

Introducción

De acuerdo con lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Pública, define que este tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas de la Administración Pública (Lineamientos) definen a un programa como aquel que se encuentre en operación.

El mismo documento señala que las dependencias y entidades deberán realizar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas que se pretendan incluir dentro de su proyecto de presupuesto anual o, en su caso, que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas existentes, precisando su impacto presupuestario.

Dicho diagnóstico deberá entregarse a la Tesorería para su revisión al menos un mes antes de que se incluya en el proyecto de presupuesto anual.

Aunque los Lineamientos definen elementos que un diagnóstico debe especificar, tales como la manera en que el programa propuesto contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad y las previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios.

Por lo anterior, se considera que es necesario establecer los elementos mínimos que debe contener el Diagnóstico del programa que se presente para su revisión.

Antecedentes

Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Moreleón (S M A P A M)

En apego a su Reglamento, son funciones y obligaciones del SMAPAM:

Artículo 1. Con base en las facultades concedidas a los Ayuntamientos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, así como la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, se crea para prestación de los servicios públicos del agua potable, alcantarillado, saneamiento y tratamiento de aguas residuales en el Municipio de Moreleón, Guanajuato un organismo público descentralizado de la Administración Pública Municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá su domicilio en el Municipio de Moreleón, Guanajuato, el cual continúa denominándose "Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Moreleón", y en lo subsecuente se le identificará con las siglas SMAPAM.

El presente reglamento es de orden público, interés social y de observancia obligatoria en todo el Municipio, cuyo objeto es Regular la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Saneamiento, Tratamiento y Disposición, Uso y Reuso de Aguas Residuales en el Municipio de Moreleón Guanajuato, con fundamento en el Art. 32 de la Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato.

Artículo 3. Corresponde al SMAPAM, la detección, extracción, conducción y potabilización del agua, la planeación, construcción, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de las redes y del equipo necesario para el suministro de este servicio a la población de la zona Urbana y Comunidades adheridas de Moreleón, Guanajuato, así como prevenir y controlar la contaminación de las aguas que se descargan en los sistemas de drenaje y a los alcantarillados, así como el tratamiento, disposición y comercialización de las aguas residuales y lodos.

Artículo 8. Corresponde al SMAPAM, las siguientes atribuciones:

Administrar y proporcionar los servicios de agua potable, la detección, extracción, conducción y potabilización del agua, la planeación, construcción, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de las redes y del equipo para el suministro de este servicio y del drenaje.

Prevenir y controlar la contaminación de las aguas que se descargan en los sistemas de drenaje y a los alcantarillados, de igual forma el tratamiento, disposición y comercialización de las aguas y lodos residuales, que se encuentran dentro de la cabecera municipal de Moroleón, Guanajuato, así como las Comunidades adheridas.

Planear, estudiar, proyectar, construir, rehabilitar, ampliar, operar, mantener y conservar la infraestructura de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento, disposición y reuso de aguas y lodos residuales, así como su comercialización.

Ejecutar las obras necesarias, por si o a través de terceros, para la prestación de los servicios a que se refiere el presente Reglamento.

Establecer las normas técnicas. Criterios y lineamientos para la prestación de los servicios en todo el Municipio, vigilando su cumplimiento y observancia cuando le corresponda proporcionar los servicios.

Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de las zonas a su cargo.

Formular y mantener actualizado el registro e inventario de los bienes, pozos, recursos, líneas, tanques, cárcamos, plantas, reservas hidrológicas y demás infraestructura hidráulica a su cargo.

Cobrar los adeudos a favor del SMAPAM, con motivo de la prestación de los servicios, de acuerdo a las tarifas vigentes en la ley de ingresos municipal.

Promover y ejecutar programas de uso eficiente del agua y difundir una cultura del agua en el municipio, destinando un porcentaje anual de sus recursos para ello.

Realizar los trámites que sean necesarios para la obtención de créditos o financiamientos que se requieran para la debida prestación de los servicios.

Someter a la aprobación del Ayuntamiento las tarifas por los costos de los servicios que preste el SMAPAM, así como los aranceles, multas, recargos, infracciones, derechos de incorporación de servicios a los fraccionamientos, de descargas industriales, de especificaciones técnicas de construcción de sistemas de agua potable, drenajes, alcantarillados, saneamientos de aguas, y disposición de lodos.

Buscar la participación ciudadana y vecinal, así como de los sectores público y privado, para la mejor prestación de los servicios.

