

JENNIFER FRANCIS

El papel de las mujeres en la gestión del agua

Las mujeres constituyen la mitad de la población mundial. Se encargan del cuidado de los niños, de la salud y del bienestar de la familia y, frecuentemente, incluso de la gestión de los recursos económicos domésticos. En el mundo en desarrollo, donde millones de personas carecen de agua limpia y de condiciones de saneamiento adecuadas, las mujeres son las que se ocupan de que la familia disponga de todo ello. Y todavía, a pesar de su papel y responsabilidad, a menudo siguen sin tener voz ni voto en las decisiones sobre determinados servicios como el abastecimiento de agua, el saneamiento y la salud, que tanto les conciernen.

Muchos países han reconocido los beneficios de involucrar a las mujeres en todos los aspectos de sus programas de agua y saneamiento. La mayor parte de las directrices gubernamentales, diseños de proyectos y políticas de planificación actuales incorporan una dimensión de género, lo que se considera crucial de cara a la sostenibilidad de cualquier programa. Está ampliamente admitido que las políticas y programas de desarrollo y gestión del agua que excluyen a las mujeres como actoras y como grupo de interés pasan por alto la mitad de la población, logrando niveles de rendimiento y eficacia inferiores.

Sin embargo, en el momento de implementar estos programas, la promoción de la igualdad de género suele resultar escasa. No basta con establecer acuerdos sobre los derechos y el papel de las mujeres a nivel político, legal o a través de reformas institucionales. El objetivo general de cualquier estrategia de género en el sector del agua debe consistir en desarrollar un marco que garantice que los intereses y experiencias tanto de mujeres como de hombres pasen a ser una dimensión integral del diseño, implementación, supervisión y evaluación de los proyectos, así como de la legislación, políticas y programas.

Jennifer Francis es secretaria ejecutiva de Gender and Water Alliance (Países Bajos). Este texto pertenece al documento presentado en el III Foro Mundial del Agua celebrado en Kioto en marzo de 2003

Traducción: Eric Jalain

Género y sector del agua

Tanto los hombres como las mujeres asumen responsabilidades en relación al agua. Pero la división del trabajo en función del género de cada sociedad determina quién controla su uso. Una atención equilibrada a la dimensión de género optimiza el desarrollo social y económico, y reduce la competencia y conflictos en torno al agua.

Pero, las mujeres no son un grupo social homogéneo. La clase social, edad, religión y etnia son factores que crean importantes variaciones en sus condiciones de vida, y que influyen en las necesidades expresadas así como en sus prioridades y demandas respecto al agua. Por lo general, la proporción de población que se denomina "pobre" es mayoritariamente femenina, pero las realidades materiales y sociales de control sobre el suministro y saneamiento del agua resultan a menudo marcadamente dispares entre las mismas mujeres. Los problemas relacionados con su participación pueden variar radicalmente en función del contexto geográfico.

Años setenta: mujeres y agua

Cuando en la segunda mitad de la década de 1970 se comenzó a promover la implicación comunitaria en el suministro y saneamiento del agua, ésta era sinónimo de participación masculina. A las reuniones y asambleas de proyecto acudían principalmente los hombres. Si había mujeres presentes, su papel, como estaba culturalmente prescrito, era el de escuchar, sin hablar ni intervenir en la planificación y toma de decisiones. La formación en mantenimiento, financiación y gestión, el funcionamiento y las decisiones eran prerrogativas masculinas. Las mujeres participaban principalmente en el trabajo físico: ayudando en la cava de zanjas o llevando comida y bebida a los equipos de poceros. Una vez acabadas las obras, quedaba bajo responsabilidad femenina el mantenimiento y limpieza de las nuevas bombas y grifos y de los alrededores.

Ciegos a las demandas de las mujeres

En muchos países del mundo los programas de desarrollo de campos y aguas pasaban por alto las demandas de las mujeres sobre suministro doméstico de agua. Las fuentes para uso doméstico quedaban localizadas lejos de las poblaciones, y las mujeres tenían que andar largas distancias para conseguir el líquido. Esto provocaba la escasez de agua para uso familiar, lo que afectaba a la higiene y a la salud. También robaba tiempo y energía para participar en otras actividades de desarrollo como la educación.

