción de trámites, la no duplicidad de funciones y el uso óptimo de los recursos disponibles. El segundo como aquellos que inyectan dinamismo a los procedimientos administrativos, diferenciando las Tecnologías de la Información y las Tecnologías de la Comunicación, que en su conjunto y aplicados a la administración pública, ahorran tareas en la recogida y transmisión de datos, agilizando procesos, reduciendo costos, además de que permiten mantener una comunicación constante con la población atendida, denominándosele a este ejercicio administración electrónica.

El segundo capítulo enuncia y detalla el concepto de servicio público como trabajo administrativo y operativo a cargo de los municipios; así como las características de las que se hacen valer, y las distintas modalidades de prestación, que para operarlos es necesario apearse a un marco legal; pero para efectos del presente análisis, solo se enmarca la normatividad federal, estatal y municipal para el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Todo ello, con el objeto de dar paso a mostrar los antecedentes del servicio público de agua en el municipio de Toluca a partir del siglo XVII hasta la actualidad, integrando la conformación del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca en 1980 como organismo descentralizado, refiriendo su perfil administrativo en lo tocante a su misión, visión, valores y estructura orgánica.

Culminando el apartado con la situación de los usuarios que reciben el servicio, de los que se encuentran al corriente y en rezago, con las diferentes categorías en las que se encuentran divididos para la asignación de la tarifa.

El tercer y último capítulo considerado como el eje fundamental de la investigación, presenta el trabajo analítico de los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible, con base en las aportaciones teóricas del primer y segundo capítulo; evaluando los puntos importantes y significantes de los instrumentos que se hacen valer de la simplificación y las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ello en su aplicación, operación y contacto con el usuario.

Por otra parte representa el trabajo empírico como resultado de la perspectiva de los usuarios sobre ambos procedimientos, personalizado a través de tablas y gráficas que miden la utilidad y el tipo de servicio ofrecido.

Con base en la revisión documental y la investigación empírica, se puntualizan recomendaciones y sugerencias para los procedimientos del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, puestos a disposición para ser tomados en cuenta y mejorar el servicio ofrecido de forma administrativa.

Con los tres capítulos y los anexos, indispensables para ampliar y aclarar algunos términos aludidos en cada procedimiento de atención a usuarios, se pretende dar cabal cumplimiento al objetivo y a la afirmación de la hipótesis señalada, para impulsar al ente administrativo encargado del servicio público de agua, a tomar medidas en *pro* de la efectividad de los procedimientos y en beneficio de sus usuarios.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

*“No se puede ser moderno sino dejando de ser tradicional;
No se puede mirar el futuro sino dejando de mirar el pasado;
No se puede ser universal sino dejando de ser diferente y particular”.*
Gilberto Giménez

El presente capítulo tiene como objetivo exponer un basamento teórico-conceptual de la modernización administrativa, para ello se toman cuatro puntos de referencia que son: La modernidad, lo moderno, la modernización y la administración pública. Definiciones y conceptos que implican un proceso de cambio y transformación por épocas y espacios geográficos distintos, donde se han desarrollado nuevos instrumentos,¹ que simplifican la vida del hombre.

Por último se conceptualiza a la modernización administrativa y a dos instrumentos que son significativos para su enfoque: simplificación administrativa y Tecnologías de la Información y la Comunicación, aterrizadas éstas a la administración electrónica.

1.1. Fundamentos conceptuales relativos a la modernización

La modernización administrativa deviene de un proceso evolutivo teórico y práctico a lo largo de diferentes etapas, épocas, tiempos y contextos sociales, anunciándose desde el siglo XV a través de una secularización del pensamiento, sobreponiéndose el uso de la razón y forjando el conocimiento científico, con la finalidad de alcanzar un proceso de cambio, progreso, transformación y renovación a partir de la incorporación de instrumentos innovadores en el presente de cada época, rompiendo con la tradición y con esquemas obsoletos.

Su concepción se logrará entender luego de esclarecer deductivamente su evolución, entendiendo primeramente a la modernidad como una época que se identificó con un proceso de industrialización, de avance tecnológico, urbanización y de advenimiento de sistemas políticos liberales. Posteriormente se abordará el concepto de lo moderno como

¹ Son los medios de acción que sirven a un individuo para cubrir una necesidad, y alcanzar un objetivo en específico.

aquello que representa lo reciente, actual y vigente en el tiempo activo de la sociedad, finalmente se retoma la modernización como aquello que implica un mejoramiento a través de la incorporación de instrumentos y mecanismos que conllevan a un cambio.

Los tres términos a los que se alude, serán de utilidad para dar pauta a la explicación de su relación con la administración pública y los beneficios que la modernización administrativa tiene para la sociedad.

1.1.1. Modernidad

Con relación a la concepción de la modernidad, ésta puede ser mejor comprendida si se retoman sus orígenes en el contexto europeo, donde florecen los acontecimientos humanísticos, culturales, científicos, tecnológicos y económico políticos.

En este sentido es conveniente, concebir a la modernidad como una etapa que adopta distintas concepciones en diferentes tiempos y lugares en función de la época, el espacio geográfico y la sociedad concreta a la que le da un impacto de transformación.

Ello debido, a que se presentaron en diferentes siglos y espacios, tres manifestaciones que la distinguen. La primera manifestación revelada, data de la época renacentista en Italia que marca una ruptura con la tradición de mil años de cultura medieval, reintroduciéndose la cultura griega y latina (Zeraoui, 2000, p. 10). Derivado esto de una renovación de la mentalidad y pensamiento del hombre, sobre la concepción del mismo y del mundo, abandonando una serie de principios dogmáticos dominados por el teocentrismo, significando un rompimiento con las cadenas de antaño para dar apertura a nuevos senderos de cambio, donde el hombre prueba separar lo terrenal de lo divino para lograr su independencia y libertad de pensamiento.

La segunda manifestación ocurre durante dos sucesos y épocas distintas, el primero se da en Francia con la llamada Ilustración o siglo de las luces en el siglo XVII D. C. en la que ocurre una transformación de la realidad enfocada al conocimiento racional; y el segundo con la Revolución Industrial del siglo XVIII que incorporó cambios en la esfera económica y política (Zeraoui, 2000, p. 10). Ambos manifestaron una transformación del conocimiento del hombre, a partir de la generación de nuevos principios dogmáticos,

referentes a las ciencias naturales y sociales con base en la razón y la praxis de los hechos, con lo que surgen múltiples innovaciones tecnológicas que suscitaron una sociedad industrializada con la idea de progreso en mente, centrado en los procesos de administración y operación técnico de las industrias.

Manifestación considerada como la más notable, debido al acrecentable número de inventos tecnológicos y literatura escrita de la época, proporcionando al hombre una visión amplia de la realidad.

La tercera manifestación abarcó el siglo XIX hasta el XX en el que la primacía de la economía, la lucha de las clases sociales y la vida del ser humano veían su apogeo (Zeraoui, 2000, p. 10). Ello lo explica Giménez (1995) a partir de la concepción de los clásicos de sociología, quienes refieren una conceptualización de la modernidad desde una postura ideológica en específico.

Para Tonnies (citado en Giménez, 1995, p. 37) “la modernidad comprendía el tránsito de lo simple a lo complejo, de la comunidad tradicional a la sociedad contractual”. Ello implica la pluralidad de dimensiones para comprender la realidad desde el conocimiento científico, surgiendo múltiples ideologías de pensamiento, que individualmente conjuntaban un interés público, abandonando la ideología teológica y el sentimiento compartido de solidaridad entre los individuos.

Comte (citado en Giménez, 1995, p. 37) “declaraba que la modernidad era pasar del mito a la ciencia”, entendido el mito como el cúmulo de creencias, vinculadas con una ideología o tendencia respecto a la teología, carentes de comprobación alguna, mientras que la ciencia comprendía la interpretación del mundo y la realidad humana con base en el estricto cumplimiento del método científico, con el fin de descubrir la realidad para obtener conocimientos organizados y aceptados para prever en un futuro.

Durkheim (citado en Giménez, 1995, p. 37) explicaba que “la modernidad era el camino de la solidaridad por semejanza a la solidaridad por interdependencia”. Es decir, el proceso de transición de la conciencia colectiva de la sociedad, constituida por un lazo de creencias y sentimientos durante la ejecución de una actividad, a una conciencia individual especializada donde el cumplimiento de un objetivo depende de todos.

Así mismo, Max Weber (citado en Giménez, 1995, p. 37) refería el “paso de la sociedad tradicional a la sociedad racional burocratizada”. Donde la primera se concentra en la religión como única ideología, y la segunda representa la configuración de la conducta y pensamiento del hombre, encaminado a una estructura institucional, organizada jerárquicamente y orientada al dominio de unos sobre otros en el ámbito privado.

Definiciones congruentes con el proceso de transición indicado en cada manifestación, ya que refleja el tránsito de un cúmulo de pensamientos fijos en una ideología o tendencia, a conocimientos comprobables especializados que forman una conducta del hombre determinada de acuerdo con las tareas a realizar.

Por lo tanto, la modernidad en cada época que ha sido representada, ha significado un rompimiento de fronteras a lo largo y ancho del mundo, traspasando continentes en distintos tiempos, con distintos enfoques cognitivos y bajo la aplicación de múltiples instrumentos de la ciencia y tecnología.

La modernidad es un término que adopta diversos sentidos con relación a un proceso de cambio, progreso, transformación, entre otros ya que marca una clara distinción entre lo pasado o tradicional con el presente, sostenido en el uso de la razón a partir de la adquisición de un conocimiento puesto en acción en la realización de tareas, que con base en la experiencia se construye una nueva realidad individual y colectiva, destacándose un cambio de lo pasado a lo actual y esto deviene de un proceso transformador que da por resultado una *cultura* diferente, definida ésta como:

“el significado común creado por un grupo de personas a través del tiempo. Se deriva de actividades puramente sociales y de la intensa interacción entre ellas. Dentro de todos los recursos tangibles (máquinas, terrenos, instalaciones) e intangibles (conocimientos, valores y competencias), la cultura emerge como un recurso fundamental” (Chiavenato, 2011, p. 49).

Ello implica la generación de nuevas formas de pensar, hacer y actuar de los individuos, a través de la interacción entre ellos, en espacios distintos y con diversos agentes como lo son: la familia, amigos, compañeros del trabajo, etc. que en consecuencia impulsa una evolución de la humanidad a partir de la producción de nuevos conocimientos y desde diferentes disciplinas.

1.1.2. Lo moderno

La concepción de lo moderno deviene de las ya citadas tres manifestaciones que distinguieron a la modernidad, como resultado de los procesos de innovación y cambio social, político, económico y cultural en espacios y tiempos determinados.

Etimológicamente moderno, proviene del latín “*modernus*” que apunta a lo reciente y a lo actual representando una “polaridad entre lo antiguo y lo presente, entre lo pasado y lo reciente, entre lo viejo o gastado y lo nuevo; implica también una contraposición a lo clásico y/o conservador, y una caracterización de costumbres sociales pasadas y actuales...” (Montes de Oca & Padilla, 2009, p. 35).

De esta manera, el término involucra una tesis de lo existente y vigente en el tiempo activo de la sociedad, con una antítesis de aquello que fuera remoto y primitivo, con el fin de lograr un mejoramiento social por un intervalo de tiempo determinado, durante una época específica.

Por su parte, el término se conceptualiza en el diccionario de la lengua española como “aquello que existe desde hace poco tiempo y que ha sucedido recientemente” (Raluy & Monterde, 2009, p. 490).

Por lo tanto, lo moderno evoca una realidad estática, fija en un espacio y época determinada que con el paso del tiempo se vuelve antigua, dejando de ser moderna. Sus efectos son en provecho del hombre con el fin de optimizar y perfeccionar sus responsabilidades.

1.1.3. Modernización

Los términos aludidos en los puntos 1.1.1. y 1.1.2. referentes a la modernidad y lo moderno hacen una distinción precisa sobre el cambio y transformación de un contexto, ya que la modernidad sigue un curso de acción continuo; mientras que lo moderno es estático es decir que sólo se produce por lapsos temporales convirtiéndose en reflejo de la modernización.

El hablar de cambios y transformación invoca a una confusión conceptual entre modernización y desarrollo, pero son dos términos que se distinguen por el espacio de

tiempo en que son llevados a cabo, para ello Morlino (1985, pp. 28-29) hace una distinción puntual sobre ambas definiciones indicando que “el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos periodos históricos, mientras que la modernización debe circunscribirse a los cambios iniciados aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos”.

Concepción que contextualiza genéricamente a la modernidad en las tres manifestaciones explicadas ya con anterioridad, distinguiéndose por un proceso de transformación sucedido en épocas y tiempos específicos.

La modernización desde una primera visión es conceptuada por Castelazo (2009, pp. 14) como “el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades”.

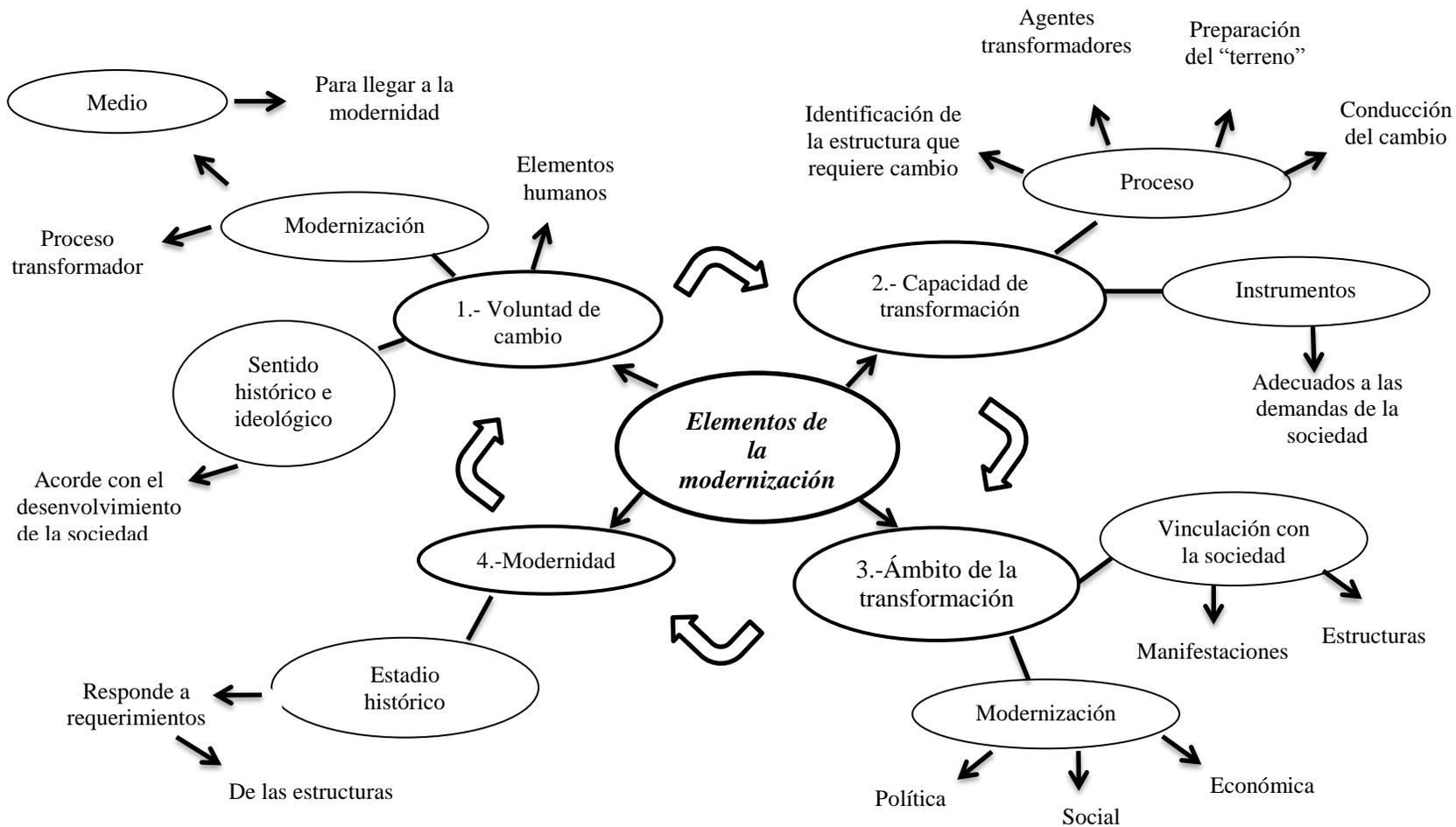
Noción que engloba holística e integralmente el ámbito en el que se desenvuelve y desarrolla la sociedad, convirtiéndose la modernización en un objeto de mejoramiento, donde se busca pasar de un estado bueno a uno superior, y de renovación de métodos, técnicas y procesos de un ente determinado.

De forma particular y con una visión institucional la Subsecretaría de Desarrollo Regional y administrativo de Chile (2002, p.134) conceptúa a la modernización como un “término utilizado para indicar la necesidad de mejorar, de poner al día aspectos arcaicos u obsoletos de una institución, organización o actividad”.

Así, la idea de modernización representa la ruptura con esquemas tradicionales a través de la incorporación de nuevas herramientas y actividades de cambio integral y holístico, con la finalidad de cumplir metas y consecuentemente objetivos de una nación, entidad u organización.

El proceso de modernización de acuerdo con Castelazo (2009, pp. 16-26) hace suyos cuatro elementos que son: *voluntad de cambio, capacidad de transformación, ámbito de la transformación y modernidad* (ver esquema 1.).

Esquema 1. Elementos de la modernización.



Fuente: Elaboración propia, con base en Castelazo, 2009, pp. 13-33.

Desde una primera perspectiva, dichos elementos refieren una metodología precisa de la modernización, desde los deseos de un ente o entidad para transformarse, pero ello no es suficiente ya que se debe hacer un diagnóstico de los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos, etc. que midan la capacidad de aplicar instrumentos modernizadores a un espacio específico.

El diagrama radial, infiere que la *voluntad de cambio* en la modernización representa un proceso transformador, que se convierte en un medio para llegar a la modernidad y efectuar cambios y progreso en una época y espacio en específico, con la finalidad de romper con procesos obsoletos.

Esa modernización estará condicionada por un sentido histórico e ideológico acorde con el ambiente externo en el que se desenvuelve la sociedad; así como por el esfuerzo y osadía de los elementos humanos encargados de operar instrumentos modernizadores en un ente determinado.

Un segundo elemento es la *capacidad de transformación*, quien obedece a la elección de determinados instrumentos modernizadores con base en los recursos (materiales, humanos, técnicos, etc.) disponibles, los cuales deberán atender las demandas y necesidades de la sociedad.

Para llegar a la transformación se requiere una metodología que invoca cuatro etapas que son:

1. Identificación de la estructura que requiere cambio: Implica el análisis cualitativo y cuantitativo de la entidad a la que se desea efectuar un cambio, a partir de la revisión de los bienes y recursos con los que cuenta;
2. Agentes transformadores: Lo constituyen los elementos humanos que operaran la modernización y que se adaptarán a los procesos de innovación, así como la determinación de los instrumentos que se emplearán, a partir del establecimiento de estrategias y asignación de tareas individuales o de trabajo en equipo;
3. Preparación del “terreno”: Es la adecuación de la entidad acorde a los instrumentos modernizadores a aplicar, a partir de la adquisición de bienes o recursos; así mismo involucra la elaboración de una normatividad específica; y

4. Conducción del cambio: Es la aplicación de las estrategias e instrumentos modernizadores, haciendo un uso racional de los mismos para alcanzar resultados.

El tercer elemento corresponde al *ámbito de la transformación*, que vincula a la sociedad con la estructura o entidad que está en proceso de cambio, por medio de la participación de los individuos con base en la opinión pública tomando en cuenta sus demandas. Por otra parte, éste elemento ve a la modernización como aquella que puede ser incorporada al ámbito político, social y económico.

En lo que se refiere al último y cuarto elemento, que corresponde a la *modernidad*, define la introducción de instrumentos modernos a una entidad en un tiempo y periodo en específico, ofreciendo resultados benéficos para el sector de la población a quien va direccionada la modernización.

Estos cuatro elementos de modernización se entienden en un proceso cíclico, debido a que ésta se origina en momentos específicos con instrumentos innovadores a partir de las demandas sociales.

De allí que el secreto de la modernización radique en superar retrasos con base en la incorporación de modelos o instrumentos novedosos, innovadores, congruentes y racionales con los objetivos y metas deseadas, donde el grado de novedad e innovación depende de la época, el espacio y el contexto, y va en función de satisfacer requerimientos internos de una entidad y externos de una masa social, con base en el alcance de recursos.

Es así que la modernización se manifiesta en una serie de procesos sustentados en diversas materias como: la urbanización donde se concentra la mayor parte de la población; la industrialización que sostiene la actividad económica de los estados; la secularización que implica el enfoque racional de la política separada de las ideas teológicas, y la democratización que integra a una diversidad de sectores sociales a la participación política (Arnoletto, 2007, pp. 55-56).

Ello refleja la maleabilidad de la modernización al ser adaptable y configurable a cualquier situación, por lo que tiende a visualizarse como un proceso efectivo y de resultados; sin embargo, implica ciertos riesgos debido a que genera un impacto social,

conllevando una modificación de valores, actitudes y expectativas, en el sentido de adaptación a los cambios y legitimación de nuevas realidades tratando de dejar las tradicionales.

En síntesis, la modernización es conceptuada como un medio de transformación y cambio de un ente o unidad, que se ejecuta a partir de la incorporación y uso racional de instrumentos novedosos e innovadores en función de las metas y objetivos planteados, con el fin de persistir en un ambiente específico.

Esta modernización ha sido acogida por la administración pública con el objeto de brindar un mejor servicio a los individuos que habitan en un territorio determinado, ello implica hacer una revisión conceptual de lo que es la administración pública como parte fundamental de la presente investigación.

1.1.4. Nociones de administración pública

En un contexto internacional, nacional, local o municipal, la administración pública es la más significativa del gobierno,² dentro del poder ejecutivo, debido a que es la parte operativa de las decisiones de éste, dedicada a garantizar el bienestar de la población a través de instituciones u organismos públicos centralizados,³ descentralizados,⁴ y autónomos,⁵ dándole existencia y razón de ser.

La administración pública es definida por Guerrero (1997, p.25) como “La actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”.

² “Es la dirección política y, administrativa de la nación, el cual está conformado por un conjunto de órganos e instituciones; -para el caso de México- representa y ejerce el poder de la federación; está dividido en tres poderes, el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial” (SHyCP, 2001, p. 217).

³ “Es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública” (Martínez, 2004, p. 53).

⁴ “Es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas” (Martínez, 2004, p. 143).

⁵ “Implica ausencia de liga jerárquica con otros órganos públicos; se da como característica de la descentralización administrativa y demás paraestatales, de los estados miembros de la federación y de los municipios. En la desconcentración, sólo es de índole técnica u operativa” (Martínez, 1997, p. 17).

Planteamiento que puntualiza la práctica de la administración en los tres ámbitos de gobierno, correspondientes a la administración federal, estatal y municipal, atendiendo al federalismo enunciado en el Artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013). En cada ámbito existen dependencias y organismos consagrados a una materia en específico, con el objeto de salvaguardar a la sociedad, proveyéndole de servicios públicos de acuerdo con las demandas y exigencias de la misma. Cada uno de ellos se integra por elementos humanos que en conjunto conforman la burocracia,⁶ que se conduce bajo procesos normativos con estricto apego a las normas para realizar tareas determinadas con base en un conocimiento técnico y especializado.

Ello se sustenta bajo lo que señala Aguilar (1999, p. 124) sobre administración pública definiéndola como aquella que es “entendida genéricamente como el conjunto de organizaciones y actividades de gobierno, orientadas a la provisión efectiva y permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, es indudablemente un factor de regulación, coordinación y articulación entre los grupos sociales y entre el conjunto social y el Estado...”

Definición que se descompone en tres partes, la primera invoca a la administración como la parte ejecutora del gobierno, donde coexisten una variedad de entes administrativos organizados jerárquicamente, en donde los niveles superiores dan órdenes y delegan funciones a los niveles inferiores incrementando las responsabilidades de éstos últimos. Cada entidad tiene objetivos y metas precisas enfocadas a la prestación de un servicio en específico, efectuando tareas con eficiencia,⁷ y eficacia,⁸ tratando diferentes cuestiones de acuerdo con las múltiples demandas de la sociedad existentes; atendiendo ello a una segunda parte de la definición expuesta.

⁶ “Conjunto de las oficinas públicas y de los funcionarios públicos a quienes se les pide la ejecución operativa y el control administrativo, llevados a cabo impersonalmente con base en criterios unitarios y prefijados, a cargo de todos los sujetos que entran en determinadas categorías generales de los actos establecidos o regulados por el poder central de un Estado” (Gutiérrez, 2011, p. 51).

⁷ “Es el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado... Es la virtud y facultad de lograr un efecto determinado en un período de tiempo relativamente corto y con economía de recursos” (Presidencia de la República, 1982, p. 74).

⁸ “Capacidad para cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos” (Presidencia de la República, 1982, p. 74).

Por otra parte, se toma en cuenta la capacidad de la administración pública para dirigir a los diversos sectores de la sociedad, a través de políticas que permitan una convivencia pacífica entre los individuos.

Como último referente de la administración pública, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el Diccionario de la administración pública chilena (2002, p. 16) distingue seis elementos que la caracterizan, que son:

1.- Fines públicos: Determinados por la satisfacción de las demandas de la sociedad, postulados así como la razón de existencia de la administración pública;

2.- Personal público: Lo conforman los servidores públicos (burocracia);

3.- Patrimonio público: Lo integran los recursos materiales, financieros, tecnológicos, etc.;

4.- Función pública: Corresponde a las actividades que se desarrollan en la administración pública como parte de los procesos administrativos;

5.- Autoridad pública: Presidida por un orden jerárquico de alto rango que toma las decisiones a ejecutar;

6.- Responsabilidad pública: Consiste en asumir los efectos y consecuencias de las acciones realizadas; y

7.- Estatuto normativo: Lo constituye el marco jurídico y legal que regula la actuación del gobierno.

Elementos esenciales que en su conjunto definen a la administración pública y que explican su composición de forma breve, tomando en cuenta la organización interna que la identifica ante la sociedad.

Bajo ésta línea argumentativa, se conceptualiza a la administración pública como la actividad del gobierno que se organiza en entidades centralizadas, descentralizadas paraestatales y autónomas, presididas por un aparato burocrático con estructura jerárquica,

que se ciñe a un marco normativo para dar cumplimiento a los fines públicos a través de la prestación de servicios.

Denotando así la relevancia que adquiere modernizarla para propiciar una administración efectiva, sería y firme para atender a la sociedad.

1.2. Concepto de modernización administrativa

El término de modernización administrativa, como resultado de la modernidad y de lo moderno, pretende un proceso de cambio, transformación y mejoramiento actual de una entidad administrativa en un tiempo específico, con el fin de propiciar una administración pública eficiente y eficaz en *pro* de los individuos que habitan en cualquiera de los ámbitos de gobierno.

Para conceptualizar a la modernización administrativa, se retoman cuatro definiciones que parten de un proceso deductivo para explicarla, en un primer momento Pardo (2009, p. 26) la define como “la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias”.

Concepción desde una perspectiva deductiva de la actividad administrativa del estado, debido a que Maria del Carmen Pardo hace referencia a los tres ámbitos de gobierno que son el federal, el estatal y el municipal, donde propone la adopción de instrumentos modernos a los procesos administrativos y técnicos de una estructura, acordes con los cambios sociales presenciados, de tal forma que permita el correcto funcionamiento del aparato administrativo con el fin de brindar un mejor servicio a la sociedad.

Bajo la misma línea argumentativa se indica que la modernización administrativa es un “proceso de cambio a través del cual las dependencias y entidades del sector público actualizan e incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas, sociales y comportamientos que les permiten alcanzar nuevos objetivos de una manera más eficaz y eficiente” (SHyCP, 2001, 260).

A diferencia de Maria del Carmen Pardo, esta definición incluye como instrumentos modernizadores a las tecnologías físicas y sociales, que son aquellos instrumentos

materiales que tienen como base la aplicación del conocimiento científico, y que utilizados en la administración pública tienen un impacto social para el logro de objetivos y metas, su adquisición dependerá de los recursos disponibles y del servicio que pretende ser prestado por una entidad del aparato público de gobierno.

La penúltima y tercera definición que invoca un cambio institucional, refiere que:

“La modernización de la administración pública debe entenderse como un proceso de cambio necesario, mediante el cual la administración pública aumenta su eficacia, mediante la profesionalización, la incorporación de tecnologías y procedimientos más adecuados, y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos, que la acerquen a los grupos sociales, para atender mejor sus necesidades y cumplir con los objetivos fundamentales del orden constitucional” (Limón, 1998, p. 166).

Limón en su definición incorpora cinco rasgos principales propios de la modernización administrativa que son:

1.- La innovación continua de las entidades públicas acorde con el ambiente externo de las mismas, atendiendo las demandas sociales;

2.- La utilización de los recursos para el cumplimiento de objetivos de un programa o actividad en específico;

3.- Establecimiento de la planeación con base en la coordinación interna de la entidad y la participación ciudadana, con la finalidad de tomar decisiones óptimas que beneficien tanto a la organización interna como a los usuarios a los que prestan un servicio;

4.- Actuación conforme a los principios fundamentales bajo los que se rige la entidad y coherente siempre con el principio de legalidad atendiendo así a la transparencia; y

5.- La modernización administrativa se origina por medio de la profesionalización de los servidores públicos, la incorporación de tecnologías de la información y la simplificación de procesos.

De allí que cualquier entidad pública que desee incluirse en la modernidad, requiere de una planeación de los instrumentos modernos que se quieren implementar, tomando en

cuenta sus recursos y la opinión creativa de sus servidores públicos; así como de la sociedad a la que presta un servicio, para asegurar que de las transformaciones realizadas se obtengan los resultados deseados.

La última definición a la que se recurre, refiere una transformación con fines sociales precisada la modernización administrativa como aquella que “constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo” (Castelazo, 2009, p. 14).

Ello implica que cualquier entidad pública para incorporar instrumentos modernizadores, requiere de un análisis cualitativo y cuantitativo de la sociedad a la que presta un servicio, tomando en cuenta sus demandas y recursos para establecer una modernización adecuada; así mismo requiere hacer un análisis interno del ente para conocer sus fortalezas y debilidades a partir de sus recursos para diseñar el instrumento a aplicar, de forma que haga un óptimo uso de ellos, y tome las mejores decisiones de acuerdo con sus objetivos y metas a cumplir.

Con base en las argumentaciones precedentes se construye un concepto de modernización administrativa, comprendida como el proceso de cambio, transformación y mejora, de las entidades públicas-administrativas; a partir de la incorporación de instrumentos y herramientas novedosas, con el objeto de brindar un servicio efectivo a la población.

Ello sustenta su importancia a partir de la razón de ser de la administración pública, constituyéndose como una tesis que no es efímera, circunstancial y mucho menos eventual u ocasional sino que debe posicionarse en un continuo, con miras al futuro en cualquier entidad, luciendo atractiva y seductora para ser adoptada.

Su aplicación se apoya de instrumentos como son: simplificación administrativa y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que auxilian a la administración pública en el ejercicio de sus funciones, adoptado por la burocracia, permitiéndola ser ágil y con respuesta rápida y pronta a los diferentes escenarios que se le presentan, con la finalidad de ofrecer un óptimo servicio.

