www.**morelos**rinde**cuentas**.org.mx

MORELOS
rinde cuentas
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

DEL CAOS A LA EFICIENCIA

SIETE PROPUESTAS
para mejorar el servicio de agua potable y saneamiento en Cuernavaca

Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas

NOVIEMBRE 2016

www.morelosrindecuentas.org.mx

MORELOS rinde cuentas

CENTRO DE INVESTIGACIÓN

SIETE PROPUESTAS PARA MEJORAR EL SERVICIO DE AGUA

Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas

NOVIEMBRE 2016

1. ELIMINACIÓN DE PAGOS EN EFECTIVO

Al analizar la contabilidad de SAPAC se encontraron inconsistencias. La primera de ellas es que el formato de los balances generales de la institución cambia de un año a otro lo que provoca que sean incomparables.

Además, las cuentas públicas presentan datos incompletos. Por ejemplo, no se desglosan los conceptos y el monto por los que se recaudó IVA. Tampoco se detalla a qué año corresponde el pago de derechos de ejercicios anteriores.

Otra de las inconsistencias es la diferencia que existe entre el pago del agua y de saneamiento. A pesar de que el recibo de cobro que expide el organismo operador incluye, tanto el costo del agua, como su saneamiento y no hay manera de pagar únicamente uno de los servicios, SAPAC tuvo un porcentaje mayor de recaudación de agua que de saneamiento.

Mientras en 2015 por derechos de agua cobró el 76.52% de la facturación, por saneamiento solo recaudó el 66.59%[xix].

Adicionalmente, SAPAC administra su base de datos en un sistema operativo muy antiguo (se adquirió en 1998) y con medidas de seguridad endebles llamado Aqua SIS. En el 2015 hubo al menos 70 funcionarios con acceso al Sistema para aplicar descuentos. Por lo tanto, es urgente una auditoría al sistema y su uso en los últimos años.[XX]

Así que resulta imposible tener la certeza de que las cuentas de SAPAC son correctas. Además, en los últimos cinco años SAPAC no ha tenido ninguna auditoría externa. Es decir, no hay ninguna instancia independiente que haya certificado su operación financiera.

Por todo lo anterior, se propone como medida para prevenir actos de corrupción y mejorar la administración de la institución que se eliminen los pagos en efectivo en las oficinas de SAPAC. El usuario que necesite pagar con efectivo su servicio, lo puede hacer directamente en bancos, tiendas de auto servicio e incluso cadenas comerciales de abarrotes.

Con esta medida, además, el organismo ahorraría más de medio millón de pesos en el servicio de traslado de valores y se incrementaría la seguridad dentro de las oficinas de SAPAC para beneficio de usuarios y trabajadores. La prohibición de pagar en efectivo es una medida ejecutiva que puede tomar la junta de gobierno y para garantizar su permanencia se debe plasmar en el reglamento interno de SAPAC y en su decreto de creación.

Hay que recordar que el manejo de dinero en efectivo dentro de los gobiernos alarma a los especialistas en combate a la corrupción. Este año, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó el estudio "Reducción de uso de efectivo e inclusión financiera en México". Este documento señala que:

"El efectivo facilita la informalidad, la corrupción, el crimen y restringe las posibilidades de desarrollar plataformas de intercambio electrónico para empresas. Todo esto genera pérdidas de eficiencia, reduce el crecimiento, no abona a la inclusión financiera y deteriora los ingresos fiscales."

Por ello, el IMCO recomienda que: "Los tres órdenes de gobierno pongan el ejemplo y reduzcan al máximo el uso de efectivo. Utilizar medios de pago electrónicos y transferencias bancarias permite conocer el origen y destino de los recursos públicos. El conocimiento de los flujos de dinero es necesario para facilitar la rendición de cuentas."

2. FIN A LOS DESCUENTOS DISCRECIONALES

Año con año, SAPAC otorga descuentos en los cobros por agua y saneamiento a diversos usuarios. Hay más de 30 conceptos de rebajas. Por ejemplo, se dan bonificaciones a personas mayores de 65 años, a los jubilados, a los pensionados o a quienes demuestran que, en vez de agua, se les cobró aire.

Sin embargo, hay una categoría de descuentos que se otorgan de manera discrecional y se prestan a tráfico de influencias y corrupción: las rebajas que se dan "por acuerdo de la dirección". En los últimos cinco años, del 2010 al 2015, la suma total de los descuentos hechos por los directivos de SAPAC asciende a 158 millones 855 mil 564 pesos.

En el 2015, el impacto presupuestal total de las rebajas fue de 53 millones 353 mil 742 pesos. Sin embargo, de esa cantidad el 65.42% fueron descuentos que los directivos decidieron aplicar. Es decir 34 millones 905 mil 500 pesos. Eso equivale a casi cuatro veces la suma de todas las rebajas otorgadas a los mayores de 65 años, a los jubilados y a los pensionados.

