



Acciones para la Eficiencia de los Organismos de Agua

Elias Alfonso Rea Azpeitia

El 1 y 2 de diciembre de 2011, se celebró en la Ciudad de México, D.F., el "Seminario Nacional para el Fortalecimiento de los Ingresos de Agua Potable" coorganizado por INDETEC, la ANEAS, y CONAGUA. En este evento el autor presentó esta ponencia que aporta ideas a los organismos operadores de agua para mejorar sus niveles de recaudación. Se incluye este artículo por la relevancia que tiene la recaudación por servicios de agua en las participaciones que reciben estados y municipios de los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal; así como, en el financiamiento del costo de los propios servicios de agua y saneamiento.

Elias Alfonso Rea Azpeitia es Economista y Master en Administración, por la Universidad de Guadalajara; especialista en Administración Tributaria; y actualmente se desempeña como Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal en el INDETEC. ereaa@indetec.gob.mx



“PREPARATION IS KEY”

Como dicen los maestros de la venta, la preparación es la llave para el éxito en el mercadeo de productos y garantizar las expectativas de ingreso en la empresa.

¿Cómo aplicamos esto al servicio de agua potable?, ¿Hasta qué punto hemos estudiado nuestros procesos de comercialización y sus vinculación a los objetivos del sector en el municipio, en el estado y a nivel nacional?

El objetivo de este trabajo aportar algunas reflexiones e ideas que permitan a los organismos operadores de agua de los estados y municipios incrementar sus niveles de eficiencia comercial.

LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA EFICIENCIA COMERCIAL EN LOS ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA

Los planteamientos aquí expuestos se han estructurado de acuerdo a su naturaleza en los temas siguientes:

- Armonización Contable y Gestión para Resultados.
- Política fiscal y aspectos relacionados con el diseño de la tarifa.

- Padrón de usuarios.
- Medición y Facturación.
- Recepción de Pagos, Cobranza y Atención a Usuarios.
- Estructura Organizacional y de Gestión en general.

I. ARMONIZACIÓN CONTABLE Y GESTIÓN PARA RESULTADOS

El tema de la Armonización Contable adquiere especial relevancia por la urgencia de su consideración por todos los entes públicos de México y la proximidad del vencimiento de los plazos para instrumentarla y empezar a operar los registros contables de manera armonizada.

Esta obligación de los entes públicos deriva de lo dispuesto en la fracción XXVIII del artículo 73. Constitucional, que establece las facultades del Facultades del Congreso de la Unión:

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional; (Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008.)

“La Identificación de la problemática a resolver por cada dependencia: lo cual les permitirá determinar con mayor precisión el destino y prioridad de los recursos”

Como consecuencia de esta adición de facultades del Congreso de la Unión, el 31 de diciembre de 2008, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), cuyo objetivo principal es: **Armonizar el registro y presentación de información financiera en los tres órdenes de gobierno.**

El Título Tercero de la ley “De la Contabilidad Gubernamental”, en su Capítulo I: Del Sistema de Contabilidad Gubernamental; establece los elementos generales que deberán observarse por los entes públicos en el diseño de sus sistemas de contabilidad, Se transcriben algunos elementos de los artículos 16 y 19 que se consideran de especial interés para el tema que nos ocupa en este seminario.

“El sistema, al que deberán sujetarse los entes públicos, registrará de manera armónica, delimitada y específica:

- Las operaciones presupuestarias.
- Las operaciones contables derivadas de la gestión pública,
- Así como otros flujos económicos.

Asimismo, generará estados financieros, confiables, oportunos, comprensibles, periódicos y comparables, los cuales serán expresados en términos monetarios” (Art. 16).

“Los entes públicos deberán asegurarse que el sistema:

- Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- Permita los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

- Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera.
- Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y”(Art. 19).

Como se mencionó, el tema de la Armonización Contable adquiere especial relevancia por la urgencia de su consideración por todos los entes públicos de México y la proximidad del vencimiento de los plazos para instrumentarla. El esquema siguiente muestra las fechas y vencimientos establecidos por los Órganos Rectores de la Armonización Contable par cada etapa del proceso de implementación.

• Vinculación al modelo de gestión para resultados

También el 7 de mayo de 2008 se incluyó en las reformas constitucionales el cambio en el artículo 134 que, en su primer párrafo, establece lo siguiente:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el distrito federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

.....
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de mayo de 2008).