1.3. Instrumentos de la modernización administrativa

El principio fundamental de la administración pública, como es bien sabido, es el servicio a la sociedad, lo que demanda la innovación y mejoramiento de los procesos administrativos en atención a los usuarios, para la prestación de cualquier servicio y en cualquier dependencia, apoyándose de medios, resultados de la modernización administrativa, como lo son: la simplificación administrativa y el uso de la Tecnologías de la Información y la Comunicación, que a continuación se ahondará más sobre el tema.

1.3.1. Simplificación administrativa

En la administración pública, simplificar se entiende de forma breve como la reducción de trámites que implica un acto administrativo para hacerlo ágil, eliminando procesos innecesarios; ésta es la concepción más sencilla que se encuentra para ser comprendida; sin embargo, se retoman las definiciones de distintos autores con la finalidad de conocer el proceso que la caracteriza; así como los principios y premisas que la definen, ello con el objeto de adoptar un solo concepto.

De forma general, Raluy & Monterde (2009, p. 703) definen la simplificación como la forma de “hacer más sencilla, más fácil o menos complicada una cosa. Reducir algo a su mínima expresión”. Ello implica que una persona con interés de simplificar un procedimiento en cualquier materia, es necesario que tenga creatividad para trazar estrategias y realizarlo en el menor tiempo posible, cumpliendo con un objetivo.

Bajo la misma línea, pero particularmente en la administración pública, Gilberth (1932) indica que simplificar “consiste en dividir el trabajo en los elementos más fundamentales posibles; estudiar éstos independientemente y en sus relaciones mutuas; y una vez conocidos los tiempos que absorben ellos, crear métodos que disminuyan al mínimo el desperdicio de mano de obra”.

Definición que invoca una metodología de simplificación en tres etapas: la primera es la identificación de la estructura organizacional, de una entidad pública, revisando las líneas jerárquicas existentes; la segunda consiste en analizar las facultades y atribuciones, las funciones y actividades de cada dirección, departamento, área, oficina, etc.; y su

relación con ellas mismas, tomando en cuenta el espacio de tiempo en que se llevan a cabo cada una de las actividades con el objeto de no duplicar funciones y eliminar actos inútiles; ejecutado ello, por último se debe utilizar la creatividad, ya mencionada, para reestructurar cada proceso interno de forma que sea menos complejo y más sencillo, con el objeto de hacer un uso óptimo de los recursos disponibles.

Una tercera definición que se vincula con la anterior pero que hace énfasis en la eliminación y reducción de trámites innecesarios, en beneficio de terceros, es la de la Consejería de justicia y administración pública (2010, p. 9) que indica, la simplificación administrativa es el “conjunto de acciones encaminadas a analizar, identificar, clasificar y realizar propuestas que mejoren los procedimientos administrativos, tanto en la reducción de cargas para la ciudadanía, empresas y organismos como en la agilización de los trámites internos propios de la Administración Pública”.

Bajo esta perspectiva, cada acto administrativo debe ser corregido en su proceso para asegurar la prestación de un servicio de forma eficiente y eficaz, beneficiando a cada persona física o moral que solicite el auxilio de la administración pública.

La última definición recurrida es la de Rodríguez (1992, p. 69), que a diferencia de las otras apunta específicamente a un proceso evaluativo del trabajo administrativo refiriendo que “la simplificación es llevar a cabo la evaluación de factores que intervienen en el trabajo administrativo (procedimientos, métodos, formas, etc.) con el propósito de buscar la mejoría de su eficiencia, y eliminar el desperdicio; para hacerlo debemos escoger cuidadosamente los factores que se van a estudiar, y analizarlos por medio de técnicas, estimado al final, nuestra capacidad para lograr un resultado efectivo”.

La evaluación de factores implica comparar la realidad de los procesos administrativos con lo que se desea lograr, de tal manera que se revise activamente cada actividad ejecutada, por su parte el desperdicio o despilfarro como Rodríguez (1992, p. 68) lo señala es “cualquier trabajo que no añade valor material, no sirve para planear o calcular o no da o recibe información esencial”. Este desperdicio se relaciona con cada uno de los actos administrativos que no tienen razón de ser y que sólo existen para cumplir un requisito, entre los desperdicios que menciona dicho autor son:

- Transportes por cualquier medio, a cualquier distancia, en cualquier situación;
- Demora, archivo, tiempo ocioso en cualquier situación por cualquier motivo;
- Inspección para verificar la cantidad, dimensión o una característica de calidad; y
- Fracaso en el empleo de dispositivos más rápidos.

Cada uno de ellos hace que cada acto o actividad administrativa se vuelva engorroso y tedioso, tanto para la persona o personas que solicitan realizar un trámite ante una entidad pública como para los servidores públicos que ejecutan la actividad y que atienden al usuario.

Para reducir o eliminar este desperdicio, autores como Rodríguez (1992), Galiano, *et al.* (2007), señalan la existencia de técnicas de investigación para obtener información útil y detallada del trabajo administrativo, con el objeto de detectar los problemas existentes y darles una alternativa de solución.

Estas técnicas son tanto cualitativas como cuantitativas que responden a un criterio de aplicación, las técnicas cualitativas responden a: la investigación documental, la observación y la entrevista; en lo cuantitativo: el cuestionario, la encuesta y las de representación gráfica de los procesos de trabajo; éstas últimas se clasifican en gráficas de proceso o procedimiento, gráfica de distribución del trabajo, gráfica de medición del trabajo y gráfica de movimiento de la oficina; cada una de ellas se caracteriza por la utilización de tablas, símbolos y esquemas que representan y pormenorizan cada proceso que conlleva un acto administrativo.

Bajo la formulación y aplicación de cada uno de estos elementos, se logra un resultado efectivo de simplificación administrativa de procesos, que permite resultados holísticos positivos a mediano y largo plazo, dándole sostenibilidad a la entidad; así como incrementa la satisfacción y disposición de ánimo del personal para realizar su trabajo otorgando un mejor servicio.

Cada una de las definiciones expuestas, aportan elementos esenciales que sirven de modelo para la construcción de un concepto general de simplificación administrativa de tal modo, ésta es interpretada como un instrumento modernizador que agiliza, reduce y resuelve en el menor tiempo posible un trámite administrativo de cualquier dependencia

pública, en el trabajo interno de la misma, así como con relación a la prestación de un servicio a la población o usuario.

Expuesto el concepto de simplificación administrativa de forma clara, se exponen los principales objetivos que representan la situación deseada y el propósito de la operativización de la simplificación en una entidad pública, tomando en cuenta a Rodríguez (1992) y Aguilar (1993).

1. Integrar holísticamente a los miembros de la entidad pública (servidores públicos) en la formulación de la propuesta simplificadora;
2. Reestructurar y combinar el orden de las estructuras y operaciones;
3. Evitar la duplicidad de funciones entre departamentos, áreas o direcciones;
4. Eliminar, suprimir y depurar los trámites innecesarios que provocan complejidad;
5. Agilizar los trámites, procesos y operaciones administrativas;
6. Optimizar y racionalizar⁹ los recursos administrativos fortaleciendo los mecanismos de control, vigilancia y evaluación de los actos administrativos; y
7. Eficientar la gestión administrativa en beneficio de la sociedad.

Todos y cada uno de ellos establecen ciertos criterios ya mencionados en las definiciones y en el concepto; sin embargo, se recupera que en los dos primeros se resalta la estructura organizacional tomando en cuenta su orden jerárquico con sus atribuciones; el tercero, cuarto y quinto se remiten a la agilización de los procesos de trabajo; el sexto corresponde al uso apropiado de los recursos para alcanzar una efectividad y el último que se considera el más importante, por constituir la razón de la administración pública, es que se simplifica para beneficiar a la sociedad a través de la prestación de los servicios públicos, permitiéndole a la administración uno de los contactos e interacciones directas con el público al cual se le debe prestar una atención digna.

Además de los objetivos, Cáceres, *et al.* (1998, pp. 10-11) enuncian algunos principios rectores de simplificación administrativa que se han puesto en marcha en Perú, entre ellos están:

⁹ “Adecuación de medios disponibles y escasos para lograr fines deseables y posibles...coadyuva a que las tareas realizadas agreguen valor y disminuyan el costo de los procesos implicados” (Barrera, 2002, p. 52).

Simplicidad: Trámites sencillos y fáciles de entender. Toda complejidad innecesaria debe ser eliminada y el procedimiento debe orientarse a ser poco costoso, no sólo para la Administración Pública sino para el ciudadano.

Uniformidad: Trámites similares deben tener requisitos similares a fin de no confundir a la ciudadanía.

Predictibilidad: Los procedimientos y requisitos deben ser lo más predecibles para los ciudadanos. Esto implica, por un lado, información a los ciudadanos sobre la finalidad de cada trámite, qué requisitos deben cumplir y cuál será el costo que deban asumir en su tramitación.

Principios considerados como la razón fundamental de la simplificación administrativa, que constituyen su objeto al tomar en cuenta, en la ejecución de acciones, a la población. Para dar cumplimiento a los principios y objetivos enunciados, es necesario llevar a cabo un análisis de lo que se va a simplificar, lo que involucra un debido proceso que consta de las siguientes fases, de acuerdo con Rodríguez (1992) y Terry (1978) (ver esquema 2.).

1.- Selección del factor a estudiar: Implica determinar por el grado de importancia, las dificultades (temporalidad, costos, clasificación, duplicidad, desplazo de archivos) que se presentan en un área de trabajo, con el objeto de examinarlas y delimitar sus causas para otorgarles una solución de mejora.

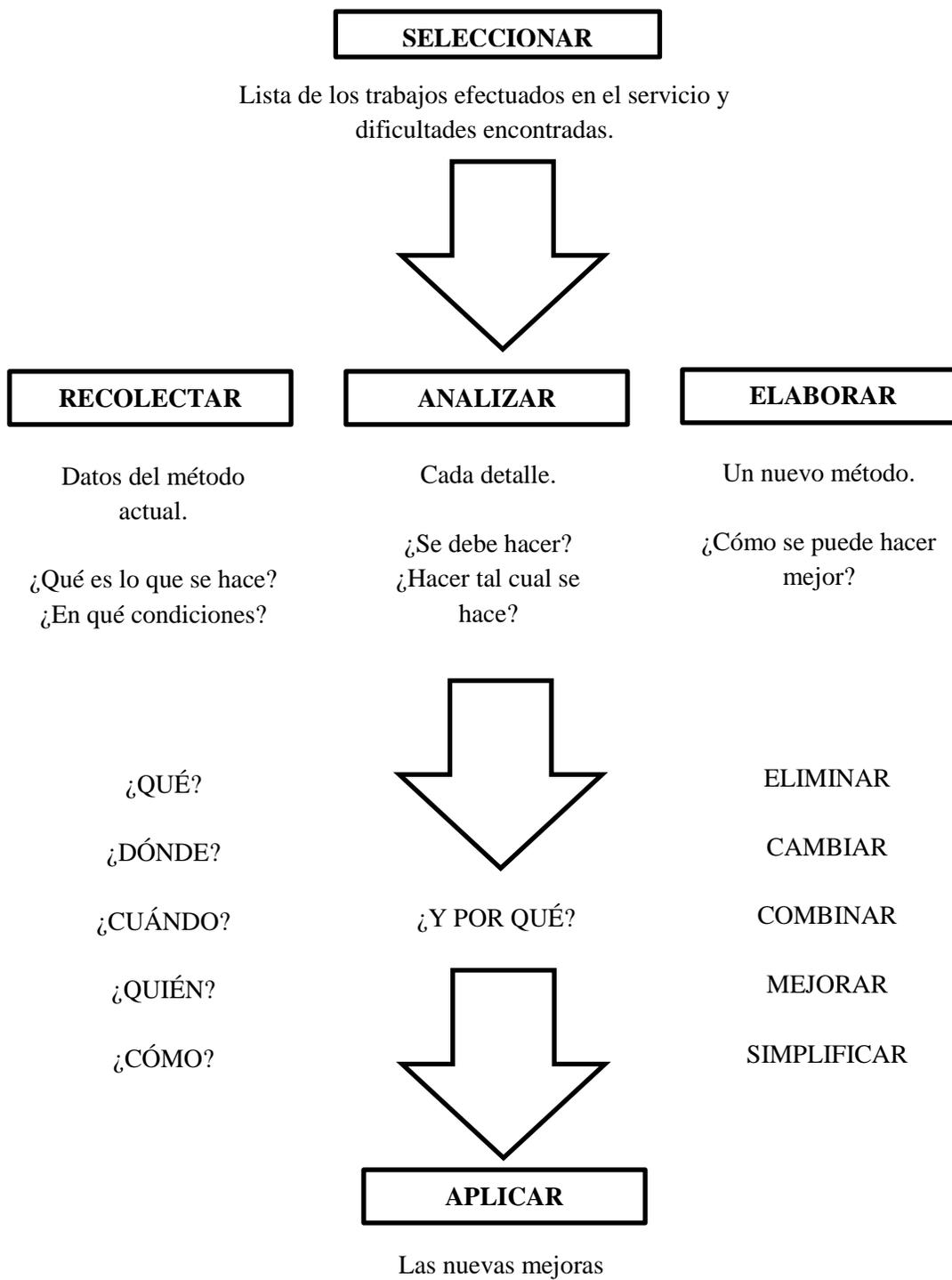
2.- Recolección de información: Parte de la aplicación de técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa, para recopilar datos relevantes y confiables de las operaciones y actividades que implican un trabajo y acto administrativo; dichos datos deben ser concretos, claros y con revelación suficiente.

El registro de los datos obtenidos, derivados de la aplicación de las técnicas de investigación, deben agruparse para tener un mayor detalle de los distintos aspectos de una actividad.

3.- Análisis y evaluación de la información: Implica hacer una observación crítica de cada detalle del trabajo con el objeto de introducir mejoras y facilitar las operaciones. El análisis debe ser detallado para conocer los diversos procedimientos en uso; una vez que los procedimientos sean simples, el análisis no debe ser llevado a cabo de lleno, ya que

permitirá detectar cualquier error u omisión; al contrario será si los procedimientos son complicados, lo que implicará un análisis profundo de cada acción administrativa.

Esquema 2. Proceso de Simplificación Administrativa



Fuente: Rodríguez, 1992, p. 71.

Dicho análisis debe descomponerse en cinco partes que son: **operación** que implica la posibilidad de uno o más cambios en el desarrollo de un acto administrativo; **control** que guía una actividad en específico, para identificar cierta información de la misma; **traslado** de documentos de un departamento a otro; **espera** de esos documentos, al ser archivados provisionalmente, y **clasificación** cuando esos mismos quedan definitivamente archivados.

Todo ello con el objeto de conocer el qué se hace, quién hace determinado trabajo, dónde se hace, y cuándo y cómo se hace una actividad en específico; cada respuesta debe contener una crítica constructiva para definir los procesos adecuados e inadecuados.

4.- Elaboración de la mejora: Consiste en escoger un nuevo procedimiento o una nueva forma de ejecutar una actividad, a partir del análisis realizado y de las respuestas dadas a cada cuestión, deduciendo lo que se debe eliminar, cambiar, combinar, mejorar y simplificar; ello a partir de un proceso deductivo que involucra de lo general a lo particular en cierta área de la entidad.

5.- Aplicación de la mejora para realizar el trabajo: Supeditado a la aprobación del superior jerárquico de la entidad pública; para hacer del conocimiento, de manera formal, al personal operativo de la reestructuración de los procesos administrativos y de los actos en específico.

A simple vista, éste proceso resulta ser sencillo; sin embargo, implica un periodo de tiempo considerable, que requiere en primera instancia la iniciativa propia o motivada por terceros (directivos y jefes de área de los departamentos), en segunda instancia se debe tomar en cuenta a la parte operativa de la administración de la entidad a simplificar, es decir la burocracia, ya que es la que tiene mayor conocimiento de los procesos que siguen las actividades administrativas; y por lo tanto es la que tiene ideas propias y creativas para ejecutar de forma ágil su labor, al igual que será la que tenga que cambiar su forma de trabajar. Es por ello, que desde los primeros intentos de simplificación sean tomados en cuenta para alcanzar los objetivos deseados y preservar una avenencia laboral.

Es así que la simplificación administrativa en la administración pública en cualquier entidad pública, de cualquier entidad de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal adquiere relevancia para ser un instrumento modernizador, que también depende de otros

para dar resultados efectivos en *pro* de la sociedad, y que tiende a vincularse con herramientas propias de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para hacer más ágil los procesos administrativos, adquiriendo nominativamente su adscripción en la administración como “administración electrónica”.

1.3.2. Tecnologías de la Información y la Comunicación

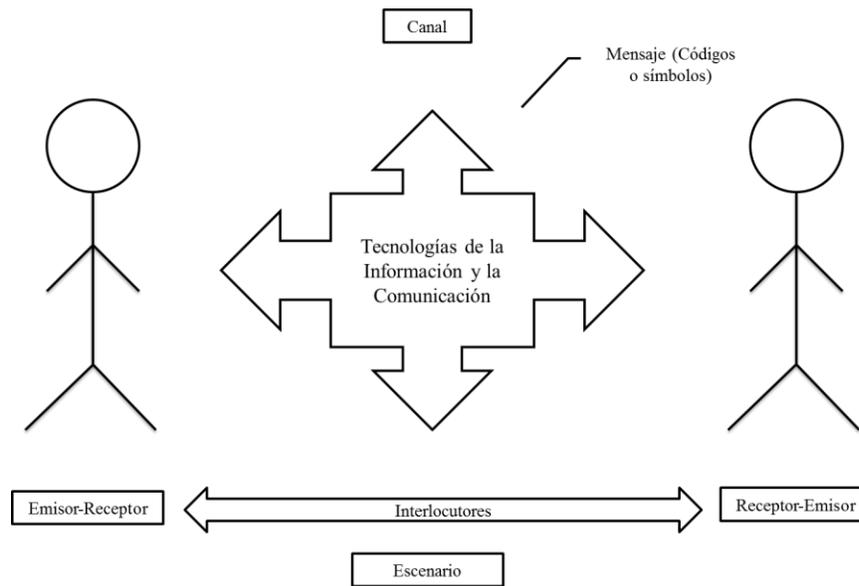
En la modernización de la administración pública, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, mejor conocidas como TIC, juegan un papel relevante como herramientas que facilitan el cambio, debido al dinamismo que inyectan a los procesos administrativos y al contacto directo que facilitan con la población, dando respuesta a sus demandas y exigencias actuales.

Para ser comprendidas, es necesario descomponer el término completo en tecnología de la información y tecnología de la comunicación; la primera se define como la “ciencia que estudia las técnicas y procesos automatizados que actúan sobre los datos y la información” (Suárez, 2007, p. 10). Es decir, es aquella que analiza e interpreta el proceso de ejecución de tareas administrativas y técnicas de una entidad pública o privada, a partir del uso de información necesaria, a través de máquinas y aparatos para el logro de un objetivo específico.

La tecnología de la comunicación es la “forma de transmisión de información, la puesta en contacto entre pares, es decir, el proceso por el cual se transmite un mensaje por un canal, entre un emisor y un receptor, dentro de un contexto y mediante un código conocido por ambos” (Suárez, 2007, p. 10). Esa transmisión de información y datos es posible mediante un medio denominado soporte físico, por el que se desplaza el contenido de los mensajes en un tiempo y espacio determinado con un lenguaje específico.

El proceso de comunicación al que se refiere Suárez (2007) parte de la intención del emisor de transmitir un mensaje de información a un receptor, que debe interpretar y descifrar el mensaje enviado por un canal (aparato electrónico), en un escenario determinado (oficina, empresa, casa, etc.), que se representa en un modelo (ver esquema 3).

Esquema 3. Procesos de la Comunicación.



Fuente: Elaboración propia.

Es así que la Tecnología de la Información y la Tecnología de la Comunicación se refieren a la transmisión directa de información, mediante o a través de una equipo electrónico, independientemente de sus dimensiones en cuanto a tamaño, peso y forma, entre un emisor que envía el mensaje y un receptor que lo recibe, considerado éste punto como el más importante en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ya que éstas son el medio por el que dos o más interlocutores entablan un contacto indirecto para compartir información, aclarar datos, agilizar servicios, entre otros, con la finalidad de cumplir un objetivo en específico.

Concretamente y con base en dichos términos, las TIC son definidas como la “infraestructura sustentada en las telecomunicaciones, a través de la cual se facilita la transferencia de información en comunicaciones, que incluso pueden utilizar diferentes lenguajes” (Lafuente, 1999, p. 23-24). Lo que permite transferir información selecta, por medio de una red construida por dos o más entes, acorde con códigos y símbolos afines a ellos, para ser entendidos.

Bajo la misma línea Castells (1999, pp. 56-57) refiere que las TIC “son el grupo convergente de tecnologías conformadas por la Microelectrónica, la Informática y las Telecomunicaciones”. Definición que presenta las fases de integración de las TIC, al referirse al cúmulo de información sistematizada y sincretizada en instrumentos electrónicos, que se encargan de procesar grandes cantidades de información con el objeto de obtener los resultados deseados.

Atendiendo a las definiciones anteriores y la razón de ser de las TIC, éstas se conforman por el “conjunto de recursos de hardware, software, redes y telecomunicaciones, bases de datos y otros medios puestos al servicio de los sistemas de información basados en ordenadores” (Rincón, 1998, p. 860). Lo que involucra un sistema integrado por programas y mecanismos electrónicos que procesan y ordenan información para el o los usuarios de forma rápida y estructurada, clara y ágil para la toma de decisiones.

A partir de los elementos que aportan los autores en su definición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, éstas se conceptúan como las herramientas que transmiten información y datos por medio de un canal electrónico (soportado en recursos de hardware y software) de comunicación entre un emisor y un receptor.

Conjuntamente con la concepción manifiesta, es relevante tomar en cuenta seis características esenciales que representan a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, que son:

Inmaterialidad: Es la información llevada de forma transparente e instantánea a lugares lejanos;

Interactividad: Constituye el intercambio de información entre el usuario y el ordenador. Permite adaptar los recursos utilizados a las necesidades y características de los sujetos, en función de la interacción concreta del sujeto con el ordenador;

Interconexión: Creación de posibilidades tecnológicas a partir de la conexión entre dos tecnologías (telemática);

Instantaneidad: Transmisión de información entre lugares alejados físicamente y de forma rápida;

Elementos parámetros de calidad de imagen y sonido: Buscar que las transmisiones multimedios sean de gran calidad, facilitado ello por el proceso de digitalización; y

Penetración en todos los sectores: El impacto de las TIC se extiende al conjunto de las sociedades de un territorio (Belloch, 2012, pp. 2-3).

Características que invocan el desplazamiento de información determinada sobre un tema en específico, a cualquier distancia y tiempo a partir de un ordenador que busca hacer llegar la información de forma óptima, con calidad y rapidez a dos o más interlocutores, y que a su vez deben ser un rasgo distintivo para todas y cada una de las TIC, entre éstas se encuentran:

La computación y cálculo a muy alta velocidad; el registro y procesamiento electrónico de datos; las telecomunicaciones como radiotelefonía, telefonía digital, telefonía satelital, transmisión telefónica de grandes volúmenes de datos a muy alta velocidad (3G), internet, televisión digital, transmisión telefónica de fotografía digital; la información geográfica y fotografía satelital, la fotografía digital y los sistemas de posicionamiento geográfico; los avances en la reducción del tamaño los circuitos electrónicos y por tanto de los equipos de computación, de televisión, telefonía, radio y fotografía; el acceso a una gran variedad de programas de cómputo y de multimedia para la administración; así como la combinación de dos o más medios electrónicos de información y comunicación para un solo fin (Pichardo, 2004, pp. 335-336).

En su mayoría suelen ser adaptadas en diferentes contextos, de acuerdo con el área y tipo de trabajo que se desarrolle en una entidad ya sea pública o privada; sin embargo, no se debe olvidar que éstas evolucionan conforme pasa el tiempo y revoluciona el conocimiento de las TIC, dando como resultado la invención de nuevos aparatos y máquinas electrónicas que facilitan la ejecución de un trabajo y dan apertura a una mayor posibilidad de acceso a la información a los usuarios e interlocutores, siendo ellos la razón de ser y existir de las TIC.

La importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación radica en mejorar el acceso a la información; mejorar la gestión administrativa interna; facilitar la comunicación entre usuarios e interlocutores; lograr un acercamiento con otras entidades públicas, privadas y con entes privados; agilizar los procesos de producción; reducir costos de operación; eficientar los procesos, y mantener una comunicación constante al interior de la entidad y al exterior con los usuarios al que se les brinda un servicio para mantenerlos al tanto de los cambios.

Es por ello que ha tenido gran impacto en las entidades públicas y privadas, adoptándolas para ejecutar sus funciones, cumplir con sus objetivos y prestar un servicio de mayor calidad; tanto que en la administración pública se ha llegado a debatir el nombre que se le debe dar a la adopción e incorporación de las TIC en los procesos administrativos internos, en la prestación de los servicios públicos, y en la atención y comunicación con los usuarios.

En lo general se han admitido los siguientes nombres: Gobierno en línea, gobierno digital, e-administración, e-gobierno y administración electrónica; sin embargo, para efectos del presente trabajo se empleará “administración electrónica”, por el hecho de que la administración pública es la que incorpora herramientas tecnológicas para eficientar sus trámites administrativos internos y externos, con relación a los individuos que solicitan un servicio y efectúan actos administrativos con las dependencias de órganos centralizados, descentralizados y autónomos; así como para difundir las políticas públicas y programas sociales elaborados.

Para mayor distinción entre términos, se retoman las definiciones sobre los mismos de Martínez (2009, p. 194), quien refiere que e-Gobierno (e-governance) “implica las TIC en las tareas de gobierno en toda su extensión como la e-Participación, la e-Democracia, el voto electrónico, etc.” Lo que atiende exclusivamente a los ciudadanos facultados para expresar sus opiniones sobre sus preferencias en materia electoral y de partidos.

Por otra parte se encuentra el término de “e-Administración (e-government) se circunscribe al estudio del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), principalmente internet, por las administraciones públicas cuando desarrollan sus

actividades burocráticas” (Martínez, 2009, p. 193). Ello porque la comunicación más constante e inmediata con la sociedad, se da a través de la asistencia de los ciudadanos en las oficinas públicas para realizar trámites de todo tipo, desde solicitud de licencias e información, hasta la solicitud de una acta de nacimiento; lo que fuerza a las entidades administrativas a usar un mayor número de herramientas tecnológicas, para simplificar y agilizar esos trámites y dar una respuesta pronta a los usuarios; es por ello que se adopta el término de administración electrónica.

A partir de la distinción y de la justificación de por qué el término, se exponen algunas definiciones que amplían el conocimiento de la administración electrónica y su vinculación con las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

De allí que se retome la siguiente concepción, donde explica que la administración electrónica se considera como:

“Un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: De un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados” (Martínez, 2007).

Distinguiéndose por la incorporación de las TIC tanto en el ámbito interno como en el externo, donde el primero sugiere el uso de herramientas tecnológicas para agilizar los procesos administrativos y reducir el papeleo incorporando bases de datos, beneficiando así a los servidores públicos que laboran en una entidad determinada, y el segundo refiere la atención de calidad que se le debe brindar a los usuarios, de forma eficiente y eficaz, rápida y clara a través de un contacto más cercano con los mismos, por medio de canales electrónicos.

En la misma sintonía pero de forma precisa, se encuentra la definición que refiere que en la administración electrónica las Tecnologías de la Información y la Comunicación “son herramientas que permiten a las administraciones públicas gestionar con mayor calidad, eficacia y eficiencia los servicios y recursos públicos” (Criado & Ramilo, 2001, p.

12). Lo que permite a las entidades administrativas brindar un servicio rápido, atender las demandas en el menor tiempo posible para evitar largas filas, con el objeto de generar una satisfacción en el usuario.

Es así que las TIC “mejoran la eficiencia de tareas de procesamiento en masa y las operaciones de la administración electrónica. Las aplicaciones de Internet pueden generar ahorros en tareas como recogida y transmisión de datos, aportación de información y comunicación con el cliente” (OCDE, 2003, p. 2). A partir del uso óptimo de los recursos en beneficio de la propia entidad, de forma interna, y de la sociedad, dándole la oportunidad de tener un acercamiento continuo y en cualquier momento, por medio del internet, con las personas a las que les ofrece un servicio en particular.

Con base en las argumentaciones anteriores, se expone un concepto de administración electrónica que busca retomar cada uno de los elementos clave de las aportaciones de los autores ya referidos, y que consiste en un instrumento modernizador que hace uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el objeto de prestar un servicio efectivo a los usuarios de una dependencia pública en específico, lo que reduce los tiempos de atención y establece un contacto constante con los mismos.

No solo la concepción de la administración electrónica sirve para hacer notar su importancia; sino que también es de gran relevancia tomar en cuenta las ventajas internas y externas que ofrece a las entidades públicas administrativas, y que enfatiza Pichardo (2004) que son:

Ventajas internas: Se presentan en las operaciones de las dependencias centralizadas, descentralizadas y autónomas de la administración pública.

- Conexiones privadas a ordenadores y redes externas (Extranets).
- La creación de una red Intranet institucional (para la organización); es decir, una red telemática.
- La digitalización de la correspondencia.
- La implantación de un sistema de seguimiento de expedientes.
- Apoyo a la toma de decisiones.
- Capacitación de los recursos humanos.
- El acceso ciudadano a diferentes tipos de información:
- Información que el gobierno quiere diseminar (las típicas páginas web).

- Información que el gobierno recopila para su uso pero que puede poner a disposición de otros usuarios.
- Información que el gobierno se ve obligado a proporcionar como resultado de demandas o requisitos públicos (Pichardo, 2004, p. 342).

Todas y cada una de ellas en *pro* de los servidores públicos, de forma que les permita reducir el esfuerzo de trabajo, a partir del manejo mínimo de papeles con la concentración de la información administrativa en bases de datos, para localizarla de forma inmediata y tomar decisiones con mayor precisión y rapidez; al igual que le permite informar a la población, a la que atiende, el uso de los recursos y las acciones que son y han sido llevadas a cabo.

Ventajas externas: Relativas a la razón de ser de la administración pública “beneficio social”

- Mejorar el desempeño general de todas las actividades del gobierno; obtener mayor eficiencia en sus tareas; hacerlo más competitivo y; por tanto, contribuir a elevar la calidad de la gobernabilidad.
- La medición de resultados en la ejecución de programas y la prestación de los servicios; por tanto, lograr mayor respuesta ante la demanda ciudadana (misma que día a día se torna más compleja).
- Dar respuesta “en tiempo real” a quejas, peticiones, sugerencias y demandas ciudadanas que antes se procesaban burocráticamente, fuera de oportunidad y a un costo elevado.
- Dar participación inmediata a los ciudadanos en el combate a la mala administración, el desperdicio y la corrupción.
- Obtener para los usuarios, los causantes o clientes, una gran variedad de servicios, con eficiencia, rapidez, bajo costo y comodidad, sin desplazarse de su propio domicilio (Pichardo, 2004, p. 335).

Dedicadas a ofrecer una mejor atención a la sociedad, ya sea en atención directa en ventanilla u oficina o a través de un canal electrónico que sea rápido y sin complejidades; a través de intercambios agrupados del siguiente modo:

- Del ciudadano hacia el gobierno, para obtener información de un sitio de la red (Web Site).
- Del ciudadano hacia el gobierno para obtener información que no está en "el sitio", para iniciar un trámite, o de un usuario para obtener un servicio en línea; inmediatamente sobreviene la respuesta del gobierno.