Promover y llevar a cabo la capacitación y actualización del personal que labore en el SMAPAM, estableciendo el Servicio Civil de carrera a que se refiere la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

Cumplir con la calidad del agua para su uso y consumo humano que se estable en las Normas Oficiales Mexicanas.

Cumplir con los parámetros de descarga establecidos por las Normas Oficiales Mexicanañas y la Ley de Aguas Nacionales.

Las demás que se deriven del presente Reglamento y de otras disposiciones legales.

Siendo su principal objetivo: **garantizar el abasto en suministro de agua potable a la cabecera municipal** de Moroleón, Gto.

En cuanto a la meta: **abastecimiento de agua potable, en cantidad suficiente**, a la cabecera municipal; sin rebasar la extracción autorizada por la Comisión Nacional del Agua teniendo actualmente volumen de 6'233,540 m³ anuales.

Identificación y estado actual del problema

Con fundamento en el Artículo 38 fracción III del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, elaboramos el estudio tarifario a los servicios públicos para establecer los alcances y efectos de nuestro presupuesto para el ejercicio 2023 y atendiendo a lo dispuesto en el Artículo 4, 18 y 24 de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, entregamos a fin de que sea aprobado, en su caso, por el Honorable Ayuntamiento de Municipio Moroleón Guanajuato, bajo los siguientes razonamientos:

Exposición de motivos

Por lo que corresponde a lo dispuesto por el Artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en lo relativo a la evaluación de impacto que tendría la iniciativa de Ley de Ingresos, es pertinente mencionar que la propuesta presentada no considera cambios en la mecánica de cobro, tiene un nuevo concepto de tributación relativo al drenaje pluvial y todos los incrementos propuestos están por debajo del INPC.

Sin embargo, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo y ley referida, expresamos lo siguiente:

I.- Impacto jurídico

La iniciativa presentada a efecto de realizar los cobros por los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales se apega al cumplimiento del marco jurídico correspondiente y a los lineamientos establecidos por el Reglamento del SMAPAM.

Cumplimos las disposiciones que emanan de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, de la particular del estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica Municipal y de otros ordenamientos estatales y federales que forman el marco jurídico mediante el cual se rige el actuar del organismo operador.

Damos también cumplimiento al Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato que establece las condiciones generales para la prestación del servicio, así como las referencias sobre el proceso para la autorización de tarifas y las características que éstas deben tener.

La existencia de normas y criterios para el establecimiento de las tarifas y las formas en que deba hacerse la designación de cargas tributarias para los ciudadanos que reciben los servicios, está sujeta a que se presente un estudio en donde se planteen los análisis de costos y el cálculo para los servicios prestados por lo que anualmente se elabora un proyecto tarifario que permita presentar con solvencia la propuesta de tarifas a fin de que se incluya en la iniciativa de Ley de Ingresos que se somete a la aprobación del

Ayuntamiento y posteriormente a la del Congreso del Estado de Guanajuato.

Es fundamental acotar las partes medulares de los principios tributarios para lo cual se precisa citar lo expuesto en el documento de Criterios técnicos para la elaboración de las iniciativas de Ley de Ingresos Municipal emitido por el Congreso del Estado de Guanajuato donde se dice:

II.- Impacto administrativo.

Al no existir cambios de mecánica de cobros no se tiene ningún efecto para la modificación del sistema comercial ni del sistema administrativo, ya que se conserva la estructura y mecánica de cobros con las consideraciones de incremento máximo del 5% para los servicios operativos y administrativos.

III.- Impacto Presupuestario.

No habiendo impactos en los incrementos ni ajustes a las mecánicas de aplicación, únicamente se genera un nuevo ingreso derivado del concepto de cobro adicional para el drenaje pluvial en un monto estimado de \$ 635,363 pesos, y para tal efecto se presenta, paralelo a este documento, el pronóstico de ingresos que deriva de la aplicación de la iniciativa presentada para el caso de que fuera aprobada.

IV.- Impacto Social.

La operación de nuestra infraestructura va encaminada a suministrar los servicios públicos más necesarios para la vida y salud de los habitantes de Moroleón, teniendo como objetivo primordial el suministro de agua potable, la descarga de aguas residuales y su tratamiento, mediante lo cual generamos salud y bienestar a la población.

Para el SMAPAM sigue siendo fundamental establecer en estos momentos un esquema tarifario acorde a las condiciones sociales, económicas y sanitarias generadas por los efectos aún presentes de la pasada pandemia que se ha presentado en todo el mundo y que afecta a todos por igual, pero que tienen incidencia y consecuencias de mayor impacto en las familias de escasos recursos.

