



La experiencia de la Comisión Tarifaria del SIAPA. Evaluación de un primer lustro

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Rodrigo Flores Elizondo¹

ITESO

Resumen/abstract:

El Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal para el Servicio del Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) para la Zona Metropolitana de Guadalajara, se instaló en agosto de 2012 y comenzó inmediatamente a decidir las tarifas del organismo operador según sus atribuciones. Con una mayoría ciudadana, este espacio de gobernanza ambiental estableció su postura e interés. Se establecieron compromisos, metas y una serie de actividades de aprendizaje y discusión que permitieran llegar a decisiones más atinadas en cada edición anual de resolutivo tarifario para el SIAPA. En 2014 se reformuló como Comisión Tarifaria del SIAPA debido a una modificación de la Ley de agua de Jalisco. Conservó la mayoría de sus atribuciones y prácticamente pudo continuar con su programa. Tras un primer lustro, el Secretario Técnico de la Comisión Tarifaria recopiló el material, las metas y los logros para

¹ Doctor en Estudios Científico Sociales, Área de Dinámica Socioeconómica. Profesor Investigador del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano del ITESO. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2011, actualmente en Nivel I. Experto en temas de Sustentabilidad y Socioeconomía, de Gestión de Aguas Urbanas y de Gobernanza del Agua.

presentarlos en el pleno de dicha Comisión en su edición de 2018. En el presente escrito se evalúa a su vez el Consejo y la posterior la Comisión Tarifaria como tal y como espacio de gobernanza, a fin de poner sus aprendizajes a discusión en la Red de Gobernanza Metropolitana.

Palabras clave:

Consejo Tarifario del SIAPA; Comisión Tarifaria del SIAPA; Gestión Integral del Agua; Gobernanza Ambiental; Zona Metropolitana de Guadalajara.

Introducción: una historia lenta y una oportunidad tardía

La Gestión del agua en México a lo largo del S. XX ha sido una historia de lento desarrollo que transcurrió de la apropiación y manejo de obras de empresarios y hacendados más poderosos que las autoridades locales, a un manejo centralizado de los recursos naturales y la infraestructura. El paradigma de desarrollo regional utilizó al agua como recurso y buscó potenciarle para aprovechar lo más posible el territorio nacional (Aboites, 1998). En la década de los noventa, se lanzó una Ley de Aguas Nacionales con una visión mercantilista que puso en alerta a los sectores sociales preocupados por un sano equilibrio entre los derechos sociales y el desarrollo económico.

En este contexto, la aceptación de los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento (DHAyS) en 2010 llegaron como una oportunidad – tardía pero vigente – para reactivar y reorientar los debates sobre la gestión del agua. En Jalisco, la asimilación constitucional de los mencionados derechos por parte del Congreso Federal en 2012 llevó a la modificación ese mismo año de la Ley del Estado de Jalisco y sus Municipios para formular entre otras cosas, la manera como se estaban estableciendo las tarifas para los servicios de agua en contextos público – urbanos. El Dictamen de ley de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; que reforma diversos artículos de la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco es ilustrativo:

“... los criterios comerciales son insuficientes para fijar los precios, pues a diferencia de otras actividades, los proveedores de agua potable no tienen como meta el incrementar las ventas de su producto y maximizar sus utilidades, sino administrar un servicio público en condiciones que aseguren su uso responsable, promuevan el saneamiento de las aguas residuales y su reutilización, garanticen el abastecimiento para las personas y grupos con menores ingresos y a la vez, aseguren la operación eficiente de su administración” (Poder Judicial, 2012: 19)

Es así que promueven la formulación de un Consejo Tarifario ciudadano para que los organismos operadores de agua del estado discutan, dialoguen y establezcan los precios a los que debe ofertarse el servicio de abasto de agua, de drenaje y alcantarillado, y de saneamiento de aguas residuales municipales, a fin de que se trabaje con finanzas sanas, pero sin vulnerar la economía de la ciudadanía.