Cuando no se consultaba a las mujeres sobre el diseño y localización de las fuentes, y éstas no se adaptaban a sus necesidades, no eran utilizadas. De nada servía reforzar la educación para la salud, porque las mujeres tenían razones sólidas y válidas para desaprobado las localizaciones y diseños impuestos. No consultar a las mujeres sobre los diseños y situación de las letrinas también ha conducido a la inadecuación de las nuevas instalaciones con respecto a las condiciones y usos locales.

Falta de reconocimiento de la competencia, compromiso y capacidad de gestión de las mujeres

Aunque formalmente los hombres son los que deciden sobre las obras y excavaciones de pozos, las mujeres acostumbran a utilizar vías culturalmente aceptadas para iniciar y movilizar los recursos masculinos, y suelen administrar cuidadosamente los suministros autóctonos de agua doméstica. De esta forma, las mujeres han desempeñado papeles clave en la toma de decisiones sobre el uso y gestión de las fuentes de agua. Pero, actualmente, los sistemas preexistentes de gestión autóctona del agua rara vez son valorados y aprovechados cuando se instalan nuevos servicios de suministro y de saneamiento. En consecuencia, los papeles de gestión pública tradicionalmente femeninos han dejado de ser reconocidos, y las mujeres han ido perdiendo funciones de gestión, empleos y estatus a medida que llegaban nuevos sistemas de tratamiento de aguas y residuos. Se han descartado los sistemas ya existentes y se han ignorado las tradiciones de gestión holística de los recursos de agua.

Años ochenta: hacia la participación de las mujeres

En la segunda mitad de la década de 1980 se constató que la falta de implicación femenina en la planificación, mantenimiento y gestión estaba teniendo un impacto negativo en la calidad de los servicios y en la situación general de las mujeres, así como en su participación en el desarrollo. Por ello, numerosos proyectos comenzaron a establecer medidas especiales para incluir a las mujeres en la toma de decisiones y gestión de los servicios. Sin embargo, esta mayor orientación hacia la participación femenina no estaba exenta de riesgos.

Más trabajo, sin compensación a cambio

Los poceros masculinos asalariados fueron sustituidos por mujeres y la comunidad, a pesar de que estas trabajadoras también habían recibido formación técnica, no acordó ningún pago por sus servicios de mantenimiento y reparación.

Las mujeres que fueron enroladas como cobradoras voluntarias del agua descubrieron que empleaban más tiempo en ir a buscar dinero que antes en ir a buscar agua. Hubo representación femenina en las comisiones de agua y de saneamiento, pero sin capacidad real para tomar decisiones. En algunos casos, todas las decisiones importantes procedían de instancias superiores, donde las mujeres no estaban representadas.

Cesión de responsabilidades de los hombres

Las comisiones de agua se convirtieron en comisiones de mujeres. Éstas asumieron todo el trabajo y todos los pagos de funcionamiento y mantenimiento. Pero

La falta de implicación femenina en la planificación, mantenimiento y gestión del agua estaba teniendo un impacto negativo en la calidad de los servicios

cuando eran elegidas para recibir formación, maridos y padres no permitían a esposas e hijas participar en ella.

Los hombres no se implican en las mejoras de higiene

La importancia de la responsabilidad femenina en cuestiones de salud y de higiene incrementó la ya pesada carga de trabajo para las mujeres, sin instaurar instrumentos que aliviaran su tarea ni modificar el reparto de labores domésticas. En la mayor parte de los países, el trabajo (por ejemplo, la construcción de letrinas) y las decisiones sobre inversiones para mejorar la higiene y saneamiento familiar son tradicionalmente responsabilidad masculina. Actualmente los proyectos de salud y de educación higiénica ya no se dirigen a los hombres.

En numerosas culturas las mujeres no tienen poder de influencia sobre el comportamiento de los hombres adultos, ya sean sus maridos, padres, suegros o hijos. Las egipcias declaraban sentirse impotentes a la hora de influir en el comportamiento masculino. Las mujeres de Tanzania que recibían educación higiénica en la escuela se sentían frustradas por no ser capaces de incidir en las condiciones y costumbres imperantes tanto en sus casas paternas como en sus propios hogares una vez casadas.