- De un área o nivel del gobierno hacia otra área o nivel gubernamental (Pichardo, 2004, p. 344-345).

Lo que refleja una interrelación indirecta entre interlocutores, es decir entre emisor y receptor, ya sea al contacto con la sociedad o entre las entidades administrativas para homologar información, rendir cuentas, establecer consensos, dar continuidad a procesos, convocar a reuniones, etc. de tal forma que se obtenga una respuesta satisfactoria entre ambos.

A pesar de las ventajas que tiene la administración electrónica con la adopción de las TIC, es fundamental para una entidad pública, que al desear modernizarse, tome en consideración los recursos con los que cuenta, las condiciones y el contexto social, cultural, legal en el que se encuentra, ya que de ello depende el éxito o fracaso en su adopción. Debido a que su propuesta de administración electrónica debe centrarse en la población a la que va a ser dirigida, a partir de la posibilidad de acceso que tenga la misma, por otra parte debe cerciorarse que la información que transmita a los receptores sea válida, confiable y segura; y que su información en redes, como internet y páginas web sea perdurable y se mantenga activa las veinticuatro horas de día, los trescientos sesenta y cinco días del año en cualquier punto del país.

Ello con base en la disponibilidad de una infraestructura adecuada en telecomunicaciones; poseer conocimiento de la efectividad de las TIC a incorporar; una capacitación previa de los servidores públicos que manejarán las herramientas de las TIC, lo que asegure su uso adecuado; el fortalecimiento de los sistemas de seguridad informática; la existencia de normatividad para la incorporación, uso y manipulación de las TIC; así como contar con los recursos disponibles para el mantenimiento de las mismas.

Dentro de las definiciones, las ventajas y los elementos con los que debe contar una entidad administrativa para la incorporación de las TIC y su vinculación de éstas con la sociedad, se encuentra presente un modelo de cuatro etapas que propone Layne & Lee (2001, citado en Luna, *et al.* 2008, p. 60) que consiste en:

1.- Catalogación: Clasificación y presentación de la información gubernamental mediante páginas electrónicas;

2.- Transacción: Permite la interacción de los ciudadanos con el gobierno mediante la obtención de productos y servicios directamente de los sitios electrónicos;

3.- Integración vertical: Integración física y/o virtual de organizaciones gubernamentales de los diferentes ámbitos de gobierno, que prestan un servicio similar o tienen bajo su responsabilidad una función en común; e

4.- Integración horizontal: Proceso de transformación que rompe con las barreras organizacionales y desarrolla una visión integral de gobierno; requiere una transformación radical en la distribución de poder intra e interorganizacional.

Proceso o patrón que requiere ser retomado por las entidades administrativas que deseen una incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, ya que denota la transmisión de información desde dos perspectivas; la primera que se percibe como la más sencilla en el sentido de responder a las demandas de la sociedad a través del canal electrónico; y la segunda porque involucra, en un primer momento, a la estructura organizacional de la entidad con el objeto de mantener una comunicación constante, y el segundo momento en el compartimiento de información entre entidades de distinta razón administrativa, ya que ello permite enriquecer los programas y proyectos; así como mejorar las acciones ejecutadas en pro de la sociedad.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación juegan un papel importante en el ámbito de la aplicación de la administración pública, ya que le permite ofrecer un servicio ágil y rápido, efectivo y de calidad a la población, además simplifica los procesos administrativos al comunicar la información entre áreas, direcciones y departamentos, reduce complejidades y ofrece mayor comodidad entre los usuarios y los servidores públicos que prestan un servicio, lo que evita trámites engorrosos y difíciles de llevar a cabo.

Con base en el análisis conceptual de modernidad, moderno, modernización, administración pública y modernización administrativa, conjuntamente con sus instrumentos de simplificación administrativa y Tecnologías de la Información y la Comunicación, se entiende que en la actualidad uno de ellos depende de los otros, en primer lugar para su existencia y en segundo lugar para ofrecer cambios y mejoras a las

dependencias administrativas con el objeto de que ofrezcan un servicio ágil y rápido, en contacto directo o indirecto a cualquier distancia, tiempo y espacio (desde una oficina, empresa, departamento, casa, hospital, etc.), a la población que habita un territorio determinado, sin importar el sexo o la edad, de forma que se sienta satisfecho y complacido de los resultados del servicio solicitado.

CAPÍTULO 2

EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE EN TOLUCA

La administración de los gobiernos municipales, tiende a centrarse primordialmente en la prestación de servicios públicos, que son reflejo de las necesidades de un colectivo de la población que habita en un territorio determinado. Su dotación genera un impacto social en la forma de vida de los individuos, ya que les facilita la ejecución de sus actividades cotidianas, les proporciona recreación y otorga seguridad.

La efectividad de la administración pública, de los gobiernos, al brindar los servicios reflejará la buena marcha de la misma; así como legitimará ante la población su labor, ello se logrará mediante el uso de la modernización al emplear instrumentos como lo son: la simplificación y las Tecnologías de la Información y la Comunicación, con el objeto de facilitar el servicio y dar respuesta pronta a los individuos.

Bajo esas consideraciones, en éste capítulo se analizará el concepto de servicios públicos, sus características y modalidades de prestación con el apoyo de cuatro citas de autores que los analizan. Con el mismo fin, se centra la atención en el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales, del que se exponen las bases legales que lo regulan; posteriormente se describe el organismo operador de agua del Municipio de Toluca, Estado de México de nombre “Agua y Saneamiento de Toluca”.

2.1. El servicio público municipal

Los servicios públicos son un trabajo administrativo y operativo de las administraciones públicas municipales, su definición y concepto se integra por diferentes elementos que involucran: los responsables de su prestación, sus características, marco legal que los regula y principalmente a quiénes van dirigidos.

Bajo éste entendido, se retoma la siguiente definición que indica que los servicios públicos “constituyen un espacio de actuación pública, donde el gobierno asume la obligación de asegurar a la sociedad una serie de satisfactores, sin ser necesariamente el

agente de prestación directa” (Mejía, 2002, p. 28). Concepción que marca la responsabilidad de la dirección política y administrativa de un país, en cualquiera de sus ámbitos administrativos, integrada por instituciones de carácter público, de otorgar determinados servicios enmarcados en la norma jurídica, bajo trabajo público, privado o compartido.

Esta definición tiene un trabajo de investigación meramente administrativo; sin embargo, se rescata una desde el punto de vista de lo social que refiere que “los servicios públicos surgen como respuesta a las necesidades colectivas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, implicando una participación activa o pasiva de los gobiernos” (Reynoso, *et al.*, 2003, p. 144). Participación que se sustenta en las modalidades de prestación de los servicios públicos y que se profundizan en el apartado 2.1.2. de la presente investigación. Todo ello como resultado del asentamiento humano en territorios determinados, que al realizar sus actividades cotidianas surgen ciertas carencias para ser efectuadas.

Cordero (2011, p. 960) a diferencia de las dos definiciones anteriores, específica que el ámbito de gobierno responsable de la prestación de los servicios públicos es el municipio, indicando que éstos “son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad”. Ello remite a las atribuciones que le otorga y manda la ley al grupo colegiado de elección popular, que lo constituye el presidente municipal, los síndicos y regidores, quienes serán los encomendados de dirigir la gestión administrativa y práctica operativa de las acciones que implican cada servicio; su prestación debe darse a todos los usuarios que permanezcan y habiten la demarcación territorial correspondiente a un municipio, sin interrupción alguna, bajo los lineamientos que el ayuntamiento establezca para su dotación.

Bajo el mismo argumento Fernández (2002, pp. 121) menciona que dichos servicios son “toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanente, asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un notable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, por medio de la administración pública, o mediante particulares...” Exposición

precisa y detallada que remarca la necesidad de prestación de forma especializada y con conocimiento teórico y práctico, de los propios servicios para que sean efectivos.

Cada una de las definiciones tiende a resaltar elementos que son indispensables para integrar un concepto de servicios públicos; sin embargo, es necesario conocer las características y modalidades de prestación de los mismos, para conceptualizarlos formalmente.

2.1.1. Características de los servicios públicos

La prestación de los servicios públicos como actividades técnicas, dirigidos a satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad de forma eficiente y eficaz; se distinguen por ciertas particularidades que les otorgan una razón de servicio. Ello se demuestra en las definiciones anteriormente enunciadas que puntualizan cuatro principales características, que son: uniformidad, continuidad, generalidad y permanencia; sin embargo, éstas no son las únicas existiendo un amplio abanico de ellas, que con base en las aportaciones de Fernández (2002) y Mejía (2002), (ver esquema 4.) se exponen las siguientes:

Esquema 4. Características de los Servicios Públicos



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández, 2002 y Mejía, 2002.

Igualdad o Uniformidad: Estriba en el trato igual que debe darse a todos los usuarios, sin distinción alguna y sin que ello impida establecer tipos y clases de usuarios.

Continuidad: Indica la prestación de los servicios sin interrupción, deben ser constantes para atender las necesidades de la sociedad y contribuir al ejercicio de sus actividades cotidianas.

Generalidad: Dispone que la totalidad de la sociedad de un municipio, puede hacer uso de los servicios públicos en carácter de usuarios.

Permanencia: Implica mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general a satisfacer.

Obligatoriedad: De acuerdo con el marco legal, es responsabilidad de las administraciones municipales la prestación de las actividades técnicas enfocadas a satisfacer necesidades de carácter general.

Legalidad: La prestación de los servicios debe administrarse y operarse con base en el marco legal que los regula.

Adaptación: Deben responder a la calidad y cantidad de los habitantes; así como deben adaptarse a las eventualidades y necesidades de la sociedad, atendiendo al tipo de localidad ya sea urbana o rural.

Con base en ellas, se discierne como atribución y obligación del municipio el proveer de determinados servicios a su población, convirtiéndose ésta en usuario que adquiere una corresponsabilidad mutua con el municipio al ser contribuyente, con el fin de asegurar la prestación del servicio de forma efectiva; mediante las distintas modalidades de prestación de los mismos.

2.1.2. Modalidades de prestación de los servicios públicos

Para lograr la efectividad en la prestación de los servicios públicos municipales de forma administrativa y operativa; las administraciones municipales; sin olvidar su obligatoriedad y responsabilidad de dotación, se apoyan de otras formas para otorgar los servicios que de

acuerdo con Reynoso, *et al.* (2003), Mejía (2002) y Fernández (2002) son: (ver esquema 5.).

Esquema 5. Modalidades de Prestación de los Servicios públicos



Fuente: Elaboración propia con base en Reynoso, *et al.*, 2003., Mejía, 2002 y Fernández, 2002.

A) Acuerdos Intergubernamentales

Implica el pago del gobierno municipal a los órdenes federal o estatal por el suministro de uno de los servicios públicos. Tomando en cuenta que el que se haga cargo satisfaga las necesidades de los ciudadanos de forma efectiva.

B) Asociación Intermunicipal

Consiste en la coordinación de dos o más Ayuntamientos de una misma entidad federativa o de diferentes para prestar un servicio público en particular, por lo que deben determinar estrategias de acción y coordinar recursos, con el objeto de satisfacer las necesidades de la población de cada Municipio, tomando en cuenta sus características y tipo de localidad. Su formación dependerá de la aprobación de la legislatura a la que se ciña.

C) Colaboración

Involucra la coparticipación del Ayuntamiento y de la población para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público.

D) Concesión

Mecanismo mediante el cual se conceden atribuciones de gestión y operación de los servicios públicos a terceros del ámbito privado de forma temporal, sin que ello signifique la renuncia del servicio por el ámbito público. La factibilidad de concesión será señalada en el basamento legal que rige una demarcación territorial determinada.

Por otra parte, el financiamiento para la dotación del servicio recaerá directamente en el concesionario, quien lo instituye una persona física o moral. En caso de que se alteren las condiciones de contrato o si se afecta al interés público el Ayuntamiento podrá revocar la concesión, esto debido a que conserva su poder de control y vigilancia del funcionamiento del servicio.

E) Convenio con el Gobierno Estatal

Representa un instrumento de carácter administrativo para la coordinación de las administraciones municipales con el gobierno estatal, con el objeto del traslado total o parcial sus facultades para la dotación de un servicio público, ante la dificultad (financiera, técnica, administrativa, entre otras) para efectuarlo de forma directa. Dicho convenio se efectuará mediante un acuerdo de cabildo y con la autorización del congreso local.

F) Directa

Garantiza de forma absoluta la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios a través de los Ayuntamientos, quienes formalizan departamentos, direcciones u órganos administrativos dedicados a una actividad técnica en específico, su operación recae en los recursos presupuestales asignados a cada servicio.

G) Empresa Paramunicipal

La dotación del servicio público recae en una entidad de carácter privado con autonomía jurídica y financiera, ésta debe operar bajo un sistema de cobro, en el que se establecen cuotas y tarifas para los usuarios. Administrativamente se organiza en un consejo en el que el Municipio tiene la mayoría de los miembros por poseer más del cincuenta por ciento de capital social.

H) Fideicomiso

Es creado por acuerdo de cabildo con aprobación del congreso, opera con el cien por ciento de capital del Municipio. En él existen tres personas físicas o jurídicas de nombres fideicomitente (gobierno municipal), fiduciario (institución crediticia) y fideicomisario (usuario/habitantes del municipio), donde los primeros hacen entrega de bienes o derechos al segundo, para que éste genere recursos financieros destinados a la prestación de un determinado servicio.

I) Organismo Descentralizado

Es la formalización de una entidad que se crea por iniciativa del Ayuntamiento con aprobación de la legislatura del Estado; está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; así como tiene autonomía jerárquica. Sus funciones se centran en una actividad técnica en específico para la prestación de un servicio y están supervisadas por el mismo Ayuntamiento que le otorga un presupuesto para operar.

J) Prestación Mixta

Es la combinación de la concesión, colaboración, convenio y prestación directa en una o varias etapas de la prestación y o dotación de un servicio público.

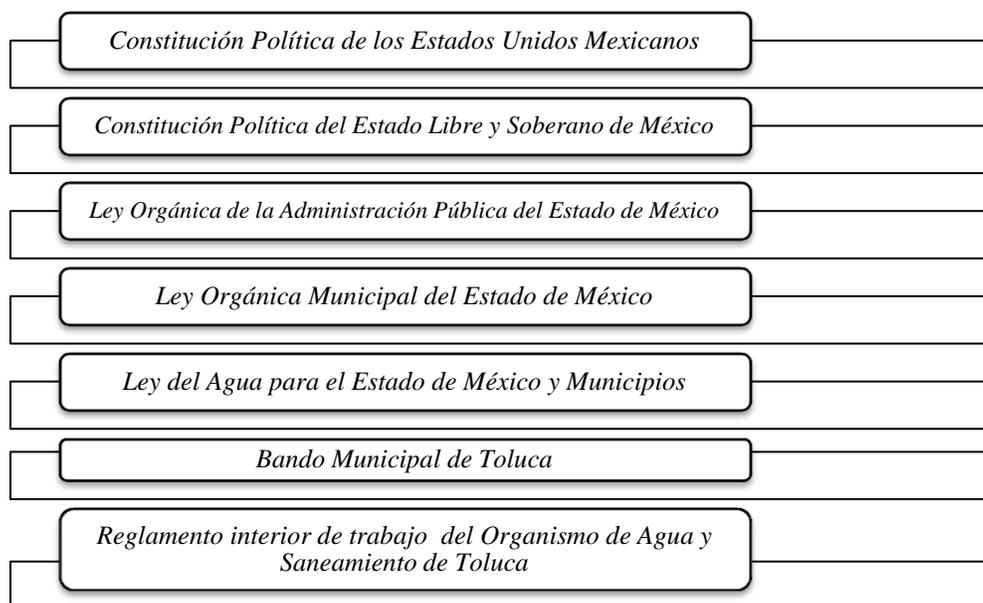
Cada modalidad enunciada de la prestación de los servicios públicos municipales se ciñe a una base legal que regula su creación, instauración y operación administrativa y técnica de los mismos; la elección de modalidad depende de la capacidad de recursos con los que cuente un Ayuntamiento para dotar los servicios de forma efectiva.

A partir de la delimitación de la definición, características y modalidades de prestación de los servicios públicos, estos se conceptúan como: Actividades técnicas encomendadas a la administración pública municipal, con el propósito de satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad en general, operando de forma efectiva y con apego al marco legal que los regula.

2.1.3. Marco legal del servicio público: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales para el Municipio de Toluca, Estado de México.

Las administraciones públicas municipales en México se destacan por la prestación de servicios públicos, que tienen por objeto satisfacer las necesidades de la población de un territorio geográficamente determinado, ello las convierte en el principal contacto de la población con el gobierno, que con base en la efectividad de su gestión y operación administrativa son legitimadas por la población. El conjunto de disposiciones que los regulan se encuentran enmarcadas en el esquema 6 que a continuación se presenta y que posteriormente son explicadas a detalle.

Esquema 6. Marco Legal del Servicio Público de Agua.



Fuente: Elaboración propia.

El marco jurídico de rango federal que las regula y obliga a prestar los servicios es la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013, p. 105) donde se prescribe en el Artículo 115 Fracción III las atribuciones y funciones de los municipios con relación a la prestación de los siguientes servicios públicos:

- I. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- VIII. Seguridad pública... policía preventiva municipal y tránsito; y
- IX. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios; así como su capacidad administrativa y financiera.

Servicios aplicables a todas las entidades federativas del país; con la posibilidad de añadir bajo proceso legislativo algún o algunos servicios más por demandas de la sociedad; su gestión y operación será a juicio del Ayuntamiento con aprobación de la legislatura en turno, a partir de las modalidades de prestación ya enunciadas con anterioridad.

Por otra parte se dispone como competencia de los Ayuntamientos, el establecimiento de cuotas y tarifas para impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y construcciones sobre propiedad inmobiliaria, previa ratificación de la legislatura.

En tal sentido, cada acto de creación, modalidad de prestación y establecimiento del valor monetario de un servicio público debe ser aprobado y ratificado por la legislatura de la entidad federativa a la que pertenece el municipio, lo que demuestra un menor margen de maniobra del propio Ayuntamiento al operativizar decisiones tomadas en acuerdos de cabildo.

En esta materia, para objeto de estudio de la presente investigación se apropia el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, del Municipio de Toluca, Estado de México; por lo que la normatividad a adoptar será de dicha entidad federativa y por obvias razones del municipio referido.

El servicio público de agua como obligación esencial del gobierno, lo reconoce la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (2014), en la que se

contempla en sus Artículos 122 al 127 los mismos lineamientos que dispone la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013), sin aludir algún otro precepto o mandato. Bajo la misma línea se encuentra la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* (2014, pp. 29-30) quien designa al órgano centralizado de la administración pública estatal, específicamente la Secretaría de Agua y Obra Pública, atribuciones para “apoyar la creación y consolidación de los organismos descentralizados municipales encargados de los suministros de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales”. Ello dispuesto en el Artículo 35 Fracción X de dicha ley; así mismo la facultad para coordinar, conservar, operar, mantener y administrar obras de abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado.

En su conjunto, estos tres marcos legales sustentan la existencia de un servicio público de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, al que se le encomienda la prestación del mismo a los municipios, a través de un organismo público descentralizado, esto se expone de forma genérica sin dar detalles específicos de administración y operación lo que será reflejo en las siguientes bases legales.

Para efectos de la dotación del servicio público en el orden estatal, se establece por disposición jurídica la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2014) en la que se dispone un capítulo consagrado a las atribuciones de los Ayuntamientos y otro a los servicios públicos. En ambos apartados se enuncian modalidades de prestación como lo son: convenios y concesiones con autoridades estatales, municipios de la entidad o con particulares; para efectos de las segundas se determinan las bases, condiciones, revocación y caducidad de las mismas; así mismo se expone la posibilidad de creación de organismos públicos descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos.

La elección de la modalidad dependerá de la capacidad técnica y financiera del Ayuntamiento, será discutida en cabildo y propuesta mediante el ejecutivo a la legislatura en turno, con el propósito de que ésta lo apruebe y pueda ser llevada a cabo; en caso de que el Ayuntamiento no desee dotar los servicios por alguna de estas formas, lo puede hacer de forma directa.

Como resultado de la ley, se obliga a los Municipios a hacerse cargo de la “prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales...” de los considerados por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2013), además de:

- ... Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- Asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos;
- De empleo. (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2014, pp. 54).

Efectuándose así la libre determinación de la entidad para comprometer a los municipios, a la dotación de servicios que son considerados esenciales por la legislatura para atender las necesidades y demandas de la sociedad mexiquense.

En la ya enunciada ley, además se prescribe como responsabilidad de los Ayuntamientos la creación y mantenimiento de las unidades administrativas, en lo referente a infraestructura e instalaciones para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Con la finalidad de pormenorizar el servicio público de Agua Potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales se retoma la *Ley del Agua para el Estado de México y Municipios* (2014), de la que se describen ciertas particularidades para efectos de la presente investigación, en ella se circunscriben las autoridades responsables del sistema estatal de agua, creado con aprobación de la XLV Legislatura de la entidad el 10 de Julio de 1974 (Decreto núm. 112, 1974, p. 1), las siguientes: el Gobernador del Estado, el Secretario de Agua y Obra Pública, el Vocal Ejecutivo de la Comisión, el Comisionado Presidente de la Comisión Técnica, los Presidentes Municipales y los organismos operadores; quienes trabajarán en conjunto con el objeto de planear, programar, gestionar, coordinar, y administrar dentro de la norma, la infraestructura y el recurso hidráulico para dotar el servicio a la población.

En la misma sintonía que la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2014), se enuncian las modalidades de prestación del servicio público; sin embargo, se hace mayor énfasis en la concesión y en los organismos descentralizados dedicando apartados exclusivos, para los segundos dispone que los organismos operadores de agua tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en

el manejo de sus recursos; sus ingresos deberán destinarse exclusivamente a la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica; así como para la prestación del servicio público (Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, 2014, p. 23).

De forma administrativa deberán ser presididos por un Consejo Directivo y un Director General que será designado por el Presidente Municipal bajo acuerdo de cabildo; su patrimonio lo conformarán los ingresos propios derivados de la prestación del servicio; bienes muebles e inmuebles, aportaciones, donaciones y/o subsidios; bienes y derechos adquiridos por cualquier medio legal; así como ingresos y accesorios que resulten de la aplicación de la ley. Dichos ingresos, así como los egresos deberán ser registrados en un sistema contable que deberá ser remitido a la tesorería municipal correspondiente, publicándolo de forma obligada en la Gaceta del Gobierno de forma anual sus estados financieros (Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, 2014, p. 23).

Apartado de la ley que especifica la normatividad a la que se rige el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, como una entidad pública administrativa de carácter descentralizado para operar de forma independiente y atender a los diferentes tipos de usuarios (doméstico y público urbano, de servicios, industrial, agrícola y pecuario, acuicultura, recreativo, conservación ecológica y ambiental entre otros), que de acuerdo con la Ley tienen como obligación y derechos el uso racional y eficiente del agua, pagar la tarifa correspondiente previamente asignada y conocer los documentos en la que se establece, contar con un medidor y permitir su lectura, ser atendido por la instancia correspondiente de forma efectiva, dar mantenimiento a su infraestructura hidráulica, reportar alguna alteración que pueda afectar la prestación del servicio, ser sujeto de estímulos, entre otros.

Así mismo la ley hace referencia a la libre determinación de los organismos operadores para restringir el servicio, derivado de escasez; reparación o mantenimiento de la infraestructura hidráulica y/o por solicitud del usuario; así como revisar la factibilidad de otorgamiento del servicio de agua a inmuebles privados; de igual forma detalla como parte de la administración y prestación efectiva del servicio, la certificación del mismo en lo referente a: calidad del servicio, atención al usuario, calidad del agua suministrada,

operación y mantenimiento de la infraestructura, administración y capacitación y actualización de servidores públicos.

Lineamientos que deben ser tomados en cuenta por todas las entidades público administrativas del Estado de México que presten el servicio público de agua, con el objeto de actuar dentro de la legalidad y conforme al Estado de derecho.

En sexto lugar se expone el *Bando Municipal de Toluca* (2014, p. 8), en el que se establece que el Ayuntamiento, a través de las dependencias y organismos municipales, tendrá a su cargo la planeación, ejecución, administración, evaluación y modificación de los servicios públicos municipales. Al igual que la constitución federal y estatal, reconoce el servicio público de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, además de los servicios ya expuestos, sólo anexa infraestructura ciclista; seguridad vial, protección civil y bomberos; salud pública; estacionamientos y estacionómetros; salud y bienestar animal; información pública; archivo histórico; asistencia social; desarrollo integral de la mujer y empleo y atención empresarial, como servicios necesarios acordes con las demandas de la población y de acuerdo con las características geográficas y territoriales del municipio.

Éste es reiterativo a lo que enuncian los ordenamientos legales, en lo que toca a las modalidades de prestación, sus condiciones y características; sin embargo, lo que lo hace diferente son las infracciones a las normas sobre el servicio público municipal de agua, enfocadas a los usuarios y referidas en el Artículo 88, entre ellas se encuentran las siguientes: el uso inadecuado de los servicios y las instalaciones; conectarse a una red sin contar con autorización; omitir la reparación de fugas dentro de un bien inmueble; alterar, dañar o impedir la colocación de limitadores de agua potable en las tomas domiciliarias; hacer uso del agua con fines de lucro; entre otros, sancionándose con una multa de 20 a 50 días de salario mínimo.

Considerado así, como el único ordenamiento jurídico que señala: qué servicio prestar, cómo, dónde, por qué, y cuáles son las penalidades en caso de incumplir las reglas, ello de forma exclusiva para el municipio y para el propio organismo descentralizado de Agua y Saneamiento de Toluca el cual cuenta con un *Reglamento interior de trabajo*

(2005), en el que se regulan las labores que deben ejercer los servidores públicos; su asistencia y jornada de trabajo; sueldos y salarios; vacaciones y descanso; permisos, licencias y faltas; estímulos y recompensas; capacitación; derechos y obligaciones; prohibiciones; rescisión y sanciones, instituyendo así el último ordenamiento o eslabón en un pirámide de normas constitucionales.

Siete principios jurídicos que obligan a los municipios a prestar determinados servicios públicos, dando la importancia, al colocar en primer lugar, al de Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales; además de otros acorde con las necesidades, características de la sociedad y del espacio territorial de un municipio en específico; de la misma forma se enfatizan las modalidades de prestación con sus condiciones y particularidades que cada una implican; siendo así desde un principio universal, para partir posteriormente a lo particular, bajo un proceso deductivo, al que se concretiza con el Bando Municipal de Toluca y el Reglamento del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, que constituye el objeto de la presente investigación y del cual se enuncian en los siguientes apartados su historia, estructura y procedimientos en atención a usuarios que lo componen.

2.2. Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca

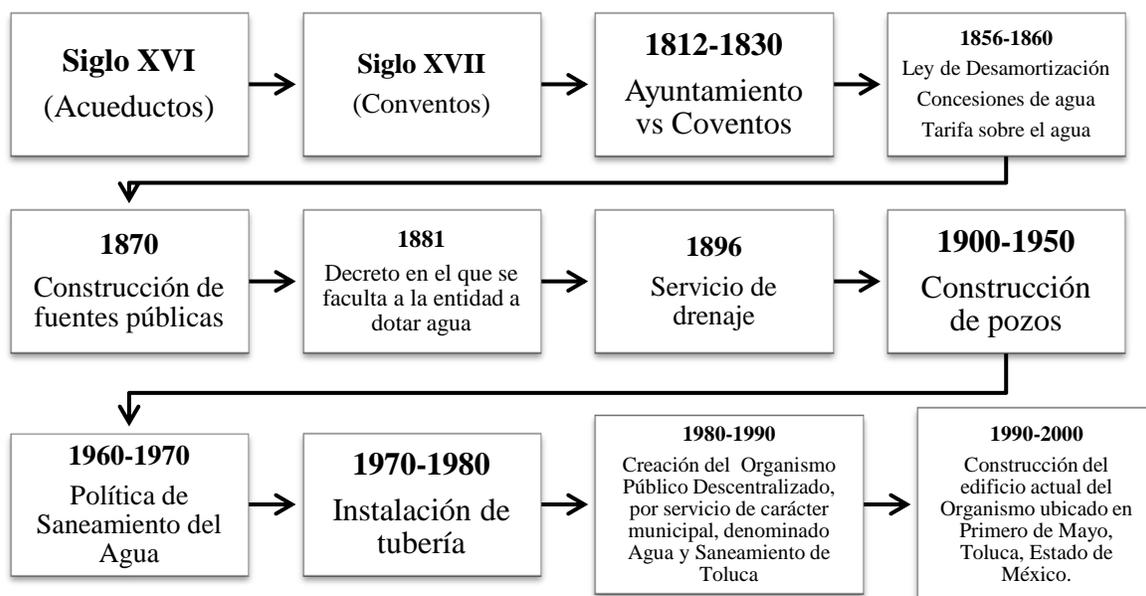
2.2.1. Antecedentes

El agua, como servicio público en Toluca, se sostiene en el tiempo a través de varias etapas, desde la época colonial hasta el siglo XXI, en la que se han involucrado entidades sociales como lo son:

- Religiosos.
- Administración pública municipal.
- Privados.

Ellos se han convertido a lo largo del tiempo en el motor fundamental de la evolución, manejo, uso y distribución de tan valioso recurso hídrico, en cada espacio geográfico en el que se localiza el municipio (ver esquema 7.).

Esquema 7. Proceso histórico del Servicios Público de Agua.



Fuente: Elaboración propia

Los primeros indicios de traslado y conducción de agua a la zona centro del Municipio de Toluca se encuentran durante el Siglo XVII, con el objeto de abastecer de dicho recurso a los conventos (La purísima Concepción de los Carmelitas Descalzos y el Convento Franciscano de Nuestra Señora de la Asunción) (Iracheta, 2007, p. 29). El manantial que los surtía se encontraba en la zona poniente de la Ciudad, que formaba parte de la Hacienda la Pila, donde a la fecha se encuentra el Centro Cultural Mexiquense y la Alameda 2000. Dicho recurso se conducía por un acueducto, construido por los franciscanos en el siglo XVI, con el que se abastecían los conventos y los habitantes del lugar, quienes contribuían con limosnas y donaciones a cambio del servicio (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, pp. 5-6). Es así que los franciscanos y carmelitas para ésta época detentaban la propiedad del agua y su distribución.

Sin embargo, a partir del reconocimiento de Toluca como Ayuntamiento en 1812 y como capital del Estado de México en 1830, dicho Ayuntamiento empieza a adquirir facultades y potestad sobre el agua; de lo que derivan problemas con los conventos

(franciscano y carmelita) entorno a la competencia jurídica relativa a la propiedad del líquido vital, para conceder el agua a particulares, conflictos que no culminan hasta 1860 derivado de la expedición en 1856 de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas (Iracheta, 2007, pp. 33, 39 y 53).

Tiempo en el que se otorgan concesiones de agua a particulares por parte del Ayuntamiento, y se establece por vez primera una tarifa relativa a: una paja que equivalía a 0. 45 Litros y que costaba un real mensual, los que contrataban 10 pajas debían pagar cada una; así como tenían la obligación de surtir el agua al resto de los habitantes. No es hasta 1870 cuando el Ayuntamiento construye fuentes públicas para el suministro de agua al vecindario, entre las más importantes destacan “El morito” y “La mulita” instaladas en las paredes del convento Franciscano, éstas fueron incrementándose hasta tener a finales del siglo, treinta y cuatro fuentes particulares y diez públicas (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, p. 8).

