

Agua, género y ciudadanía

Incluyendo a hombres y mujeres en la gestión de los servicios de agua y saneamiento



Agua, género y ciudadanía

Incluyendo a hombres y mujeres en la gestión
de los servicios de agua y saneamiento

Lima, setiembre de 2007

Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución de las siguientes personas e instituciones:

Preparación del informe:

Mercedes Zevallos, Consultora de Comunicaciones, Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL)
Raquel Pastor, Consultora

Revisión técnica:

Marcia Roeder, Consultora Especialista en Género

Programa de Agua y Saneamiento, Región América Latina

Francois Brikke, Director Regional
Iris Marmanillo, Coordinadora de Perú y Task Manager del PPPL

Equipo del PPPL

Oscar Castillo, Especialista en Desarrollo Comunitario e Institucional
Jorge Luis McGregor, Consultor Especialista en Modelos de Gestión
Andrés Quispe, Consultor Especialista en Sistematización

Revisión y cuidado de la edición:

Beatriz Schippner, Especialista Regional de Comunicaciones
Luciana Mendoza, Asistente de Comunicaciones

Oficina Banco Mundial, Lima

Av. Álvarez Calderón 185, piso 7, San Isidro, Lima 27, Perú
Telf: (511) 615-0685 Fax. 6150689
[http:// www.wsp.org](http://www.wsp.org)

Diseño y diagramación: Ana María Origone
Impreso en Perú por LEDEL S.A.C.

Índice

| | |
|--|----|
| Presentación | 4 |
| 1. Los puntos de partida..... | 5 |
| 1.1 Género y ciudadanía | 5 |
| 1.2 El contexto de la discusión sobre agua y género..... | 7 |
| 2. Antecedentes de la experiencia | 8 |
| 2.1 Contexto y objetivos del proyecto | 8 |
| 2.2 La situación social de las mujeres respecto al agua y al saneamiento en las localidades del PPPL | 10 |
| 3. La aplicación del enfoque de género en las distintas etapas del proyecto..... | 12 |
| 3.1 Conocer para informar | 12 |
| 3.2 Hombres y mujeres tomando decisiones | 13 |
| 3.3 La negociación para la toma de decisiones: el tema de la tarifa | 14 |
| 3.4 Ciudadanos y ciudadanas por una gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento..... | 15 |
| 4. Construyendo ciudadanía: gobierno local, ciudadanos y ciudadanas..... | 18 |
| 5. Lecciones aprendidas..... | 20 |
| Bibliografía..... | 21 |

Presentación

La inclusión del enfoque de género es un desafío para las iniciativas que buscan mejorar el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las poblaciones más pobres. El desafío es mayor cuando se trata de desarrollar herramientas concretas que nos ayuden a integrar el concepto de género en nuestro trabajo cotidiano. El presente documento busca aportar, desde una experiencia concreta, a la reflexión sobre cómo promover relaciones igualitarias entre hombres y mujeres cuando se trata del acceso, el control y el beneficio en los servicios de agua y saneamiento.



En el sector de agua y saneamiento, en América Latina y el Caribe, se han llevado a cabo importantes esfuerzos para incluir el enfoque de género a nivel político y estratégico. A su vez, el Programa de Agua y Saneamiento (WSP) ha promovido la inclusión de la equidad de género en los proyectos desarrollados en la región, elaborando diagnósticos y validando metodologías en tres niveles: político, institucional y comunitario.

El presente documento recoge la experiencia desarrollada en el Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades en el Perú (PPPL) para incentivar la participación ciudadana inclusiva de mujeres y hombres en las decisiones sobre la gestión de los servicios de agua y saneamiento en localidades que tienen entre 2,000 y 30,000 habitantes. El proyecto fue una iniciativa conjunta del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS), con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) y la asistencia técnica del Programa de Agua y Saneamiento (WSP) para promover un cambio de roles en la gestión del servicio de agua y saneamiento; roles que han estado tradicionalmente vinculados a la gestión de los gobiernos locales, caracterizándose por una deficiente administración y servicio. El nuevo modelo propone una alianza pública, privada-social.