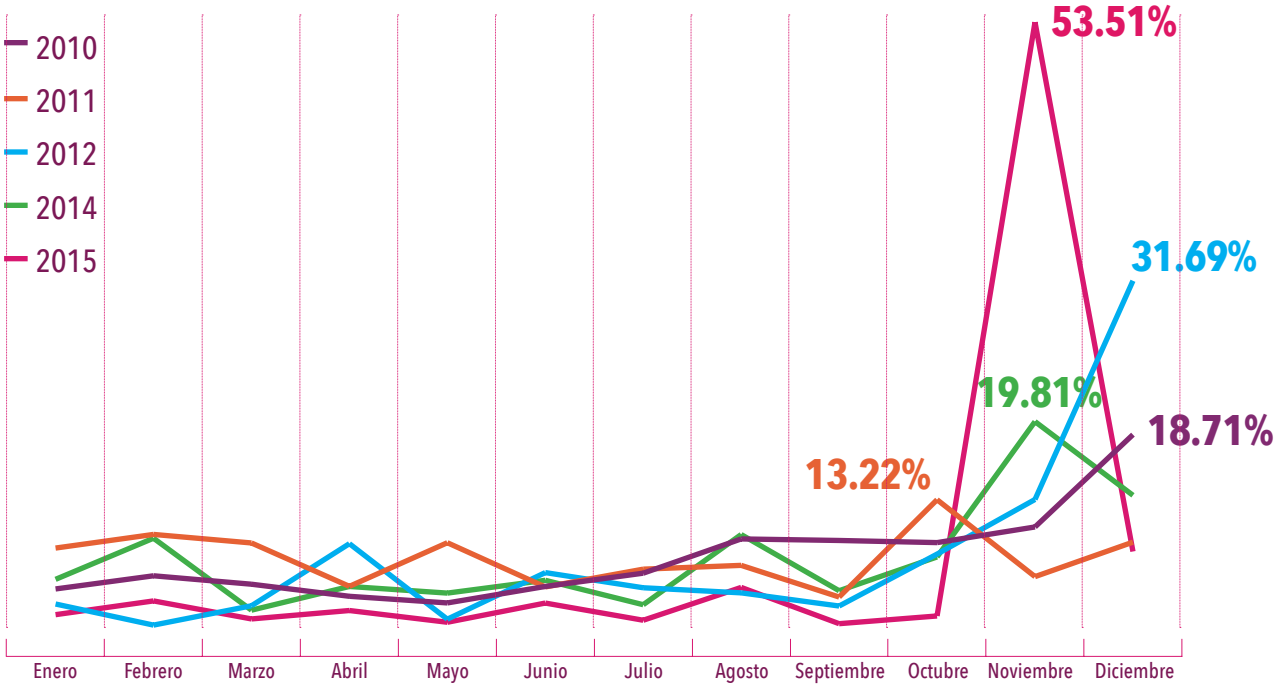
Otra evidencia de la discrecionalidad que priva en los descuentos es su incremento en años electorales y en el último bimestre de cada administración municipal. Por ejemplo, tan solo en noviembre 2015 se hicieron descuentos por 28.5 millones de pesos. Es decir, en un solo mes se otorgó el 53% de las bonificaciones de todo el año.

En 2012 sucedió algo muy similar. Entre noviembre y diciembre las rebajas sumaron 38 millones de pesos, cifra que representó el 44.93 % del total de los descuentos hechos ese año.

MORELOS
rinde cuentas
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

SAPAC incrementa descuentos en el último bimestre de cada administración municipal

Porcentaje de bonificaciones aplicadas por mes



Fuente: Elaboración Morelos Rinde Cuentas

Por todo lo anterior, se propone como medida para prevenir la discrecionalidad, la corrupción, el tráfico de influencias y el ahorro de recursos, eliminar la facultad de los directivos de SAPAC para otorgar descuentos; que esa prerrogativa sea exclusiva de la junta de gobierno del organismo.

Además de establecer candados que eviten descuentos injustos. Por ejemplo, que la solicitud de rebaja sea a través de un escrito donde se expongan las razones, que las peticiones se publiquen en la página de Internet y que el otorgamiento de descuentos también sea público.

Con esta medida, SAPAC, podría ahorrar alrededor de 35 millones de pesos anuales.