Años noventa: adopción de una perspectiva de género

Parece evidente que ni las orientaciones exclusivamente masculinas ni las exclusivamente femeninas pueden funcionar adecuadamente. Ambas perspectivas han conducido a programas y nuevos comportamientos ineficaces e insostenibles, y han tenido efectos indeseables en el desarrollo socioeconómico general.

Aquellos proyectos y programas que no tomen en consideración los papeles y responsabilidades tanto de hombres y mujeres pueden excluir a unos u otras de áreas donde tienen capacidad e influencia. Es necesaria, por tanto, una perspectiva de género más equitativa con respecto a la participación y gestión tanto femenina como masculina. Esta perspectiva plantea que el acceso a nueva información y conocimientos, la división del trabajo y la participación en la toma de decisiones, en los recursos y en los beneficios se reparta más equitativamente entre hombres y mujeres de diferentes grupos de edad, clase, etnia y religión. En programas más recientes se observan varios ejemplos de "prácticas prometedoras" por su perspectiva equitativa de género.

África

En Doss (Níger), la agencia de cooperación exterior comenzó a plantear la cuestión de género. El gestor del programa de participación comunitaria se dio cuenta de que el propio programa acusaba la sobrecarga de trabajo de las mujeres. Dentro del proyecto de suministro de agua, saneamiento e higiene, era cuestión de sentido común involucrar más a las mujeres en la gestión, y conseguir un mayor

apoyo masculino en aspectos de salud e higiene. Pero, ¿cómo cambiar los comportamientos de los hombres y mujeres de las comunidades, así como del personal del programa? El punto de arranque consistió en investigar las determinaciones de género en el reparto de tareas y de autoridad con mujeres y hombres mayores y jóvenes, y con niñas y niños en cinco pueblos. Esta fue la base para organizar debates con el personal del programa en torno a la división de género en el trabajo y en el poder, en los ámbitos de los pueblos y del programa mismo. Los talleres condujeron a una mayor concienciación de género entre el personal y también a algunos cambios en sus propias prácticas. Aumentó así la aceptación e integración de medidas de género dentro del programa, como la organización de encuentros de mujeres y de comisiones mixtas, incrementando la toma de conciencia de las responsabilidades de los hombres en el pago de las facturas del agua.

Asia

Las mujeres de Limai (Indonesia) acostumbran a mudarse al pueblo de sus maridos, donde siempre serán consideradas extranjeras a pesar de pertenecer al mismo grupo étnico. Esta práctica ha creado una gran solidaridad entre ellas, estimulando su unión y organización en torno a su necesidad más acuciante: mejorar el suministro doméstico de agua. Un grupo de mujeres iniciaron un proyecto de gestión del agua, escogieron localizaciones y obtuvieron el capital inicial cultivando un campo comunal. Una vez puesto en marcha, invitaron a los hombres a participar en las comisiones locales del agua que gestionaban el servicio. El trabajo de gestión queda así dividido en función del género: un hombre ocupa la presidencia a nivel municipal, mientras que una mujer se encarga de la tesorería local del agua. Las comisiones del agua de cada vecindario están presididas por mujeres. Los miembros masculinos de la comisión se encargan de limpiar de vegetación los caminos y alrededores de las instalaciones, de abrir y cerrar los puntos de agua y de gestionar los conflictos, dedicando hasta tres veces más tiempo al agua que las mujeres. El grupo femenino consigue los ingresos para el mantenimiento del servicio. Recientemente han logrado convencer a los hombres para que también contribuyan financieramente, puesto que el agua doméstica beneficia a todos los miembros de la casa.

América Latina

En Tegucigalpa (Honduras) 400.000 personas viven en asentamientos periféricos de crecimiento acelerado sin los servicios sociales básicos. A principios de los años ochenta, la mayor parte de estas comunidades carecían de acceso a agua potable. Una familia podía llegar a dedicar hasta un tercio de sus ingresos para la compra de agua a un proveedor. En 1987, Unicef y el Consejo Nacional de Agua (SANAA) iniciaron un programa para su abastecimiento de agua potable procedente de fuentes subterráneas y de superficie. La condición del programa para esta-

blecer un proyecto hídrico en una comunidad es que ésta forme una comisión de agua independiente que lleve y gestione su propio sistema de agua desde el proceso de obras en adelante. Al final la comunidad es la propietaria del sistema de agua y se responsabiliza de recaudar las tarifas y de gestionar la administración, las operaciones y el mantenimiento.