El documento resume lo aprendido en la experiencia de cambio vivida en estas localidades, en la que se incorporaron mujeres y hombres en todas las etapas del proyecto. A partir de la evaluación de este proceso se buscó identificar la contribución de la inclusión del enfoque de género para propiciar una participación igualitaria en la toma de decisiones, y promover la demanda de servicios de calidad, incluir diversos puntos de vista sobre los derechos y los deberes ciudadanos en torno a los servicios y, finalmente, la contribución para aportar en la construcción de una mejor relación entre ciudadanos y Estado.



1. Los puntos de partida

1.1 Género y ciudadanía

Ciudadanía es un concepto que remite a las relaciones entre los ciudadanos, y a las relaciones entre ciudadanos y Estado. Estas relaciones se constituyen históricamente y evolucionan en la vida cotidiana y en los diversos contextos políticos y sociales; por tanto, los acentos colocados en la agenda de la discusión sobre ciudadanía obedecen también a los énfasis respecto a los derechos sociales y a la política social de cada país.

En la tradición británica, liderada por Marshall (1992), la ciudadanía es definida como el estatus otorgado a los miembros plenos de una comunidad, que serán iguales para el respeto de sus derechos y sus deberes. En este concepto se distinguen tres dimensiones: 1) la ciudadanía civil, vinculada a la necesidad de expresión y pensamiento; 2) la ciudadanía política, vinculada al ejercicio del poder político a través del voto y del derecho a ser elegidos, y 3) la ciudadanía social, vinculada al derecho al bienestar y a la seguridad económica y social.

Esta aproximación clásica del concepto de ciudadanía no especificaba la dimensión de género, que llama la atención sobre los procesos diferenciados de acceso y ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales para hombres y mujeres. La contribución al debate desde una perspectiva de género obliga a una mirada distinta del propio concepto. Karina Batthyány (2004) revisa estas dimensiones y formula las siguientes observaciones:

- Las críticas más radicales colocan en el centro de la discusión la noción de ciudadanía universal, para proponer la definición ideal de una ciudadanía basada en las diferencias, distinguiendo a hombres y mujeres como individuos, reconociendo de esta manera las diferencias de género en el acceso y ejercicio de los derechos.
- Las inequidades de poder entre mujeres y hombres en el espacio político están determinadas por las inequidades en las familias y en el espacio laboral.

- Es necesario reconocer la existencia de un acceso diferenciado a los derechos civiles, políticos y sociales de los habitantes de un territorio determinado, así como el hecho de que la ciudadanía no es adquirida al mismo tiempo por todos¹.
- El concepto de ciudadanía está vinculado a la participación en el mundo público y, por lo tanto, a la construcción social del espacio masculino; mientras que el espacio privado, básicamente construido como femenino, no aparece relacionado con la ciudadanía.
- Las mujeres, conceptuadas como esposas y madres, con frecuencia son representadas mas no representan. En muchos casos, ellas permanecen dependientes de los esposos, al igual que los hijos.

En el campo específico de la relación entre ciudadanía y el acceso a servicios de agua y saneamiento, el enfoque de género permite visibilizar una situación que plantea el debate. La fuerte vinculación que existe entre las mujeres y el agua está restringida al ámbito familiar privado; la insuficiente presencia de la mujer en los procesos de toma de decisiones en las instancias de gestión del recurso hídrico ha sido ya documentada en varios estudios (García: 2000). Como aporte para mejorar esta situación deficitaria se han definido algunos lineamientos básicos para promover el cambio de la relación entre las mujeres y la gestión del recurso hídrico. Además de la búsqueda del desarrollo humano y la igualdad de oportunidades, el enfoque inclusivo plantea la búsqueda del acceso, control y beneficio de los recursos de manera equitativa para mujeres y varones. El **acceso** se define como la capacidad de contar con recursos: materiales, económicos, políticos, de información, de educación, de tiempo; el **control** se entiende como la capacidad para decidir sobre

¹ Por ejemplo, en el Perú, la ciudadanía política fue adquirida con anterioridad por los hombres, respecto a las mujeres; y por las personas alfabetas respecto a los analfabetas.

el uso de los recursos; y los **beneficios** como las ganancias o resultados en las condiciones de vida de hombres y mujeres (Niño de Guzmán y Zevallos: 2002).