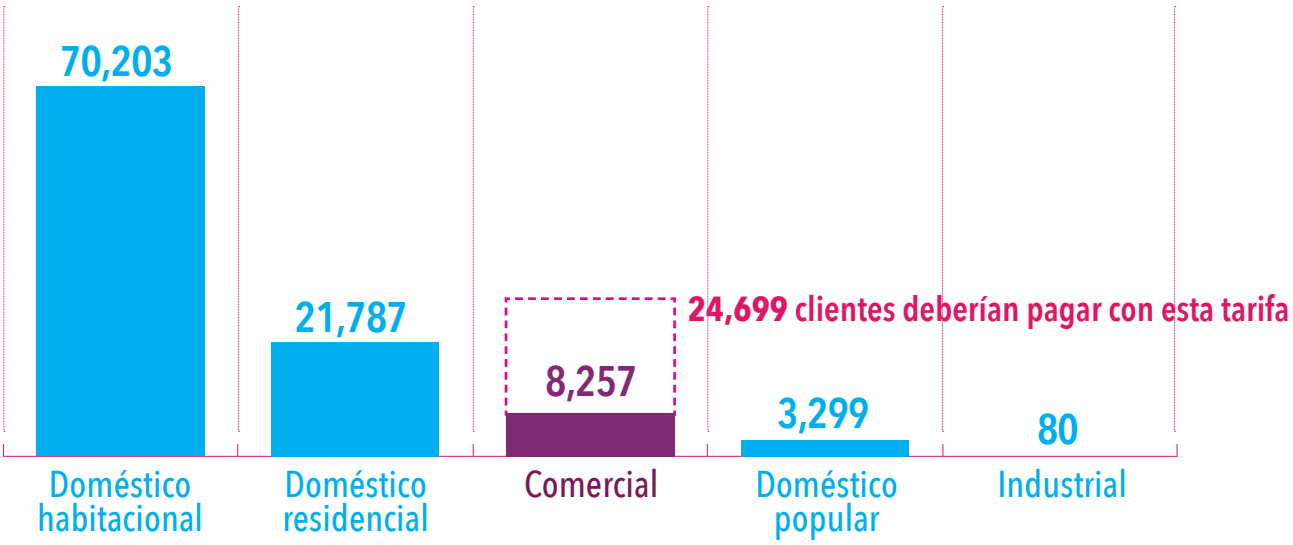
3. RECLASIFICACIÓN DE CUENTAS

En Cuernavaca la mayoría de los negocios pagan agua con tarifa habitacional y no comercial. En 2015, el INEGI registró un total de 24,699 establecimientos comerciales en Cuernavaca, sin embargo, SAPAC solo tiene 8,257 tomas de agua comercial. Es decir, solo una tercera parte de los negocios pagan el agua con tarifa comercial. El resto pagan menos, pues su cuota es habitacional y no comercial. El costo del agua habitacional es 43% menor al comercial.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Sólo una tercera parte de los negocios pagan el agua con tarifa comercial

Clientes de SAPAC (Junio 2016)



Fuente: Morelos Rinde Cuentas con base en la solicitud de información a SAPAC folio: 362216

Si todos los negocios de la ciudad pagaran el agua con cuota comercial, anualmente SAPAC podría recibir hasta 171 millones de pesos adicionales[xxi] . Con este dinero extra se podría, por ejemplo, pagar en tan solo un año el 83% de la inversión que se requiere para la rehabilitación de la estructura hidráulica de la ciudad[xxii].

Por ello, SAPAC debería iniciar un proceso de reclasificación de usuarios comerciales con tarifa habitacional. Este proceso debería comenzar por los negocios más grandes o que consumen más agua.

4. PROGRAMA PARA DETECTAR TOMAS CLANDESTINAS DE AGUA

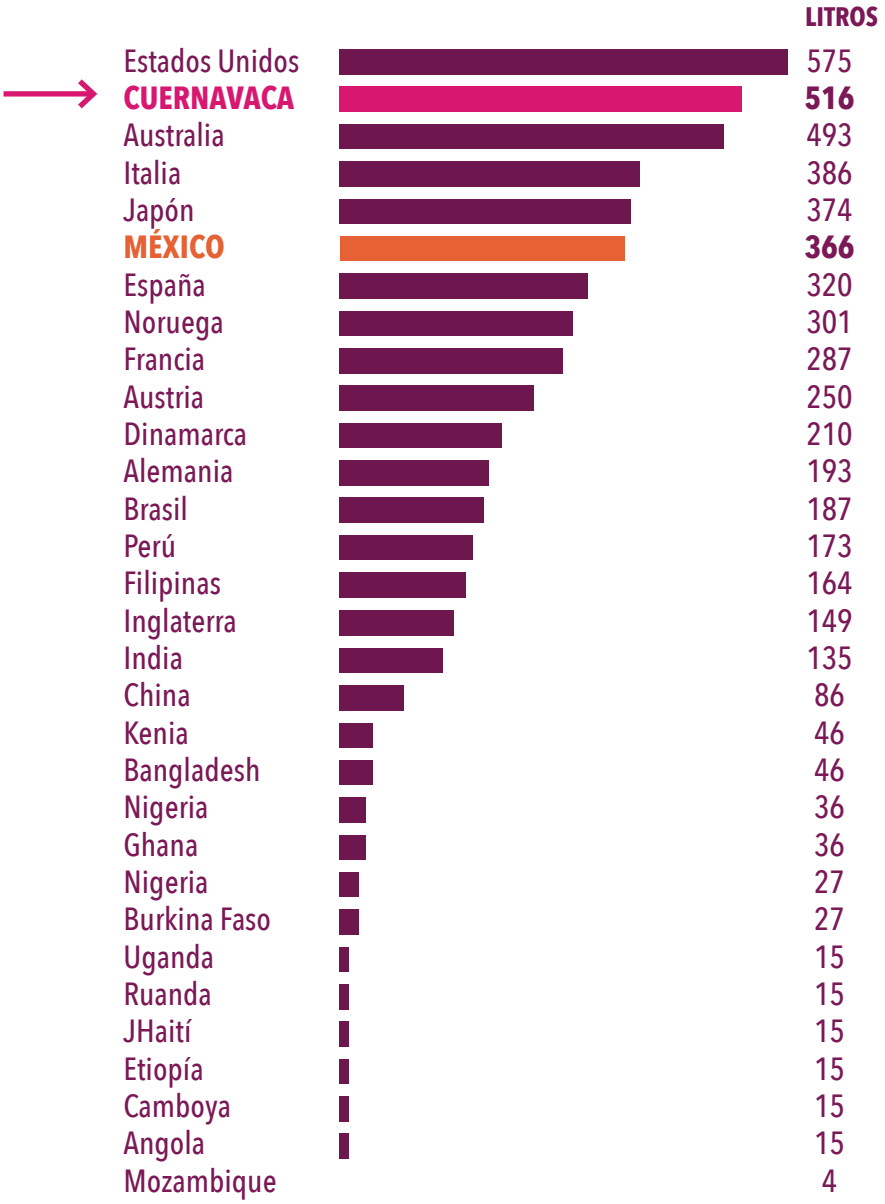
En Cuernavaca se desconoce dónde queda el 42% del agua que se extrae del subsuelo. En 2015, SAPAC únicamente cobró el 58% del consumo real de agua en la ciudad. Es decir, solo facturó 40´191,518 m3 cuando la utilización total fue de 69´105,378.73 m3[xxiii].