Aplicabilidad en el orden de Gobierno Estatal y Municipal

Aplicación a más tardar al 1/Enero/2013

Operar los Sistemas Contables en tiempo real

Identificadores de Resultados sobre el cumplimiento de sus metas

Aplicación a más tardar al 1/Enero/2013

Inventario de Bienes Muebles e Inmuebles, registro y valuación

Clasificador Funcional

Emitir y publicar Cuenta Pública y emisión de información periódica

Disponer a más tardar el 31/Diciembre/2010 y aplicar a partir de 1/Enero/2012 Edos. y Mpios.

- Clasificador por objeto del gasto
- Momentos contables del gasto
- Clasificador por tipo de gasto

- Clasificador por Rubro de Ingresos
- Momentos contables de los ingresos

Información contable y presupuestal con clasificación administrativa, económica, funcional y programática

Marca Conceptual de Contabilidad Gubernamental

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental

Catálogo de cuentas de Contabilidad

Indicadores para Medir Avances

* Los clasificadores emitidos por el CONAC

FUENTE: Armonización Contable y Proceso Presupuestario 2011, CONCAC, SHCP

En este sentido, la Ley General de Contabilidad Gubernamental recogió esta disposición constitucional para establecer en su artículo segundo lo siguiente:

Artículo 2.- Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. (LGCG publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008).

- **Gestión para Resultados**

Las disposiciones comentadas, que obligan a los entes públicos a administrar y como conse-

cuencia, registrar con criterios de eficacia, economía y eficiencia el gasto e ingresos públicos; han conducido al sector público mexicano a avanzar hacia un modelo de gestión para resultados.

Bajo este modelo las dependencias deben adoptar dos premisas:

- La Identificación de la problemática a resolver por cada dependencia:** lo cual les permitirá determinar con mayor precisión el destino y prioridad de los recursos.
- Cumplimiento de la oferta que se hizo a la ciudadanía en el Plan:** con lo que cada ad-

Administración de Egresos y Deuda Municipal

ministración gubernamental estará orientada al logro de resultados y por ende, a la medición del desempeño. A ello habrá que orientar acciones hacia la transparencia y la rendición de cuentas públicas armonizadas.

- **Alineamiento entre el plan de desarrollo municipal y los programas de cada dependencia**

La gestión para resultados parte del alineamiento entre el plan de desarrollo municipal y los programas de cada dependencia, pero requiere que las dependencias públicas adquieran la capacidad para operar eficientemente los siguientes aspectos:

- Actuar en base a planeación estratégica.
- Vinculación de la gestión con del Plan Municipal de Desarrollo (PMD) y sus programas.
- Definición de objetivos estratégicos de cada dependencia en función de los compromisos del PMD y sus atribuciones y obligaciones.
- Conformar programas presupuestarios.
- Aplicar la Metodología de Margo Lógico.
- Replantear la Arquitectura Organizacional.
- Diseñar y operar indicadores de resultados de los programas municipales: Medición del grado de consecución de objetivos.
- Determinar el impacto de los recursos públicos en el bienestar de la población.

En este contexto, los componentes de la gestión para resultados se presentan en el esquema siguiente:

Componentes del Modelo de Gestión para Resultados





II. POLÍTICA FISCAL Y ASPECTOS RELACIONADOS CON EL DISEÑO DE LA TARIFA

Entendida la política fiscal en el sector agua, como los objetivos que persigue el gobierno con el diseño de la estructura tarifaria de los ingresos por concepto de servicios de agua se consideran los siguientes aspectos:

- a) **Vinculación de la estructura tarifaria a objetivos de desarrollo estatal y municipal:**
En qué medida responde la estructura de cuotas y tarifas establecidas en la Ley de Ingresos al logro de los objetivos del Plan de Desarrollo (cobertura, calidad y justicia, etc).
- b) **Revisar la vinculación entre carga fiscal y costos del Organismo Operador:**
En qué medida los montos de las cuotas o tasas de cada concepto establecido en la tarifa, permiten cubrir sus costos de operación.
- c) **Análisis del Gasto fiscal que representan las exenciones los descuentos y las “amnistías fiscales”**
Realizar un estudio que mida el gasto fiscal que representan al organismo los actuales incentivos, exenciones, descuentos y las “amnistías fiscales” establecidos en la Ley de Ingresos y validar su vigencia real.
- d) **Rediseño de la política de incentivos**
Definir una política integral que contemple que acciones de los ciudadanos deben ser estimuladas con incentivos en materia de derechos de agua, por ejemplo: aquellos que apoyen medidas específicas de las disposiciones en materia de ecología y medio ambiente.
- e) **Rediseño de la política de exenciones y descuentos**
Analizar la política social del municipio y del estado para establecer los posibles benefi-