No obstante, éstas no daban abasto a la población creándose luchas por el recurso, lo que generó que para 1881 se expidiera un decreto en el que se facultaba a la entidad a dotar agua a la ciudad, ello permitió la compra del manantial de la Hacienda la Pila a la Señora Carlota Hinojosa viuda de González, traspasándose a la ayuntamiento para su explotación, y con apoyo del pozo de la Hacienda de la Garceza, al que a través de la Comisión del Ayuntamiento encargada de las aguas y fontanería se construyó tubería para conducir el agua de ésta, se logró dotar del servicio a la mayoría de la población y se convirtieron (la Pila y la Garceza) en la fuente indispensable de provisión de agua a los habitantes de Toluca.

Años más tarde, específicamente en 1896 surge la preocupación por los desechos líquidos incorporándose el concepto “circulación del líquido para favorecer la descarga de aguas negras” ante el cual el Ayuntamiento genera una concesión para dotar el servicio de drenaje con dos condiciones: utilización de tubos de fierro y seguir un plano de distribución de agua, para elaborar la red (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, p. 13). Ello significó un proceso de innovación y mejora de calidad en el servicio de agua, para la población y por lo tanto para el Ayuntamiento que dotaba del servicio.

En lo que toca al siglo XX, los primeros cincuenta años se caracterizaron por: explotación y construcción de nuevos pozos, incorporación de bombas para trasladar el recurso, limpieza del río verdiguel, conducción de agua del nevado de Toluca hacia el centro; así como intensiva obra de drenaje con tubería de cemento, con el objeto de mejorar la higiene y establecer medidas de seguridad. Ello implícito en un proceso evolutivo, en donde las primeras tuberías fueron de fierro para pasar a ser de cemento, incrementado el nivel de vida y duración de los mismos.

A inicios de la década de los 60's se comenzó una política de saneamiento del agua dosificándole cloro para que ésta llegará a los habitantes sin gérmenes nocivos para la salud; por otra parte se rehabilitó y amplió la red de distribución del recurso hídrico dotando a otros poblados y barrios de la Ciudad de Toluca a los que no les llegaba el servicio, a través de la modalidad de prestación de colaboración con presupuesto de los tres ámbitos de gobierno y con la mano de obra de los vecinos.

Posteriormente, a raíz de las transformaciones que tuvo Toluca, en la década de los 70's, en lo referente a la construcción de obra pública con la edificación de la plaza cívica, los edificios de los tres poderes del Estado y con palacio municipal, se perforaron nuevos pozos y se tuvo un avance significativo en la construcción de obras de drenaje de agua, teniendo que para 1976 y 1977 se instalaron veintidós mil metros lineales de tubería y para 1979 se instalaron tres mil trescientos metros de la misma, todo ello a través del Departamento de Agua y Saneamiento que dependía directamente del Ayuntamiento (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, pp. 16-19).

Descripción hasta la década que muestra cómo el Ayuntamiento tras su instauración, prestó el servicio por más de ciento veinte años de forma directa, sin contar los cuarenta y ocho años en los que lo prestó en “colaboración” con los conventos religiosos, durante éste periodo ante la creciente demanda del servicio público fue necesario crear un área administrativa interna que planeara, organizara, dirigiera y controlara las actividades técnicas, con el objeto de dotar el agua a las diferentes comunidades, colonias y calles de la Ciudad.

Es así, que para ser congruentes con el crecimiento y desarrollo de Toluca como Capital del Estado de México y como Municipio, además de la problemática existente de los servicios de agua potable y alcantarillado, fue necesaria la creación del **“Organismo Público Descentralizado, por servicio de carácter Municipal, denominado Agua y Saneamiento de Toluca”** (Decreto núm. 245, 1980, p. 3). Dado a conocer por el entonces Presidente Municipal, José Antonio Muñoz Samayoa, con la autorización del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, José López Portillo y el Gobernador del Estado de México, Jorge Jiménez Cantú, y mediante el decreto número doscientos cuarenta y cinco bajo la aprobación de la Honorable XLVII Legislatura del Estado de México; iniciando así sus labores el 5 de Julio de 1980 con un crédito de mil diez millones seiscientos diez mil pesos, otorgado por el Gobierno Federal, a través del programa denominado “Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado” (FIFAPA).

Dicha Dependencia de Agua y Saneamiento de Toluca constituyó el primer organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin fines de lucro con la finalidad de conservar, mejorar e incrementar los servicios de agua potable y alcantarillado, creado a nivel nacional (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, p. 20).

De acuerdo con el decreto aprobado, se enmarcan cinco de los trece objetivos del organismo considerados como principales, y que son:

- I.- Construir, conservar, operar y administrar los sistemas de agua potable y alcantarillado;
- II.- Dentro de las áreas que les competen, prestar asistencia técnica a quienes lo soliciten;
- III. Operar, administrar y conservar los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, que le sean transmitidos por el Estado, el municipio o cualquier otra Entidad Oficial u Organismo;
- IV. Coadyuvar y auxiliar con las Autoridades u Organismos correspondientes, en aquellas acciones que tiendan al saneamiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado; y
- V. Organizar y orientar a los usuarios de los sistemas mencionados para que, mediante su participación, se cumpla con los fines a que se refiere la ley (Decreto núm. 245, 1980, p. 3).

Objetivos que distinguen la parte administrativa, técnica y operativa de las funciones y atribuciones del órgano operador de agua, con respecto a la dotación del servicio a los usuarios, es decir a la población del Municipio de Toluca; así mismo, se acentúa la

coordinación del Municipio con la administración central y paraestatal de los órdenes de gobierno federal y estatal, en lo tocante a saneamiento, drenaje, alcantarillado y disposición final de las aguas, todo ello con base en lo que dicta la normatividad ya enunciada.

Su organización y dirección estará presidida por un Consejo Directivo y un Director General tal como lo dicta la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2013), quienes estarán sujetos a control y vigilancia del H. Ayuntamiento por conducto de la Tesorería Municipal y las Sindicaturas.

Al entrar en funciones, la década que abarcó de 1980 a 1990 el Organismo de Agua y Saneamiento se distinguió por: Perforar, equipar, rehabilitar y reparar pozos profundos; adquirir nuevos equipos de bombeo; ampliar redes de distribución a nuevas colonias; construir, ampliar y mantener sistemas de alcantarillado; y construir tanques de regularización y almacenamiento. Acciones similares a la década de los 90's agregándose diferentes logros de obra y operación como lo son: la obra "Abastecimiento alternativo de Agua Potable a la Ciudad de Toluca" con el Sistema Cutzamala, construido éste por el Gobierno del Estado de México a través de la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento; el entubamiento del Rio Verdiguél, en el tramo comprendido entre la vialidad Zinacantepec y el acceso al Parque Sierra Morelos; y la construcción del tanque denominado "La Teresona", cuya importancia estribó en ofrecer la mayor capacidad de almacenamiento para suministrar agua a las colonias de la ciudad (Agua y Saneamiento de Toluca, 2000, pp. 19-24).

Eventos ejercidos en *pro* de la sociedad, con el objeto de alcanzar un mayor desarrollo urbano, por ser la capital del Estado, y atender las demandas crecientes de la población, que al paso de los años iba aumentando; ello en comunión con los procesos modernizadores del país, siendo aplicados a los procesos operativos y por supuesto administrativos; pero para que ello fuera posible fue necesaria la edificación de un bien inmueble que permitiera ofrecer un mejor servicio a los usuarios, concentrando todas las áreas posibles de actuación.

Es por ello que para "el año de 1980 se disponía de 600 metros cuadrados de espacios de oficinas, equivalentes a 5.45 metros cuadrados por empleado" (Agua y

Saneamiento de Toluca, 2000, p. 63). Espacio que era adecuado pero insuficiente para ofrecer eficientemente el servicio, lo que impulsó a la toma de decisión de edificar uno nuevo, es así que para 1994 se adquiere el predio de 2, 595 metros cuadrados ubicado en la Avenida 1° de Mayo No. 1707 en la Zona Industrial de Toluca, y en 1995 se da inició la construcción del edificio con una inversión de 5 millones 706 mil 909.74 pesos y se concluye en 1999, inaugurado por el Gobernador del Estado de México César Camacho Quiroz y el Presidente Municipal Armando Garduño Pérez, éste cuenta con 3, 640 metros cuadrados de construcción en tres niveles, que albergan las diferentes áreas que integran al Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.

Inmueble que hasta la fecha se encuentra en pie con el objeto de proveer el servicio público de agua, y que para el siguiente apartado será valioso describir cada área que lo compone.

2.2.2. Perfil administrativo y operativo

La sección a describir y analizar se compone de dos partes, la primera en lo que toca a los factores que distinguen y otorgan identidad al Organismo de Agua, por lo que se retoma la misión y visión que lo constituye; así como los valores que practica en el ejercicio de sus facultades, funciones y atribuciones; y por último, la segunda parte la compone la estructura organizacional que lo distingue, ello con el objeto de formar una perspectiva de forma general en su tamaño, retomando la parte de la simplificación ya aludida en el capítulo primero de la presente investigación.

El Organismo Público Descentralizado, por servicio de carácter municipal, denominado Agua y Saneamiento de Toluca presenta como **misión** la siguiente:

“Proporcionar a la comunidad del Municipio de Toluca de agua potable y el saneamiento, la satisfacción de las necesidades de los usuarios, contribuyendo al cuidado del medio ambiente, a través de una agencia comprometida con la mejora continua de un sistema de fijación de precios justos y un enfoque social” (Agua y Saneamiento de Toluca, 2013). En ella se señalan tres aspectos de importancia que consisten en: la razón de ser como organismo que dota de un servicio público a la población, y que busca siempre proveerle de forma efectiva dicho servicio; la red de distribución y drenaje del agua; y el

sistema tarifario por consumo del vital líquido, los cuales engloban los objetivos del organismo ya enunciados en el punto 2.2.1.

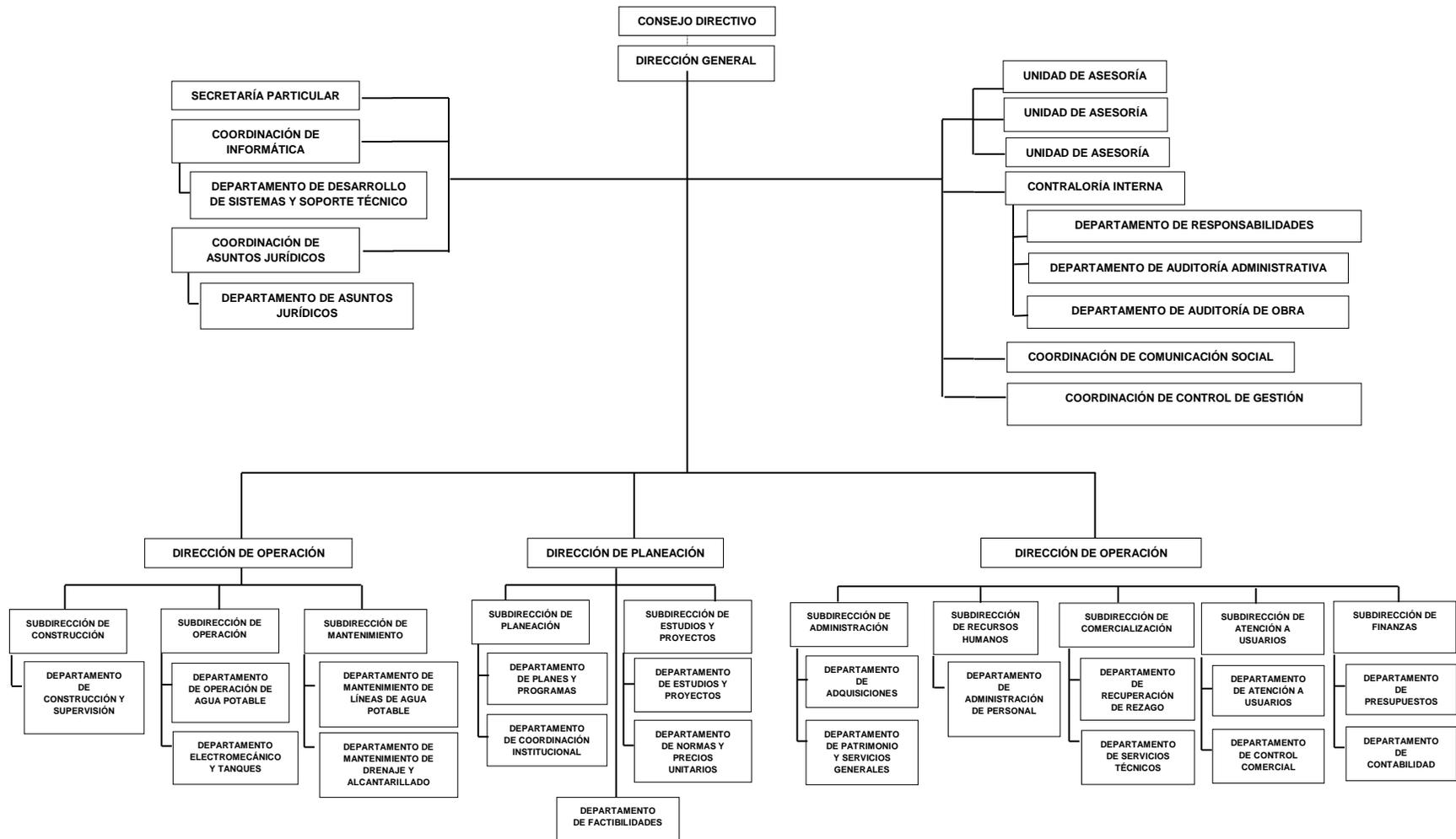
En lo que toca a la **visión** se alude: “Al ser agencia líder en el país, con el pleno reconocimiento de la sociedad en la gestión sostenible del agua, la ampliación de la cobertura de agua potable y saneamiento implantación de la mejora continua en la prestación de servicios lograr la satisfacción del usuario” (Agua y Saneamiento de Toluca, 2013). De la que se obtiene su prospectiva en lo que toca a la construcción de infraestructura de red y a la atención del usuario en lo particular, a partir de la implantación de estrategias administrativas y operativas, dentro del Municipio de Toluca, con el objeto de sobresalir y servir de muestra a otros organismos.

Cada una de ellas, es decir, la misión y la visión buscan ser cumplidas a partir de la puesta en práctica de dos valores, que son: la responsabilidad y la honestidad; y para que puedan ser puestos en marcha, es necesaria la existencia de una estructura organizacional propia del Organismo de Agua, la cual se presenta en el esquema 8 que contiene un Organigrama y del que se hace un análisis orgánico del mismo, con base en Chiavenato (2001).

El diseño organizacional que enmarca el organigrama del Organismo de Agua se distingue por poseer dos capas de niveles jerárquicos de diferenciación que son: el horizontal y el vertical, que son distinguibles, el primero, en lo correspondiente a las direcciones de área y las subdirecciones, y el segundo en cada nivel de jerarquía que emana de la Dirección General hasta los departamentos. Ello genera una distribución de la autoridad para la toma de decisiones de forma descentralizada, considerada así como una organización “alta”.

En su desarrollo presenta un esquema de integración de jerarquía administrativa al existir cadenas de mando, lo que liga las unidades principales con la menores creando un principio de coordinación entre las actividades de la organización en su conjunto, así mismo existe una división del trabajo en los departamentos, lo que genera la especialización de las acciones de los mismos.

Esquema 8. Organigrama del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca



Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

Por otra parte existe un Consejo Directivo, quien aprueba y toma conocimiento de las decisiones y las acciones aplicadas, por los mandos directivos y el personal operativo del organismo; además de que subsisten unidades de asesoría que representan por intermedio de asistentes del ejecutivo a una línea de especialistas funcionales.

Lo que lo determina así se encuentra plasmado en dos documentos que son: el Manual de Organización del Organismo Público Descentralizado por servicio de carácter Municipal Denominado “Agua y Saneamiento de Toluca” y el Manual de Procedimientos del mismo organismo; sin embargo, dichos manuales son vigentes desde el año de 2012, por lo que cabe aclarar que a lo largo de dos años a la fecha de 2014 han existido modificaciones, a partir de la creación de nuevos niveles jerárquicos no existiendo así coincidencia del organigrama del manual con el ya descrito; así como los procedimientos que se señalarán posteriormente.

2.2.3. Situación de los usuarios

El presente apartado representa la parte esencial y el eje central de operatividad del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, debido a que resalta el número de usuarios y propietarios, así como la diferencia entre estos, a los que se suministra el servicio y que se convierten en la parte fundamental e indispensable para la subsistencia de dicho organismo.

Para ello, se enlistan los distintos tipos de modalidades de tarifas con los Números de Identificación del Suministro (NIS) que representan a los usuarios, de ellos se especifica la situación de cada uno como contribuyentes en lo relativo a adeudo y a corriente, por el pago del derecho del suministro de agua potable.

Por **propietario**, el organismo operador, lo define como la persona dueño (a) del predio en donde se instalan las tomas de agua.

Por **usuario** se entiende a aquella persona física o moral que solicita y hace uso del servicio de agua potable, pero que necesita del propietario para la realización de los trámites del contrato.

El Organismo descentralizado de Agua y Saneamiento de Toluca atiende y presta su servicio a 147 mil 156 usuarios, divididos de acuerdo con la tabla 1.0, en 25 categorías y que para su análisis se agrupan en 6.

Tabla 1. Situación de pago y adeudo del derecho de agua potable.

No. T.	TARIFA	NIS	Total	%	%TN	ADEUDO	Total	% TN	CORRIENTE	Total	% TN
1	Agua en bloque	73	1222	0.05	0.83	45	45	0.03	28	1177	0.8
	Servicios Públicos- T30	1149		0.78		0		1149			
2	Diámetro de Toma 13 mm A	3396	5261	2.31	3.56	1752	2776	1.89	1644	2485	1.69
	Diámetro de Toma 13 mm B	459		0.31		240			219		
	Diámetro de Toma 13 mm C	1338		0.91		758			580		
	Diámetro de Toma 19 mm	32		0.02		15			17		
	Diámetro de Toma 26 mm	16		0.01		7			9		
	Diámetro de Toma 32 mm	5		0		1			4		
	Diámetro de Toma 39 mm	7		0		3			4		
	Diámetro de Toma 51 mm	5		0		0			5		
	Diámetro de Toma 64 mm	2		0		0			2		
	Diámetro de Toma 75 mm	1		0		0			1		
3	Dom. Medido	22253	27888	15.12	18.95	10525	13330	9.06	11728	14558	9.89
	Tarifa Mixta-Serv Medido	1839		1.25		785			1054		
	No Dom. Medido	3796		2.58		2020			1776		
4	Interés Social y Popular A	26978	90261	18.33	61.33	19127	47276	32.13	7851	42985	29.21
	Interés Social y Popular B	31076		21.12		14765			16311		
	Interés Social y Popular B	4		0		0			4		
	Interés Social y Popular C	32203		21.88		13384			18819		
5	Residencial Alta A	58	21517	0.04	14.62	15	6651	4.52	43	14866	10.1
	Residencial Alta B	6		0		1			5		
	Residencial Media A	6123		4.16		1882			4241		
	Residencial Media B	14826		10.08		4611			10215		
	Residencial Media C	504		0.34		142			362		
6	Oper, Mnto y Rep de Red	1007	1007	0.68	0.68	853	853	0.58	154	154	0.1
TOTAL		147156	147156	99.29	99.29	70931	70931	47.63	76225	76225	51.69

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Open del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca al 21 de marzo de 2014.

1.- Agua en bloque y Servicios Públicos-T30: La primera implica el suministro del servicio de agua a las construcciones de bienes inmuebles del gobierno, y los segundos representan aquellos bienes inmuebles utilizados para el ejercicio público del gobierno.

2.- Diámetro de toma: Es el grosor del tubo a partir del cual los usuarios reciben el recurso hídrico.

3.- Domicilio medido, no domicilio medido y tarifa mixta-servicio medido: Son todos aquellos casos, para el primero, que cuentan con medidor en casa-habitación, para el segundo, cuentan con medidor pero son giros con negocio, y los terceros son casos en donde en un mismo inmueble, con una sola toma de agua con y sin servicio medido, a la vez se abastezcan o suministren departamentos, despachos, oficinas y locales comerciales.

4, 5.- Interés Social y Popular (A, B, B y C) y Residencial alta y media (A, B y C): Son tarifas asignadas y clasificadas con base en el padrón general de usuarios de acuerdo con las delegaciones, subdelegaciones y unidades territoriales básicas.

6.- Operación, mantenimiento y reparación de red: Asignada a los usuarios que requieren del servicio, al pasar la red de distribución y drenaje del agua por su casa-habitación.

De las seis categorías agrupadas y enunciadas en la tabla, se perciben como significativas para el análisis solamente tres, y que corresponden a las tarifas tres, cuatro y cinco. Para ello, es necesario otorgarles un orden de acuerdo con el número de usuarios que las integran, la primera le correspondería a la tarifa cuatro, la segunda a la tarifa tres, y a la tercera y última a la tarifa cinco. En lo que toca a la situación de adeudo, éstas se ubican en la misma posición de orden con el porcentaje siguiente: 32.13, 9.06 y 4.52 por ciento respectivamente, lo que indica que a mayor número de usuarios por tarifas hay un mayor número de adeudo; sin embargo, para la situación a corriente, éstas cambian de orden quedando la tarifa cuatro en primer lugar con él 29.21%, la tarifa cinco en segundo con 10.1% y la tarifa tres en tercero con 9.89%.

Esta última, es decir la situación a corriente, tiene una particularidad en específico, ya que la diferencia de las tarifas tres y cuatro en lo que toca a adeudo y a corriente es de un valor de 0.83% y 2.92%, mientras que la de la tarifa cinco, la diferencia es exacerbada y relevante con la cantidad de 5.58%, cantidad que puede ser efecto de la condición socioeconómica de sus usuarios, con mayor grado de estudios y concientización sobre sus responsabilidades tributarias, efectuando un condición positiva al propio organismo en lo

que toca a sus ingresos, y esto se convierte en un foco de atención para establecer estrategias de concientización de pago hacia los usuarios de las tarifas tres y cuatro.

Si bien, ya se han resaltado los puntos fuertes y débiles del contexto en el que se encuentran las tres tarifas rescatadas, es necesario señalar que en su conjunto, de las seis tarifas, la cantidad en porcentaje de los usuarios que se encuentran a corrientes es de 51.69%, número importante pero no relevante porque del universo general de 147 mil 156 usuarios, solo han pagado 76 mil 225 que significa un punto más de la mitad, y del total el 47.63% adeudan el derecho al servicio y que son 70 mil 931, por lo que es necesario verificar las medidas y los esfuerzos de modernización existentes en el organismo, así como encontrar los problemas que están impactando en los usuarios para el no pago.

Siendo esto una limitante para la presente investigación al no conocer la perspectiva y los puntos de vista de los usuarios que no presentan la cultura de pago, ya que el poder contactarlos es un poco ilusorio; sin embargo, para el próximo capítulo se presentará como eje central de la investigación, la percepción de los usuarios sobre el servicio administrativo que brinda el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca en lo referente a la modernización administrativa, a partir de sus instrumentos de simplificación administrativa y de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; además de señalar los procesos en atención a los usuarios del mismo organismo, con el propósito de escudriñar el impacto del servicio y la utilidad de la modernización en la condición del usuario como contribuyente.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN EMPÍRICA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE COBRO Y RECUPERACIÓN DE CARTERA VENCIDA Y/O EXIGIBLE

*“Constantemente hay que remontarse hasta el origen de cada operación,
De cada formalismo, para hallar su razón de ser, seguir su evaluación,
Estudiarla en su funcionamiento, verificar su necesidad,
Modernizar los medios, discriminar en el bosque administrativo
El árbol seco, desbrozar, podar, airear y, a veces, hacer plantaciones”
M. R. Dauntry*

Durante el desarrollo del presente y último capítulo, se pretende abordar la raíz de la cual emanan los procedimientos operativos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible en atención a usuarios, para hacer de ellos un análisis crítico con base en los fundamentos teóricos de la modernización y sus instrumentos de simplificación, a partir del esquema del proceso de simplificación administrativa con sus cinco etapas; además de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, aplicadas a la administración electrónica.

Acto seguido de mostrar la visión y perspectiva que tiene el usuario sobre el servicio y la atención que se le brinda, desde su llegada a las Oficinas Comerciales del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, hasta el término de cualquier procedimiento administrativo realizado.

3.1. Procedimientos Operativos en Atención a Usuarios del OAyST

El Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, que tiene bajo protesta en su misión ser un organismo comprometido con la mejora continua, con el objeto de satisfacer las demandas de los usuarios, alude a un proceso de modernidad, en el que subsiste una transformación y un progreso, a fin de optimizar y perfeccionar las responsabilidades de las funciones y atribuciones asignadas, a partir de la introducción de herramientas modernas, para dar resultados efectivos de modernización.

Uno de los rasgos a distinguir del Organismo de Aguay Saneamiento, en *pro* de la modernización del mismo, es la *voluntad de cambio* como iniciativa para emprender

modificaciones e innovaciones estructurales de forma y de fondo, para dar una adecuada atención a los usuarios. Ello sustentado en los trabajos realizados desde el año 2012, en la búsqueda de la certificación de procedimientos, bajo la Norma del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2008¹⁰, otorgada en diciembre de 2013, con cuatro objetivos primordiales que son:

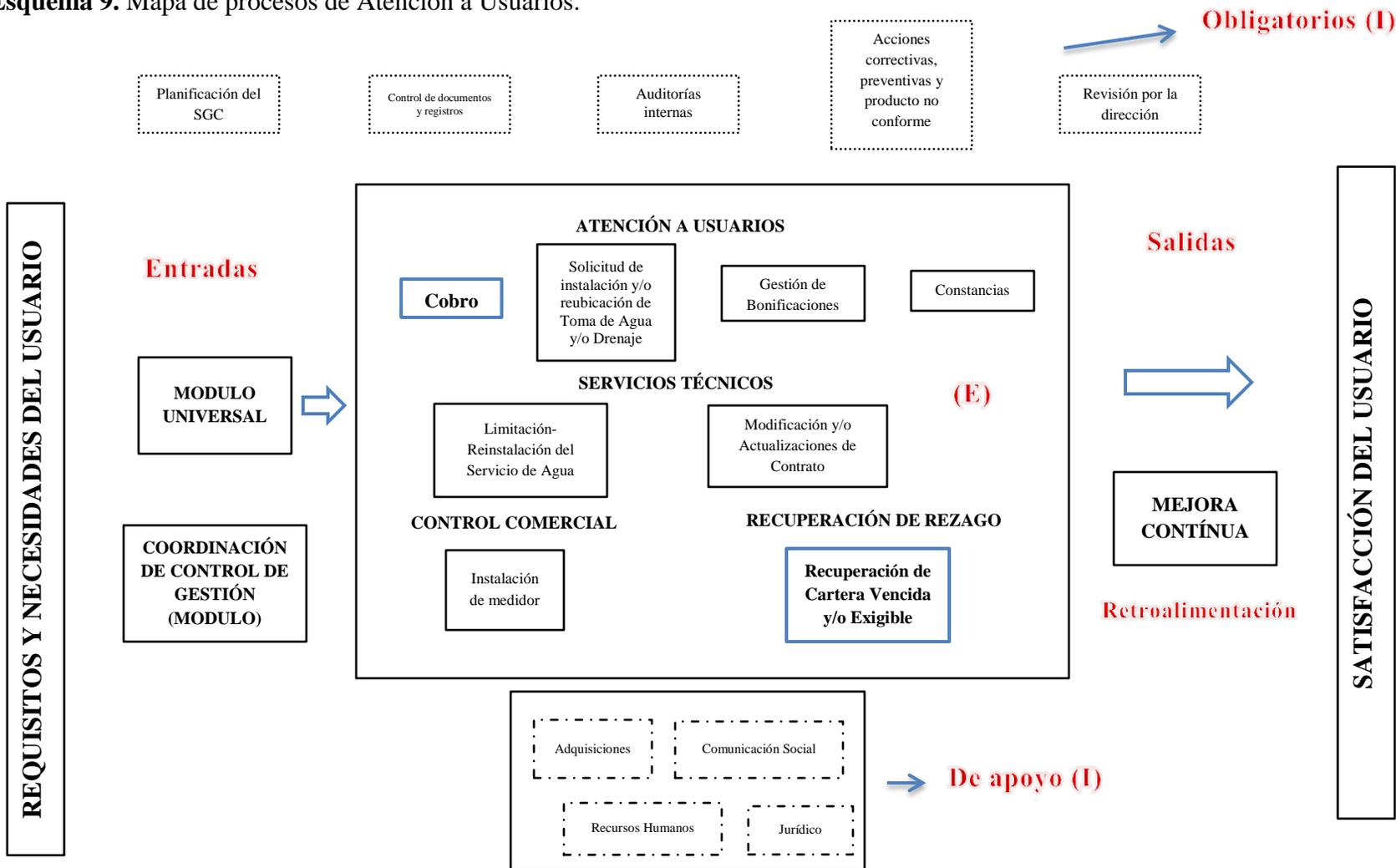
1. Formar servidores públicos con un enfoque a la atención a usuarios mediante la impartición de treinta cursos de capacitación anuales de “Transición a una nueva cultura de servicio y ruta de calidad”;
2. Capacitar a seis servidores públicos... para el módulo universal, con el fin de disminuir el tiempo de espera y la canalización al área correspondiente;
3. Disminuir el tiempo de entrega de las “constancias” de no adeudo y no servicio de 5 a 3 días; e
4. Incrementar la recuperación de rezago en un 20% anual, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios que presta el organismo (Agua y Saneamiento de Toluca, 2013, p. 6).

Objetivos que dan impulso al organismo, en mantener personal con conocimiento teórico y práctico, sobre todo lo que involucra el servicio público, especialmente en atención directa al usuario; considerándolo a éste importante, definiendo así procesos sencillos y no burocráticos que fortalezcan la administración interna y externa, para obtener beneficios mutuos.

Como efecto inmediato de la certificación, subsiste la coordinación del Sistema de Gestión de Calidad como el área responsable de dar forma a los procedimientos operativos en atención a usuarios, la cual creó un mapa sistémico que agrupa ocho procesos (ver esquema 9) Sin embargo, para efectos de la presente investigación sólo se analizará y discutirá la modernización administrativa, con sus instrumentos de simplificación y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en los procesos de cobro y de recuperación de cartera vencida y/o exigible.

¹⁰ El ISO 9001:2008 consta en especificar los requerimientos para un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), en el cual se demuestre la capacidad para proporcionar productos que cumplan con los requisitos regulatorios del usuario en forma constante. Los elementos y cláusulas certificables que le otorgan validez son: Sistema de gestión de la calidad, responsabilidad de la dirección, gestión de los recursos, realización del producto, y medición, análisis y mejora (Agua y Saneamiento de Toluca, 2013, pp. 9-10).

Esquema 9. Mapa de procesos de Atención a Usuarios.



Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014. Las letras en color rojo son propias.

Como se observa el mapa de procesos de atención a usuarios, desde la perspectiva organizacional del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, es visto y está inmerso gráficamente como un sistema¹¹, donde los procedimientos son cíclicos y continuos, así como mantienen una relación entre ellos para poder ser cumplidos.