Si se toma el consumo de agua facturado y se divide entre el número de habitantes de la ciudad, el resultado es de 301 litros diarios por persona. Sin embargo, si el cálculo se hace tomando el volumen real de agua que Cuernavaca extrajo, el resultado es de 516 litros de agua diarios. Esta cantidad es casi igual a la que en promedio utiliza cada habitante de Estados Unidos.

MORELOS
rinde cuentas
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Cuernavaca consume 41% más agua por habitante que el promedio del país

Consumo de agua al día por habitante



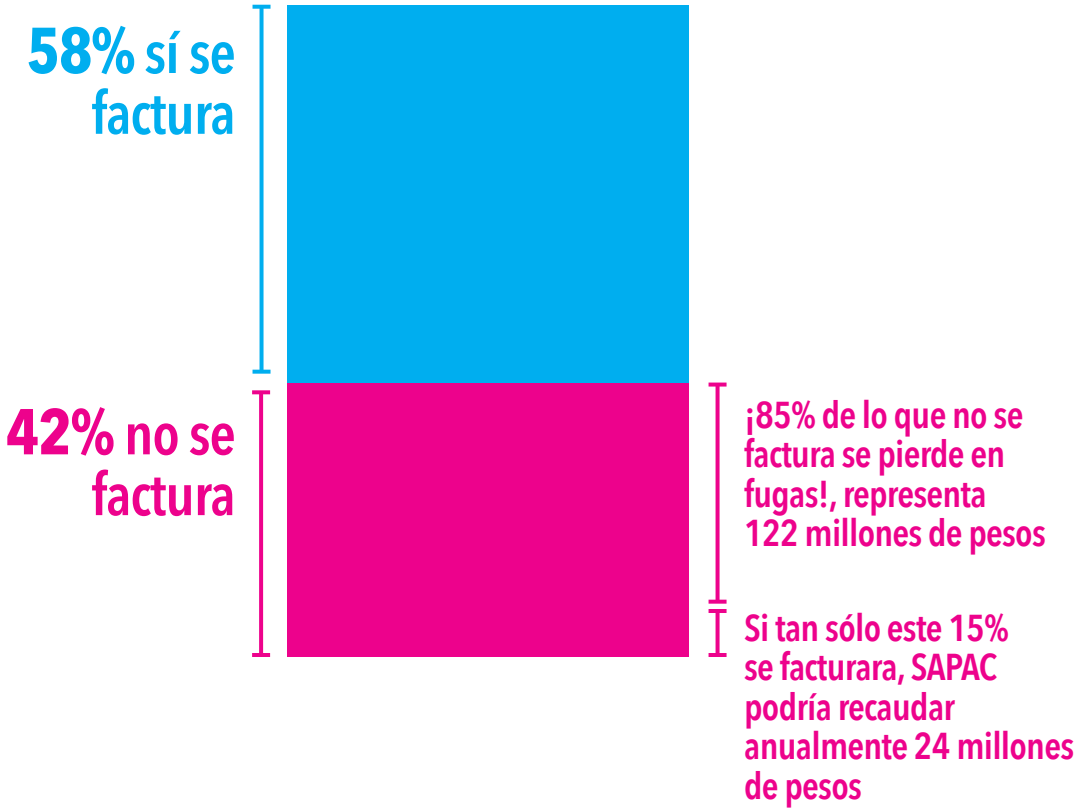
Fuente: data360.org

Sin embargo, esto no significa que los habitantes de Cuernavaca tengan un acceso privilegiado al agua sino que esta se desperdicia en gran cantidad. Veintiocho millones de metros cúbicos se pierden anualmente, el 42% del agua que se extrae de los mantos acuíferos.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

SAPAC no cobra el 42% del agua que extrae

Extracción total de agua



Fuente: Morelos Rinde Cuentas con base en información del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado (2016) Solicitud de información folio: 00513516

De toda el agua que no se factura, el 85% se pierde en fugas. Incluso la autoridad lo admite:

> "El Sistema de agua potable y alcantarillado del municipio de Cuernavaca tiene serios problemas en la distribución y aprovechamiento del agua potable que entrega, teniendo que tandear el suministro. Sus pérdidas físicas y de agua no contabilizada rebasan el 50%, siendo su eficiencia física para 2015 del 47.50%."[xxiv]

El desperdicio de agua en fugas tiene costos ambientales muy altos para el presente y el futuro de las ciudades. Es agua limpia que se extrae del subsuelo y termina en el drenaje sin utilizarse. Eso genera que, en vez de sacar del acuífero el agua requerida, se bombee mucha más de la necesaria contribuyendo así a la sobreexplotación del acuífero y su posible sequía en el futuro. Además, incrementa considerablemente los costos de electricidad y mantenimiento de las bombas.

Sin embargo, hay otro 15% de agua que se consume pero no se paga debido a que se extrae clandestinamente o se cobra incorrectamente.

A pesar de esta merma sistemática, la autoridad no tiene un plan de acción para reducir las pérdidas. En una solicitud de información, SAPAC, confirmó que solo busca tomas clandestinas cuando alguien las denuncia y no guarda registro de las que encuentra[xxv]. En consecuencia, SAPAC, pierde recursos económicos millonarios que podrían usarse para mejorar el servicio que presta.