Un escenario en el que la población está excluida del acceso a la información, de los mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, y del acceso a los servicios y sus beneficios –como en el caso del agua y saneamiento de calidad– representa una situación que no cumple con las condiciones mínimas y necesarias para el ejercicio de una ciudadanía plena. El ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en el acceso a los servicios básicos, en este caso el agua y saneamiento, se logra estableciendo mecanismos de acceso, decisión y uso equitativos para hombres y mujeres, aportando así al logro del buen gobierno.

Este proceso requiere asegurar el acceso equitativo a la información básica sobre los servicios de agua y saneamiento y sus proyecciones de desarrollo a futuro, así como favorecer la apertura y/o ampliación de mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, e incorporar en la gestión de los servicios a mujeres y hombres que demandan un servicio de agua de calidad. Sólo de este modo se crearán los precedentes para un buen ejercicio ciudadano en el que no sólo se valoran y pagan servicios, si no que se participa activamente en la gestión de los mismos y, al mismo tiempo, se fortalecen capacidades para el desarrollo de la localidad.

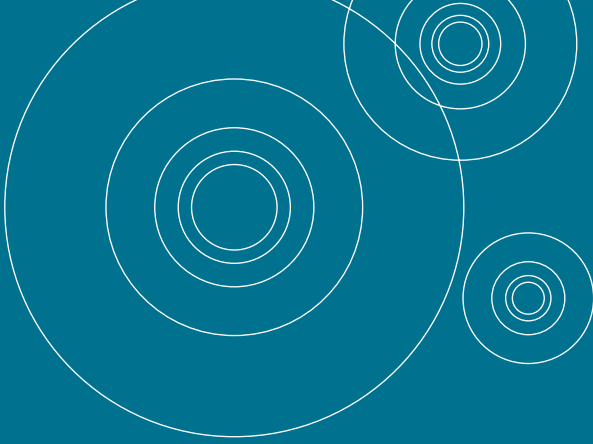
Si los proyectos de agua y saneamiento se vinculan a la mejora en el acceso a la ciudadanía y a la mejora de las condiciones de vida, los cambios que se deriven de estos procesos, serán efectivamente verificables. En este sentido, diversas instituciones han buscado documentar los beneficios que se obtienen incorporando el enfoque de género en las intervenciones de provisión y gestión de los servicios de agua y saneamiento. En la mayoría de países, las mujeres se ocupan de las labores domésticas, por lo tanto conocen los problemas y las necesidades y son las que mejor pueden expresar las demandas que tienen



y los servicios que requieren. De la especificidad de sus tareas, se deduce que la inclusión de las mujeres en los procesos de consulta, planeación, capacitación y toma de decisiones asegura la sostenibilidad de los resultados de los proyectos². Un estudio realizado por el Programa de Agua y Saneamiento (WSP) e International Water and Sanitation Centre (IRC)³ en 15 países el año 2001, demostró que la introducción de estrategias específicas sobre género y pobreza en el trabajo implicaron diferencias en la sostenibilidad de los servicios y de las inversiones. En un análisis comparativo entre 88 comunidades participantes en proyectos de agua y saneamiento, se demostró que 61% de las comunidades con servicios sostenibles y eficaces incorporaron la participación comunitaria, el enfoque de género y el criterio de sensibilidad a la pobreza. En comparación, sólo 30% de las comunidades que no mostraron sostenibilidad, incorporaron los elementos antes mencionados.

² Se puede encontrar varios ejemplos en “Género y Agua: Integración de la equidad de género en las intervenciones de agua, género y saneamiento”. COSUDE. Berna, 2005.

³ Ver Gross et al (2001).