Para el caso del organismo operador de la Zona Metropolitana de Guadalajara (conocido como SIAPA), el Consejo se conformó con 8 miembros de gobierno (incluyendo a un representante por cada uno de los cuatro ayuntamientos suscritos) y 9 miembros ciudadanos: un representante vecinal por cada ayuntamiento, un representante del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ), tres investigadores y un representante de medios, expertos en el tema. Se gestionó inmediatamente y se acordó un modelo de tarifa. También se dialogó y se establecieron compromisos entre ciudadanía y gobierno a fin de buscar que el Consejo Tarifario del SIAPA fuera un instrumento para avanzar hacia la Gestión Integral del Agua, que atendiera al DHAYs de los tapatíos y, en fin, se convirtiera en un espacio de gobernanza del agua para la metrópoli.

En la discusión sobre gobernanza ambiental en general, y sobre el agua en particular, van permeando los criterios que Rogers propuso al BID en 2002 (Rogers, 2003) y que tanto Murillo (2012) y Guzmán y Peniche (2012) discutieron aplicándolos ya a casos mexicanos.

Murillo contrasta dos modelos básicos de gobernanza: el europeo y el del Banco Mundial. El primero enfatiza los indicadores mencionados para el Libro Blanco Europeo (Comisión Europea, 2001): apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, mientras que el segundo resalta 11 aspectos²: jurídicos, de participación, de transparencia, equidad, eficiencia, efectividad, de rendición de cuentas, coherencia, capacidad de respuesta, integración y consideraciones éticas. Al analizar el caso de la gestión del agua en México, Murillo concluye que el esquema es fallido dado que no puede medir el efecto de agentes globales sobre la gestión efectiva del recurso hídrico. La autoridad gubernamental, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), juega veladamente por los intereses de estos capitales, como concluye Murillo, tergiversa su rol de neutralidad regulatoria.

Peniche y Guzmán (2012), por su parte, retoman las categorías para analizar la gobernanza del agua según un documento del Banco Interamericano de Desarrollo y encuentran casi las mismas: apertura, transparencia, participación, rendición de cuentas (responsabilidad en Rogers, 2003), efectividad, coherencia, eficiencia, comunicatividad, equidad, integración, sustentabilidad y ética. Al analizar diversos espacios de gobernanza del agua en México, concluyen que los aspectos fallan. Acusan que la razón principal es el rol autoritario y obscuro de la Conagua.

En este contexto, y dado que el Consejo Tarifario no fue planteado por principio como espacio de gobernanza del agua, Flores (2014) afirma que es infructuoso tratar de evaluarlo

² Estos 11 aspectos están descritos brevemente en UNDP/IFAD (2006).

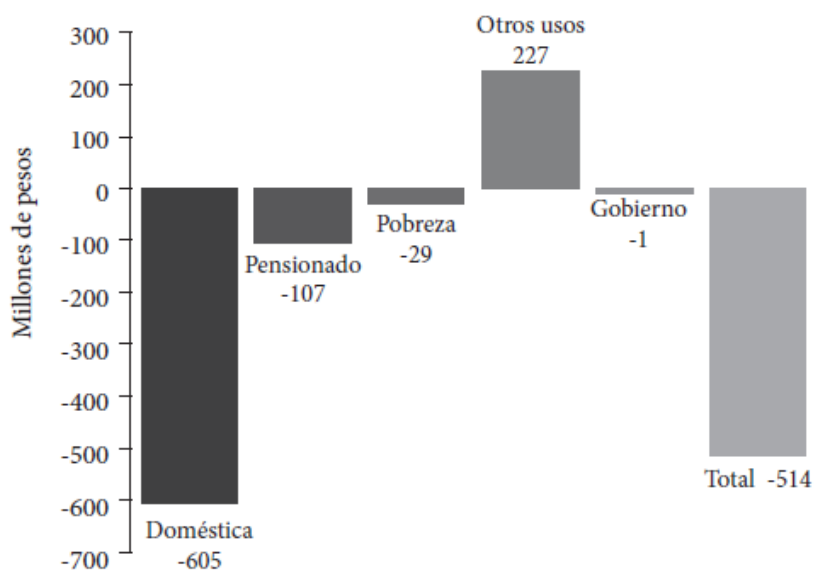
como tal, por ejemplo, desde los planteamientos de Rogers (2003). Sin embargo, dada la experiencia desde el Consejo, refundado como Comisión Tarifara desde 2014, conviene establecer algunas categorías desde las que puede evaluarse cómo esta institución va evolucionando en los lindes de la gobernanza. Vale la pena resaltar que se trata de un espacio que evoluciona creativamente, siguiendo el ritmo que Mariñez Navarro propone con toda claridad: "... hoy las formas colaborativas de gobernanza además de la eficiencia y la eficacia; la calidad democrática de la gobernanza pública y la co-creación de los actores también sirven como conductores de la innovación pública..." (Mariñez Navarro, 2018: p. 234)