Si el agua que se consume a través de tomas clandestinas o se cobra erróneamente se pagara, SAPAC podría recaudar anualmente 24 millones adicionales.

Para localizar tomas clandestinas de agua, SAPAC no necesita invertir dinero. Por ejemplo, en la ciudad de Hermosillo, este año el organismo operador del agua inició un programa para la detección de fugas y tomas clandestinas en asociación con una empresa. El organismo operador paga 3 mil pesos diarios de renta por los equipos, la unidad móvil y los operadores más 4 mil pesos por toma detectada.

En cuatro meses, de abril a julio, en Hermosillo con este programa se han detectado 172 tomas irregulares y se han recaudado 1.6 millones de pesos por multas y otros cargos[xxvi]. Adicionalmente, el organismo aumentará sus ingresos ordinarios, pues a partir del hallazgo de una toma irregular, el defraudador se convierte en un usuario oficial del organismo.

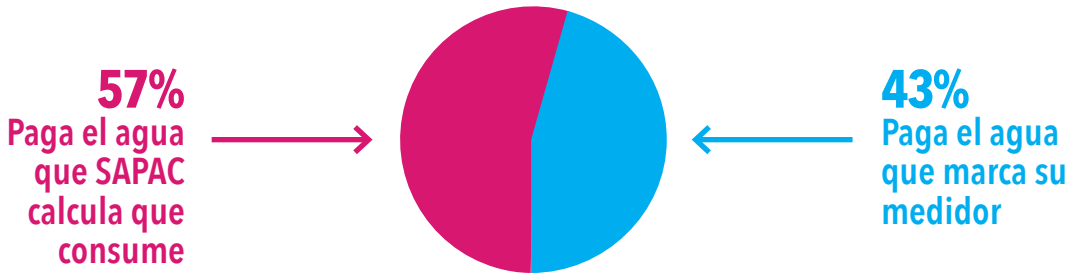
5. MEDICIÓN ELECTRÓNICA

Más de la mitad de los usuarios de SAPAC pagan una cuota fija por agua y saneamiento y no de acuerdo a su consumo. Solo el 43.19% de los usuarios de SAPAC cuentan con un aparato medidor que permite saber su consumo individual para cobrarles con exactitud[xxvii].

El promedio de usuarios con micromedidor en Cuernavaca es menor que a nivel nacional. Mientras en la capital morelense, el 56.81% de las cuentas de agua se cobran calculando el consumo, a nivel nacional es del 40% de sus usuarios[xviii].

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Solo el 43% de los usuarios de SAPAC cuentan con medidor de agua



Fuente: Morelos Rinde Cuentas con base en la solicitud de información a SAPAC folio: 362216

El robo de medidores no ayuda, pues en vez de que aumente el número de usuarios con micromedidor, disminuye. Los medidores de agua son codiciados por su cobre. En el 2015, en Cuernavaca se reportaron 720 aparatos medidores robados, casi dos diarios. Por esa razón, otras ciudades como Mérida cambiaron todos los medidores por unos sin cobre[xxix].

El costo que ofrece SAPAC tampoco ayuda a incrementar el número de usuarios con medidor. En comparación con otras ciudades, los medidores en Cuernavaca tienen un precio más alto. Por ejemplo, en Mérida el medidor de agua cuesta $330 pesos, en Cuernavaca el costo es de $500 pesos.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Los medidores de agua en Cuernavaca tienen un precio más alto que en otras ciudades

CIUDAD	COSTO DE REPOSICIÓN DE MEDIDORES DE AGUA HABITACIONALES	
Colima	$700	con instalación incluida
CUERNAVACA	**$500**	
Saltillo	$453	
Mazatlán	$405	
Aguascalientes	$355	
Mérida	$330	

Fuente: Leyes de Ingresos de los municipios y llamadas telefónicas a los organismos para la consulta

Adicionalmente, en los últimos años el costo de los medidores ha sido muy variable. En respuesta a una solicitud de información, SAPAC dijo que en 2012 cobró $1,479.96 por medidor y en 2015 solo de 155 pesos[xxx]. Sin embargo, en la Ley de Ingresos 2015 la tarifa fue de $500 pesos.

El mismo SAPAC reconoce el problema de falta de medidores. En el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018 la institución declara: "Respecto de los medidores instalados en las tomas domiciliarias hay deficiencia respecto a su mantenimiento y conservación ya que existe un número importante de medidores descompuestos; asimismo existe una infinidad de medidores que no se encuentran instalados."[xxxi]

Mientras Cuernavaca sufre por falta de medidores, robos de los existentes y fallas en su operación, hay en el mercado medidores electrónicos que, a través de una tarjeta que se le entrega al usuario, evitan que un capturista tenga que ir al domicilio a tomar lectura del medidor y otro trabajador a dejar el recibo. Con esta tarjeta, el usuario toma el dato directamente del medidor y lo paga en cualquier tienda de autoservicio.

Adicionalmente, con los medidores electrónicos el agua se paga cada mes en vez de bimestralmente. Eso tiene beneficios tanto para los usuarios como para el organismo.

A los ciudadanos el cobro mensual les ayuda, pues la cantidad que deben pagar es menor, y al organismo le permite tener ingresos constantes. Estos medidores, además, evitan el robo, pues sus componentes son todos plásticos y se pueden poner en interiores.

Si SAPAC coloca este tipo de medidores ahorraría hasta 30 millones de pesos anuales, pues actualmente hay 186 personas en la nómina del organismo dedicadas a labores de lectura de medidores y entrega de recibos. Además, evitaría que la gente pagara en las oficinas de SAPAC lo que prevendría actos de corrupción. Estos aparatos ya se utilizan en Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Querétaro, Quintana Roo y Tamaulipas.