Los efectos de la pandemia durante los años 2020 y 2021, y lo que va del 2022, han generado condiciones complicadas en términos de los ingresos para un gran número de familias, sin duda que ese es un factor que considerar aun cuando estemos ante un proceso de ajuste a la Ley de Ingresos donde se tiene el reto de enfrentar los efectos de los incrementos que los costos generan en la prestación de los servicios.

Debemos seguir garantizando que todas las familias, comercios, industrias y oficinas gubernamentales de los tres niveles de gobierno, tengan certeza de contar con el servicio de suministro de agua potable, pues de lo contrario, se verían seriamente afectadas las condiciones para la preservación de la salud y el bienestar de la población.

Y tal como sucedió en los años 2020 y 2021, se siguen teniendo en 2022 efectos derivados de la modificación en las demandas de agua de los diferentes núcleos de la población.

Con relación al agua para uso doméstico, como consecuencia de las medidas de prevención que se recomiendan de forma general para tener menor riesgo de contagio, sigue manteniéndose una mayor presencia de las familias dentro de su hogar lo cual genera un mayor gasto de agua del que cotidianamente se venía registrando.

Esto obedece a que durante el día, miembros de la familia acudían a su trabajo, otros a la escuela y a realizar actividades varias fuera del hogar, pero ahora que tienen una mayor permanencia en casa las demandas de agua suben y esto implica que se tenga que disponer de volúmenes mayores para su atención.

Este factor que se presenta en la gran mayoría de domicilios en la ciudad, nos ha generado una mayor operación de las fuentes de abastecimiento, de tal manera que los pozos han venido operando por encima de los períodos de operación que tenemos normalmente.

La operación durante más horas se traduce en un mayor gasto de energía eléctrica y consecuentemente una inversión económica que hemos tenido que solventar con acciones de ajuste presupuestal mediante recortes a otras partidas del gasto corriente y una mayor optimización de los recursos humanos y materiales.

En términos de egresos, es claro que en el SMAPAM tenemos que encontrar una solución para compensar ese crecimiento del gasto corriente y evitar que el dinero reservado para obras, ampliación de coberturas y dotación de servicios a nuevos usuarios, se vea severamente limitado y traiga efectos negativos para quienes pretenden y aspiran legítimamente a tener servicio de agua potable directamente en su hogar.

En cuanto a los ingresos también se tienen efectos que pudieran afectar el proceso recaudatorio del organismo operador, y nos referimos puntualmente a un fenómeno que se ha producido en razón de la disminución en la capacidad económica de muchas familias,

quienes se han visto afectadas por la pérdida de trabajo o la disminución de su ingreso, y eso les impide hacer sus pagos puntualmente.

Estas familias que por alguna razón se ven imposibilitadas de hacer el pago de sus servicios, deben seguir teniendo acceso a la dotación de agua potable debido a que, en caso de limitarlos, les generaría problemas de salud con las repercusiones graves que esto representa, y por lo tanto, hemos mantenido nuestra política de dar continuidad de servicio independientemente de la condición que se presente por la morosidad generada por este problema que se va ahora presentando de forma paulatina; siendo flexibles en el otorgamiento de convenios de pago para amortiguar el impacto en cierto tipo de usuarios que se le dificulta el pago del servicio.

También es cierto que en este beneficio de mantener los servicios se ampararían injustamente aquellos que de forma sistemática se niegan a pagar sus consumos, pero no es tiempo de hacer distinciones y nuestra postura es la de apoyar a la población en general.

Es el contexto en que nos encontramos, con la mira puesta en la preparación de la iniciativa de ley de ingresos en lo correspondiente a la prestación de los servicios de agua potable, el Consejo Directivo ha mostrado su sensibilidad a fin de no trasladar los impactos inflacionarios en su totalidad y permitir que las tarifas sigan teniendo accesibilidad en su pago para que todos puedan contar con los servicios que tanto necesitan.

Lo anterior significa que dentro del plan de tarifas para el año 2023, se está proponiendo que se aplique solamente un incremento del 5 % a las tarifas y de conservar la indexación del 0.8% bimestral. Cabe destacar que el consumo equivalente a veinte o menos metros cúbicos al bimestre de nuestros usuarios contiene prácticamente el 60% de nuestro total de usuarios domésticos.