Por otro lado, la comprensión, de parte de hombres y mujeres, de la relación que hay entre mejoras en la salud y servicios de agua y saneamiento de calidad, repercute positivamente en la valoración de los mismos y en la mejora de los indicadores de salud y de supervivencia de niños y niñas. Por ejemplo, en la experiencia de UNICEF en Perú, el Proyecto Buen Inicio aplicó una metodología que dirigió su trabajo a hombres y mujeres en edad reproductiva, y logró disminuir en 20% la desnutrición entre niños menores de tres años de edad en 223 comunidades de las regiones Cusco, Apurímac, Cajamarca, Loreto y Amazonas⁴.

1.2 El contexto de la discusión sobre agua y género

La respuesta institucional del sector de agua y saneamiento en el reconocimiento de las diferencias de género y la necesidad de trabajar consecuentemente con ellas, ha tenido importantes avances. En el estudio “Género en el sector agua y saneamiento de la región andina” producido por WSP, COSUDE y ASDI (2002) se señala el cumplimiento de varias etapas en el despliegue de este esfuerzo:

- Durante la Década del Agua (1981–1990), la ONU priorizó la discusión sobre la participación de las mujeres en los proyectos, y lanzó un programa cuya idea básica era que “las mujeres tienen un papel central en el suministro, gestión y defensa del agua” (Conferencia de Dublín, Enero de 1992). En esta misma década se adoptó el enfoque de equidad de género (Beijing, Septiembre de 1995) que, desde el año 2000 es reconocido como enfoque para el sector de agua y saneamiento (VISIÓN 21, Foro Mundial de Agua y Saneamiento en La Haya, marzo de 2000), y que se reconoce también como una condición esencial para la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento.

- En el proceso de formulación de VISIÓN 21 se propuso la creación de una alianza para integrar el enfoque de género en los proyectos del sector, naciendo así la Alianza de Género y Agua, que enfatiza la importancia de la incorporación del enfoque de género tanto para el desarrollo sostenible de los recursos, como para la gestión de los mismos.
- En la última década, en la región de América Latina y el Caribe, las instituciones que trabajan en el sector de agua y saneamiento han iniciado un cambio respecto a la incorporación del enfoque de género en sus políticas y estrategias. En este marco se han iniciado estudios sobre la situación de la inclusión de género en Perú y Bolivia (2002), y en Honduras (2007)⁵. Así mismo, WSP en coordinación con el Grupo de Concertación Sectorial, ha producido una Guía Metodológica (2002) para incluir el enfoque de género en las políticas institucionales y en la implementación de los proyectos.

En el contexto normativo peruano, cabe mencionar como resultado importante la promulgación, en marzo del 2007 de la “Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres”⁶, que tiene como objetivo establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía promoviendo la plena igualdad. Esta ley, en su artículo 6, menciona expresamente, como lineamientos: 1) la promoción de la participación plena de mujeres y hombres en la consolidación del sistema democrático, y 2) la inclusión en los mecanismos de vigilancia ciudadana de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

⁴ Nota de prensa del Ministerio de Salud del Perú. 26 de Junio del 2006.

⁵ WSP-LAC con el apoyo del fondo para contratación de consultores (CTF) de Dinamarca.

⁶ El Peruano, Lima Viernes 16 de marzo, 2007. Ley N° 228983

2. Antecedentes de la experiencia

2.1 Contexto y objetivos del proyecto

Promover una participación ciudadana responsable de mujeres y hombres en la gestión de los servicios de agua y saneamiento ha sido parte de los retos del Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades (PPPL).

En el marco del proceso de descentralización que vive el país, el proyecto se vincula con la construcción de una buena gobernabilidad. Uno de los retos que enfrenta es la búsqueda de una gestión participativa del desarrollo, mediante diversos mecanismos: Comités de Concertación, Comités Consultivos Regionales y Locales, Juntas Vecinales, entre otros. Pero, para mejorarla es imprescindible “resolver problemas seculares”, es decir “resolver desigualdades e inequidades” (COSUDE: 2003). Por ejemplo, en el tema que nos ocupa, se trata de resolver las diferencias en el acceso a los servicios de agua y saneamiento en las pequeñas ciudades, o el difícil acceso a los servicios básicos porque se trata de carencias que, sumadas a las inequidades de género, obstaculizan y limitan la construcción de una cultura democrática.