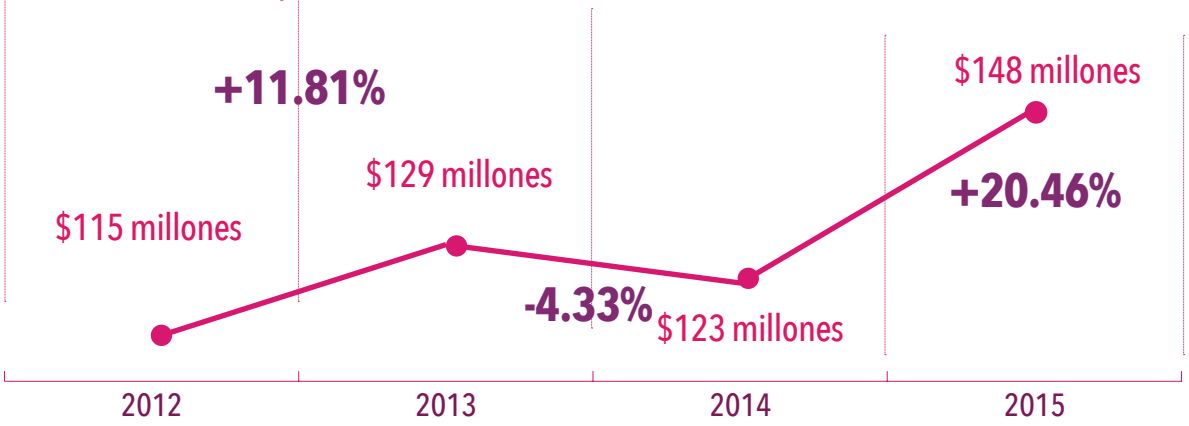
6. CONGELAMIENTO DE PLAZAS

El gasto de SAPAC por concepto de servicios personales representa cerca del 50% de su presupuesto anual. En los últimos años este rubro no ha dejado de crecer.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

El gasto en nómina de SAPAC aumentó 20.46% en años electorales

Gasto en servicios personales



Fuente: Cuenta pública, portal de transparencia SAPAC

Tan solo entre 2014 y 2015, el gasto en nómina de SAPAC aumentó 20.46 por ciento. Entre el 2012 y el 2013 en este rubro el incremento fue de 11.81 por ciento. En cambio, de 2013 a 2014 disminuyó 4.33 por ciento. Llama la atención el incremento de la nómina justamente en años electorales.

Al parecer entre 2014 y 2015 aumentó el costo por personal debido a que se modificó el régimen de contrataciones. A partir de 2014, SAPAC, dejó de gastar en asesoría jurídica y servicios diversos, pero incrementó sus gastos en sueldos de personal permanente.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

SAPAC deja de gastar en asesoría y servicios, pero incrementa en sueldos de personal permanente

Desglose servicios personales

	2012	2013	2014	2015
SERVICIOS PERSONALES	115,611,092.85	129,265,158.03	123,672,885.70	148,982,174.94
REMUNERACIONES AL PERSONAL PERMANENTE	55,869,104.06	58,911,953.50	61,717,494.77	81,986,741.19
REMUNERACIONES AL PERSONAL TRANSITORIO	10,036,104.44	11,063,318.59	-13,992.89	
REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES	22,476,315.47	28,468,525.39	27,440,112.83	25,565,929.79
PAGOS POR CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	13,632,704.09	15,056,545.59	16,546,710.24	21,713,736.58
PERSONAL RETIRADO	13,596,864.79	15,764,814.96	18,193,560.75	20,258,413.02

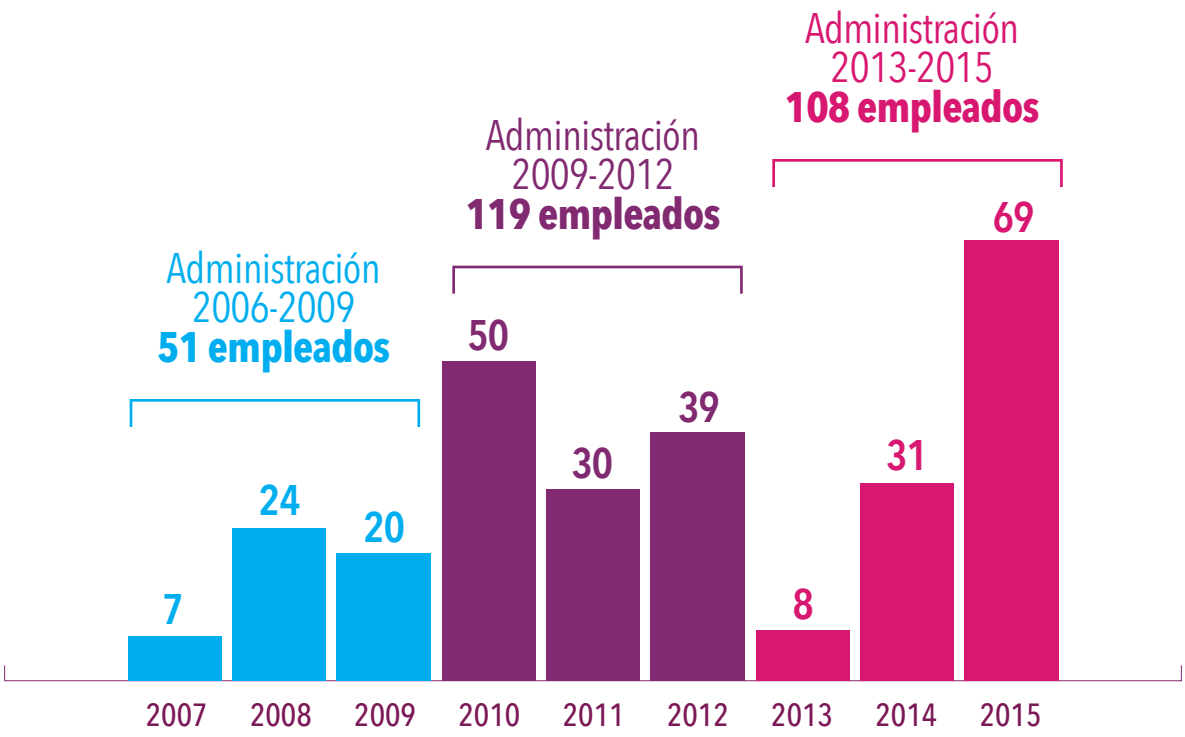
Fuente: cuentas públicas SAPAC 2012, 2013, 2014 y 2015