De Consejo a Comisión Tarifaria

El organismo operador del agua de la Zona Metropolitana de Guadalajara se fundó en 1978 en base al Patronato que funcionaba desde una década antes ya en una lógica intermunicipal. El nuevo organismo formalizó esta situación y se denominó Sistema para el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Los municipios conurbados fueron Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. En la actualidad, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto también se ha conurbado, pero no se han adherido al pacto SIAPA. El sistema supera el millón doscientas mil cuentas, de las que 86% son domésticas, 8% comerciales, 5% son predios con el servicio a pie de lote (fácilmente incorporable al sistema), y el resto son industriales y de gobierno. 82% de las cuentas cuenta con micromedición de consumos por cuenta. Desde hace casi quince años, el SIAPA observa dos tarifas de beneficio: una para hogares de condición socioeconómica deprimida, y otra para hogares cuya cabeza esté en condición de pensión, viudez, invalidez o sea adulto mayor. El promedio de abasto fue de casi 10 m³/s en 2017, una dotación de 206 litros por habitante al día.

Hasta 2012, año en que se formalizó el Consejo Tarifario, el SIAPA había estado incurriendo un déficit presupuestal derivado de que las tarifas domésticas estaban muy por debajo de los costos de producción, dotación y recolección del líquido (ver gráfica 1).

GRÁFICA 1. Balance financiero de los diferentes usuarios del SIAPA en 2011



Fuente: SIAPA (2012b, p. 21).

Adicionalmente, en 2012 se echó a andar la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de El Ahogado para la parte sur de la ZMG, y en 2014 la PTAR de Agua Prieta, para la parte norte. Esta obligación se preveía aumentaría el costo.

Para comenzar los trabajos, el SIAPA presentó sus datos y necesidades operativas y financieras. Había presentado esta ponencia en el Foro del Agua del Consejo Académico del Agua de 2012 (SIAPA, 2012b). En ese Foro, y también en el Consejo Tarifario, se presentó una propuesta tarifaria de un académico del ITESO. Con ambos insumos, se discutieron las prioridades en el Consejo y se acordó formular un modelo tarifario los siguientes objetivos y posibilidades:

- Que reconociera como variable base el costo del agua para el SIAPA
- Que desincentivara el despido de agua por algún usuario
- Que garantizara el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento
- Que no vulnerara la economía de los hogares tapatíos ni de las micro y pequeñas empresas.

En la parte organizativa, el Consejo tomó conocimiento del reglamento emanado del decreto que lo formuló como parte de las reformas a la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios de 2012. Se detallaba en éste los objetivos y márgenes de actuación del Consejo, los miembros, sus lineamientos y vigencias, y que el Consejo sería presidido por el Director General del SIAPA. Correspondía al pleno elegir al Secretario Técnico de la instancia y se acordó fuera un ciudadano: se eligió a uno de los investigadores por

unanimidad. También se acordó que, en acuerdo con la Secretaría, el SIAPA convocaría al Consejo y que, fuera de los tiempos de debate y acuerdo de las tarifas (que suele ser de mayo a septiembre), se reunirían una vez al mes para dialogar temáticas relacionadas con el organismo operador del agua, sus problemáticas, los usuarios y la gestión del agua urbana.

Como parte de estos primeros diálogos, se hizo énfasis en que el DHAYs, desde los debates y la información de la página de ONU-Agua, se ponía en claro que no se trataba de obsequiar el líquido a los usuarios domésticos, sino de asegurar un sistema robusto a todos y que previera los distintos riesgos a un abasto en cantidad y calidad que pusieran en riesgo la vida (WHO, 2003).