Dicho proceso se divide en tres partes: dos internas (I) y una externa (E), dentro de las internas se enmarcan procedimientos obligatorios, solicitados por la norma del Sistema de Gestión de Calidad que son:

- Planificación del Sistema de Gestión de Calidad: Que consta de delimitar los pasos a seguir de forma determinada, para los procesos internos de apoyo y externos, con relación a la atención de los usuarios de forma directa e indirecta;
- Control de documentos y registros: Considerado como la base esencial del mapa de procesos, ya que representan el sustento de cada uno de ellos, desde su diseño para cómo se debe llevar a cabo, hasta la conclusión del mismo, en lo que respecta a los trámites iniciados por parte de los mismos usuarios; así como por el trabajo interno de cada una de las áreas;
- Auditorías internas: Constan de la verificación y vigilancia de las gestiones y etapas planeadas; así como de los programas para cada proceso;
- Acciones correctivas, preventivas y producto no conforme: Registrado el no cumplimiento efectivo de los procedimientos, como resultado de las auditorías, es indispensable la retroalimentación en los procesos, con el objeto de eliminar los errores de forma inmediata; y
- Revisión por la dirección: Para efectos de aprobación y de instrucción por parte del directivo general y de las direcciones de área, así como subdirecciones y jefes de departamento, para su operatividad.

La segunda parte del proceso son los procesos internos, denominados de “apoyo” son: adquisiciones, comunicación social, recursos humanos y área jurídica; áreas que se

¹¹ Sistema: Conjunto de elementos interdependientes, interactuantes e interrelacionados que persiguen un objetivo determinado. Todo sistema está formado a su vez por conjuntos menores o subsistemas integrados al todo por una relación permanente de recibir insumos y entregar productos (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002, p. 183).

encuentran presentes de forma perpetua y continúa dentro de cualquier ente administrativo, y sin las cuales no puede funcionar, ya que constituyen la parte operativa del mismo.

Se hace notar, que la modernización en cualquiera de los procesos existentes en el organismo (administración, operación, planeación y atención a usuarios), va a depender siempre de la *voluntad de cambio* y de la *capacidad de transformación* con que cuenten éstas áreas; para efectos de implementación de herramientas tecnológicas, de capacitación de personal, de difusión de información hacía los usuarios para el pago de los derechos, de infraestructura, etc.

La tercer y última parte del proceso de atención a usuarios es la correspondiente a la externa, debido a que implica una interacción entre el factor humano del organismo y los propios usuarios, que requieren de algún tipo de servicio en específico, ésta parte se encuentra incluida por ocho procesos que son:

(1) **Cobro**, (2) solicitud de instalación y/o reubicación de toma de agua y/o drenaje, (3) gestión de bonificaciones, (4) constancias, (5) limitación-reinstalación del servicio de agua, (6) modificación y/o actualizaciones de contrato, (7) instalación de medidor y (8) **recuperación de cartera vencida y/o exigible**.

La etapa inicial para ser llevados a cabo, es cuando el usuario debe presentarse ante el módulo universal, quien es el encargado de orientarlo y pasarlo con el área y el personal correspondiente, para atender su demanda de forma pronta e inmediata, y así darle seguimiento al proceso, hasta culminar con su trámite.

La metodología para llevar a cabo cada uno de ellos, se encuentra sustentada en gráficas de procesos o procedimientos, en las que se indica: quién realiza las actividades, los proveedores, las entradas y las salidas, los recursos materiales a utilizar, los clientes, y la normatividad bajo la que se rige cada una. Ésta será mostrada en el análisis de los procesos 1 y 8 para los efectos de la presente investigación.

3.2. Análisis de los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible

El presente apartado, es considerado como la piedra angular de la presente investigación, porque en él se profundizan y dan a conocer los hallazgos, encontrados en los soportes documentales de los procedimientos administrativos del organismo, a raíz del trabajo minucioso, hecho a partir del esquema del proceso de simplificación administrativa y las bases teóricas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación referidas en el capítulo 1.

El objetivo es destacar el proceso de modernización en el que se encuentra el organismo, específicamente en los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible, ello con las modificaciones realizadas sobre ellos, tras la certificación obtenida en el año 2013.

3.2.1. Proceso de cobro

El estudio a efectuar del procedimiento de cobro, en el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, radica en que el servicio público de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales, es el principal servicio de exigencia colectiva y por lo tanto implica el contacto directo y constante con los usuarios del mismo, en lo referente a su requisición y las actividades que pueda derivar, sobresaliendo de sí, el pago del derecho.

Al ser competencia público-administrativo, en su naturaleza el órgano encargado de su dotación debe asegurar y satisfacer las demandas del usuario, proveyéndole de un servicio de calidad efectivo: simplificado en la operación de trámites y tecnificado por las condiciones de acceso al uso de las TIC de la sociedad actual.

El análisis a efectuar parte de ambas situaciones, retomando dos documentos proporcionados por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad que son: el “*Análisis de Procesos de Cobro*” y el “*Procedimiento Operativo de Cobro*”.

En un primer momento se debatirá el Análisis de Procesos de Cobro, haciendo la siguiente pregunta, cuando se escucha análisis del procedimiento ¿Qué es lo que se piensa encontrar?, la respuesta sería, ver un gráfico que contemple el flujo de los actores, con la

secuencia de las actividades a realizar desde el inicio hasta el término del mismo, donde se tome en cuenta como motor principal del proceso al usuario; que sea entendible tanto para el personal interno del organismo como para la persona externa que lo lee de forma inmediata. Eso sería lo más correcto desde la perspectiva teórica de la simplificación administrativa, ahora bien se solicita observar y leer rápidamente el anexo 1, que corresponde al análisis de proceso de cobro.

Leerlo es fácil, pero comprender la secuencia y metodología propia de las etapas que componen el procedimiento no lo es, debido a que en su forma y fondo, y de acuerdo con las etapas de la simplificación, no indica dónde, cuándo, quién y cómo, realiza cada acción, además de no hacer mención propia del usuario dentro de las actividades del procedimiento, quien efectúa el pago del derecho dejándolo solo entrevisto y dándolo por hecho.

A raíz de ello, dicho análisis procedimental, maneja una presentación interna para comprensión de los actores que tienen experiencia en el proceso, no para una persona o usuario que desea conocerlo, mediante solicitud, ya que no es público y es considerado como documento controlado por el organismo.

Por otra parte cuando se hace referencia del usuario, el organismo lo denomina “cliente”, que es un término correspondiente a los principios de la Nueva Gerencia Pública que evoca un enfoque de características de la administración privada a la pública, y que señala a éste término como aquel que va dirigido a la “individualización de la acción administrativa, a la necesidad de conseguir la satisfacción individual con los productos y servicios administrativos... generando un perfil de usuario distinto, aunque sea un mismo individuo como destinatario de los servicios públicos de la administración pública” (Arenilla, 2011, p. 57). Ante ello la crítica se ciñe a que el nombre de cliente va más enfocado a aquella persona que recibe un producto con ciertas condiciones que en su conjunto emanan calidad y hacía un público específico; mientras que en la administración pública, y en el servicio público de agua, se debe satisfacer al interés general más que al individual, por ello la insistencia de nombrarlo usuario.

Independientemente de ello y en apartado, dentro del esquema presentado de forma sistémica, se encuentran visibles los departamentos de apoyo de la misma estructura organizacional, quienes participan e influyen directa e indirectamente en el procedimiento, y que son retomados del mapa de procesos de atención a usuarios; sin embargo, de éste mapa solo se enuncian dos que corresponden a recursos humanos y adquisiciones, no refiriendo la forma específica en cómo participan.

Bajo la misma sintonía, se presentan los recursos necesarios para el proceso, donde se reitera la colaboración necesaria de personal, bienes muebles, recursos financieros, recursos tecnológicos de bases de datos; así como las cuentas bancarias para pago electrónico, depósito de los valores recaudados y pago en bancos y centros comerciales, sin especificar los lugares para pago, lo que continua demostrando su uso meramente interno.

En lo que refiere a la normatividad, que ya ha sido enunciada en capítulo anterior, sólo es para efectos de recaudación y de organización, pese a las deficiencias de actualización de la misma, en lo que respecta de forma definida al manual de organización correspondiente al año 2012; y en lo que toca a la medición y evaluación solo es relativa y en *pro* de la certificación.

Los diez apartados que toca el organismo en su análisis, son relevantes e importantes, pero convendría adecuarlos en su contenido al esquema en el que se presenta, pudiendo ser detallistas pero no minuciosos, y sí específicos, con el objeto de ser mayor comprensibles y menos complejos, ello a miras de que pueda ser advertido de forma pronta por el personal a cargo con o sin experiencia; así como por algún otro ciudadano interesado en el tema.

A simple vista, se percibe mayor concentración de los elementos generales que influyen en el procedimiento, más que el procedimiento en sí mismo, por lo que se invita a diseñar bajo el mismo u otro formato un análisis que conlleve una secuencia lógica y coherente del proceso de cobro de forma completa, resaltando a su vez quién hace qué cosa, partiendo desde la recepción del usuario hasta el archivo y resguardo de la documentación generada durante el día.

El segundo cuestionamiento y debate en el que se centra el análisis, y donde se resalta de manera puntual la existencia o carencia de simplificación; así como el óptimo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación existentes en el organismo de agua es a través del “*Procedimiento Operativo de Cobro*”, se sugiere ver el anexo 2, que es más minucioso en el procedimiento.

Dicho análisis partirá de resaltar las diferencias y similitudes con el “*Análisis de Procesos de Cobro*” debido a la falta de coherencia y congruencia entre uno y otro, posteriormente se acentuará la “*descripción del procedimiento*”, bajo la perspectiva de la simplificación en lo tocante a un estudio independiente y de relación mutua, entre las responsabilidades de un actor y otro, con el propósito de buscar las ventajas y desventajas del procedimiento, para la elaboración de recomendaciones al mismo. La última parte se fundamentará en la evaluación de las herramientas tecnológicas de información y comunicación con las que cuenta el organismo para efectuar el proceso de cobro, revisando su alcance e impacto social; así como su correcto y óptimo funcionamiento.

La profundidad del análisis a discernir, figura en observar el fondo más que la forma del “*Análisis de procesos de cobro*” y el “*Procedimiento operativo de cobro*”, para ello en un primer momento se pensaría encontrar los datos referidos arriba del primero, en el segundo; sin embargo, al momento de revisarlo ello no es así al 100%, debido a que sólo se enuncian los actores y las actividades, resaltando que el actor de “*modulo universal*” del “*análisis de procesos*” no se menciona en el “*Procedimiento operativo*”, siendo que es la pieza fundamental, representante del organismo ante el usuario por ser el primer contacto ante éste, quien se encarga de resolver las dudas, generar turnos para pago y canalizarlo al área correspondiente de acuerdo con su demanda.

Así con ello, se denota una primera ineficiencia dentro del procedimiento, al no considerar a éste actor como parte del proceso, que si bien forma parte de otros procedimientos del gran sistema de atención a usuarios, éste determina el punto inicial para agilizar el trámite al remitir al usuario a la ventanilla para su pago, ahorrándole tiempo y ofreciendo una buena imagen del organismo.

La última similitud radica en que ambos por la naturaleza del procedimiento, refieren el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en lo referente al uso de sistemas de cómputo y por consiguiente de sistemas operativos, para la agilización del trámite correspondiente de pago, lo que refleja por sí mismo la relación entre uno y otro, al entender que el “*análisis*” es resultado del “*procedimiento*”.

Lo que conlleva a plantear la posibilidad, de que existan en su totalidad los diez elementos que son parte del procedimiento como tal y como medios influyentes en el mismo, a detalle y de forma minuciosa, en el “*procedimiento*” para comprender de forma absoluta las etapas de éste y su relación con el mismo, señalando e indicando el qué se hace, cómo se hace, porqué se hace, con base en qué se hace, quién lo hace, para quién se hace, qué se necesita y cómo se utiliza para hacerlo, además de cómo se evalúa y cómo se puede mejorar, destacando esto a partir de los puntos del sistema propuestos por el mismo organismo en su “*análisis*”.

El estudio posterior a apreciar del “*Procedimiento operativo de cobro*” se sustenta en el esquema 2. del proceso de simplificación administrativa, señalado en el capítulo 1, pero para la reflexión, debido a la generalidad y ambigüedad del documento proporcionado por el organismo, no solamente fue necesaria la primera, segunda y tercer lectura al mismo, sino que implicó el diseño y aplicación de una entrevista a un Agente de Cobro, para comprender de forma absoluta el procedimiento, así como descodificar las abreviaciones y códigos especificados en el mismo, además de aclarar ciertos tecnicismos. Esto permitió elaborar un rediseño simple del procedimiento, para establecer los flujos y relaciones mutuas de cada una de las etapas del mismo proceso.

Como desarrollo y resultado del análisis, se obtuvo que el flujo de acciones referidas en la “*descripción del procedimiento*”, solo cumple con el 40% del esquema del proceso de simplificación, ello debido a que únicamente da respuesta al quién efectúa el procedimiento, al incorporar una tabla de responsables con cinco actores y su código (abreviación del nombre), así como menciona de forma particular sus responsabilidades; que son el qué y constan de las etapas del procedimiento. El otro 60% que corresponde al dónde, el cómo y el cuándo fue deducible mediante la observación; así como por la aplicación de la entrevista ya indicada.

Con base en ello, fue posible integrar el procedimiento de forma absoluta, de la manera en que se lleva a cabo, para determinar que la “descripción de procedimiento” es inacabada debido a que no contiene todas las etapas, teniendo que ser completada con las “responsabilidades” de cada uno de los actores, ya que ambos no son coincidentes completamente, derivado de que existen responsabilidades asignadas sin existir dentro de la “descripción”; así como sucede de forma contraria, ya que existen funciones, sin ser mencionadas como “responsabilidades”, y por lo tanto se considera una desventaja, por la no definición correcta del mismo procedimiento, y por no permitirle a la persona externa o a un nuevo interno conocerle de lleno, pudiendo ser confuso y no sencillo para su desarrollo u operatividad y por consiguiente para su interpretación.

Como consecuencia de examinar y evaluar cada “responsabilidad”, el hallazgo principal fue que el actor con mayor grado de responsabilidad es el Agente de Cobro (ACO), en primer lugar de forma externa, al ser el segundo contacto del organismo con el usuario (el primer contacto es el actor del módulo de atención), con quien interactúa para recepcionar el pago del derecho de agua; en segundo lugar de forma interna, al vincularse y establecer una relación mutua con el 60% de los actores que operan el proceso. Sin embargo, como ya se indicó no se menciona su contacto directo con el usuario dejándolo solamente en entrevista y dándolo por hecho, pero para efectos de comprensión es conveniente aclararlo y resaltarlo, debido a que sin él no se efectuaría el procedimiento.

Otro aspecto a distinguir en la metodología del proceso, en su naturaleza tal y como se describe, es la existencia de duplicidad de funciones para el Encargado de Remesas (EDR), el Encargado de Facturas (EDF) y el Encargado de la Oficina Comercial (EOC), denotando que EDR y el EOC son los que bajo la lupa del proceso, efectúan las mismas funciones, no debiendo existir este tipo de problemáticas ya que a simple vista, se obstaculiza la sencillez y facilidad de las etapas del mismo.

Esta problemática, se justifica por el personal del mismo organismo, al mencionar que es resultado de la existencia de oficinas comerciales para pago, distribuidas en zonas diferentes del municipio, quienes no cuentan con ambos actores y solamente puede haber uno u otro, lo que refleja la falta de definición de funciones y responsabilidades para un

sólo actor que haga tareas específicas en un mismo tema, para este caso es el de la realización de arqueos, remesas y recuperación de valores recaudados.

Uno de los actores que opera pocas actividades, pero que a su vez son importantes para la presente investigación, es el Jefe de Oficina Comercial (JOF), debido a que solamente se le ha sido asignada, la supervisión de los movimientos de los ingresos en efectivo, bancos, tiendas comerciales y por internet, éste último como elemento primordial del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, indispensable su evaluación para diagnosticar la efectividad de su uso en una etapa de modernización y simplificación, agilizando los trámites y permitiendo el ahorro de tiempo tanto para el organismo como para el usuario.

Anteriormente se dijo que la “*descripción del procedimiento*” es general y no específica, debido a que no daba respuesta a la totalidad de las preguntas que se hacían teóricamente en materia de simplificación, y es que en lo relativo al cuándo no se indica el espacio de tiempo en que se realiza cada etapa, solo se describen lapsos de parcialidad y durante el día. Ante ello en la entrevista aplicada, se hizo notar esta situación, indicando ellos, que no se podía señalar debido a que era variable y que por ejemplo, para el caso de la realización de arqueos había que esperar que cualquiera de las cajas mantuviera en su poder la cantidad de treinta mil pesos para realizarlo. Por otra parte es de aclarar que todo el procedimiento se llega a cumplir en un día, partiendo de la llegada del usuario, su recepción del pago hasta el archivo y resguardo del formato de arqueos.

El empezar hablar de formatos, remite a la idea de si son manuales o electrónicos en lo que toca a su llenado, y es que dentro de la forma del “*Procedimiento operativo*” se mencionan cinco codificaciones de formatos, que dentro del mismo documento no son explicados y no se menciona en qué consisten, por lo que para conocimiento de un extraño a ellos, se sugiere la posibilidad de hacer mención de forma breve de qué son, para hacerlo más sencillo y específico. Dichos formatos son:

- **FOR-ATU-012:** Consta de un formato de atención a usuarios, relativo al arqueo de remesas, el cual implica el cierre de ventanilla y la cuenta total de los dineros por

modalidad de pago (efectivo, tarjeta, cheques y depósitos). Su llenado es de forma manual por el ACO (ver anexo 3).

- **FOR-ATU-013:** Formato de atención a usuarios que representa el libro de recepción de facturas cobradas y su llenado se efectúa de forma manual.
- **FOR-ATU-015:** Formato de atención a usuarios que consta del registro total de los ingresos al día por ventanilla, y se llena de forma electrónica en una base de datos de Excel por el EDR y el EOC.
- **FOR-ATU-016:** Formato de atención a usuarios, lo integra el libro de registro de los cobros efectuados mediante foliación y se llena de forma manual por el EDF.
- **CAT-SCM-001:** Es un catálogo de trámites y servicios, relativos al derecho de agua potable, contenido de forma electrónica.

Estos formatos para el proceso de cobro son importantes, porque involucran el soporte documental del mismo, siendo el sustento y el resultado del trabajo diario; sin embargo, es de aclarar que mediante la observación y la entrevista aplicada, el personal del organismo tiene un desconocimiento parcial sobre ellos, en lo que respecta al código, identificándolo solamente al dar lectura a la “*descripción del procedimiento*”, o indicándole en qué etapa se utiliza, lo que señala que el servidor público de alguna forma hace sus funciones automáticamente, porque sabe que tiene que hacerlas, pero no en el sentido de tenerlas bien identificadas y bajo qué elementos debe ejecutarlas, además de no mantenerse al tanto de los cambios internos en cuanto a la actualización de los mismos documentos.

Por lo tanto, ante los resultados expuestos del análisis procedimental, es recomendable hacer una adecuación y ajuste del flujo de las acciones tomando en cuenta lo ya señalado, con el objeto de reestructurar el trámite de cobro para hacerlo más sencillo y fácil de entender, eliminando la complejidad innecesaria, tanto para el personal interno del organismo como para el usuario que desea observar o analizar el procedimiento.

En el mismo “*Procedimiento Operativo de Cobro*” se encuentran presentes herramientas de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, las cuales se caracterizan por inyectarle dinamismo y agilidad al proceso, ésta parte del análisis que se centra en hacer notar las Tecnologías de la Información y la Comunicación útiles en el

organismo, para ofrecer un servicio público expedito y pronto; vinculado así con la simplificación de los trámites.

La etapa inicial del proceso, en el caso de pago directo en la oficina central o en las oficinas comerciales ubicadas en:

1. Av. Primero de Mayo Ote. No. 1707, Zona Industrial, Toluca, Estado de México. C.P. 50071;
2. Plaza González Arratia, Toluca, Estado de México;
3. Multiplaza Santín, Local 82-B, Toluca, Estado de México; y
4. Francisco Murguía No. 100 Ote. Esq. Benito Juárez. Col. Francisco Murguía. Toluca, Estado de México.

Se caracteriza por recibir al usuario, en un módulo de atención o información, en el que se encuentra la primera Tecnología de Información, que consta de un aparato que emite un ticket de turno para cobro-pago, éste es el siguiente:

Figura 1. Ticket de turno.



Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

Se menciona como tecnología de la información porque no existe un canal para transmisión de mensaje, sino solamente imprime un boleto o papel que indica un turno, este ticket tal como se visualiza, presenta los logos tanto del Ayuntamiento de Toluca como del organismo, además de que invita a una cultura del agua y a visitar el portal electrónico del mismo organismo. Su ventaja radica en llevar un orden para cobro y agilizar el mismo procedimiento, esto en temporadas de mayor asistencia (enero-marzo) de los usuarios para

ponerse al corriente en el pago del mismo derecho; sin embargo, para temporadas bajas implica una etapa extraordinaria, sucediendo ello principalmente en la oficina central, porque en las desconcentradas el usuario acude a ventanilla conforme llega al lugar.

La segunda herramienta tecnológica-informática es la pantalla que indica el turno y el número de ventanilla, módulo o caja a acudir, representándose de la siguiente manera:

Figura 2. Pantalla electrónica, asignación de ventanilla

Turno	Módulo
C. 136	3 (No. Caja).

Fuente: Elaboración propia.

Ésta presenta las mismas condiciones que la primera herramienta, ya que cuando hay más usuarios es cuando tiene su máxima utilidad, que cuando hay poca asistencia. Aunque como resultado de la observación algunos usuarios, principalmente los adultos mayores, se les dificulta entenderla, por lo tanto su uso efectivo al 100% respondería a que en el mismo módulo de información se les indicará donde se tiene que ver el turno para pasar a ventanilla, o la otra posibilidad es colocar un señalamiento para facilitar esta etapa.

La tercera herramienta, ahora sí como Tecnología de la Información y la Comunicación es el Sistema OPEN o IUSA, manejados a través de un sistema de cómputo con intranet, los cuales se emplean para el proceso de cobro-pago, éstos sistemas son utilizado por las diferentes oficinas para la prestación del servicio y que consisten en:

Sistema **OPEN**: Consta de una base de datos de red en el que se encuentran los datos del usuario y el propietario, ya sea para servicio medido o no medido, estos datos son:

- Nombre del propietario;
- Domicilio;
- No. del Medidor;
- Giro;
- Servicio;
- Clave catastral;
- Tarifa;
- Periodicidad de lectura;
- Grupo tarifa;
- Con agua y con drenaje;
- Estado del suministro; y
- Facturación.

Estos reflejados en una misma ventana electrónica, que dan a mostrar la situación en la que se encuentra cada usuario. De tal manera que este sistema se convierte en la pieza indispensable para el procedimiento, constituyéndose dentro de la administración interna como una herramienta tecnológica sustancial que implica a su vez, dentro de las etapas del procedimiento, la utilidad de relación interadministrativa.

Una de las mayores desventajas a la que se enfrenta, es a que tiene un comportamiento endeble al funcionamiento de la red de internet, lo que ocasiona la pérdida de tiempo tanto del usuario como del órgano administrativo para continuar con el servicio de cobro, y por lo tanto la eficientización del proceso no llega a su máxima expresión.

El otro sistema empleado es el IUSA, de uso exclusivo para los usuarios que han solicitado el servicio medido, éste consiste en incorporar una tarjeta de suministro de agua a una de las cinco terminales con las que cuenta el organismo, las cuales envían datos a un equipo de cómputo indicando la cantidad que debe pagar el usuario por el derecho del agua, estableciendo un proceso de comunicación a través de un canal con el sistema OPEN, para la obtención de los datos del usuario y así recepcionar el pago y concluir el trámite.

Al igual que el OPEN presenta una ventaja y desventaja, la primera es que el usuario paga lo que consume, lo que remite a un proceso de justicia, mientras que la segunda, es decir la desventaja, se evoca a que el usuario con dicho servicio debe acudir al organismo directamente a ventanilla para hacer su pago, cada bimestre, estando imposibilitado para hacerlo en bancos, en los centros comerciales o en el mismo portal electrónico, resultando así un poco complejo en su operación por lo que toca al usuario.

Para acceder al primer sistema, se tiene como requisito dentro del procedimiento, la solicitud al usuario de su último recibo de pago, ello con el objeto de consultar su NIS, pero desde la perspectiva de la simplificación y del uso de las TIC es una desventaja, debido a que si el usuario desea realizar su pago y no lleva su recibo o el NIS, implica una etapa más del procedimiento al tener que trasladarse de nuevo a su hogar y al organismo; sin embargo, la justificación a ello radica en que para acceder al sistema, no se puede hacer por nombre sino por el número del NIS.

El acceso, la consulta y la introducción de los datos de pago de parte del usuario (en efectivo, con tarjeta o en cheque), así como la impresión del recibo y factura, mediante observación, tienen una duración promedio de tres minutos y medio en atención, ello como parte del procedimiento en contacto directo con el usuario y de trabajo externo.

La emisión de facturas referida, es parte también de la descripción del procedimiento ya analizada; sin embargo, aquí la importancia de señalarla radica en que involucra dos etapas, una es la impresión doble para entregarla al usuario y para quedarse en archivo, la segunda es que esa copia implica tener que volver a digitalizarla para enviarla al departamento de contabilidad, etapa que puede ser eliminada si el mismo sistema la genera en formato electrónico con posibilidad de guardarla en una carpeta externa y compartirla posteriormente, únicamente al departamento pero ya de forma electrónica, dando como resultado la eliminación de un paso y la simplificación del mismo, reduciendo el trabajo interno a realizar.

La cuarta herramienta tecnológica, que representa la inmaterialidad de la misma, en lo que toca al traslado de información de forma instantánea a un lugar lejano, sin necesidad de transportarse de forma física al organismo de agua, es el pago a través del portal electrónico, que en su naturaleza involucra a la administración electrónica y constituye el intercambio de información entre el usuario y el organismo, con el objeto de generar un ahorro en tareas de recogida y transmisión de datos para eficientar el proceso de cobro.

Dicho trámite electrónico implica el acceso del usuario a través de un equipo de cómputo, conectado a la red de internet, al sitio web www.ayst.gob.mx, en el que se encuentra una pestaña para pagos, que arroja la siguiente ventana electrónica:

Figura 3. Ventana para pago electrónico.



Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

En ella se inserta el número NIS y al dar consultar refleja el historial de pagos, así como la cantidad a pagar, cabe indicar que sólo el 6% de los usuarios que pagan al mes su derecho de agua lo hacen por este medio, ello lleva a dos reflexiones la primera invoca la confiabilidad de los usuarios al pago electrónico y la oportunidad de acceso y manejo al portal; y la segunda en lo referente a que el pago electrónico, no aplica los descuentos que se ofertan en el año, ello principalmente si el recibo no lo manifiesta; estas son las principales causas de los números tan bajos del pago electrónico.

Pero es importante citar que el portal electrónico como herramienta de las Tecnologías de la Información y la Comunicación no solamente es una ventana abierta a la consulta de recibo y pago de agua; sino también resulta útil para tener acceso a diferentes tipos de información en lo relativo a organización, actividades propias al organismo y a otros procedimientos administrativos, que en su óptimo funcionamiento permite eficiencia, bajo costo y comodidad al usuario.

Si el uso de estas herramientas tecnológicas por parte del organismo, son explotadas al máximo y se les aplican las adecuaciones necesarias para ofrecer un mejor servicio al usuario, de acuerdo con sus recursos, se tiene como resultado un servicio rápido, que atiende las demandas en el menor tiempo posible, generando un impacto positivo para el usuario y para el organismo ya que el primero se encuentra satisfecho y el segundo se vuelve competitivo y eleva su calidad de gobernabilidad.

Una de las últimas y como tercera posibilidad de pago por parte del usuario es en bancos y centros comerciales como:

Figura 4. Centros de pago.

BANCOS	TIENDAS COMERCIALES
* Bancomer * Banamex * Banorte * Santander	* Oxxo

Fuente: Elaboración Propia.

Sin embargo, presentan la misma situación que para pago electrónico, esto en lo que toca a la aplicación de descuentos y aclaraciones, debido a que si no va el descuento señalado en el recibo, éste no se hace efectivo, teniendo que asistir forzosamente al organismo para que sea aplicable. Por otra parte, subsiste una condición establecida por parte de los bancos y la tienda comercial, que consta de recibir un interés en proporción a los cobros establecidos en sus instancias, para los centros de pago Oxxo se le asigna un interés al usuario por su pago de seis pesos, sobre la tarifa establecida; y los bancos lo hacen en un monto de cuatro a seis pesos al organismo, dependiendo del número de usuarios que haga su pago por este medio.

Lo que resulta no benéfico para el usuario en lo que toca a la disminución de costos, teniendo que hacer una inversión más; así como para el organismo, lo que podría ser resultado de la falta de motivación, de parte de la misma dependencia hacia el usuario, para pagar el derecho de agua por ésta vía.

El análisis enunciado con las ventajas y desventajas que presenta el organismo de agua en el “*análisis de procedimiento*” y el “*procedimiento operativo de cobro*”, a partir de la teoría de simplificación y del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, remite a presentar mejoras de innovación en *pro* de la continúa modernización a partir del uso de los recursos disponibles, exhortando al organismo a preocuparse por el fondo más que la forma y sistematización de los procedimientos de cobro y rezago, para hacerlos más ágiles, entendibles y comprensibles para el usuario, y no solamente para los servidores públicos del organismo.

3.2.2. Proceso de recuperación de cartera vencida y/o exigible

El propósito de analizar el procedimiento de recuperación de cartera vencida, mejor conocido como “rezago”, deriva de que el 47.63% del universo de los usuarios, tal como se menciona en el capítulo anterior, presentan un adeudo por los derechos del servicio público; lo que ha generado que dentro de la estructura del organismo de agua exista un departamento específico para combatir dicha problemática, que depende de la Dirección de Administración y Finanzas y a su vez de la Subdirección de Comercialización.

Para combatirla, de forma anual se diseñan y publican campañas de regularización con descuentos altos en los primeros meses del año, que cubren de enero a marzo, y el resto de los meses se ofertan descuentos, pero mínimos. La regularización del usuario que se encuentra en rezago implica y va ligado al proceso de cobro, con el uso de las herramientas tecnológicas y de simplificación que lo caracterizan, es por ello que algunos puntos parecerán o serán repetitivos para el caso del procedimiento mismo a analizar.

El análisis partirá del conocimiento de dos herramientas útiles para el desarrollo del procedimiento, tal como el de cobro, que constan del soporte documental del “*Análisis de procesos de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*” y del “*Procedimiento Operativo de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*”, ambos estrictamente cortos en su descripción, y con un lenguaje más sencillo y fácil de entender que el de cobro.

Para el caso del “*Análisis de recuperación de rezago*” (ver anexo 4), una de las ventajas que se presentan en su forma y presentación, como sistema, es la de no encontrarse de forma saturada y con demasiada información; sin embargo, ésta como desventaja no presenta, al igual que el de cobro, una secuencia lógica y metodología propia de las etapas que componen el procedimiento, y que en función con el modelo del proceso de simplificación administrativa, no se enuncia el dónde, el cuándo y el cómo, ello de forma general en sus actividades.

En los diez apartados que componen el análisis, se mencionan a cuatro responsables de la realización de las actividades, que son el Jefe del Departamento de Recuperación de Rezago, los coordinadores, los notificadores y la secretaria, pero es de aclarar que no se indica quién hace qué cosa.