Los gastos de Remuneraciones al Personal Permanente nunca han descendido, siempre han aumentado debido al ingreso de personal al sindicato, también se incrementó el número de personas que se jubilaron, es decir, al mismo tiempo de que se jubilaban empleados, eran remplazados por un número superior al que se jubilaba.

Empleados de base que sumó cada administración municipal

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Número de ingresos de personal a SAPAC



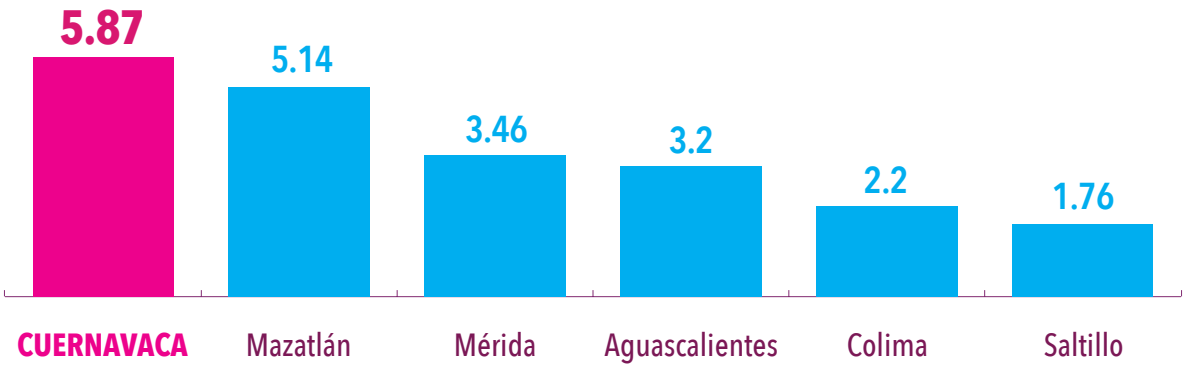
Fuente: Morelos Rinde Cuentas con informacion del Recurso RI/367/2016-III y oficio SAPAC DA.00.1003/2016

En la primera quincena de diciembre 2015, SAPAC, contaba con 657 empleados, un promedio 6.34 trabajadores por cada 1,000 usuarios. El doble de empleados que por ese mismo número de usuarios tienen otras ciudades. SAPAC es uno de los organismos del país con más trabajadores por cada mil tomas de agua (5.87).

MORELOS
rinde cuentas
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

SAPAC es uno de los organismos del país con más trabajadores por cada mil tomas de agua

Empleados por cada mil usuarios



Fuente: Programa de Indicadores de Gestión de Organismos Operadores. Obtenido en: http://www.pigoo.gob.mx , datos 2014. Los datos de Cuernavaca se obtuvieron en el portal de SAPAC

Dos empleados por cada mil tomas de agua son suficientes para el funcionamiento correcto de un organismo de agua potable. Tomando ese referente, SAPAC debería tener entre 200 y 250 empleados. Eso significa que si se congelan tanto la apertura de nuevos puestos como las plazas vacantes, la operatividad de la institución no se afectaría y se podrían ahorrar recursos importantes.

7. CAMBIO DE EQUIPOS DE BOMBEO

En el 2014 se hizo el estudio "Diagnóstico de la Eficiencia Electromecánica de 71 pozos del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Cuernavaca" financiado por el Programa de Mejoramiento de Eficiencia de Organismos Operadores. El resultado de esta investigación muestra que existe un gran espacio para disminuir el gasto energético de los equipos de bombeo.