Por su parte, y en atención a que el SIAPA estuvo de acuerdo en que los verdaderos pobres del agua no son los que están conectados a la red sino los que habitan en la periferia urbana y no cuentan con el servicio en forma, la institución se comprometió a orientar los nuevos recursos a:

- Asimilar colonias de la periferia urbana con abasto precario de agua, específicamente a terminar el Programa Todos con Agua (PTA)
- Subir la eficiencia en costos de producción
- Incrementar la eficiencia física y comercial
- Revisar los criterios para las tarifas de beneficios, en especial la de condición socioeconómica baja pues su padrón se estaba reduciendo.
- Dar apertura y cobertura mediática al nuevo modelo tarifario a fin de informar a los usuarios e incentivar un uso eficiente del agua en los hogares.

Lo último se fundamentó en que, en la experiencia de los académicos y del comunicador experto miembros del Consejo, la nueva tarifa tendría que ser parte de una nueva visión y reeducación social sobre el agua urbana. Así, tendría que tener un importante componente de comunicación. Por pragmatismo, se decidió que la propia página electrónica del SIAPA comenzara a aclarar el mecanismo de escalones claros y amplios de la nueva tarifa. También se debatió qué tanta información debería de haber en los recibos que se reparten a domicilio, pero no se llegó a acuerdos sobre este tema.

Finalmente, para el año siguiente (2013 en aquella ocasión) se acordó un esquema de diez tarifas a usuarios (a los seis usos mencionados hay que agregar cuatro costos fijos a domésticos regulares, comercios, gobierno e industria que no tienen medidor) y un extenso catálogo de precios de servicios que oferta el SIAPA. A todo este bloque se llamó Resolutivo Tarifario. Una vez aceptado por el Consejo, se pasó a la Junta de Gobierno para su conocimiento y se pasó a los municipios para su asimilación en sus leyes de ingresos. Este ejercicio se repitió el año siguiente para el Resolutivo Tarifario de 2014. Tras este resultado, y sin previo aviso, el Consejo ya no fue convocado.

A finales de 2013 llegó otra reforma a la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus municipios que sustituyó al Consejo Tarifario por una Comisión Tarifaria similar, pero con

algunos cambios. Las variaciones más trascendentes fueron la modificación de la composición del pleno para agregar miembros del Gobierno del Estado, por un lado, y asociaciones gremiales de la ciudad, por otro (se agregó a la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, CANACO). Se conservó que los miembros ciudadanos serían más que los de gobierno.

Tabla 1: Integrantes de la Comisión Tarifaria del SIAPA según reglamento

Representantes ciudadanos	Representantes de gobierno
4 presidentes de una Asociación de Colonos o Vecinos: uno por cada municipio atendido por el SIAPA	4 representantes de Ayuntamiento: uno por cada municipio atendido por el SIAPA
Representante del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco	5 representantes del gobierno estatal: SEMADET, CEA, SEPAF, SIOP, SGG*
Representante de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara	
Representante de medios de comunicación masiva	
3 investigadores expertos en la gestión del agua	
Total representantes ciudadanos: 10	Total representantes de gobierno: 9
*Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), Comisión Estatal del Agua (CEA), Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), Secretaría General de Gobierno (SGG).	

Fuente: Elaboración propia en base a SIAPA, 2014.

El otro cambio fue en los atributos de la Comisión para decidir la tarifa. La formulación de la Ley no deja claro si el esquema que decida la instancia debe ser validada por otra instancia más antes de pasarse al Congreso Local y a los ayuntamientos para su aplicación. Briseño, Flores, Salazar y Cedeño (2016) discuten que la Comisión perdió atributos y debe

obtener el visto bueno de la autoridad en el municipio (la Ley contempla que todos los organismos operadores de agua del Estado de Jalisco instalen sus comisiones tarifarias). En el caso del SIAPA, su Comisión Tarifaria pone a consideración de la Junta de Gobierno del SIAPA. Amén de que la mitad de los miembros de esta junta asisten de oficio a la Comisión Tarifaria misma, el Director General ha buscado que en lo general haya consensos en lo que la Comisión decide, a fin de evitar problemas en la Junta de Gobierno.

Con este nuevo esquema de trabajo, y nuevamente con el Director General del SIAPA como presidente, y a un académico como Secretario Técnico, la Comisión Tarifaria sesionó en promedio una vez por mes y ha acordado hasta el momento el Resolutivo Tarifario para las ediciones 2015 a 2019.