Descentralizar el poder de tomar decisiones y los recursos financieros ha sido durante mucho tiempo una demanda de los gobiernos locales dirigida al gobierno central. Y, si bien el proceso político de descentralización y regionalización recién se inició en el año 2003, en esa fecha los servicios de agua y desagüe tenían ya una década a cargo de los gobiernos locales (Castillo: 2004). El caso de las pequeñas ciudades (de 2,000 a 30,000 habitantes) es el de una situación deficitaria caracterizada por servicios subsidiados de escasa calidad, baja cobertura, infraestructura deteriorada, escasa información actualizada y confiable⁷, que genera una alta insatisfacción en la población – que pone en evidencia la urgencia de repensar la forma en que se ha

venido ofreciendo los servicios en las ciudades. El proceso de descentralización, en el ámbito de los servicios que nos ocupan, requiere de un soporte que de al gobierno local las herramientas que le permitan fortalecer las capacidades para gestionar de manera eficiente el desarrollo local.

En el Perú, el Proyecto Piloto de Pequeñas Localidades se implementó con el objetivo de mejorar la gestión de los servicios de agua y saneamiento en las localidades con menos de 30,000 habitantes. El proyecto propuso un cambio en el modelo de gestión de los servicios, pasando de un operador municipal a un operador especializado. Este modelo busca una alianza entre tres actores: el municipio, un operador especializado y una junta vecinal, en el que cada actor cumple un rol determinado para la gestión eficiente del servicio. El operador ofrece un servicio de calidad, el municipio fiscaliza el cumplimiento del contrato de gestión e invierte en infraestructura, y la junta vecinal supervisa la calidad del servicio provisto por el operador.

La promoción de nuevos modelos de gestión implica que, desde el municipio, el sector privado y la población, se establecen nuevas reglas de juego. Desde el municipio local se espera el entendimiento y apertura para establecer relaciones de diálogo, discusión y consenso entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía. Desde la ciudadanía se exige un cambio en la manera de entender el rol del gobierno local, como proveedor de los servicios, y más bien aceptarlo como un administrador y fiscalizador de acuerdos y contratos; y el sector privado tendrá la oportunidad de ampliar su accionar a nuevos espacios por explorar para ejercer su responsabilidad social. La ciudadanía, conformada por mujeres y hombres, tendrá la oportunidad de asegurar: 1) el acceso a servicios de calidad en materia de agua y saneamiento, y 2) el ejercicio del derecho de participar en las decisiones sobre sus servicios, como parte del ejercicio ciudadano.

Parte importante del trabajo realizado por el proyecto ha sido la promoción de una participación ciudadana activa y equitativa

⁷ Al respecto se puede revisar los diagnósticos del PPPL.



de hombres y mujeres en el acceso a la información, la toma de decisiones y la propia gestión de los servicios.

Los objetivos propuestos, en las diversas fases del PPPL, han sido los siguientes:

| Fases | Objetivos propuestos desde el enfoque de género |
|--|---|
| a) Promoción social y toma de decisiones para el cambio de modelo de gestión | <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso de hombres y mujeres a la información y propiciar la toma de decisiones. • Impulsar la participación de hombres y mujeres en espacios de decisión y liderazgo. |
| b) Implementación del modelo de gestión aprobado | <ul style="list-style-type: none"> • Promover igualdad de oportunidades en hombres y mujeres para acceder a espacios de decisión respecto a los servicios. |
| c) Acompañamiento, capacitación y medición del desempeño del nuevo modelo de gestión | <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades de hombres y mujeres que participan en espacios de decisión: Junta de vigilancia y fiscalización, operadores, municipio y otros; dotándolos de conocimientos y habilidades para su participación en igualdad de oportunidades. |

Fuente: Estrategias para incorporar el enfoque de equidad de género en un modelo de gestión participativa, 2005.

El proyecto se desarrolló en las tres regiones del país, costa, sierra y selva, y en diversos contextos políticos, sociales y económicos. El equipo de trabajo de campo realizó un esfuerzo importante de creatividad en el uso de medios para estimular la participación activa y el trabajo equitativo entre hombres y mujeres, tanto en el espacio institucional como en el comunitario, siempre teniendo en cuenta los objetivos propuestos.