Uno de los factores que ha permitido darle estabilidad a la tarifa y que nos ha posibilitado de ir anualmente extendiendo nuestras coberturas, y con ello llegando a los domicilios de usuarios que históricamente habían carecido de servicio dentro de su hogar, tiene su base en la aplicación de la indexación.

Este factor que se aplica de manera bimestral a las tarifas y permite que se vaya haciendo frente a los incrementos que tenemos en los insumos durante el transcurso del año, pues para nosotros existen de forma permanente incrementos en los materiales y suministros para operación y mantenimiento, en la energía eléctrica, en el pago de los derechos de extracción, en los suministros de equipo para mantener en buen nivel en la operación y en todo aquello que forma parte de los componentes materiales y humanos necesarios para seguir operando.

En este sentido es que proponemos que se mantenga la indexación del 0.8% bimestral y que compensaría parte de los incrementos que hayamos tenido en el transcurso de este año, y que se acentuarán conforme pasen los meses finales del 2022, pero tendrán efectos mayores para el año 2023 que es el periodo tal cual se está presentando esta iniciativa.

En el análisis de costos que realizamos anualmente para ver los efectos que tiene en nuestro gasto corriente el incremento de los materiales e insumos para prestación del servicio, tenemos cuatro grupos de gastos perfectamente identificados:

- 1) el gasto en recursos humanos,
- 2) energía eléctrica para la extracción, conducción y distribución del agua potable,
- 3) materiales y suministros para la operación y el mantenimiento,
- 4) y los derechos de extracción que se deben pagar a la federación.

Del estudio tarifario que realizamos se desprende que nuestros costos han incrementado un 10.27% en el último año. Este impacto se determinó mediante el análisis de los componentes de nuestro gasto corriente en donde los recursos humanos en lo relativo a salarios y prestaciones han tenido un incremento ponderado del 1.29% que resultan de multiplicar la

componente del 25.8% que representan con relación al gasto corriente por el factor de incremento anualizado del 5% que tuvo esta partida presupuestal con relación a los egresos.

Aquí vale la pena señalar que tenemos un factor de 3.76 trabajadores por cada mil cuentas y, de acuerdo con los criterios del Banco Mundial, es razonable tener hasta **cuatro** trabajadores por cada mil cuentas, lo cual significa que nos hemos manejado durante años con niveles de eficiencia en relación a los recursos humanos, lo cual nos permite ser el segundo organismo con mejor nivel en este indicador en el estado de Guanajuato.

La energía eléctrica ha incrementado en este periodo un 13.1% y su componente dentro del gasto corriente es del 20.7%, de tal forma que al multiplicar los factores resulta un incremento ponderado del 2.71%.

Los costos de materiales e insumos para operación y mantenimiento que representan el 47.2% del gasto corriente, tuvieron un incremento del 12.6% ya que se trata de materiales cuyos costos se vieron afectados por el impacto de precios del mercado nacional e internacional y el incremento ponderado fue del 5.95%.

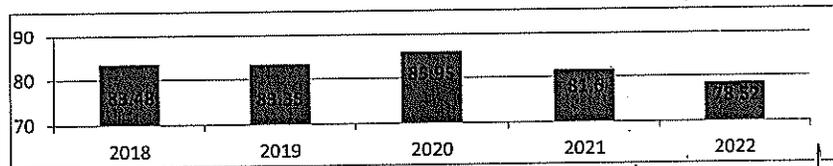
Por lo que respecta a los derechos, primordialmente los relativos al uso y aprovechamiento de las aguas nacionales y que se pagan conforme a lo que establece la Ley Federal de Derechos, tuvieron incremento del 5% con una componente dentro del gasto del 6.3% lo que generó un incremento ponderado del 0.32%.

Del análisis realizado observamos que el impacto neto de los costos fue del 10.27% y que eso va disminuyendo la capacidad operativa del organismo si no se toman medidas de ajuste que permitan compensar las alzas, pero que por otra parte tenemos ante nosotros el reto de apoyar a la ciudadanía, y es por ello que se tomó la decisión de no trasladar todo el impacto de costos en los precios a ejercer en el año 2023 y ajustar las tarifas por debajo de la inflación existente.