A propósito del primer lustro de trabajo, el Secretario Técnico preparó y presentó un informe de medio camino en el que resumía los conceptos a evaluar en la mejora de las finanzas del organismo operador, en ampliar la cobertura de agua y drenaje para población de bajo nivel socioeconómico en la Zona Metropolitana de Guadalajara y en incrementar el uso eficiente del agua en la ciudad y en los domicilios. Las variables y sus métricas se resumen en la tabla 2.

Tabla 2: Indicadores de avances de la Comisión Tarifaria del SIAPA hacia 2017

Concepto	Variable	Base	Avance
Mejorar las finanzas del organismo operador	Reducción del déficit de operación (Costo total menos facturación total)	- 1,010 Millones de pesos (2012)	- 399 Millones de pesos (2016)
Ampliar la cobertura de agua y drenaje para población de bajo NSE en la ZMG.	Ampliar abasto a población en general en el AMG Asimilación de colonias remanentes del PTA	- Abasto 96.9% (2010)	- Abasto 98.4% (2015)
		- Drenaje 95.2% (2010)	- Drenaje 97.8% (2015)
		- Remanentes PTA: 72 colonias (2012)	- Remanentes PTA: 0 colonias (2017)
Incrementar el uso eficiente del agua en la ciudad y en los domicilios.	- Dotación per cápita SIAPA (volumen suministrado / población atendida)	- Dotación per cápita SIAPA (2012): 209 lhd	- Dotación per cápita SIAPA (2017): 206 lhd
	- Consumo registrado per cápita (volumen facturado / población atendida)	- Consumo facturado p/c: 149 lhd	- Consumo facturado p/c: 147 lhd
	- Consumo medido doméstico	- Uso medido doméstico (2012): 128 lhd	- Uso medido doméstico (2017): 113 lhd

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, y la Encuesta Intercensal 2015 de INEGI; e informes varios del SIAPA

Análisis de Gobernanza del Agua

Rescatando las once características de Rogers (2003) y sus descriptores (UNDP/IFAD, 2006), se evalúa el desempeño del Consejo Tarifario y su consecución en la Comisión Tarifaria.

- a) Jurídico: Dado que el Consejo y luego la Comisión Tarifaria (CT) se inscriben en el marco de un decreto de ley estatal, de la que deriva un reglamento (SIAPA, 2014) asumido por la autoridad del agua intermunicipal, este rubro se da de origen.
- b) Participación: La instancia se formuló para abrir la participación ciudadana mayoritaria y en colaboración con funcionarios pertinentes. Dentro de las prerrogativas establecidas, todo participante tiene voz y voto igualitarios. Por reglamento, para que un acuerdo de asamblea tenga efecto, debe de haber cuórum de la Comisión y mayoría ciudadana.
- c) Transparencia: Desde las primeras sesiones del Consejo, se decidió que las minutas de las reuniones se subieran a internet. Por eficiencia de espacio, después se decidió que sólo se subieran las minutas de acuerdos. A la fecha pueden revisarse en la página del SIAPA. El Resolutivo Tarifario, producto central del Consejo y de la CT y que antes sólo se publicaba en el Periódico de Jalisco, ahora también se despliega en la página del SIAPA. En contra parte, puede mencionarse que el ciudadano que quiera revisar la tarifa debe saber que las de abasto y saneamiento están separadas en el documento del Resolutivo Tarifario, pero sumadas en su recibo, por tanto, el seguimiento de lo acordado podría mejorarse.
- d) Equidad: Todo ciudadano involucrado territorialmente (que habite en alguno de los cuatro municipios a los que sirve el SIAPA) puede ser llamado si pertenece a los circuitos de representación municipal a los que puede acceder si es representante de colonos. Su nombre es insaculado por la Junta de Gobierno del SIAPA cada año con titular y suplente. Es más discutible la equidad de acceso de las instancias gremiales (CANACO y CCIJ) y las de los investigadores y el comunicador experto, cuyos mecanismos de elección no están establecidos en el reglamento (SIAPA, 2014).
- e) Eficiencia: Dentro de los mecanismos para establecer la estructura tarifaria, se acordó desde la primera edición un método claro: la base es el costo de producción tanto del líquido de abasto como de saneamiento. Se establece a mediados de año como variable de base y se decide qué segmentos de consumo de agua quedan por debajo de dicha variable en la tarifa doméstica regular (el rango de 0 a 6 metros cúbicos por mes sólo carga un costo fijo y hasta el séptimo comienza a contabilizar por consumo, pero hasta el 14 sigue por debajo del costo), qué segmento va al costo y cuál al sobrecosto. Los puntos de inflexión para seguir subiendo el precio son