Las preguntas básicas que guían el presente documento son las siguientes:

1. ¿Puede el acceso equitativo a información sobre los servicios motivar una participación igualitaria en los procesos de toma de decisiones sobre los mismos?
2. ¿Puede una demanda informada mejorar la demanda por servicios de calidad y flexibilizar la disposición de pago de parte de las mujeres y hombres de la localidad?

3. ¿En términos efectivos el proyecto mejoró las relaciones entre estado y población, en lo que concierne a la temática de agua y saneamiento, promoviendo un ejercicio de buen gobierno?

Para responder estas preguntas se realizó un estudio cualitativo y cuantitativo buscando documentar la experiencia, utilizando fuentes primarias y secundarias⁸. Este documento presenta la estrategia desarrollada para la incorporación del enfoque de género en campo, los resultados, hallazgos y lecciones aprendidas. Asimismo se presentan algunos datos de la situación social de las mujeres respecto a la temática de agua y saneamiento en las ciudades intervenidas; la metodología utilizada y los resultados alcanzados, según las fases de intervención del proyecto; y se expone las principales lecciones aprendidas.

⁸ Informe de consultoría. Raquel Pastor, 2007. Documentos PPPL.

2.2 La situación social de las mujeres respecto al agua y al saneamiento en las localidades del PPPL

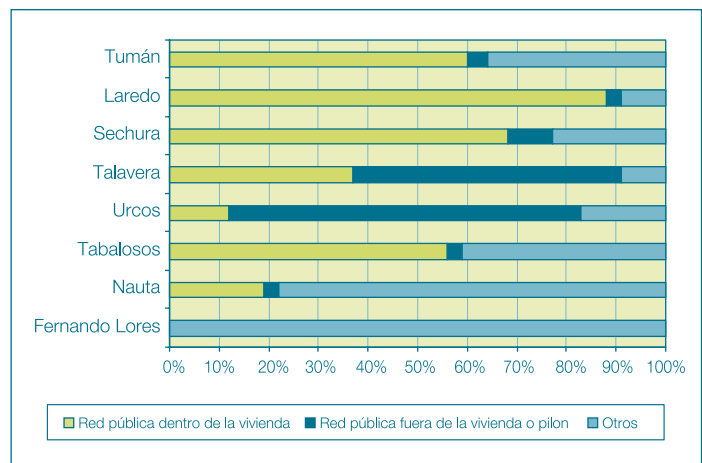
El acceso a empleo remunerado y educación están íntimamente ligados a mayor educación, mejor empleo y viceversa. En todos los distritos del PPPL la tendencia entre las mujeres fue menor grado de instrucción y, por lo tanto, menor acceso al mercado laboral, como lo demuestra el caso de Sechura, donde aproximadamente ocho de cada diez personas sin acceso a trabajo remunerado son mujeres⁹.

En este contexto, las mujeres quedan a cargo del hogar y de los hijos, responsabilizándose de los posibles problemas en el servicio de agua potable que afectan directamente sus tareas cotidianas: cocinar, lavar la ropa, realizar el aseo de la casa, la higiene de los hijos, etc. Es posible que, aún en los casos de las mujeres que trabajan fuera de la casa, sean ellas las que mantengan también la responsabilidad de las tareas domésticas.

En las localidades participantes en el proyecto, el acceso al agua dentro de la vivienda era muy limitado, sobre todo en las regiones de selva y sierra, como se puede ver en el gráfico 1; situación que agrava las condiciones de sobrecarga de las mujeres y repercute en el uso del tiempo y la salud de ellas y de los niños.



Gráfico 1: Abastecimiento de agua en las localidades participantes



Fuente: Resultados del X Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 2005.