“Incorporar al sistema automatizado de gestión la emisión de notificaciones, requerimientos y control de todas las etapas del PAE”

ciarios y criterios para que los ciudadanos que estén dentro de ellos puedan acceder a exenciones o descuentos en el pago de derechos de agua; dando mayor precisión al impacto de apoyo a los grupos sociales que se defina.

III. PADRÓN DE USUARIOS

En materia de conocimiento del cliente, en los organismos operadores es un objetivo vital conocer con precisión el universo de usuarios; esto es, identificar con la precisión requerida al total real de predios que cuentan con el servicio de agua y drenaje y sus propietarios o usuarios del servicio; así como determinar tomas que no han sido incorporadas al padrón o existen con datos erróneos.

Estrategias y acciones:

- a) Programa de promoción y exhorto a usuarios a regular su situación en los casos de tomas no registradas en el padrón o con datos erróneos;
 - b) Programa de acciones necesarias para complementar, actualizar y mejorar el padrón de usuarios por parte del área facultada para ello.
- Dichos programas podría considerar:
- Programa de Inspección / verificación / regularización.
 - No aplicación de sanciones por regularización e inscripción (multas).
 - Contar con mecanismo automatizados para que vía Internet se puedan realizar los registros correspondientes.
 - Exigir el mínimo de requisitos indispensables para la inscripción de nuevos usuarios.
 - Una mayor coordinación entre el organismo operador y Obras Públicas, catastro y otras dependencias municipales, para conocer oportunamente de las licencias y permisos de construcción autorizados, de la expedición de los certificados de habitabilidad, de la autorización de nuevos fraccionamientos. Con dicha información, incorporar a los nuevos usuarios.

IV. MEDICIÓN Y FACTURACIÓN

Si la política guía del Ayuntamiento y por lo tanto del Organismo Operador de Agua, es la racionalización del consumo de agua; entonces la estrategia podría consistir en lo siguiente:

- a) Implementar un programa que tenga como finalidad incorporar al servicio medido al 100% de las tomas registradas y que actualmente pagan cuota fija, estos es alcanzar la meta de tener todas las tomas con medidor.

Dicho programa podría considerar:

- El estudio de costos del medidor y su instalación para incorporar en la ley de Ingresos la cuota correspondiente.
- Si se requiere, diseñar la forma en que se apoyara al usuario, pero siempre contabilizando el ingreso y el subsidio.
- La forma como se financiarán los nuevos medidores (en base a los incrementos de la recaudación u otro mecanismo).
- La difusión de las ventajas para el usuario.
- La posible existencia de estímulos al que solicite el medidor.
- Los recursos humanos y materiales que se requerirán con la incorporación de usuarios al servicio medido.
- La optimización de procesos de lectura y captura de consumos.

V. RECEPCIÓN DE PAGOS, COBRANZA Y ATENCIÓN A USUARIOS.

Seguramente el Ayuntamiento ha planteado en el Plan Municipal de Desarrollo estrategias y acciones para mejorar la imagen institucional y elevar la calidad de los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, en este sentido podrían plantearse acciones como las siguientes:

- a) Programa de facilidades de pago de adeudos de derechos de agua potable, alcantarillado y saneamiento que pudiese considerarse como mínimo lo siguiente:
 - Convenio de pago en parcialidades.
 - Menor tasa de recargos.
 - Otorgar plazos de hasta de doce meses para el pago de adeudos dependiendo del monto adeudado y de las condiciones socio-económicas de los contribuyentes.
 - Bonificación de multas.
- b) Estimular el cumplimiento fiscal.
 - Establecer un sistema de estímulos al contribuyente "cumplido". En algunas entidades promueven la rifa de automóviles u otros bienes, entre todos aquellos contribuyentes que pagan su contribución anual por anticipado.
 - Eliminar los estímulos a los incumplidos (amnistías fiscales).
- c) Incorporar sistemas de gestión integral aplicaciones de tecnología de la información.
- d) Revisar y mejorar los mecanismos de determinación de montos a pagar. Evitar quejas de usuarios por cargos incorrectos.
- e) Programa de recuperación de adeudos por concepto de derechos de agua potable, alcantarillado y saneamiento que pudiese considerarse como mínimo lo siguiente:
 - La adecuación del marco jurídico para el ejercicio de facultades de ejecución.
 - La integración de equipos de trabajo y su capacitación en el PAE.
 - Mecanismo de control de documentación, tramites y seguimiento.
 - Incorporar al sistema automatizado de gestión la emisión de notificaciones, requerimientos y control de todas las etapas del PAE.
 - La celebración de un convenio de pago en parcialidades.



- f) Mejorar la atención y seguimiento de las inconformidades que presentan los usuarios y agilizar los tiempos de respuesta.
- g) Instrumentar un programa de fortalecimiento de la imagen institucional del organismo operador que contemple, entre otros aspectos:
 - Mayor difusión de todos los programas con los que cuenta el organismo para el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios.
 - Diseñar e implementar programas de estímulo a los que pagan en tiempo y forma.
 - Mayor difusión o publicitar los beneficios de pagar los servicios.
 - Transparentar y poner a disposición la información, buscando tener la confianza del contribuyente.
- a) Desarrollar las propuestas normativas que den cumplimiento a lo dispuesto en el Plan Municipal: modernización, calidad de los servicios, transparencia, etc.
- b) Instrumentar los programas operativos necesarios en cada organismo para mejorar la eficiencia comercial: actualizar padrones; cobro coactivo; micro medición; y actualización de tarifas en función de costos de operación e inversiones a realizar.
- c) Realizar diagnósticos de percepción del servicio entre los usuarios para detectar los aspectos críticos DEL INCUMPLIMIENTO.
- d) Instrumentar un programa de capacitación para la calidad en la gestión.
- e) Fomentar la capacitación como un elemento básico para brindar un servicio respetuoso, eficiente y transparente al ciudadano.
- f) Consolidar la participación del organismo en las acciones de control urbano, formalizando mediante convenios con las dependencias de planeación urbana del municipio los compromisos y acuerdos para garantizar la incorporación al padrón de nuevos asentamientos y la instalación de medidores.

VI. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y DE GESTIÓN EN GENERAL

Los aspectos a destacar en el ámbito de la eficiencia de la gestión institucional, son:

“Instrumentar los programas operativos necesarios en cada organismo para mejorar la eficiencia comercial: actualizar padrones; cobro coactivo; micro medición; y actualización de tarifas en función de costos de operación e inversiones a realizar”

En materia de planeación de actividades y sistema de evaluación del desempeño, se sugiere:

- a) Adoptar el modelo de gestión para resultados.
- b) Establecimiento formal de la planeación estratégica.
- c) Implementar la evaluación del desempeño mediante indicadores de resultados para cada programa que opere el organismo.
- d) Incorporar la información del sistema de gestión por resultados al esquema de transparencia (página de Internet).

La mejora de la estructura organizacional seguramente demandará acciones como las siguientes:

- a) Plan de cambio organizacional para instrumentar políticas de calidad y eficiencia.
- b) Contemplar la contratación del personal a tiempo y con los perfiles adecuados.
- c) Aumentar la plantilla laboral definitiva con personal de calidad.
- d) Diseñar e implementar programas de comunicación efectiva y de gestión para resultados entre todos los mandos del organismo.

- e) Adecuar la estructura organizacional conforme a los procesos que se consideren en diseño de sistemas automatizados.

COMENTARIO FINAL

¿Qué cambios habrán de implementarse en el organismo para dar cumplimiento a la disposición constitucional respecto a que los recursos públicos derivados del servicio de agua potable y alcantarillado se “*administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados*”?

La respuesta a esta pregunta debe ser buscada por los integrantes de los equipos directivos de los organismos operadores, en el ámbito de su competencia. El desarrollo de la institución es labor de todos, la guía será la planeación estratégica de actividades, como instrumento rector, orientando la gestión hacia resultados; siempre vinculando los objetivos en este sector municipal a la oferta que la administración municipal en turno hiciera a la ciudadanía que la eligió.