A su vez, para el cumplimiento cabal del procedimiento, el “*análisis*” refiere la utilización de recursos materiales que engloban a las Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramientas de modernización, mismas para el proceso de cobro, tales como: equipo de cómputo y el Sistema OPEN ya explicado, herramientas que son la parte esencial de las entradas y salidas, ya que son las que contienen la base de datos con los usuarios en rezago, y son las que se actualizan cuando el usuario se regulariza en su pago.

La normatividad y el usuario visto como cliente, se presentan bajo las mismas condiciones que para el “*Análisis del procedimiento de cobro*”; a diferencia de la medición y evaluación; la primera se evalúa a partir del número de los usuarios que se ponen al corriente en su pago y el segundo en la adecuación del procedimiento en lo relativo a la ejecución del mismo con base en la experiencia obtenida.

Es de hacer mención que la parte que alude a los proveedores del procedimiento como lo son: la administración de sistemas y la subdirección de comercialización, no se presentan en el gran mapa del sistema de atención a usuarios, como áreas de apoyo, vistas éstas tras el trabajo analítico, como las responsables del mismo procedimiento al depender el departamento de rezago del segundo y el primero como el encargado de proporcionar las listas de los usuarios en rezago.

Como resultado de la revisión minuciosa de la forma y del fondo del “*Análisis de rezago*”, es de hacer como sugerencia la necesaria reestructuración del documento, en lo tocante a la señalización del actor y su actividad a ejecutar, bajo un flujo claro donde se perciba a simple vista qué es lo que se hace, quién lo hace, cada cuándo lo hace y cómo lo hace, con el propósito de hacer el procedimiento más claro para el servidor público del organismo que lo revisa y ejecuta; así como para el usuario o ciudadano que desea conocerlo.

Además cabría la posibilidad de que en la descripción del mismo proceso no se fuera tan técnico en el lenguaje o si lo es, explicar de forma breve en qué consiste la terminología o codificación mencionada, ya que parecería ser que el procedimiento solo es para el personal que maneja los conceptos.

Por otro lado, se encuentra el “*Procedimiento Operativo de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*” (ver anexo 5), que para su absoluta comprensión e integral análisis, fue necesario llevar a cabo la aplicación de dos entrevistas, una a la Jefa del Departamento de Recuperación de Rezago y la segunda al personal de una brigada, encargada de la limitación del servicio de agua por adeudo del derecho, a quien se le acompañó a una visita de campo a efectuar la limitación, con el objeto de observar el procedimiento completo.

Con base en ello y como resultado del análisis detallado del documento, se infiere que el procedimiento cumple sólo con el 80% del modelo de simplificación administrativa, al mencionar el qué se hace, el quién lo hace, dónde y cuándo se realizan las actividades, aunque en cada una de éstas preguntas se encuentran deficiencias tales como:

En el qué se hace, es de resaltar que la descripción del procedimiento es incompleta, ya que algunas acciones mencionadas como responsabilidades de los actores que influyen en el proceso, no se encuentran presentes en la misma descripción; por lo que para conocer el procedimiento completo, fue necesario rediseñar sus etapas. También cabe mencionar que dos de las actividades son repetitivas, lo que impacta en la sencillez y optimización de los recursos en su ejecución para obtener un resultado efectivo.

En el caso de quién lo hace, se han designado a siete actores que participan en el mismo procedimiento, que son: el Director de Administración y Finanzas (DAF), el Subdirector de Comercialización (DP), el Jefe del Departamento de Atención a Usuarios (RPA), el Jefe del Departamento de Recuperación de Rezago (RPR), los Coordinadores (COR), la Secretaría del Departamento de Recuperación de Rezago (SRR) y el Notificador Ejecutor (NOE); sin embargo, de ellos únicamente se describen las responsabilidades de tres que son del COR, el SRR y el NOE, para los cuales se encuentran bien definidas sus tareas y muestran que el más importante de los ellos es el último ya que tiene contacto directo con los otros dos; así como con el usuario al notificarle su endeudamiento.

Por otra parte, en lo tocante al DP y el RPR sus funciones son percibidas únicamente si se lee la parte de la descripción del procedimiento, encontrándose solamente una y que involucra el trabajo coordinado entre ambos; además de ello existen actores que

se mencionan pero no se sabe cuáles son sus tareas, éstos son el DAF y el RPA, lo que llama a una reestructuración bien definida de las acciones que tenga que efectuar cada participante, de tal forma que ante la necesaria aclaración de una etapa del procedimiento, se tenga conocimiento de a quien se deba acudir.

La parte del dónde y el cuándo del mismo proceso de rezago, involucra dos esferas de trabajo operativo, ya que presenta una parte administrativa y una operativa, la primera se ciñe desde la elección de los usuarios que adeudan el derecho de agua, la impresión de la carta invitación y el aviso de limitación, hasta el llenado de los formatos necesarios para soporte documental del mismo proceso; el segundo involucra tres visitas al domicilio del usuario que se encuentra en rezago, en la primera se hace entrega de la carta invitación para que el usuario acuda a pagar, en caso de no hacerlo se le vuelve a visitar con el aviso de limitación dando al usuario cuatro días hábiles para efectuar su pago, si esto no sucede se acude a la tercera visita limitándole el servicio.

Para la limitación, de acuerdo con la observación realizada, es necesario que el personal de la brigada acuda con un documento que avale dicho rezago, con nombre del usuario, el NIS y el monto que debe cubrir, el cual debe ser firmado por el propietario o usuario para dar continuidad con la limitación; en caso de no aprobarlo éste último, no se puede limitar el servicio.

Dentro de la limitación existen dos formas de ejecutarla que son:

- **Bastón Interior:** Que consiste en la instalación de un tubo limitador, mejor conocido como de “cuerda”, cubierto con una cinta para evitar la fuga de agua y un sello, que en caso de ser violado por el usuario comete un delito.
- **Cuadro o banquetta:** Que consiste en romper el asfalto de la acera, hasta llegar al tubo o manguera de agua que conduce el servicio, colocándole un tubo limitador denominado de “espiga” o de “cuerda”, según sea el caso, tapado con cinta y un sello (ver figura 5.).

Figura 5. Limitación del servicio público de agua potable.



Fuente: Elaboración propia.

Posterior a la limitación, como herramienta causal para obligar al usuario a pagar, se vuelve a realizar una visita para dotarle el servicio de forma completa, retirando el tubo y el sello colocado. Con ello se observa que el procedimiento operativo de recuperación de cartera vencida y/o exigible dura más de cuatro días, es decir casi una semana, hasta que el usuario se pone al corriente con su adeudo; lo que lo hace ser costoso de forma económica y de tiempo, siendo complejo para el órgano administrativo y operativo.

Al igual que el “*Procedimiento Operativo de Cobro*”, el *Procedimiento Operativo de Rezago* utiliza abreviaciones y códigos, que para un ciudadano que no labora en el organismo y que no está familiarizado con el lenguaje no es alcanzable a comprender, lo que implica cierto grado de dificultad para conocerlo a detalle; entre los formatos que refiere son cuatro:

- **CAT-SCM-001:** Es un catálogo de trámites y servicios, relativos al derecho de agua potable, contenido de forma electrónica.
- **POP-STE-001:** Consta de un catálogo de servicios técnicos.
- **LIN-COS-001:** Es un procedimiento de comunicación social, que tiene por objeto publicitar campañas de regularización.

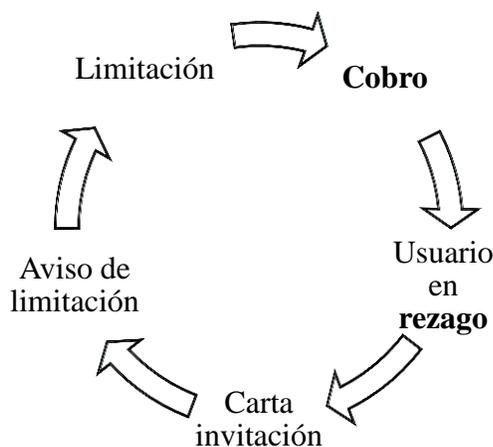
- **FOR-RDR-002:** Formato de recuperación de rezago, que contiene el acuse de la bitácora de notificaciones, su llenado es manual y contiene los siguientes datos: número continuo (hasta el 23), NIS, orden de trabajo (Ot.), nombre del usuario o persona que recibe al NOE, firma, hora y observaciones (ver anexo 6).
- **Carta invitación:** Documento impreso, elaborado de forma electrónica en el que se informa al usuario de los bimestres y la cantidad que adeuda (ver anexo 7).
- **Aviso de limitación:** Documento que se elabora de forma electrónica, en el que se notifica al usuario que debe cubrir su pago y/o regularizar su situación de rezago (ver anexo 8).

Formatos que sin la entrevista aplicada a la Jefa del Departamento de Recuperación de Rezago, no hubieran podido ser aclarados con la información que se presenta en el “Procedimiento Operativo”, por lo que se propone que si van a ser mencionados, se establezca de forma concreta en qué consisten para conocimiento detallado y específico de la persona que desee visualizar o analizar el mismo procedimiento; además de que complementa el cómo se lleva a cabo éste, que es la parte deficiente de la presentación del fondo del documento.

A lo largo del análisis se hace notar que la mayor parte del procedimiento consta de un trabajo manual más que electrónico, y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramientas de modernización, sólo son aplicables para la extracción de la base de datos de los usuarios que se encuentran en rezago, del Sistema de Gestión Comercial OPEN, que ya fue explicado con anterioridad; así como para el diseño, elaboración e impresión de los formatos de notificación, carta de invitación y aviso limitación. De tal manera se considera al *Procedimiento de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*, en el uso de las herramientas tecnológicas, como meramente interno sin tener un impacto sobre el usuario.

En lo que toca a su relación con él, el trabajo inicial es operativo bajo la responsabilidad de los NOE y de las brigadas que acuden a limitar el servicio, precedido de la voluntad del usuario para ponerse al corriente, regresando el trabajo administrativo del organismo para recepcionar el pago, por lo que ambos servicios de cobro y recuperación de rezago se vuelven cíclicos (ver esquema. 10.).

Esquema 10. Ciclo de los procesos de atención a usuarios de Cobro y Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible.



Fuente: Elaboración propia

Así al ser cíclicos y tener como punto de partida y factor de existencia al usuario, comparten herramientas administrativas y tecnológicas que resultan siendo elementales para la simplificación administrativa, ya que como se indicó en el primer capítulo “trámites similares deben tener requisitos similares” lo que evita ello la complejidad y la confusión entre el mismo personal del organismo y los usuarios.

Ya efectuado el análisis del documento que lleva por nombre “*Análisis de Procesos de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*” y del “*Procedimiento Operativo de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible*”, cabe realizar una comparación entre ambos con el propósito de evaluar si existe coherencia lógica entre ellos, en primera instancia con respecto a la descripción de las actividades, éstas son coincidentes; sin embargo, en su forma son distintas debido al uso de terminología específica; en los actores el primero cumple con los más importantes que son cuatro y el segundo incluye a otros tres más; y para el resto de los ocho apartados, el primero los retoma pero el segundo ya no, sucediendo el mismo caso que en el proceso de cobro.

Con base en ello y bajo la perspectiva de la modernización administrativa y de sus instrumentos útiles de simplificación y Tecnologías de la Información y la Comunicación, se argumenta el necesario rediseño de los procedimientos de forma y de fondo, para dar una

respuesta pronta a los diferentes escenarios que se puedan presentar en la aplicación de los procedimientos, con el objeto de dar un cabal cumplimiento a los objetivos planteados como organismo descentralizado y el de otorgar un servicio de calidad al usuario.

Para abrir el panorama de estos dos procedimientos, el siguiente apartado relativo a la percepción del usuario, muestra la eficiencia y eficacia de su aplicación; así como la atención que se le brinda, ello desde el punto de vista de los instrumentos de la modernización.

3.3. Perspectiva de los usuarios sobre los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible

La naturaleza del presente apartado, se orienta a estudiar los hallazgos encontrados en la aplicación del instrumento de investigación: cuestionario, con el propósito de advertir la opinión del usuario del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, con respecto a la atención y prontitud de la dotación del servicio administrativo; así como la efectividad del uso de las herramientas tecnológicas de las que se hace valer el organismo.

El uso y aplicación de dicha herramienta de investigación, tuvo como propósito recoger datos de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, a partir del uso de variables permisibles para establecer asociación entre ellas y generar resultados de forma precisa de cada una de las unidades de análisis estudiadas, referentes a los instrumentos de modernización administrativa de simplificación y Tecnologías de la Información y la Comunicación, de los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible.

Para determinar el número de cuestionarios a aplicar, fue necesario el desarrollo de la siguiente fórmula muestral.

Cuadro 1. Fórmula Muestral

$n = \frac{z^2(p)(q)N}{(N - 1)e^2 + z^2(q)}$	<p>Dónde:</p> <ul style="list-style-type: none">❖ N: Total de la población (147156).❖ n: Tamaño de la muestra.❖ Z: Nivel de confianza (1.96).❖ p: Porcentaje de éxito. (.5%)❖ q: Porcentaje de fracaso (.5)❖ e: Error muestral. (5%) (0.05).
--	--

Fuente: Stevenson, William, 2001.

Fórmula que se desglosó a partir de los datos informados en el capítulo anterior, en lo referente al número total de usuarios con base en el Número de Identificación del Suministro (NIS), quedando como se muestra a continuación:

$$n = \frac{(1.96)^2(.5)(.5) 147156}{(147156 - 1) .05^2 + 1.96^2(.5)} = 382$$

A partir de ello, se llevó a cabo la aplicación directa de los trescientos ochenta y dos cuestionarios (ver anexo 9), a los usuarios que acudieron a realizar algún trámite administrativo, principalmente el de cobro en Av. Primero de Mayo Ote. No. 1707, Zona Industrial, Toluca, Estado de México. C.P. 50071, debido a que son las oficinas del Organismo de Agua con mayor asistencia de éstos.

Una vez recabados los datos se dio paso a la estructuración de una base en SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*) versión 17.0 que consta de un paquete estadístico electrónico, destinado a la manipulación y análisis de los mismos, con la cual fue posible elaborar tablas de contingencia que constituyen una técnica para el estudio de la relación existente entre dos o más variables.

En la codificación del cuestionario, para la elaboración de tablas y gráficas, se establecieron rangos de edades, con base en el segundo reactivo, quedando asignados de la siguiente manera: para la selección del grupo de jóvenes se tomó en cuenta la edad más baja de los usuarios que dieron respuesta al cuestionario, por lo tanto quedó establecida la

edad de los 16 a los 40 años; para los adultos se destinó la edad de los 41 a los 60, y para los adultos mayores de los 61, hasta la edad máxima obtenida de 82. Edades que se determinaron con base en el documento denominado “*Las etapas del desarrollo humano (2000)*” y que son de apoyo para precisar los resultados y datos obtenidos de los cuestionarios ya aplicados.

Es de aclarar que por razones de la relevancia y significancia de la información, contenida en el trabajo empírico de la investigación, sólo se retoman y representan algunas variables expuestas cualitativa y cuantitativamente de los cuestionarios, con el propósito de ser precisos analíticamente, coherentes con la información contenida en el apartado anterior y holísticos al presentar el mayor número de opiniones de los usuarios del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.

Como resultado de la investigación de campo en el contacto directo con los usuarios, se obtuvo que el mayor número de éstos que asisten al Organismo de Agua son: adultos y jóvenes con un grado de estudios de superior y/o posgrado (véase tabla 2); al igual que para adultos mayores; sin embargo, el número de ellos no es significativo para el nivel educativo, ya que por el contexto de educación del país para las décadas de los cincuentas y sesentas la mayoría de las personas con edad mayor sólo presentan primaria y secundaria, sobrepasando el número la educación superior; lo que resulta ser un impacto para la investigación en el uso constante de los instrumentos de modernización para el proceso de cobro, principalmente de las ya mencionadas Tecnologías de la Información y la Comunicación, presentando un comportamiento mayormente tradicionalista y de costumbre.

Tabla 2. Grado académico de los usuarios.

Estudios/Edad	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores	Total
Primaria	11	28	18	57
Secundaria o Vocacional	28	43	11	82
Media Superior	33	38	8	79
Superior y/o Posgrado	60	70	28	158
Sin estudios	0	2	4	6
TOTAL	132	181	69	382

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

Al tener el organismo como usuarios a gente relativamente joven, se esperaría que la modalidad de pago por el derecho del agua a través de las herramientas tecnológicas fuera mayor; debido a la eficientización del procedimiento y el ahorro de tiempo que genera el trasladarse a las oficinas centrales para cobro-pago y todo lo que en su entorno implica, representando con ello hacia el exterior la simplificación y la modernización arriba aludida; pero esto no sucede (véase tabla 3).

Tabla 3. Modalidades de pago.

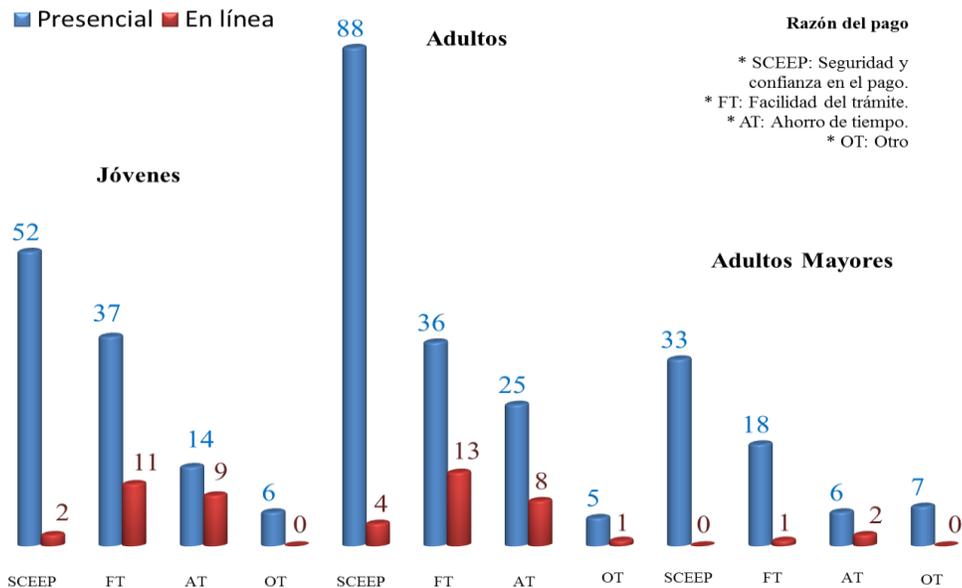
Tipo de pago/Edad	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
Pago del servicio de agua en ventanilla	69.70%	77.30%	84.10%
Pago del servicio de agua en línea	16.70%	14.40%	4.30%

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

Presentándose que a mayor edad, se prefiere hacer el pago en ventanilla que a menor edad, y de forma contraria en línea, esto debido a que los usuarios jóvenes por el contexto social en el que se desenvuelven, se encuentran inmersos al manejo y contacto diario con equipo tecnológico de información y comunicación para la realización de trámites vía electrónica; pero aun así sólo 16 de cada 100 prefiere hacerlo a través del portal electrónico y más representativamente solo 4 de cada 100 de parte de los adultos, resultando así un poco contradictorio, pero para ello existen determinadas razones.

Razones que miden el grado de efectividad del servicio otorgado por el mismo organismo de agua para el procedimiento de cobro en cualquiera de sus modalidades, representadas en la gráfica 1, en la que se observa el número de usuarios jóvenes, adultos y adultos mayores que efectúan su pago de forma presencial, en ventanilla; y la razón del porqué prefieren hacerlo de dicha manera, entre ella se encuentra seguridad y confianza en el pago, facilidad del trámite, ahorro de tiempo y otro, que será presentado a través del gráfico 2.

Gráfica 1: Razón del pago del derecho de agua, por modalidad y rango de edad.



* A la variable presencial se sumaron los valores numéricos de la modalidad de pago con tarjeta de crédito y con cheque, por presentar baja utilidad y efectuarse el pago de ambos en ventanilla.

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

A raíz del gráfico es perceptible la incidencia del usuario, mayormente adulto (de 41 a 60 años) al pago en ventanilla, ello como resultado de la inseguridad existente en las distintas modalidades de pago además de la revisión y confirmación correcta de la tarifa asignada; así como por la aplicación del descuento y en consecuencia la entrega del formato físico del pago.

La segunda variable representativa es la proporcionalidad existente entre los tres rangos de edad, del pago directo en caja por la facilidad del trámite, entre 30 y 31 usuarios, esto a expensas de lo indicado en el apartado anterior del análisis de procesos, referente a los requisitos solicitados y a que en los meses de enero a marzo existe mayor asistencia de usuarios, y por lo tanto hay menor agilidad para pasar a caja en la entrega de turnos de parte del módulo de atención a usuarios, reflejado ello en que sólo 45 personas piensan que el cobro es rápido y representa un ahorro de tiempo, involucrando el lapso de espera y en ventanilla, a pesar de que va de tres minutos y medio en atención directa, además del traslado de su hogar a la oficina comercial.

Resultados estrechamente vinculados con la evaluación del servicio de forma eficaz y eficiente, de la totalidad de la población consultada, independientemente de la modalidad y razón de pago y que muestran lo siguiente, de acuerdo con la tabla 4.

Tabla 4. Evaluación del servicio por eficiencia y eficacia de acuerdo con el usuario.

Evaluación	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
Eficacia			
El uso del Módulo de Atención a Usuarios es “útil” para la dependencia	87.20%	86.70%	91.30%
Servicio "favorable" de cobro y pago de agua potable	69.70%	65.10%	58%
Eficiencia			
Tiempo de espera para pago en ventanilla "Bueno"	87.10%	88.90%	89.90%
Puntualidad en la resolución de trámites administrativos	59.80%	56.90%	73.90%

* Para **eficacia** en la primera variable se sumaron muy útil y útil de la cuestión 11 del cuestionario y de la segunda los valores de muy favorable y favorable de la cuestión 4 del cuestionario.

* Para **eficiencia** se sumaron en la primera variable los valores de muy bueno y bueno de la cuestión 8 del cuestionario; y para la segunda los valores de totalmente puntual y puntual de la cuestión 9 del cuestionario.

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

En ella se perciben dos características importantes para cualquier servicio prestado por la administración pública, ya sea un trabajo meramente administrativo u operativo; la primera es la eficacia, que como se hizo mención en el capítulo uno consta de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad las metas y objetivos establecidos.

Ante tal situación se encuentra la existencia de los módulos de atención a usuarios o de información en las oficinas comerciales del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, quienes representan la primera imagen que tiene el usuario con el organismo, al ser quien responde sus dudas y lo canaliza al lugar correcto de acuerdo con los trámites a realizar; tal escenario justifica la óptima utilidad de los módulos, evaluados así, por usuarios que son adultos mayores, donde 91 de cada 100 afirman que los módulos son de apoyo para la agilidad del servicio de cobro y eliminan la complejidad en épocas de mayor

asistencia de usuarios; de igual forma opinan los jóvenes y los adultos, bajo una frecuencia de 87 de cada 100.

El resto de los usuarios correspondiente a 9 y 13 de cada 100, alude la no utilidad de los módulos principalmente durante las épocas posteriores al mes de abril, debido a la poca asistencia de usuarios a pago, esto porque a la llegada a las oficinas comerciales principalmente a la central, es necesario que acuda en primera instancia al módulo para que le dé su turno, en lugar de pasar de forma directa a ventanilla, teniendo ellos una perspectiva de complejidad en el procedimiento; sin embargo, para efectos de organización resulta ser indispensable.

La segunda variable que mide la eficacia en el procedimiento de cobro, es la más importante y la esencia del mismo, ya que derivado de los resultados de la aplicación del cuestionario, se obtuvo que el servicio de cobro-pago en ventanilla, resulta ser no tan favorable, ya que a mayor edad hay mayor insatisfacción en la atención, teniendo que 42 de cada 100 adultos mayores, 35 de cada 100 adultos y 31 de cada 100 jóvenes indican que el servicio otorgado no es favorable, desde el punto de vista de la atención de parte del servidor público y de la asignación de su tarifa por el derecho de agua.

La segunda característica aludida es la eficiencia que consta de lograr un efecto u objetivo determinado en un periodo corto y con economía de recursos, en ella para efectos de la investigación se mide y evalúa el tiempo que permanece el usuario en ventanilla, que como es bien sabido dura aproximadamente tres minutos y medio, siendo visto éste por el usuario en los diferentes rangos de edad como bueno, teniendo esta percepción 88 de cada 100 usuarios, ante el cual se menciona, que bajo la observación realizada, el tiempo de espera para pasar a caja, suele ser mayor que el procedimiento en sí mismo del Agente de Cobro que recepciona el pago hasta que entrega factura o recibo; no dejando de mencionar que existen sus excepciones y que por ello 12 de cada 100 personas apuntan que el espacio de tiempo es malo por múltiples causalidades como no estar de acuerdo con la tarifa asignada, el no llevar los requisitos para pago (NIS), o cuando el sistema OPEN no está en su máximo funcionamiento y se ha vuelto lento.

La siguiente variable que mide la eficiencia de los procedimientos administrativos del organismo y la simplificación existente de los mismos, con relación a la sencillez y respuesta pronta de éstos, es la percepción que tiene el usuario sobre su desarrollo y que con base en los resultados, se infiere que la metodología actual que emplea el organismo para la ejecución de diversos trámites, es poco ágil en su trabajo interno provocando complejidad para sí mismo como para el usuario, sustentado en que 62 personas de cada 100 cuestionadas en promedio indicaron que es puntual, mientras que el resto correspondiente a 38 de cada 100 indicaron que es impuntual.

Por lo tanto, éste resultado es coincidente con la descripción de los procedimientos hecha en el apartado anterior, que fue visto desde la parte interna y el trabajo operativo del organismo, en el flujo de las actividades, y ahora se vislumbra la parte de cómo es visto por el exterior, bajo las experiencias de cada usuario.

A raíz de ello, ahora se tiene un escenario abierto del servicio que presta el organismo de agua en sus ventajas y desventajas, en la atención directa con el usuario, desde su perspectiva. Consecuentemente es importante determinar las razones del pago bajo otras modalidades, dando continuidad al análisis de la gráfica 1.

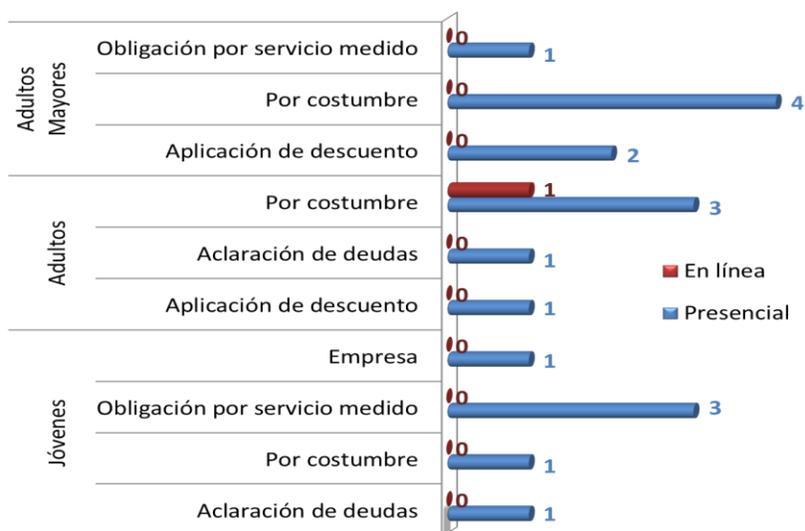
La siguiente modalidad utilizada es la del pago en línea, donde 11 de cada 100 usuarios efectúa su pago a través de éste medio y lo hace prioritariamente por la facilidad del trámite y el ahorro de tiempo como elementos de importancia para las Tecnologías de la Información y la Comunicación, en la mejora de la gestión administrativa; sin embargo, estas condiciones no parecen darse debido a la inseguridad y desconfianza tan elevada que hay hacia las herramientas tecnológicas, una por las fallas existentes en los sistemas operativos y la no presentación de una base electrónica firme que asegure el pago con la aplicación de descuentos otorgados a los usuarios y dos por el contexto social en la estructura cultural en la que se desenvuelven los jóvenes, adultos y adultos mayores, y por lo tanto evoca a hacer los pagos directamente en las oficinas para asegurarlos y resolver cualquier duda.

Otro tipo de pago menormente utilizado es el pago con tarjeta de crédito, de cualquiera de las entidades financieras arriba mencionadas, del cual solo 35 usuarios (16

jóvenes, 13 adultos y 6 adultos mayores) de los 382 consultados lo hacen por esta vía, priorizando la razón de facilidad del trámite para jóvenes y adultos y de seguridad en el pago para los adultos mayores; de igual forma sucede con los 2 adultos que pagan con cheque que lo hacen por seguridad y por depender el pago de una empresa privada.

En congruencia con el gráfico anterior y derivado de la respuesta denominada “otros” de las razones por las que se efectúa una modalidad específica de pago se presenta la gráfica 2. En la que se refleja especialmente y de forma reiterativa el pago de agua en ventanilla o en caja por costumbre, por aplicación de descuento; por aclaración de dudas; y por el servicio medido, donde las condiciones del mismo hacen asistir al usuario directamente a una oficina comercial cada dos meses.

Gráfica 2. Otra razón de pago del derecho de agua por rangos de edad.



* A la variable presencial se sumaron los valores numéricos de la modalidad de pago con tarjeta de crédito y con cheque, por presentar baja utilidad y efectuarse el pago de ambos en ventanilla.

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

Con ello los resultados mostrados en la gráfica 1 y 2, anteriormente descritos exponen dos posturas principales, la primera en lo relativo a la imagen del usuario como aquel que hace sus trámites de forma habitual sin aproximarse a los cambios y esfuerzos de modernización expuestos por las dependencias administrativas, por las múltiples razones que fueren, y la segunda la del organismo de agua como el ente que a pesar de sus

esfuerzos de innovación administrativa, aún carece de elementos primordiales en sus procedimientos, para la prestación de un servicio efectivo y de calidad, de manera que atienda al 100% las demandas de los usuarios, satisfaciéndoles sus necesidades.

En el capítulo 1 en el apartado específico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, se afirmó que éstas juegan y son una herramienta relevante para impulsar e inyectar dinamismo a los procesos administrativos facilitando la comunicación entre usuarios e interlocutores (organismo de agua); así como mejorando el acceso a la información del mismo, que aplicado en la administración pública recibe el nombre de administración electrónica con el objeto de reducir los tiempos de atención al usuario.

Dicha administración electrónica ha sido formalizada en el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca a través del establecimiento de distintas herramientas tecnológicas en: la Línea telefónica, redes sociales (Facebook y Twitter) y el portal electrónico, como opciones de contacto indirecto con el usuario a través del uso de redes satelitales y de internet, su uso y evaluación se constituyen en la tabla 5, donde se manifiestan porcentajes sumamente bajos de manejo de parte de la población adscrita como usuarios.

Las razones de ello son las mismas expuestas para la tabla 4, anexando el desinterés existente de parte de la población de conocer el perfil administrativo y operativo del organismo; así como sus funciones y atribuciones, además del desconocimiento de los trámites que se pueden realizar por éstas vías; por otra parte se encuentra que existen usuarios que no cuentan con el acceso a dichos medios y que en ocasiones, a pesar de la época y el contexto en el que se vive, se desconoce su existencia, a razón de ello se tiene que sólo 22 de cada 100 personas han llamado por teléfono al organismo para la consulta de requisitos para trámite o quejas y denuncias como reportes de fuga o falta de agua, haciéndolo ello mayormente los adultos, seguido de los jóvenes y adultos mayores.