importantes para desincentivar altos consumos. Una vez establecida la tarifa doméstica regular, las de pobreza y pensionados se derivan con 60% y 50% de descuento respectivamente. Las de gobierno son al costo. Las industriales y comerciales siempre tienen sobre costo y son propuestas por SIAPA y discutidas con los sectores gremiales presentes en la Comisión Tarifaria. El resto del Resolutivo se suele revisar por inflación. Para septiembre suele estar listo. Durante el resto de las sesiones se estudian temas que ayudan a entender espacios de mejora en los costos del organismo operador, y posibilidades para manejar problemáticas (como las pipas privadas).

- f) Eficacia: El mandato del Consejo y la Comisión ha sido establecer una estructura tarifaria que cubra los costos financieros del organismo operador y lograrlo sin que se vulneren las finanzas de las familias de la Ciudad ni de sus unidades económicas usuarias del servicio. Dado que había un rezago y un déficit, se ha ido manejando un incremento gradual para emparejar. Si bien se buscaba alcanzar el punto de equilibrio en 2016, esto debe negociarse con cada grupo de gobiernos municipales. Así, al momento de escribir estas líneas, el equilibrio no ha sido alcanzado aún. (Ver tabla 2). Por el otro lado, se ha cuidado mantener el subsidio universal de los primeros 6 metros cúbicos mensuales por cuenta doméstica a fin de asegurar un mínimo del vital líquido a todos, sin obstar la capacidad de pago. Este subsidio universal es innecesario para la mayoría de la población según estudios sobre niveles socioeconómicos y consumos de agua (CEA, 2015) pero los municipios han querido mantenerlo. De esta forma, el punto de la eficacia se cumple parcialmente pues la tarifa no cubre los costos, aunque en cada edición va cerrando la brecha.
- g) Rendición de cuentas: Estrictamente hablando, la entidad bajo análisis no tiene un espacio de rendición de cuentas de su labor pública. La ciudadanía no tiene un espacio de interlocución directa para hacer saber su parecer en cuanto a la estructura tarifaria anual. De forma amplia, el SIAPA cuenta con ventanillas de atención a quejas, pero la mayoría son sobre la operación del organismo en sí (errores en las lecturas, avisos de fugas, errores en la facturación, no recepción de recibo, etc.) y el resto son trámites regulares (como avisos de que el titular ha llegado a la tercera edad y solicita la tarifa de beneficio correspondiente, por ejemplo). Por otro lado, los municipios tienen manera de recibir queja por parte de sus representados ya sea los del ayuntamiento o ya sea los representantes de colonos. Mismo caso con los agremiados comerciantes e industriales. Finalmente, los académicos y representante de medios, pueden censar en sus espacios de especialidad si las nuevas tarifas causan algún malestar. En las ediciones transcurridas, no se ha detectado descontento social como el que sí causan por ejemplo los incrementos en los precios de las gasolinas o las tarifas de electricidad.
- h) Coherencia: Este apartado busca que la entidad en análisis tome acciones y decisiones en una dirección que resuelva sustentablemente sus tensiones (social, ambiental y económica). Se cumple en la medida en que la CT no pierde su tarea

básica de definir las tarifas, pero se abre a entender el contexto en el que éstas trabajan para financiar al organismo operador, por un lado, y a llevar a los usuarios a tomar decisiones económicamente razonables, con un resultado que impacta tanto a la sociedad como al medio ambiente. Esta relación se tiene muy presente (Flores, 2014) y se toma en cuenta durante los debates. Si bien, se es consciente también de los atributos limitados de los agentes involucrados.