Evolución del problema

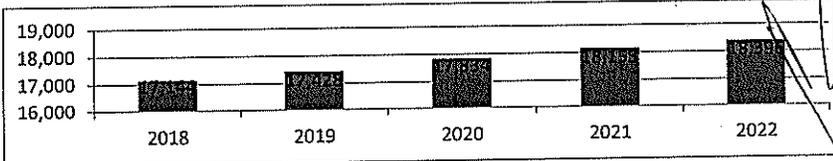
Índice de Extracción

2018	83.48
2019	83.35
2020	85.95
2021	81.6
2022	78.52



Padrón de Usuarios

2018	17,144
2019	17,428
2020	17,834
2021	18,153
2022	18,396



Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Ciénega Prieta-Moroleón (1122), Estado de Guanajuato. Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 17 de septiembre de 2020.

CDLVI REGIÓN HIDROLÓGICO-ADMINISTRATIVA "LERMA-SANTIAGO-PACÍFICO"

CLAVE	ACUÍFERO	CIFRAS EN MILLONES DE METROS CÚBICOS ANUALES			
		R	DNC	VEAS	DÉFICIT
ESTADO DE GUANAJUATO					
1122 CIÉNEGA, PRIETA-MOROLEÓN		85.000	9.000	95.54653	-19.54653

R: recarga media anual; DNC: descarga natural comprometida; VEAS: volumen de extracción de aguas subterráneas. Las definiciones de estos términos son las contenidas en los numerales "5" y "4" de la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2015.

La cifra indica que no existe volumen disponible para nuevas concesiones en la unidad hidrogeológica denominada acuífero Ciénega Prieta-Moroleón.

Experiencias de atención

Sobreexplotación de Acuíferos y Desarrollo Sostenible; Departamento de Hidrogeología, Universidad de Almería (España).

Hay muchas medidas susceptibles de aplicación, entre las que se encuentran las legales y las de carácter técnico. Dentro de las últimas parecería evidente que la medida más inmediata podría ser la reducción de las extracciones, e incluso llegar a su anulación, lo cual casi nunca es posible sin provocar consecuencias socioeconómicas muy graves (ALONSO, 1989).

Algunas medidas susceptibles de ser aplicadas son:

Realización de recarga artificial, siempre y cuando exista recurso disponible. En casos muy concretos la recuperación de los niveles puede afectar a la estabilidad de los terrenos, especialmente si la "sobreexplotación" ha sido debida a la necesidad de drenar explotaciones mineras (BEUKES y DU PLESSIS, 1990).

Creación de infraestructura hidráulica que favorezca la recarga inducida (LLOYD, 1991).

Redistribución de las captaciones dentro del acuífero y/o reducción de los volúmenes bombeados por cada captación; esto puede ser especialmente recomendable en el caso de acuíferos costeros.

Reducción de las extracciones por mejora en las redes de distribución que anulen las pérdidas (caso del Campo de Dalías).

Desalinización del agua de mar en los acuíferos costeros, o de aguas salobres no aprovechables.

Reutilización de aguas residuales previamente depuradas.

Modificación de las técnicas de riego hacia procedimientos más eficientes (riego por goteo, por ejemplo).

Aprovechamiento de las aguas de crecidas, tal y como se lleva a cabo en la actualidad en el Campo de Dalías y como hacen numerosos embalses de laminación de avenidas, de forma programada e intencionada, o no proyectada inicialmente.

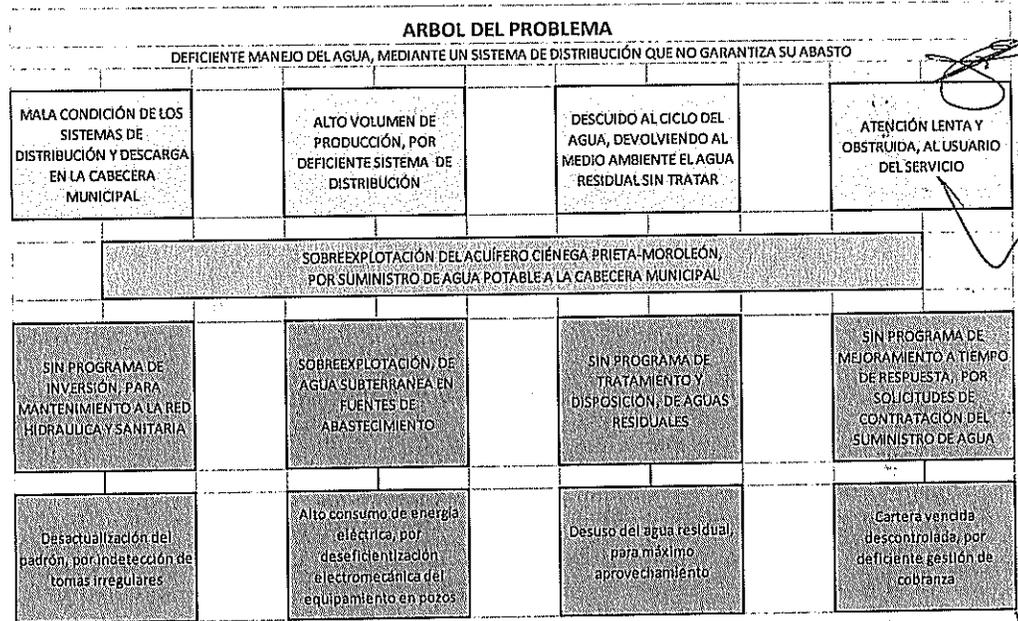
Uso conjunto aguas superficiales y aguas subterráneas (CANALES, 1991...).