Tabla 5. Herramientas Tecnológicas de Información y comunicación para uso del usuario del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca

Herramientas Tecnológicas	Uso y Evaluación	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
Línea Telefónica	Usuarios que "Si" utilizan la línea telefónica	24.20%	26.50%	17.40%
	El servicio por línea telefónica es "bueno" * El usuario es atendido entre 3 y 5 minutos	59.40%	70.80%	83.30%
Internet	Usuarios que "si" han solicitado información vía redes sociales (Facebook y Twitter)	5.30%	2.80%	2.90%
	Usuarios que "si" han visitado el Portal Electrónico del Organismo de Agua	30.30%	16.60%	7.20%
	La información contenida en el Portal Electrónico es "Buena"	77.50%	73.30%	100%

* Para la evaluación de la línea telefónica y de la información contenida en el portal electrónico se sumaron las variables de muy bueno y bueno de las cuestiones 17 y 23 del cuestionario, correspondientemente.

Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

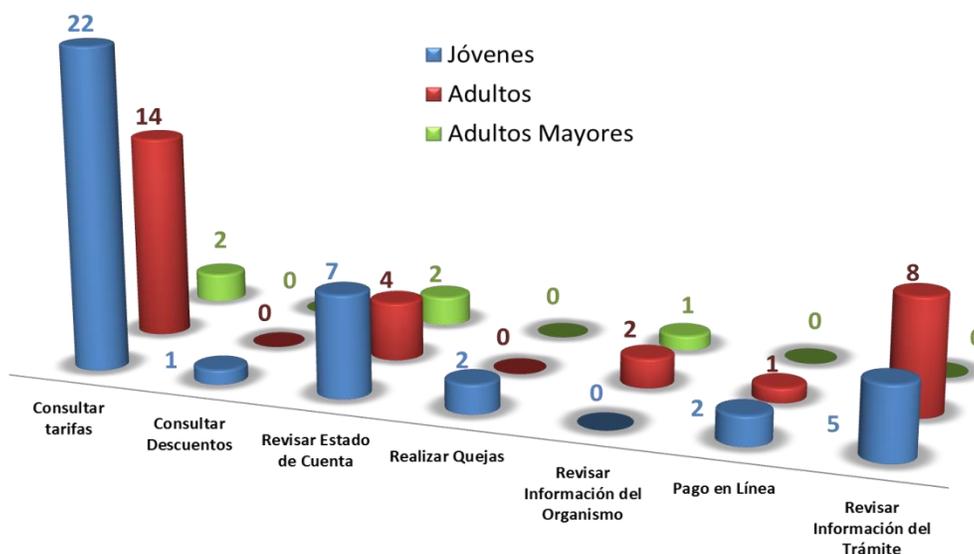
En su evaluación referente al tiempo de atención y al impacto que tuvo su llamada, obteniendo resultados, es de indicar que de menor a mayor edad se evalúa mejor el servicio ya que el 40% de los jóvenes, el 30% de los adultos y el 17% de los adultos mayores, que dijeron haber utilizado la línea telefónica lo calificaron como malo, teniendo así sólo una diferencia aproximada del 10% entre uno y otro.

El sistema de red de internet para la comunicación electrónica entre dependencia y el ciudadano ofrece dos plataformas que son: redes sociales (Facebook y Twitter) que de acuerdo con las bases teóricas de las tablas de contingencia no son significativos los resultados obtenidos, al no existir una diferencia porcentual entre uno y otro de más de 5%, además de que son mínimamente visitadas por los usuarios y que en su ser representarían el medio constante para dar avisos e informar al usuario, pero al no ser frecuentadas por éstos se debilita su uso.

La otra plataforma la conforma el portal electrónico, que a diferencia de la línea telefónica entre menor edad haya, mayor frecuencia de visita existe, teniendo que sólo el 7% de los adultos mayores cuestionados han tenido acceso a este, 16% adultos y el doble de éstos, 30% jóvenes; de tal modo que los datos arrojados son coincidentes con los resultados de la tabla 2, y la gráfica 1, en lo que corresponde al pago en línea.

Hacer referencia de si se accesa o si no al portal es importante, pero más relevante es conocer el para qué se hace, y para ello se invita a observar la gráfica 3. A primera vista, se observa que la visita al portal electrónico de parte de los jóvenes y de los adultos es para consultar las tarifas asignadas y revisar el estado de cuenta por usuario conforme a su NIS, otro dato importante es la revisión de los requisitos para algún trámite, lo que demuestra la necesaria existencia de los procedimientos operativos en el portal, con un flujo de actividades concreto y bajo un lenguaje sencillo para su entendimiento; por su parte la razón de uso menos empleada es para efectuar el pago en línea, realizar una queja y consultar los descuentos aplicables por mes.

Gráfica 3. Uso del portal electrónico por rangos de edad.



Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

Es así que ante los resultados demostrados, es necesario ejecutar medidas de optimización de los servicios, a disposición de los usuarios de forma electrónica, fomentando su uso para atraer la participación ciudadana e incrementar la capacidad

institucional dentro del contexto de la modernización, para lograr la efectividad y transparencia de la administración pública.

En el cuestionario presentado a inicio del análisis del presente apartado, se advierten dos preguntas abiertas correspondientes a la evaluación del servicio tanto de forma operativa, incluyendo la parte técnica de instalación del servicio de agua y drenaje, y su calidad; así como administrativa. En la recopilación de los datos de ésta, se obtuvieron los siguientes resultados (ver tabla 6).

Tabla 6. Evaluación del servicio que presta el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca

Evaluación del servicio/Edad	Jóvenes	Adultos	Adultos Mayores
Bueno	53%	44.20%	40.60%
Regular	9.80%	14.90%	13%
Deficiente	12.10%	16.60%	17.40%
No contestó	25%	24.30%	29%

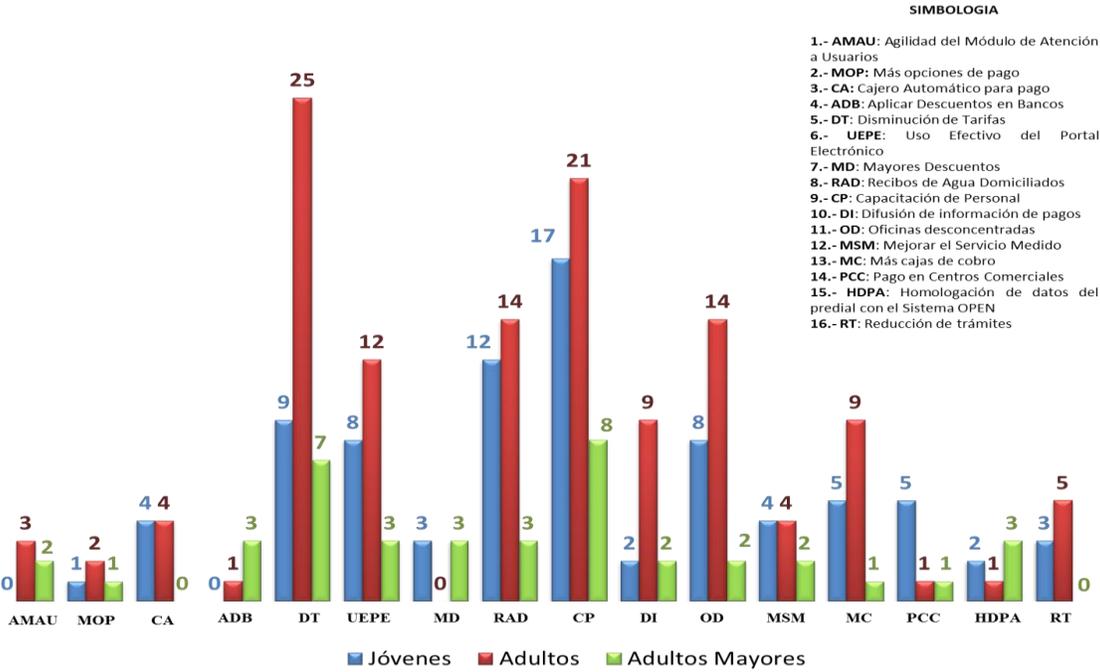
Fuente: Elaboración propia con datos recabados en los cuestionarios.

Al ser una pregunta abierta se consiguieron múltiples respuestas, que para efectos de codificación de la misma se clasificaron en cuatro variables, de las que se observa que la mejor evaluación viene de los jóvenes ya que casi la mitad de ellos lo califica como bueno, mientras que para los adultos la diferencia entre bueno y la suma de regular con deficiente es de 12.7%, siendo similar el resultado para los adultos mayores con una diferencia del 10.2% por lo tanto el servicio “bueno” para la totalidad de la población se encuentra en un punto medio, a pesar de que en las demás cuestiones se ha evaluado el servicio como favorable, bueno y útil.

Lo que denota el necesario trabajo exhaustivo de parte del organismo para atender al usuario, y ante ello la última pregunta se delineó para que en lugar de evaluar, los mismos usuarios dieran una propuesta de aquello que hace falta por hacer, para dar un mejor servicio, proyectadas cada una de las propuestas en la gráfica 4, compiladas de acuerdo con la temática resultando 25 y señaladas 16 que fueron las que mayor frecuencia tuvieron.

Las otras 9 propuestas no mencionadas por tener una frecuencia de 1 pero no menos importantes constan de: la apertura de una caja especial para pensionados, la eliminación de turnos en temporadas bajas, la contratación de más inspectores para visita domiciliaria, modificar el servicio medido bimestral a anual, la posibilidad de pagar en bancos desde otras entidades federativas, ampliar horarios de atención, dar agilidad e incluir mayor información al portal electrónico, mejorar el servicio vía telefónica y reducir los trámites de atención a usuarios.

Gráfica 4. Propuestas de mejora de parte de los usuarios al Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.



Fuente: Elaboración propia con datos recabado en los cuestionarios.

En la gráfica 4, se indican 16 propuestas, la más solicitada por los usuarios jóvenes, adultos y adultos mayores, es la disminución de tarifas, posible de asignar bajo la aplicación de un estudio socioeconómico; seguido de la capacitación del personal para mejorar la atención y agilizar los trámites; así como la solicitud de recibos domiciliados y la apertura de más oficinas comerciales; además del uso efectivo del portal electrónico para pago y la mayor difusión de los procedimientos para el mismo. Propuestas que en su totalidad deben ser evaluadas y diagnosticadas de acuerdo con las condiciones y recursos

con los que cuente el organismo, para poder ser llevadas a cabo y ofrecer un mejor servicio a los usuarios de los que depende el mismo organismo para su existencia.

En su conjunto, las tablas y gráficas mostradas destacan el procedimiento operativo de cobro en sus modalidades de pago en ventanilla y en línea a través del portal electrónico; así como dan a conocer otras herramientas tecnológicas indispensables, de las que se hace valer el organismo para mantener un contacto indirecto y directo con el usuario; herramientas que son evaluadas en su utilidad, en la eficiencia y eficacia de aplicabilidad.

Tablas y gráficas que en su conjunto parecieran ser alejadas del procedimiento analizado de recuperación de cartera vencida y/o exigible, pero ello no es así, ya que anteriormente se hizo alusión a que ambos procedimientos con el de cobro, resultan ser cíclicos, y por lo tanto el mejoramiento de éste último en su flujo de acciones y en la difusión de la información de forma precisa de él, va a beneficiar al otro y conllevará un impacto hacía los usuarios, ofreciendo un servicio de calidad.

A partir de los hallazgos presentados, el proceso de modernidad al que se encuentra sujeto el organismo, puede ser perfeccionado y optimizado con la finalidad de proveer resultados efectivos de modernización administrativa, en beneficio propio y de la sociedad; cumpliéndose así con el objetivo de análisis de la presente investigación y nutriéndose con las recomendaciones enunciadas en las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES AL ORGANISMO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA

Esta investigación se ha orientado a estudiar los principios teóricos de la modernización administrativa, a partir de sus bases conceptuales aterrizadas al ámbito de la administración pública, explicando que la importancia de ser estudiada radica en el aprovechamiento y maximización de los recursos con los que cuenta una entidad, para ofrecer un óptimo servicio a la población que es atendida.

Dichos recursos, al ser manejados de forma efectiva invocarán por sí mismos a los instrumentos de la modernización, correspondientes a la simplificación y al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para inyectar dinamismo a los procedimientos administrativos; que en concordancia con la modernización serán adaptados y adecuados a los contextos y demandas sociales, implicando un mejoramiento dentro de un curso de acción continuo.

Es por ello que para el estudio de caso analizado, el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca con el objeto de satisfacer las demandas de los usuarios, actualmente se encuentra en un proceso de modernidad, en el que subsiste una transformación y un progreso, a fin de optimizar y perfeccionar las responsabilidades y atribuciones asignadas, mostrado mediante los esfuerzos que ha impulsado para la obtención de la certificación de calidad de los procedimientos operativos de atención a usuarios.

Sin embargo, bajo el análisis efectuado en los capítulos desarrollados, se afirma y se comprueba la hipótesis aludida que invoca la carencia de elementos de simplificación y el uso efectivo y pleno de las herramientas tecnológicas, de las que se hace valer para los procedimientos de cobro y recuperación de cartera vencida y/o exigible, ello con base en los siguientes argumentos:

Como primer resultado de la investigación documental, se obtuvo el conocimiento de que la mayoría relativa correspondiente al 51.69% del universo de los usuarios se encuentran al corriente, mientras que el otro 47.63% se encuentran en rezago, y para ello

existen razones encontradas en el trabajo empírico que son: la justificación por altas tarifas, las viviendas o terrenos deshabitados, o por la cultura de desinterés de los mismos usuarios para ponerse al corriente; lo que da como resultado el número tan elevado y ello mismo da razón de la existencia de un departamento específico dentro de la estructura organizacional del organismo, para atender la problemática.

En lo tocante a la simplificación administrativa referida, su aplicación se analizó en los documentos que llevan por nombre “Procedimiento operativo de cobro”, “Procedimiento operativo de recuperación de cartera vencida y/o exigible”, “Análisis de procedimiento de cobro” y “Análisis de procedimiento de recuperación de cartera vencida y/o exigible” de los que se obtuvo que la secuencia y metodología se pierde entre las acciones, además de que éstas no indican en su mayoría dónde, cuándo, quién y cómo se realizan.

Por otra parte, la coherencia de información entre un soporte y otro, resulta no ser equivalente al no contener la misma; agregando que hay actores que se enlistan como participes y no se encuentran mencionadas las acciones que realizan; por lo se exhorta a dar mayor claridad a los procedimientos y ser más explícitos en los mismos, para ser ejecutados y comprendidos con mayor facilidad; así como el evitar la duplicidad de funciones de forma correspondiente.

Simultáneamente, dentro de la metodología expuesta del flujo de actividades para cada procedimiento, a expensas de que es operada casi en su totalidad de forma interna, no se hace mención en ella la participación, en primer lugar del módulo de atención a usuarios y en segundo lugar del usuario mismo quedando en sobreentendido, por lo que se sugiere manifestarlos ya que el módulo es el primer contacto con el usuario y éste último es la parte fundamental de operatividad del organismo.

Aunado a ello, en la descripción de responsabilidades, en cuanto al material a utilizar se observan códigos de formatos para su llenado, pero no indica de qué son o cómo se trabajan, si manual o electrónicamente, teniendo así que la lectura a los procedimientos se dificulte para personal de nuevo ingreso, como para un usuario que desee conocerlo, por lo que deberían ser revelados de forma breve, para una mayor comprensión.

En esta materia la percepción del usuario sobre la eficiencia del procedimiento de cobro-pago en ventanilla y su puntualidad en la resolución del trámite, resulta ser del 76% teniendo solamente una cuarta parte de la población que lo ve lento, no simplificado y complejo.

Para la administración electrónica empleada por el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca, ésta se apoya de varios instrumentos y herramientas que en su operatividad no son explotados al máximo por la entidad y no son utilizados de forma frecuente por los usuarios; ya que para el manejo y acceso de la base de datos del universo de usuarios, es requerible el número de identificación de suministro (derivado de ello se sugiere revisar la posibilidad de acceder con el nombre del usuario) que depende del acceso a una red de internet, donde esta última sino tiene alta conectividad, el sistema se vuelve lento para acceder a él, haciendo el procedimiento tardado y no dinámico.

Entre otras de las herramientas tecnológicas que emplea son: la línea telefónica, las redes sociales como Facebook y Twitter y el portal electrónico, los cuales requieren ser fomentados en su uso, debido a su baja empleabilidad de parte de los usuarios para establecer contacto indirecto con los miembros del organismo y para efectuar el pago electrónico. Ello se sustenta en la razón de inseguridad y desconfianza hacia los medios, relacionado con que entre mayor edad menor es su uso, prefiriendo los usuarios hacer trámites de forma directa en oficinas.

Por otra parte, este hecho es resultado de la cultura misma de los adultos y adultos mayores, que en mayor número son los que asisten a hacer su pago o trámite de forma directa, no estando acostumbrados al uso constante y continuo con las nuevas tecnologías, por lo que queda al organismo promover su uso para informarse, pero también para iniciar trámites; además de orientarlos en cuanto al funcionamiento de las tecnologías contenidas, para atención en las oficinas del mismo organismo.

Otra de las desventajas del sistema operativo que maneja la base de datos y que debe ser modificado, es que en ocasiones no aplica de forma automática los descuentos ofertados para cada usuario, en lo referente al pago en bancos y en línea, razón por la cual el usuario no lo hace de esa manera; además de que los mismos bancos y centros

comerciales cobran un interés por la recepción del cobro, los primeros al organismo y los segundos directamente al usuario por efectuar su pago en sus instalaciones, lo que resulta ser una ventaja para el organismo y para el usuario en materia de simplificación, se convierte en una desventaja por implicar un costo extra.

Así, el análisis de aplicación de ambos instrumentos y de la percepción de los usuarios, invita por sí mismo a los operadores del organismo de agua de acuerdo con sus condiciones y recursos, a implementar medidas de simplificación y uso efectivo y pleno de sus herramientas tecnológicas con las que cuentan, para que el 30.40% de los usuarios que ven el servicio prestado como regular y deficiente, puedan cambiar y modificar su percepción sobre el mismo.

Por último es de indicar que en el proceso de la investigación, en la aplicación de las entrevistas y cuestionarios, se logró impactar al organismo para que éste en su proceso de certificación, diera paso a tomar en cuenta al usuario aplicando sus propios cuestionarios para conocer sus demandas y necesidades, y poder brindarle un mejor servicio en la realización de sus trámites y en la operación de los procedimientos de atención a usuarios, los cuales al ser similares deben tener requisitos similares con el objeto de eliminar la complejidad y ser más fáciles, dinámicos y sencillos.

Es por ello que la investigación, conjuntó el procedimiento de cobro y el de recuperación de cartera vencida y/o exigible, dentro de un proceso cíclico que se repite bimestral, semestral o anualmente conforme a la decisión del usuario.

Mirando con ello en un futuro, a un organismo de agua efectivo en sus facultades y funciones administrativas; así como operativas, donde la simplicidad de trámites sea su lema y su imagen ante el usuario, eliminando procedimientos tardíos, y con claridad en su metodología de forma manual y electrónica, con el objeto de satisfacer al usuario en la prestación del servicio, siendo un verdadero reto de trabajo, esfuerzo y organización para el mismo organismo operador.

REFERENCIAS

- Agua y Saneamiento de Toluca. (2000). *Historia de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento en el Municipio de Toluca*. México: H. Ayuntamiento de Toluca.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2013). *Servicios de calidad: Certificación ISO 9001:2008*. México: Agua y Saneamiento de Toluca.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Análisis del proceso de cobro. mimeo*. Entregado por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Análisis del proceso de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible. mimeo*. Entregado por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Procedimiento operativo de cobro. mimeo*. Entregado por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Procedimiento operativo de Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible. mimeo*. Entregado por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Aviso de limitación. mimeo*. Entregado por el Departamento de Recuperación de Rezago.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Carta invitación. mimeo*. Entregado por el Departamento de Recuperación de Rezago.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Formato de atención a usuarios (Acuse de la bitácora de notificaciones). mimeo*. Entregado por el Departamento de Recuperación de Rezago.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Formato de atención a usuarios (Arqueo de remesas). mimeo*. Entregado por la Agente de Cobro.

- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Mapa de procesos de Atención a Usuarios*. mimeo. Entregado por la Coordinación del Sistema de Gestión de Calidad del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Organigrama del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca*. mimeo. Entregado por la unidad de asesoría de la Dirección General.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Situación de pago y adeudo del derecho de agua potable*. mimeo. Entregado por la Subdirección de Comercialización.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Ticket de turno*. mimeo. Entregado el 26 de Septiembre de 2014 por el Módulo de Atención a Usuarios.
- Agua y Saneamiento de Toluca. (2014). *Ventana para pago electrónico*. Recuperado de <http://www.ayst.gob.mx/>
- Aguilar, Felipe. (1993). La simplificación administrativa un marco conceptual. *IAPEM*, (20), 41-66. Recuperado de <http://www.iapem.mx/Revistas/revista20.pdf>
- Aguilar, Luis. (1999). II. Consecuencias de la reforma del Estado y perspectivas de la coordinación social. En Lechner, Norbert., *et al.*, (Ed.), *Reforma del Estado y coordinación social* (pp. 123-151). México: UNAM y Plaza Valdés.
- Arenilla, Manuel. (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. España: NETBIBTO.
- Arnoletto, Eduardo. (2007). *Glosario de conceptos políticos usuales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/jirr/pdf/6.pdf>
- Bando Municipal de Toluca. (2014). *Gaceta Municipal*. Recuperado de <http://www.toluca.gob.mx/bando-municipal-0>
- Barrera, Rolando. (2002). I. Participación de unidades administrativas en el programa de simplificación administrativa. En Barrera, Rolando. (Ed.), *Mejorando la Gestión Pública* (pp. 33-82). México: IAPEM

- Belloch, Consuelo. (2012) *Las tecnologías de la información y comunicación en el aprendizaje*. Recuperado de <http://www.uv.es/~bellohc/pdf/pwtic1.pdf>
- Cáceres, Armando, *et al.* (1998). La simplificación administrativa: Agenda pendiente. *Indecopi*, (005), 1-86. Recuperado de www.bvindecopi.gob.pe/doctra/1998/-d98005.pdf
- Castelazo, José. (2009, septiembre-diciembre). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. *Administración Pública*. 54(3), 13-33. Recuperado de http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap120.pdf
- Castells, Manuel. (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura: la sociedad red*. México: Siglo XXI.
- Chiavenato, Idalberto. (2001). *Administración. Proceso Administrativo*. (Ed. 3). México: Mc Graw Hill.
- Chiavenato, Idalberto. (2011). *Planeación estratégica, fundamentos y aplicaciones*. (Ed. 2). México: Mc Graw Hill.
- Consejería de justicia y administración pública. (2010). *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*. Recuperado de <https://ws024.juntadeandalucia.es/ae/descargar/3581>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2013). Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. (2014). Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>
- Cordero, Jorge. (2011, octubre-diciembre). Los servicios públicos como derechos de los individuos. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 36(4), 682-701. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87022786005>

Criado, Juan. & Ramilo, María del Carmen. (2001). E-administración: ¿un reto o una nueva moda? problemas y perspectivas de futuro en torno a internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las administraciones públicas del siglo XXI. *IVAP*, (61), 11-44. Recuperado de http://www.ivap.euskadi.net/r61-2347/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_publ/es_3822/adjuntos/ramilocria.do.pdf

Decreto núm. 112 con el que se crea el Organismo Público Descentralizado “Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Toluca”. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 10 de Julio de 1974, tomo CXVIII, núm. 3.

Decreto núm. 245 con el que se crea el Organismo Público Descentralizado, por Servicio de Carácter Municipal, Denominado Agua y Saneamiento de Toluca. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 5 de Julio de 1980. Tomo CXXX, núm. 3.

Fernández, Jorge. (2002). II. Teorías jurídicas acerca de las actividades municipales. En Fernández, Jorge. (Ed), *Servicios públicos municipales* (pp. 57-90). México: INAP.

Galiano, José. *et al.* (2007). *Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas*. España: Fundación Internacional y para Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas.

Gilbreth, Lillian. (1932). *Applied Motion Study*. Sturgis & Walton Company.

Giménez, Gilberto. (1995, enero-abril). Modernización, cultura e identidad social. *Espiral*, 1(2). 35-56. Recuperado de <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/espinal/espinalpdf/Espiral2/35-56.pdf>

Guerrero, Orozco. (1997). *Principios de Administración Pública*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.

Gutiérrez, Juan. (2011). *La burocracia: una perspectiva desde la elección pública*. México: IAPEM.

- Iracheta, Maria del Pilar. (2007). Del agua de los religiosos a la del Ayuntamiento: El proceso de secularización en Toluca (1814-1861). En Birrichaga, Diana. (Ed.), *La modernización del sistema de agua potable en México. (1810-1950)* (pp. 25-58). México: El colegio Mexiquense.
- Lafuente, Ramiro. (1999). *Biblioteca digital y orden documental*. México: UNAM y Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*. (2013). Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>
- Ley Orgánica Municipal del estado de México*. (2013). Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>
- Ley del Agua para el Estado de México y Municipios*. (2013). Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/legistel/leyes/vigentes>
- Limón, Rojas. (1998). La modernización de la administración pública: participación ciudadana y transparencia. *Revista de Administración Pública*, (82). 165-178. Recuperado de <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=rap&n=82>
- Luna, Luis. *et al.* (2008, mayo-agosto). Grupo de investigación sobre gobierno digital en América del Norte: Pasos iniciales en el desarrollo de una agenda de investigación comparativa y transnacional. *Administración Pública*, XLIII(2), 149-162. Recuperado de http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/revista%20rap%20116ok.pdf
- Mancilla, Eugenia. (2000, diciembre). Las etapas del desarrollo humano. *Investigación en psicología*, 3(2), 1-52. Recuperado de sisbib.unmsm.edu.pe/bvrevistas/investigación_psicologia/v03_n2/pdf/a08v3n2.pdf
- Manual de Organización del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 13 de Marzo de 2012. Tomo CXCIII, núm. 48.
- Martínez, Rafael. (1997). *Derecho administrativo*. México: Harla.

- Martínez, Rafael. (2004). *Derecho administrativo 1er. y 2º. Cursos.* (Ed. 5). México: OXFORD.
- Martínez, Rubén. (2007). Administración Electrónica: origen, definición institucional y contexto actual. *Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, (14), 79-100. Recuperado de dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=3010609
- Martínez, Rubén. (2009, diciembre). Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica. En Ayuda, Galindo. & Aires, José. (Ed.), *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento* (193-220). España: Prensas Universitarias de Zaragoza. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13057/9/TEMA%208%20RJB%20-%20EI%20Derecho%20de%20la%20e-Administraci%C3%B3n.pdf>
- Mejía, José. (2002). *Servicios públicos municipales.* (Ed. 3). México: IAPEM.
- Montes de Oca, Juan. & Padilla, Roberto. (2009). *Modernización de la Administración Pública en el Estado de México.* México: Biblioteca mexiquense del bicentenario Colección mayor de Administración Pública.
- Morlino, Leonardo. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- OCDE. (2003). *La administración electrónica un imperativo.* Recuperado de <http://www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx/sites/default/files/La%20administraci%C3%B3n%20electr%C3%B3nica%20un%20imperativo.pdf>
- Pardo, Maria del Carmen. (2009). *Modernización administrativa en México 1940-2006.* (Ed. 2). México: El Colegio de México.
- Presidencia de la República. (1982). *Glosario de términos administrativos.* México: Futura.
- Pichardo, Ignacio. (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable.* México: El colegio mexiquense.

- Raluy, Antonio. & Monterde, Francisco. (2009). *Diccionario porrúa de la lengua española*. (Ed. 53). México: Porrúa.
- Reglamento Interior de Trabajo del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca. *Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México*, 5 de Julio del 2005, tomo CLXXX, núm. 3.
- Reynoso, Rosa. *et al.* (2003). V. Servicios y obras públicas municipales. En Reynoso, Rosa (Ed.), *Manual básico para la administración municipal* (pp. 4-32). México: IAPEM.
- Rincón, Antonio. (1998). *Diccionario Conceptual de Informática y Comunicaciones*. Madrid: Paraninfo.
- Rodríguez, Joaquín. (1992). IV. La simplificación administrativa del trabajo. En Rodríguez, Joaquín. (Ed.), *Simplificación administrativa. Un medio para el rendimiento organizacional* (pp. 65-145). México: E casa.
- Sistema Open del Organismo de Agua y Saneamiento. (21 de marzo de 2014). *Situación de pago y adeudo del derecho de agua potable. mimeo*. Entregado por la Subdirección de Comercialización.
- SHyCP. (2001). *Glosario de términos más usuales en la administración pública federal*. Recuperado de [http://iapmorelos.org.mx/libros%201/\(10\)%20glosario%20de%20terminos%20mas%20usuales%20en%20la%20administracion%20pu.pdf](http://iapmorelos.org.mx/libros%201/(10)%20glosario%20de%20terminos%20mas%20usuales%20en%20la%20administracion%20pu.pdf)
- Stevenson, William. (2001). *Estadística para administración y economía*. México: Oxford.
- Suárez, Ramón. (2007). *Tecnologías de la información y la comunicación. Introducción a los sistemas de información y telecomunicaciones*. España: Ideas propias.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2002). *Diccionario de Administración Pública Chilena*. (Ed. 2). Recuperado de 2013 de www.administracionpublica.cl/media/users/7/388390/files/26131/Diccionario_APCh.pdf

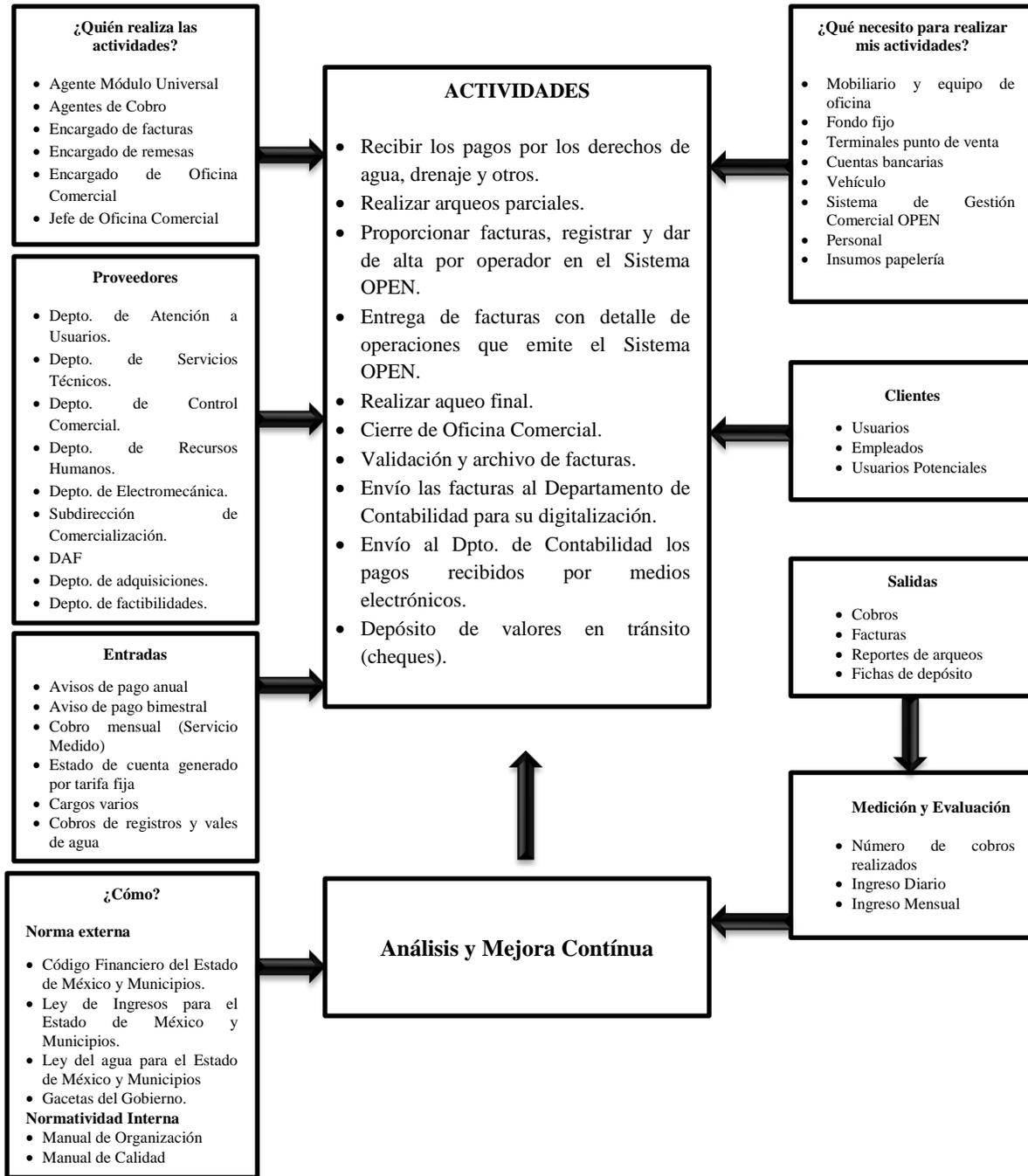
Terry, George. (1978). *Administración y control de oficinas*. México: CECSA.