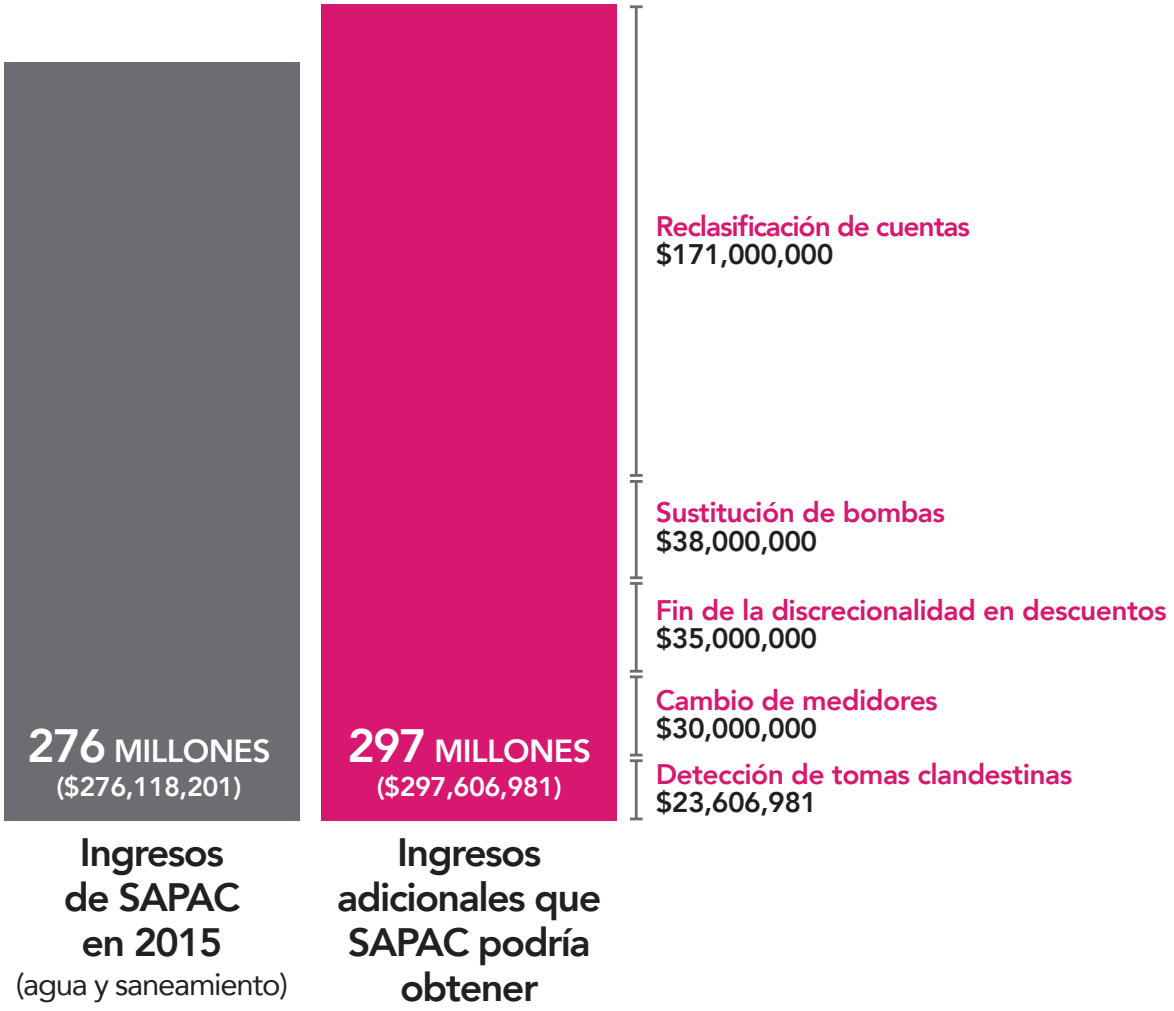
Actualmente, SAPAC, utiliza el 25.86% de su presupuesto para pago de electricidad, es decir, 88 millones 793 mil 450 pesos anuales. De acuerdo con el estudio, SAPAC podría ahorrar 38 millones 810 mil 553 pesos anuales en consumo de luz si cambia las bombas. Para modernizar los equipos se necesita una inversión de 103 millones 398 mil 276 pesos la cual, dado el ahorro energético que se generaría, se recuperaría en dos años y medio.

Además de los ahorros económicos que esto supone, un mejoramiento de la eficiencia energética de las bombas tendría impactos ambientales positivos.

Con estas siete medidas, SAPAC, podría tener 297 millones 606 mil 981 pesos adicionales anuales. El doble de lo que recauda hoy por derechos de agua y saneamiento.

MORELOS rinde cuentas CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Si SAPAC lleva a cabo las propuestas de Morelos Rinde Cuentas podría tener más del doble de recursos al año



Total de ingresos anuales para SAPAC por agua y saneamiento si lleva a cabo las propuestas de Morelos Rinde Cuentas: **573 MILLONES** ($573,725,182)

Fuente: elaboración Morelos Rinde Cuentas

www.morelosrindecuentas.org.mx

MORELOS rinde cuentas

CENTRO DE INVESTIGACIÓN

PROPUESTAS DE INVERSIÓN

Centro de Investigación Morelos Rinde Cuentas

NOVIEMBRE 2016

El cien por ciento de los recursos adicionales que estas medidas generen debe invertirse en obras y acciones para mejorar el servicio de agua potable y aumentar el saneamiento. Los recursos tienen que utilizarse con transparencia y los ciudadanos deben participar en la toma de decisiones sobre su destino.

Proponemos que en el primer año fiscal el monto adicional se gaste así:

- 103 millones de pesos para el cambio y reposición de equipos de bombeo.
- 150 millones de pesos para la sustitución y colocación de medidores electrónicos.
- 44 millones de pesos para rehabilitación de la red de agua dándole prioridad a las colonias donde el servicio es más deficiente.

Los siguientes años fiscales, la inversión pública podría incrementarse de la siguiente manera:

- 50 millones de pesos para la sustitución y colocación de medidores electrónicos.
- 247 millones de pesos para rehabilitación de la red de agua y drenaje a las zonas con mayor pérdida por fuga.