Las condiciones descritas conducen a que tanto mujeres como hombres reconozcan que son ellas quienes conocen mejor la situación del servicio y quienes más sufren las deficiencias. Las mujeres, en particular, reconocen que es importante su presencia para discutir y tomar decisiones relacionadas a los servicios, como lo demuestran los siguientes testimonios de miembros de Juntas Vecinales Comunes de Supervisión de Servicios (JVCSS):

“En mi barrio las mujeres han participado mas por la cercanía con el agua y la manipulación.” (JVCSS mujer, Urcos)

“...las mujeres son las que se movilizan más, exclusivamente en lo que es escasez de agua. Son las que salen a reclamar porque son quizás las más afectadas, son las que nos cocinan, las que lavan...” (JVCSS varón, Tumán)

⁹ Informes socioeconómico preparados por las firmas de asistencia técnica CADUCEO-CAEM y TBW INFRAMAN 2005 – 2006.

Sin embargo, a pesar de la relación cercana que muchas de ellas mantienen con el servicio de agua y del reconocimiento que tienen de sus saberes al respecto, las mujeres del ámbito de trabajo no participaban activamente en la toma de decisiones relacionadas a los servicios en sus localidades. Por ejemplo, en Tumán, localidad ubicada en el norte del Perú, al inicio del PPPL se encontró que más del 80% de las mujeres nunca había participado en las decisiones para la implementación de obras de agua y saneamiento, las principales barreras, para ello, fueron:

- La sobrecarga de trabajo en el hogar.
- La escasa capacitación.
- La exclusión activa expresada en la no convocatoria de las mujeres para la toma de decisiones.

Esta situación revela que la adscripción social de las mujeres al espacio privado familiar aparece como una limitante de su participación en el espacio público; y que refuerza la exclusión por la percepción de que son menos instruidas, menos informadas y, por tanto, tienen menor capacidad para la toma de decisiones.

Sin embargo, la constatación del potencial que tienen, basado en su rol de amas de casa y poseedoras de conocimientos y experiencia en la gestión de sus escasos recursos, configura una

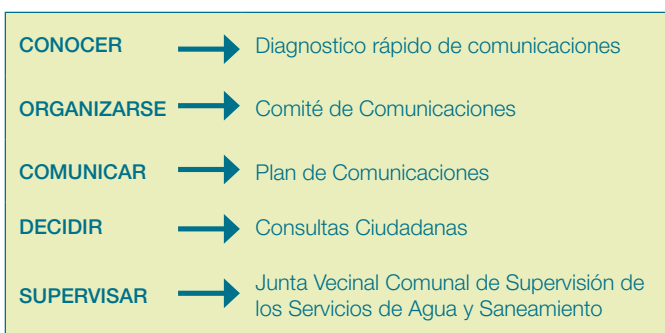


oportunidad en la que las mujeres se convierten en aliadas para cambiar las condiciones tradicionales de participación excluyente por una participación equitativa y de colaboración entre mujeres y varones. Resultado que se podrá comprobar ya que con su aporte la gestión se fortalecerá, porque ellas:

1. Conocen la situación de los servicios de agua potable y saneamiento.
2. Reconocen como beneficio la mejora de los servicios.
3. Valoran altamente el recurso hídrico.

3. La aplicación del enfoque de género en las distintas etapas del proyecto

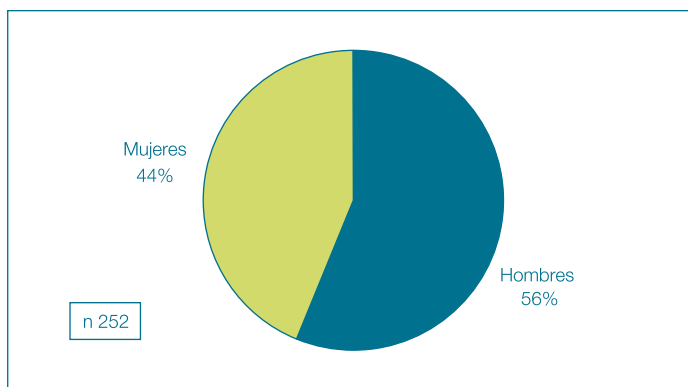
Diversos mecanismos de inclusión fueron activados durante el desarrollo del proyecto para motivar y asegurar la participación de hombres y mujeres, siguiendo el siguiente esquema metodológico básico:



3.1 Conocer para informar

Las opiniones y experiencias de los hombres y mujeres sobre los servicios fueron recogidas y tomadas en cuenta desde el inicio del proyecto, a través de los diagnósticos comunicacionales, en los que participaron informantes de ambos sexos.