Zeraoui, Zidane. (2000). *Modernidad y posmodernidad: la crisis de los paradigmas y valores*. México: Noriega.

ANEXOS

ANEXO 1

ANÁLISIS DE PROCESOS DE COBRO



Elaboró
L.N.I. Lorena González Reza
Responsable del Proceso

Revisó
P.L.A.P. Carlos Germán Ruiz Moreno
Dueño del Proceso

Autorizó
M.A.P. Javier Renato Estrada Medina
Director de Administración y Finanzas

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 2

PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE COBRO

1. OBJETIVO.

Establecer los lineamientos para realizar la recepción de los pagos por la prestación del Servicio de agua potable, drenaje y otros que son proporcionados por AyST, con la finalidad de evitar el rezago.

2. ALCANCE.

Aplica desde la recepción del pago hasta el traslado de valores y archivo de facturas.

3. RESPONSABLES.

RESPONSABLES	CÓDIGO
Agente de cobro	ACO
Encargado de remesas	EDR
Encargado de Facturas	EDF
Encargado de la Oficina Comercial	EOC
Jefe de la Oficina Comercial	JOF

3.1. Responsabilidades

3.1.1. ACO

- Recepcionar los cobros de los servicios de agua potable y/o drenaje, en las diferentes denominaciones e ingresar al sistema dicha transacción.
- Corroborar en el Sistema IUSA y de Gestión Comercial OPEN haciendo una consulta por NIS o insertando la tarjeta IUSA, preguntando nombre y dirección para corroborar que el usuario sea el correcto y el tipo de servicio.
- Verificar que los cheques presentados por el usuario estén certificados o cheques de caja girados a favor de la cuenta “Agua y Saneamiento de Toluca”.
- Ingresar los datos del cheque al sistema OPEN o IUSA y verificar que sean correctos, así como también en el reverso del cheque y anotar el número de NIS y el teléfono del usuario.
- Registrar por separado, en los casos de pagos combinados de varios servicios tanto en efectivo como en cheque, los importes en efectivo como pago parcial y como un segundo pago parcial los importes recibidos en cheque o con Tarjeta de Crédito y/o

débito. Esto con la intención de mantener identificados los pagos con cheque previendo una posible devolución por el Banco.

- Realizar la impresión de las facturas o el comprobante de pago de OPEN o IUSA, debidamente sellado y firmado.
- Se entregan remesas parciales al **EDR** durante el día.
- Entregar las facturas o el comprobante de pago de OPEN o IUSA, con el detalle de operaciones o el informativo de ventas por operador al EDF.

3.1.2 EDR

- Recepcionar los valores recaudados durante el día por los **ACO**.
- Realizar remesas parciales.
- Entregar el **FOR-ATU-012** de la remesa parcial al agente de cobro.
- Armar los diferentes paquetes del efectivo recaudado, para la entrega de los mismos con el comprobante de servicio valore en tránsito dejando el original como comprobante de recibió.
- Registrar las remesas de cada operador en el **FOR-ATU-015** lo que se entrega en efectivo, cheques y tarjeta de crédito o débito.
- Realizar las remesas a cada **ACO** (efectivo, tarjetas y cheques) en el Sistema de Gestión Comercial OPEN en el mismo.
- Recibir al final del día la recaudación del Sistema IUSA.
- Al día siguiente hábil se depositan los valores en tránsito (cheques) en la institución bancaria.
- Es responsable de controlar el **FOR-ATU-012**.
- Es responsable de archivar y resguardar el FOR-ATU-012.

3.1.3 EDF

- Recepcionar del **ACO** al final del día los datos de movimientos y las facturas respectivas, para su revisión, contra el detalle de movimientos del Sistema de Gestión Comercial OPEN y el comprobante de pago del sistema de IUSA y el archivo de las mismas.
- Registrar en el **FOR-ATU-016** las facturas entregadas a cada operador.
- Registrar en el **FOR-ATU-013** de las facturas cobradas por día y operador.
- Enviar al Departamento de Contabilidad las Facturas

3.1.4 EOC

- Recepcionar los valores recaudados durante el día por los **ACO**.
- Realizar remesas parciales
- Entregar al **FOR-ATU-012** de la remesa parcial al agente de cobro.

- Armar los diferentes paquetes del efectivo recaudado, para la entrega de los mismos con el comprobante de servicio valores en tránsito dejando el original como comprobante de recibido.
- Registrar las remesas a cada **ACO** (efectivo, tarjetas y cheques) en el Sistema de Gestión Comercial OPEN.
- Recibir al final del día la recaudación del Sistema IUSA.
- Al día siguiente hábil se depositan los valores en tránsito (cheques) en la institución bancaria.
- Revisar los movimientos diarios de ingresos realizados a través de cajas, para realizar el cierre de la oficina comercial.
- Es responsable de controlar el **FOR-ATU-012**
- Es responsable de archivar y resguardar el **FOR-ATU-012**

3.1.5 JOF

- Revisar los ingresos diarios realizados a través de cajas, para realizar el cierre de la oficina comercial.
- Revisar los movimientos diarios de ingresos realizados a través de las cajas, cobros locales, en línea y por internet y enviarlos al departamento de contabilidad.

4. DEFINICIONES

Ver CAT-SCM-001

5. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

5.1 Cobro en oficina comercial.- Recepcionar el pago en las cajas recaudadoras ubicadas en las diferentes oficinas comerciales del Organismo AyST

- **ACO** Recepciona el pago en efectivo, cheque certificado o de caja, tarjeta de crédito o débito y depósito y/o transferencia bancaria.
- **ACO** Realiza la emisión de la factura y/o comprobante de pago.
- **ACO** Entrega la remesa parcial en el **FOR-ATU-02** al **EDR** y/o **EOC**
- El **EDR** y/o **EOC** verifica las remesas parciales en el **FOR-ATU-012** (efectivo, cheque, tarjeta), y las ingresa en el Sistema de Gestión Comercial OPEN
- **ACO** Entregar los valores recaudados al final del día en el **FOR-ATU-012** al **EDR** y/o **EOC**.
- **ACO** Entrega al **EDF** y/o **EOC**, los detalles de movimientos diarios así como las facturas y/o comprobante de pago correspondientes.
- **EDR** y/o **EOC** integra los recursos en efectivo que entregará a la empresa de traslado de valores, con su respectivo comprobante de servicio de valores en tránsito.

- **EDF** revisa las facturas contra el detalle de movimientos diarios, las registra en el **FOR-ATU-013** y archiva.
- El **JOF** y **EOC** revisa que cuadre contablemente todos los movimientos del día para realizar el cierre de oficina.
- El **EDF** y/o **EDR** al día siguiente hábil, depositan los valores en tránsito (cheques) en la institución bancaria.
- El **EDF** remite las facturas al Departamento de Contabilidad.
- El **EDR** y **EOC**, archivan y resguardan el **FOR-ATU-012**

5.2 Cobros locales. Recepcionar el pago mediante unidades móviles en las diferentes Delegaciones y colonias del Municipio.

- **EOC** Configurar la aplicación local del cobro.
- **EOC** Recibe al usuario a quien se realizará el cobro.
- **ACO** Recepcionar el pago en efectivo.
- **ACO** Realizar la emisión de la factura y/o comprobante de pago.
- **EOC** Verifica las remesas con el **FOR-ATU-012** (efectivo, tarjeta y cheque) y las ingresa en el Sistema de Gestión Comercial **OPEN**.
- **EOC** Entregar los valores recaudados al **EDR**.
- **ACO** Entregar al **EDF**, los detalles de movimientos diarios así como las facturas y/o comprobantes correspondientes.
- **EDF** Revisa las facturas contra el detalle de movimientos diarios, las registra en el **FOR-ATU-013** y archiva.

5.3 Cobros en bancos, tiendas comerciales y por internet

- **JOF** Recibir información del Área de Finanzas de los agentes externos (bancos, tiendas comerciales e internet).
- **JOF** Ingresar los pagos manualmente generando un archivo en block de notas TXT y se aplican al Sistema de Gestión Comercial **OPEN**.
- **JOF** Verificar al día siguiente hábil la información registrada en la declaración de la gestión de lo ingresado.
- **JOF** Remite al Departamento de Contabilidad los cobros recibidos por medios electrónicos.

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 3
FORMATO DE ATENCIÓN A USUARIOS
(ARQUEO DE REMESAS)

	ORGANISMO AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA	Pág. 1 de 1			
		Elaboración	12	08	14
		Revisión N°	001		
ARQUEO DE REMESAS	Código	FOR-ATU-012			

ACO

Fecha _____

ARQUEO DE REMESAS

No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fecha _____

No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fecha _____

No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fecha _____

No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fecha _____

No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fecha _____

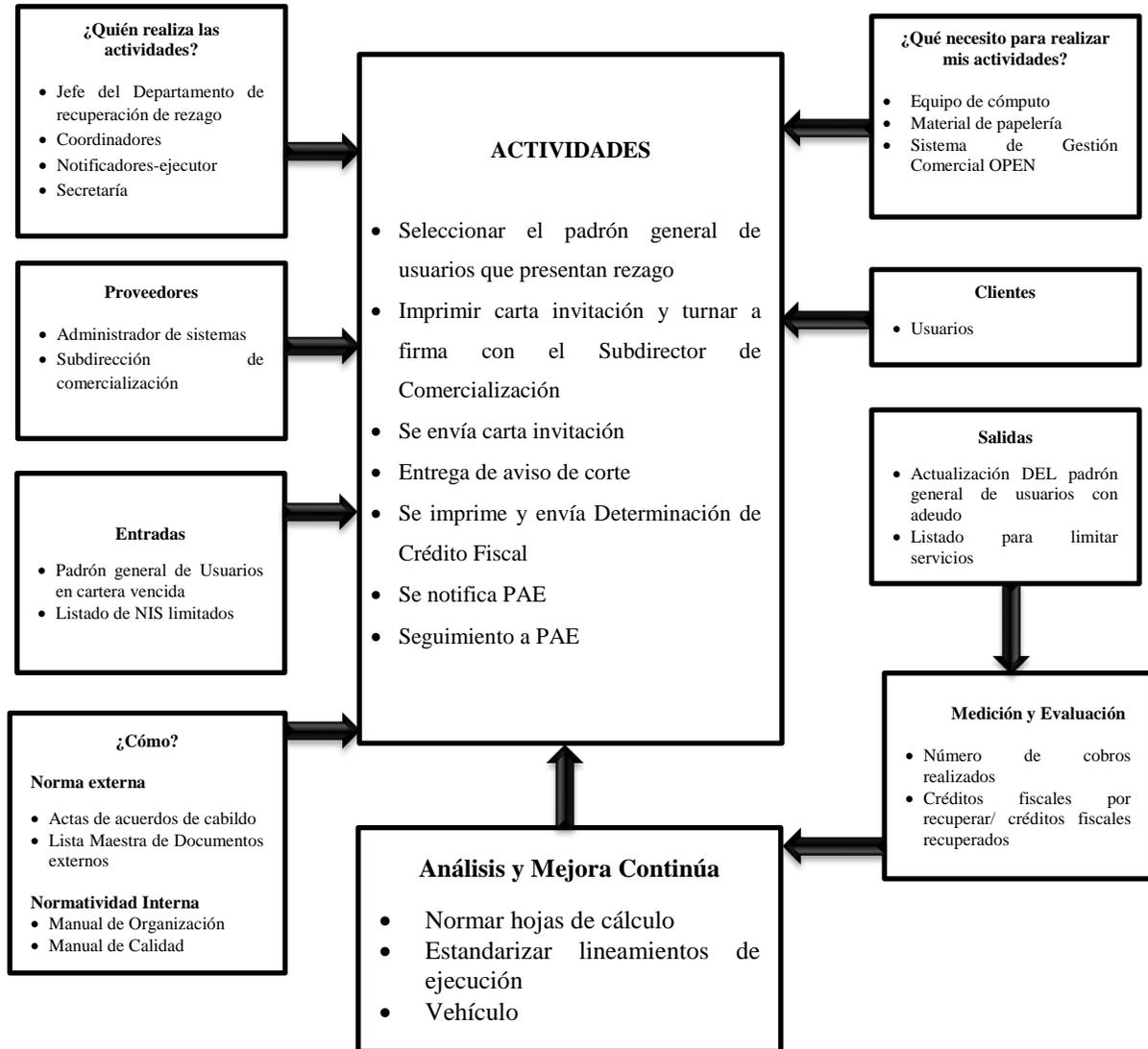
No	Denominación	Monto
	1,000	
	500	
	200	
	100	
	50	
	20	
EFFECTIVO		
Cantidad	Concepto	Monto
	TARJETAS	
	CHEQUE	
	DEPOSITOS	
Remesa Total		

Reviso _____ Recibo _____

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 4

ANÁLISIS DE PROCESOS DE RECUPERACIÓN DE CARTERA VENCIDA Y/O EXIGIBLE



Elaboró
L.C Getsy Parker García
Responsable del Proceso

Revisó
P.L.A.P. Carlos Germán
Ruiz Moreno
Dueño del Proceso

Autorizó
M.A.P. Javier Renato Estrada Medina
Director de Administración y Finanzas

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 5

PROCEDIMIENTO OPERATIVO DE RECUPERACIÓN DE CARTERA VENCIDA Y/O EXIGIBLE

1. OBJETIVO.

Establecer los lineamientos para la recuperación de cartera vencida y/o exigible con la finalidad de disminuir el padrón de usuarios en situación de rezago, contribuyendo a la adecuada operación del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.

2. ALCANCE.

Aplica desde la carta invitación para la recuperación de rezago hasta la notificación de aviso de limitación del servicio.

3. RESPONSABLES.

RESPONSABLES	CÓDIGO
Director de Administración y Finanzas	DAF
Subdirector de Comercialización	DP
Jefe de Departamento de Atención a Usuarios	RPA
Jefe de Departamento de Recuperación de Rezago	RPR
Coordinadores	COR
Secretaria del Departamento de Recuperación de Rezago	SRR
Notificador-Ejecutor	NOE

3.1. Responsabilidades

3.1.1. COR

- Es responsable de llevar a cabo el control del acuse de la bitácora de notificaciones **FOR-RDR-002**, así como de resolver las órdenes de trabajo en el Sistema de Gestión de Comercial OPEN.
- Es responsable de atender a los usuarios que fueron notificados para el aviso de corte.
- Es responsable de llevar el control de pagos de usuarios que se encuentran con adeudo de 2 bimestres vencidos hacia atrás sin Procedimiento Administrativo en Ejecución.

3.1.2 SRR

- Es responsable de imprimir y designar carga de notificación (carta invitación, aviso de limitación).
- Entregar el control del **FOR-RDR-002** con Ot, NIS, fecha, colonia, nombre del notificador y en su caso monto requerido.

3.1.3 NOE

- Es responsable de entregar en el domicilio del usuario las notificaciones designadas (carta invitación, aviso de limitación).
- Es responsable de entregar el **FOR-RDR-002** a los coordinadores el día en que se realizaron.
- Es responsable de entregar el **FOR-RDR-002** así el día en que se realizó la notificación.
- Es responsable de actuar conforme a la normatividad vigente.
- Es responsable de portar su gafete de identificación visible.
- Es responsable de informar cualquier controversia que se presente con algún usuario en campo.

4. DEFINICIONES

Ver Catálogo de Trámites y Definiciones CAT-SCM-001

5. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

5.1 Recuperación de Cartera Vencida y/o Exigible

5.1.1. El **RPR** en coordinación con el **DP** analiza el padrón de usuarios en rezago para definir los criterios de su aprobación.

5.1.2. La **SRR** imprime carta invitación con un plazo de tres días hábiles y la designa al **NOE** para llevar a cabo su entrega.

5.1.3. El **NOE** acude al domicilio del usuario, dejando la carta invitación. Registrando la actividad en el acuse de la bitácora de notificaciones (**FOR-RDR-002**) y la entrega al coordinador.

5.1.4. Si no acude el usuario, en el plazo que establece la carta invitación la **SRR** imprime aviso de limitación y lo designa al **NOE** para llevar a cabo su entrega dándole al usuario 4 días hábiles para realizar el pago.

5.1.5. Si el usuario no realiza el pago, se limita el servicio conforme al **POP-STE-001**.

5.1.6. El NOE entrega al Coordinado el acuse de la bitácora de notificaciones (**FOR-RDR-002**), así como cada una de las diligencias realizadas.

5.2.1. Si el usuario no realiza el pago, se limita el servicio conforme al **POP-STE-001**.

5.2.2. Si el usuario no acudió a regularizar el pago, el **NOE** entrega aviso urgente dándole tres días hábiles y en caso de existir alguna campaña de condonación se le informa por medio de volantes, y/o por medio de alguna campaña según el **LIN-COS-001**.

5.2.3. Si el usuario se regulariza se reinstala el servicio conforme al **POP-STE-001** y se le da seguimiento a pagos.

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 6

FORMATO DE ATENCIÓN A USUARIOS (ACUSE DE LA BITÁCORA DE NOTIFICACIONES)

		ORGANISMO DE AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA			Pág. 1 de 1		
		ACUSE DE LA BITACORA DE NOTIFICACIONES		Elaboración	25	08	14
				Revisión N°		000	
				Código		FOR-RDR-002	
				FECHA: 10/10/2014		COL.	
NUM	NIS	OT	NOMBRE	FIRMA	HORA	OBSERVACIONES	
1	2065794	50436353					
2	1012638	50438587					
3	1013023	50436838					
4	1013360	50436913					
5	1013215	50439813					
6	1013024	50437410					
7	1012634	50436343					
8	1012635	50439175					
9	1012792	50438613					
10	5000114	50436280					
11	5000113	50436923					
12	5000116	50440341					
13	5000112	50438571					
14	5000111	50437511					
15	5000118	50440351					
16	5000117	50436275					
17	5000154	50438652					
18	5000119	50438054					
19	5000115	50437981					
20	5000153	50439797					
21	2114813	50439828					
22	2065834	50440390					
23	5016228	50437483					

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 7

CARTA INVITACIÓN



MEMBRO DE LA
ASOCIACIÓN
INTERMUNICIPAL
DE GOBIERNOS
MUNICIPALES



**AGUA Y SANEAMIENTO
DE TOLUCA**

2

"2014- Año de los Tratados de Teoloyucan"

Toluca de Lerdo, México; a 08 de Agosto de 2014

C.

Clave Catastral: _____

Dirección:

Usuario:

Número de Identificación del Suministro (N°S): _____

Estimado Usuario:

Por este conducto nos permitimos informar a usted que para el pago por suministro de agua y drenaje tiene asignada la tarifa denominada Interés Social y Popular C, 1 toma(s) y 0 derivada(s).

Sin embargo, el predio registrado a su nombre en nuestro padrón de usuarios presenta adeudo en su pago por el servicio de agua potable y drenaje del SEXTO bimestre del 2010 al SEXTO bimestre del 2014, lo que ha causado además accesorios legales por vencimiento del pago correspondiente; a continuación se desglosa el importe a pagar:

CONCEPTO	IMPORTE
Suministro Agua	\$11,047.81
Servicio Drenaje	\$2,209.54
Redondeo mes anterior	\$4.20
Recargos	\$4,581.70
IVA	\$455.93
Factor de Actualización	\$842.42
Conducción de Aguas Residuales	\$1,055.46
Bonif. por Situación Especial	(\$1,436.04)
Ajuste por redondeo	\$0.10

Total **\$ 18,761.12 (*)**

(*)**IMPORTANTE:** El importe a pagar es aproximado ya que puede variar debido a las actualizaciones por vencimiento de bimestres, por lo que deberá solicitar la actualización de su importe antes de realizar su pago.

Sin embargo, para poder regularizar sus adeudos, a partir del 16 de abril del presente, le ofrecemos estas opciones:

- **50% de descuento para el 2013 y años anteriores, además,**
- **100% de condonación de multas y recargos.**
- **Con opción de hacer su pago en parcialidades**

Para cualquier duda o aclaración y a fin de que realice su pago y se beneficie con esta campaña, lo invitamos a acudir a nuestras oficinas que se encuentran muy cerca de usted:

- Oficina Primero de Mayo :Av. 1° de Mayo No. 1707 Ote.Zona Industrial Toluca
- Oficina Juárez: Francisco Murguía No.100 Ote. esq. Benito Juárez
- Oficina Portales: Plaza Fray Andrés de Castro local 4.
- Oficina Garceza: Calle 23 de Septiembre No. 529 Col. Morelos.
- Oficina Santín: Multiplaza Santín local 82-B, carretera Toluca Naucalpan No. 1101.

PARA SU MAYOR COMODIDAD, ABRIMOS LOS SÁBADOS LA OFICINA DE 1° DE MAYO No 1707 ORIENTE, ZONA INDUSTRIAL TOLUCA, DE 9:00 A 14:00 HORAS

ATENTAMENTE

DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Av. Primero de Mayo No. 1707, Zona Industrial; Toluca, México C.P. 50071
Tel: 271 22 22 22 www.aYST.gob.mx

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 8

AVISO DE LIMITACIÓN



MIEMBRO DE LA
ASOCIACIÓN
INTERNACIONAL
DE CIUDADES
EDUCADORAS



AGUA Y SANEAMIENTO
DE TOLUCA

12

"2014. Año del los tratados de Teolyucan"

Toluca, Méx., a 12 de Septiembre del 2014

AVISO DE RESTRICCIÓN DEL SUMINISTRO

C.

DOMICILIO:

NIS:

CLAVE CATASTRAL:

PRESENTE

En mi carácter de autoridad fiscal determinado con el nombramiento de fecha tres de julio del dos mil catorce, otorgado por el Director General del Organismo y a la delegación de facultades vía instrumento notarial número 38 (treinta y ocho) de fecha quince de agosto del dos mil catorce, derivado del adeudo por suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado que registra el inmueble de su propiedad y/o posesión, el cual comprende el periodo del CUARTO bimestre de 2012 al CUARTO bimestre de 2014 y que a la fecha se aprecia que no reporta pago alguno por los citados conceptos y tomando en consideración que viene haciendo uso de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como de la conducción de aguas residuales por el que está obligado al pago de los derechos correspondientes, de conformidad con lo establecido en la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios en sus artículos 2 fracciones I, IV, V, VII, XI, 3 fracción VI, 5, 6 fracciones XXXI, XXXII, LIX, LXVII, 44 fracciones I, III, V, XI, XIV, 45 fracción IV, 60, 61 fracción III, 67, 69 fracción VI, 72 párrafo tercero, 159, 79, 81 fracción II, 82, 83, 86, 98 fracción V; así como en el Código Financiero del Estado de México y Municipios en sus artículos 129 fracciones I, III, IV, V, VII, XI y XII, 130, 130 bis, 132, 135 párrafo noveno y 136 respectivamente.

En este sentido me permito comunicarle que debe acudir a la brevedad posible a partir del momento en que sea notificado para cubrir el pago correspondiente o en su caso regularizar su situación de rezago; Cabe hacer mención que EN EL CASO DE INMUEBLES SUJETOS AL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO, LOS USUARIOS SERÁN RESPONSABLES SOLIDARIOS DEL PAGO POR EL CONSUMO DE AGUA que realice para el servicio común del propio condominio.

Apercibido que para el caso de no hacerlo se aplicara en términos de lo dispuesto en el artículo 159 además relativos y aplicables de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios; asimismo, una vez que se ha llevado a cabo la restricción de la toma de agua, para poder reinstalar el servicio tendrá que pagar el cargo por reconexión correspondiente por \$892.00 (Ochocientos noventa y dos pesos 00/100 m. n.).

A efecto de dar trámite a lo anterior y determinar los importes desglosados mismos que se encuentran a su disposición en las oficinas de Agua y Saneamiento de Toluca con domicilio en Avenida 1º de Mayo N° 1707 Zona Industrial, Calle Francisco Murguía N° 100 esq. Lic. Benito Juárez García Col. Francisco Murguía (El Rancho), Plaza Fray Andrés de Castro local 4, Calle 23 de Septiembre No. 529 Col. Morelos y en Multiplaza Santín local 82-B, carretera Toluca Naucalpan No. 1101

ATENCIÓN

DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Organismo Agua y Saneamiento de Toluca
Av. Primero de Mayo 1707, Ote. Zona Industrial,
Toluca, México C.P. 50071

Tel: 275 57 00
www.ayst.gob.mx



AGUA Y SANEAMIENTO DE TOLUCA

Fuente: Agua y Saneamiento de Toluca, 2014.

ANEXO 9

CUESTIONARIO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Proyecto de investigación: “Modernización del servicio de Cobro y Recuperación de Cartera Vencida del Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca”



El presente cuestionario ha sido diseñado con el objeto de conocer su percepción sobre el servicio que presta el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca.
Por lo que se agradece su valiosa colaboración, al responder cada una de las cuestiones, resaltando que sus respuestas serán anónimas y confidenciales para uso meramente académico.
Instrucciones: Señala con una “X” la opción más adecuada.

FECHA DE APLICACIÓN: ____/____/ 2014

1.- Sexo:

- [1] Femenino
[2] Masculino

2.- Edad: _____

3.- Nivel de estudios

- [1] Primaria [3] Media superior
[2] Secundaria o vocacional [4] Superior y/o Posgrado

4.- ¿Cuál es su percepción acerca del servicio de cobro y pago de agua potable?

- [1] Muy favorable [2] Favorable
[3] Poco favorable [4] Desfavorable

5.- En una escala del 1 al 5, donde 5 es el más alto y 1 es el más bajo ¿Qué tanto el servicio otorgado cumple con sus necesidades y expectativas de acuerdo con los trámites realizados?

a) 1	c) 3	e) 5
b) 2	e) 4	

6.- ¿A través de que medio prefiere pagar el servicio público de agua?

- [1] Presencial [2] Cheque
[3] Tarjeta de crédito/débito [4] En línea

7.- De acuerdo con la pregunta anterior, ¿Por qué razón, prefiere pagar el servicio de agua a través de ese medio?

- [1] Por seguridad o confianza en el pago
[2] Por la facilidad del trámite
[3] Para ahorrar tiempo
[4] Otro
¿Cuál? _____

8.- ¿Cómo considera el tiempo de duración en caja, para el pago de agua?

- [1] Muy bueno [2] Bueno
[3] Malo [4] Muy malo

9.- ¿Desde su perspectiva, qué tan rápido responde el Organismo para resolver los trámites administrativos?

- [1] Totalmente puntual [2] Puntual
[3] Poco puntual [4] No responde puntualmente

10.- A su llegada al Organismo, ¿Qué tan rápido le informan y atienden con respecto a sus trámites?

- [1] Muy rápido [2] Rápido
[3] Poco rápido [4] Muy tardado

11.- La información que le proporciona el módulo de atención al usuario es:

- [1] Muy útil [2] Útil
[3] Poco útil [4] Inútil

12.- Por falta de pago, ¿Le han limitado el servicio de agua?

- [1] Si [2] No

(Si la respuesta es **Si** pasar a las siguientes preguntas, si es **No** pasar a la 15)

13.- ¿Con qué frecuencia le han limitado el servicio de agua?

- [1] Muy frecuentemente [2] Frecuentemente
[3] Poco frecuente [4] Nada frecuente

14.- En una escala del 1 al 5, donde 5 es el más alto y 1 es el más bajo ¿Cómo evalúa el trámite administrativo para evitar los problemas de pago del agua?

a) 1	c) 3	e) 5
b) 2	e) 4	

15.- Para usted, ¿Qué tan eficientes son las herramientas tecnológicas usadas por el Organismo de Agua para prestar el servicio de cobro?

- [1] Muy eficiente [2] Eficiente
[3] Poco eficiente [4] No son eficientes

16.- ¿Alguna vez usted ha utilizado la línea de atención al cliente vía telefónica del Organismo de Agua?

- [1] Si [2] No

(Si la respuesta es **Si** pasar a las siguientes preguntas, si es **No** pasar a la 20)

17.- ¿Cómo evalúa la línea de atención al cliente?

- [1] Muy bueno [2] Bueno
[3] Malo [4] Muy malo

18.- ¿Cuánto tiempo tuvo que esperar aproximadamente para ser atendido, en línea de atención al cliente?

- [1] Me atendieron inmediatamente
[2] Tres minutos aproximadamente
[3] Entre tres y cinco minutos
[4] Diez minutos o más
[5] No contestaron

19.- ¿Con qué frecuencia utiliza la línea de atención al cliente.

- [1] Muy frecuente [2] Frecuentemente
[3] Poco frecuente [4] No la utiliza

20.- ¿Usted ha solicitado información a través de las redes sociales (Facebook o Twitter) al organismo?

- [1] Si ¿Cuál? [1] Facebook [2] Twitter
[2] No

(Si la respuesta es **Si** pasar a la siguiente pregunta, si es **No** pasar a la 22)

21.- ¿Cómo considera la información proporcionada, vía redes sociales, por el Organismo de Agua?

- [1] Totalmente adecuada [2] Adecuada
[3] Poco adecuada [4] Inadecuada

22.- ¿Alguna vez usted, vía internet, ha visitado el portal electrónico del Organismo de Agua?

- [1] Si ¿Para qué? _____

[2] No (Si la respuesta es **Si** pasar a la siguiente pregunta, si es **No** pasar a la 24)

23.- ¿Cómo evalúa usted la información proporcionada en el portal electrónico del Organismo de Agua?

- [1] Muy buena [2] Buena
[3] Mala [4] Muy mala

24.- En general, ¿Cuál es su opinión acerca del Servicio que presta el Organismo de Agua y Saneamiento de Toluca? _____

25.- Usted, ¿Qué propondría para mejorar el servicio de cobro, por parte del Organismo de Agua?

Muchas gracias por su tiempo. Sus respuestas serán de ayuda para la investigación de tesis que se está realizando.

Cuestionario elaborado por: Maria del Rocio Gaspar Vilchis

Fuente: Elaboración propia.