Las mujeres son la fuerza motora de la organización de las comunidades y ocupan hasta un tercio de las plazas en los consejos de agua. Cerca del 62% de los puestos de presidencia de comisiones y de control financiero están desempeñados por mujeres. Éstas componen hasta la mitad de los participantes en los talleres de fontanería.

Más de 150.000 personas, que habitan en el 95% de los asentamientos de Tegucigalpa, se benefician actualmente del programa de suministro de agua. Gran parte del éxito del programa debe atribuirse a la voluntad femenina para auto-organizarse y para motivar a los hombres a trabajar en beneficio de sus familias y vecinos. El esfuerzo por el acceso a agua limpia fue el primer paso para obtener otros servicios y beneficiar a la comunidad en su conjunto.

Lecciones aprendidas

La conciencia sobre la importancia de una perspectiva de género para la organización del suministro de agua, el saneamiento y la higiene está aumentando gradualmente. Según la experiencia de organizaciones como PROWSS/PNUD, en más de 1.000 comunidades de 20 países diferentes se pueden destacar cuatro principios generales:

- Para lograr la implicación de las mujeres hay que mirar más allá de las mismas: se ha interpretado de manera demasiado estrecha la implicación de las mujeres en los proyectos de agua y saneamiento. La experiencia demuestra que la participación femenina (y la masculina) tiene consecuencias en cada fase del proyecto: desde la elección de tecnología, las estrategias de organización comunitaria, la viabilidad y recuperación de gastos, el desarrollo de recursos humanos, la educación en salud e higiene, hasta en la investigación aplicada, control y evaluación. Mientras la implicación de las mujeres siga considerándose simplemente como un elemento más del proyecto, la participación femenina en programas a gran escala de agua y saneamiento seguirá siendo periférica.
- Los proyectos han tenido éxito cuando han sido dirigidos por “gestores para el cambio”, más que por “gerentes de obras”, evolucionando y creciendo más allá de sus objetivos originales: ésta parece una característica de los proyectos en los tiempos de la década del agua. Los proyectos de agua y saneamiento en Asia y África han experimentado importantes cambios. En Bangladesh, el programa de Voluntarios Urbanos en los barrios desfavorecidos de Dhaka comenzó esencialmente como un proyecto de distribución de paquetes de sal para la rehidratación oral de sus habitantes, y se fue transformando gradualmente en un programa de salud primaria. En Kwale (Kenia) la instalación en pruebas de una bomba de agua manual se convirtió en un proyecto integrado de agua y sanea-

miento. Todos estos proyectos han logrado involucrar a los beneficiados, tanto mujeres como hombres, en un proceso de implicación del usuario en la toma de decisiones, en la predicción de lo impredecible, en la observación del cambio y en la dotación a sus programas de adaptabilidad a las situaciones cambiantes.