Conviene recordar que uno de los aspectos que se ha considerado más positivo en la sobreexplotación "temporal" de los acuíferos ha sido su influencia en la reducción de la evaporación (CULLER, 1970), en el caso de áreas de clima semiárido y en los sectores en los que el nivel piezométrico se encontraba muy cerca de la superficie; hay que pensar que en muchos casos este aspecto positivo es calificado de muy distinta manera por botánicos, zoólogos y ambientalistas, por el impacto ecológico que conlleva, muy especialmente si se afectan especies endémicas o escasas (COATES, 1981).

Las medidas legales difícilmente satisfacen a todas las personas o grupos de presión afectados, al ser muy dispares los intereses puestos en juego. La experiencia española al respecto puede resultar ilustrativa. En efecto, al cabo de más de 10 años de la entrada en vigor de la Ley que regula los aspectos concernientes a la sobreexplotación, no parece que los resultados satisfagan a nadie.

La sobreexplotación constituye uno de los principales problemas que afectan a las aguas subterráneas en todo el mundo y de manera muy especial a España. 78 de 369 unidades hidrogeológicas en la península y Baleares presentan problemas de sobreexplotación, con una superficie afecta de unos 23,000 km², aunque la declaración provisional de sobreexplotación sólo afecta a 13 de ellas (LÓPEZ CAMACHO et al., 1991). La casi totalidad de los acuíferos costeros presentan problemas de intrusión marina, en mayor o menor grado (Batlle, 1988). Todo ello debe hacer reflexionar y tomar medidas a todos los niveles, desde el usuario, pasando por la Administración y los centros de investigación.

En efecto, es de la concienciación de todos de donde pueden surgir las soluciones, aunque los procesos identificativos y de control y seguimiento deben de ser puestos a punto –en muchos de sus aspectos escasamente conocidos– mediante la adecuada investigación. Por último, parece claro que sobreexplotación de acuíferos y desarrollo sostenible no son muy compatibles, aunque en muchos casos es una alternativa socioeconómica viable si se quiere mantener el nivel de vida de una región; cuando existen fuentes alternativas de suministro, la sobreexplotación ha sido practicada con mucho éxito, como solución provisional. La problemática se agudiza en las regiones de clima árido y semiárido en las que la explotación se convierte en una auténtica “explotación minera”.



Determinación y justificación de los objetivos de la intervención

CONSIDERANDO

De la propuesta al Artículo 14 de la ley de ingresos

Para la prestación de servicios de suministro potable contenidos en la fracción I, estamos proponiendo un incremento del 5 % para todos los giros y mantener la indexación del 0.8 % bimestral.

Para clarificar lo anterior es importante señalar que el cobro que los usuarios realizan es mediante dos componentes. El primero es una cuota base que se cobra a los usuarios por los servicios de aducción del agua, es decir todo el proceso de extracción, conducción y distribución para hacer llegar hasta su casa y poner a su disposición el agua que habrá de utilizar. Esta cuota base se integra por los gastos de energía eléctrica que el organismo requiere para realizar la extracción, incluye también los costos operativos de cloración para generar mejores condiciones de potabilización del agua, para posteriormente ser conducida y distribuida en toda la zona urbana.

Hasta ese momento y sin que aún exista consumo, el organismo operador ya ha ejecutado gastos cuyo importe total es dividido en proporción al volumen que a cada giro corresponde y a los usuarios clasificados en cada uno de ellos, de tal manera que el dividir el importe proporcional que corresponda por giro entre el número de usuarios y los 12 meses del año nos genera una cuota base para cada uno de ellos.