- i) Capacidad de respuesta. Dado que se entiende que se responde ante una problemática que de entrada ya se tenía (cerrar la brecha de rezago costo tarifa y desincentivar usos excesivos de agua), se ha ido respondiendo paulatinamente. Sin embargo, se está consciente de que una entidad como el CT tendría que preparar respuestas a otras eventualidades como el cambio climático y preparar una tarifa de sequía. Aún no se ha explorado a fondo esta posibilidad, aunque se ha tratado en algunas sesiones. El SIAPA, por su parte, ha expuesto a la CT los espacios de vulnerabilidad que detecta en el servicio que les atañe (inundaciones y problemas de abasto, principalmente) y ha expuesto sus planes de respuestas, mismos que establece como una capacidad relativa a las finanzas disponibles. Esto es, el SIAPA podrá responder mejor mientras más capitalizado esté.
- j) Integralidad: Este apartado pide que crecientemente se observe un aborde integral y holístico. Se entiende que se busca ampliar la perspectiva. Es difícil en una entidad tan acotada como es el CT, pero se abre paso en la medida de que alcanza a ver que los mayores pobres del agua no están en su circunscripción sino inmediatamente, en la periferia urbana; a veces en la informalidad. Los más pobres no son sujetos de tarifa porque no tienen agua entubada en sus hogares, y esa condición les hace más pobres (Flores, 2014). Por tanto, uno de los compromisos del SIAPA para con el CT fue orientar la capitalización proveniente de la revisión tarifaria, a asimilar estas colonias.
- k) Consideraciones éticas: El SIAPA tiene, como se decía, una función social (dotar de agua potable a la Ciudad) y un par de tarifas de beneficio por condición socioeconómica y por invalidez, cesantía o viudez. La CT ha reconocido esta condición y la ha respetado. También ha habido un interés porque se cubra el derecho humano al agua y al saneamiento a través del SIAPA y con el concurso de la CT: responder a la Ciudad por un sistema robusto de abasto de agua y alcantarillado. Sanear las aguas residuales municipales de desecho. Sin embargo, hay espacios de oportunidad: uno aparece al manejar políticamente la tarifa (pecado típico de candidatos en campaña) en lugar de atender a estudios más completos para establecer con más precisión la tarifa que más ayude al organismo operador y más incentive al uso eficiente por parte del usuario, pero sin vulnerar su economía. Actuar así, respondería mejor a las generaciones futuras y ayudaría a construir una ciudad más resiliente en el corto plazo.

Tras este breve recorrido por los rubros de análisis de gobernanza ambiental, puede apreciarse que en todos hay algo que decir, aunque también hay carencias. Puede cerrarse esta sección afirmando que la Comisión Tarifaria del SIAPA es un espacio de gobernanza ambiental en consolidación, aunque con limitaciones de diseño. Ha avanzado mucho desde que Flores (2014) lo evaluara en sus postrimerías. El que siga evolucionando depende de qué tanto los integrantes en turno lo entiendan como una oportunidad para mejorar como ciudadanos corresponsables con su gobierno, pero también como humanos constructores de sistemas armónicos con el medio ambiente y sus cuerpos de agua.

Conclusiones

Al finalizar este breve estudio de caso, se puede afirmar que el Consejo Tarifario, después Comisión Tarifaria del SIAPA, es un espacio de gobernanza ambiental metropolitano en consolidación. Cumple parcialmente con los rubros propuestos desde el Consejo Mundial del Agua a principios de siglo. Por diseño, está acotado al acuerdo de la estructura de tarifas para el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, y del resto del Resolutivo Tarifario. No es claro en el diseño de su reglamento si el pleno de la Comisión tiene la última palabra en cuanto a estas tarifas – como sí lo tenía el Consejo Tarifario – o si debe lograr el visto bueno de la Junta de Gobierno. En la práctica, la Dirección General ha buscado lograr consensos por lo que, en ausencia de conflictos, el mecanismo no es evidente.

El otro gran tema que limita la gobernanza de la Comisión Tarifaria es la representatividad pues sólo son insaculados los representantes vecinales. Los investigadores y el comunicador experto han sido electos mediante mecanismos no establecidos en el reglamento. En las organizaciones gremiales, se designa a alguien internamente lo mismo en que las entidades públicas. Si cualquier ciudadano de la metrópolis quisiera participar podría hacerlo, pero tendría que seguir un camino complicado para lograr llegar a alguno de los asientos.