- La participación femenina no debe excluir la implicación de hombres o niños, pero ésta no equivale simplemente a la cantidad de mujeres físicamente presentes o incluidas en un proyecto o programa: la participación femenina no se puede medir por la cantidad de mujeres, frente a la cantidad de hombres, presentes en los encuentros o recibiendo formación. La presencia física no siempre es un indicador fiable de implicación debido a la gran diversidad de contextos culturales y económicos, por lo que tomarlo como único criterio para valorar la participación femenina puede resultar erróneo. De forma similar, tal participación no es un fenómeno de “todas o ninguna”, sino que debe considerarse en términos de las necesidades según sus diferentes situaciones (edad, salud, religión, casta). También debe relacionarse con los efectivos del proyecto. Es fundamental desplegar todos los esfuerzos para aportar formación técnica a las mujeres y garantizar el éxito de su aprendizaje, pero formar exclusivamente a mujeres puede conducir al fracaso. El indicador más importante de la implicación femenina en todos los niveles (desde la actuación en los poblados hasta su participación a nivel gubernamental y en las agencias internacionales) consiste en su participación en la toma de decisiones. Este criterio resulta crucial para no incrementar la carga de trabajo real de las mujeres con proyectos que se suponen dirigidos precisamente a ahorrarles trabajo.
- Para implicar a mujeres y hombres, crear sistemas sostenibles y llegar a los más desfavorecidos, los programas de agua y saneamiento deben integrar o integrarse en programas de desarrollo económico y de lucha contra la pobreza: analizando los programas que han sido un éxito se ha podido constatar que el apoyo directo al desarrollo de micro-empresas, o la vinculación a programas más amplios de lucha contra la pobreza, han resultado cruciales. En Indonesia, por ejemplo, se constató que la principal motivación para que mujeres y hombres se implicaran en grupos de consumidores de agua no era tanto la mejora del propio agua como el incrementar los ingresos a través de la producción de vegetales y frutas. Si se pretende que la gente más desfavorecida, especialmente el sector femenino, costee las instalaciones de agua y saneamiento, tenemos que aportar o crear oportunidades para que incrementen sus ingresos.

Los planificadores de programas tienen que darse cuenta de que la participación equitativa de género es un elemento esencial para todo el ciclo del proyecto. Los datos sobre el reparto de papeles y responsabilidades entre mujeres y hombres muestran que todos, incluidos niños y niñas, participan y poseen sus propios conocimientos, tareas y necesidades en cuanto a la gestión del suministro de agua y del saneamiento de la casa, de la comunidad y de los alrededores.

Una participación de género equitativa a lo largo del ciclo permite a hombres y mujeres tomar en consideración toda una gama de opciones y sus consecuencias. También les permite elegir tecnologías, diseños y sistemas de mantenimiento, gestión y financiación que se adapten mejor a sus necesidades y potencialidades.

El indicador más importante de la implicación femenina en todos los niveles consiste en su participación en la toma de decisiones

Este equilibrio es necesario pues ni los servicios por sí mismos ni el consecuente desarrollo resultan sostenibles si la mitad de la población es ignorada o sobrecargada de trabajo. Sólo cuando tanto mujeres como hombres puedan participar de forma equitativa, y los servicios respondan a sus diferentes demandas y capacidades, podremos esperar la consolidación de un sector de agua y saneamiento eficaz y sostenible, que es condición y parte de un desarrollo socioeconómico más amplio.

Referencias bibliográficas

- Asian Development Bank y United Nations Development programme (1990), *Women and Water-Domestic Shallow Well Water Supplies- The Family Hand Pump Scenario*, seminario regional, Asian Development Bank, Manila (Filipinas), 29 de agosto-1 de septiembre de 1989.
- Jennifer Francis y C. Van Wijk, *Global Trends in Gender and Demand Responsive Water Supply, Sanitation and Hygiene*, documento presentado en el Grupo de Trabajo Regional de la UNESCO sobre la Participación de la Mujer en la Gestión del Agua, Pretoria (Suráfrica), 24-26 de noviembre de 1997.
- Labo Madougou, *Programme Hydraulique Villageoise*, Conseil de l'Entente, Países Bajos, Phase III, contribución al Seminario sobre la gestión y las relaciones entre hombres y mujeres, Ouagadougou (Burkina Faso), 13-31 de marzo de 1995, Conseil de l'Entente, Niamey (Niger).
- N. Maharaj, *Mainstreaming gender in water resources management: why and how: Background paper for the World Vision process*, World Water Vision Unit, World Water Council, París (Francia), 1999.
- C. Van WIJK, *Participation of Women in Water Supply and Sanitation: Roles and Realities*, IRC y UNDP/PROWWESS, La Haya (Países Bajos), 1985.
- C. Van WIJK, *Gender in Water Resources Management, Water Supply and Sanitation: Roles and Realities Revisited*, IRC, UNDP/World Bank Water, Sanitation Program, La Haya (Países Bajos), 1997.
- C. Van WIJK, *The Best of Two Worlds? Methodology for Participatory Assessment of Community Water Services*, IRC, International Water and Sanitation Centre, IRC Technical Paper Series 38, Delft (Países Bajos), 2001.