La parte más interesante ha sido la de integralidad, pues se ha ejercido aún sin nombrarla. La mezcla de académicos, funcionarios con experiencia, representantes de ayuntamientos que deben dar cuenta del problema de la gestión del agua en la que la tarifa del servicio es un detalle clave, ha llevado a que los debates trasciendan la sola cuestión financiera y se adentren en aspectos sociales, económicos, ambientales e incluso culturales (por ejemplo, ¿debe un viudo tener tarifa de beneficio?) de la metrópoli y su manejo del agua.

Vale la pena cerrar con la afirmación de Mariñez Navarro (2018) sobre las nuevas formas de gobernanza colaborativa: le dan otro nivel de calidad a la democracia y a la co-creación de los actores; son conductores de la innovación pública. El tema de la gestión del agua y la construcción de resiliencia hídrica urbana necesitan de tal innovación.

Referencias bibliográficas

- Aboites, L. (1988). *El agua de la nación*. México: CIESAS.
- Briseño-Ramírez, H.; Flores-Elizondo, R., Pérez-Cedeño, G., Salazar-Adams, A. (2016). ‘La gestión del agua potable en la zona metropolitana de Guadalajara’. En Salazar-Adams, Alejandro (Coord.) *Fugas de agua y dinero: factores político-institucionales que inciden en el desempeño de los organismos operadores de agua potable en México*. México. El Colegio de Sonora.
- CEA. (2015). *Actualización del estudio análisis de los consumos de los distintos tipos de usuarios en la Zona Conurbada de Guadalajara para la definición de la curva de la demanda actual y futura*. (informe final). México: Comisión Estatal del Agua. Gobierno de Jalisco.
- Censo de Población y Vivienda*. (2010). México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Gobierno de la República.
- Conagua. (2016). *Situación del Subsector de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*. México, D.F.: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm
- Encuesta Intersensal*. (2015). México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Gobierno de la República.
- Flores-Elizondo, R. (2014). ‘Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza’. *Carta Económica Regional*. Año 26. Núm. 114. Julio - diciembre.
- Mariñez Navarro (2018). La rendición de cuentas en el paso del gobierno a la gobernanza colaborativa. En Navarrete y Robles (Coords.) *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. México: El Colegio de Jalisco. Páginas 217 – 241.
- Murillo Licea, D. (2012). La gobernanza del agua en los tiempos líquidos. Algunas ideas al vuelo. Ponencia presentada en el Foro Gobernanza del Agua. Del concepto a la implementación. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Jiutepec, Morelos, México, Gobierno de la República.
- Peniche Camps, S. y Guzmán Arroyo, M. (2012). La gobernanza del agua en Jalisco. En Ochoa, H. & Bürkner, H. J. (Coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.

- Poder Judicial (2011). Dictamen de ley de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; que reforma diversos artículos de la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. México.
- Rogers, P. (2003). *Gobernanza del agua en América Latina y el Caribe*. México: Comisión Nacional del Agua de México.
- SIAPA. (2012a). *Informe Anual de Actividades. Sistema Intermunicipal para el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado*. México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- SIAPA (2012b). Método de cálculo de tarifas de agua. Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado. Ponencia presentada en Foro del Agua de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, Guadalajara. Recuperado de http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/11_calculo_tarifas_miguel_gutierrez_siapa.pdf
- SIAPA (2014) Reglamento que regula la integración y operación de la Comisión Tarifaria del Sistema Intermunicipal para el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, SIAPA. *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*. Número 39. Sección II. México. Disponible en: http://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/doctrans/07-19-14-ii_pub_reg.pdf
- SIAPA. (2017). *Informe Anual de Actividades. Sistema Intermunicipal para el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado*. México: Gobierno del Estado de Jalisco.
- UNDP/IFAD (2006). The Challenges of Water Governance. En: UNESCO/WWAP, *Water a shared responsibility: The United Nations World Water Development Report 2*. [en línea] Barcelona, España, pp.43-85. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001454/145405E.pdf>
- WHO. (2003). *Human right to water*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.