Gráfico 2: Población que participó en diagnósticos socio comunicacionales, según género



El análisis de esta información demostró una débil relación entre municipalidad y población, en la que los canales de comunicación son casi inexistentes.

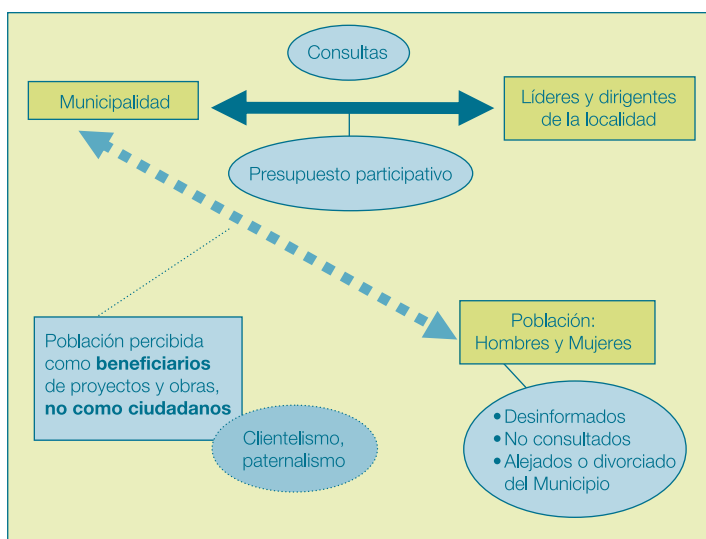
Más bien se visibilizó una mejor relación entre municipalidad y líderes comunales. En el gráfico 3 se presenta la relación entre los dirigentes y líderes locales con la municipalidad. Se identifica esa relación durante la preparación de los presupuestos participativos, donde los primeros son consultados sobre el destino que deben tener los fondos de inversión local.

Todavía existe la tendencia de parte de los gobiernos locales a percibir a los hombres y mujeres de su localidad como beneficiarios de proyectos y obras, más no como ciudadanos que requieren información, con derecho a decidir sobre las prioridades para el desarrollo de su localidad y como sujetos de deberes.

Los diagnósticos permitieron también identificar los espacios de comunicación para mujeres y para hombres. Los espacios femeninos están relacionados con su participación en los programas sociales, sus tareas en el hogar y espacios de entretenimiento. Los masculinos están relacionados con el entretenimiento y deporte (estadios, canchas o lozas de fútbol).

Estos insumos sirvieron a los comités de comunicaciones para preparar un plan de trabajo que acercara la información a las mujeres y a los hombres por igual. Los comités se iniciaron con una mayoritaria presencia masculina (70% de varones) y una significativa presencia municipal. Sin embargo, durante el proceso se fueron abriendo y convirtiendo en espacios de participación de la población organizada, incorporando un mayor número de mujeres. Las mujeres y hombres integrantes de los comités recibieron capacitación sobre el proyecto y tuvieron acceso a información sobre la situación de los servicios

Gráfico 3
Ciudadanía y Gobiernos Locales



Fuente: Estudio cualitativo

en su localidad, condición que los preparó para ser puntos de referencia respecto a información sobre un tema público. Así se garantizó la participación de hombres y mujeres en la gestión de la información. Los comités, de manera conciente, incorporaron lineamientos para hacer explícita su aspiración de que hombres y mujeres tengan acceso a los siguientes mecanismos de información:

- Las convocatorias abiertas para hombres y mujeres.
- Los horarios establecidos, de acuerdo a la disponibilidad tanto de mujeres como de hombres.
- Incentivando y valorando la participación de cada una y cada uno.
- Los materiales preparados visibilizando a hombres y mujeres:
 - ▶ Cumpliendo roles diversos frente a los servicios (representando municipalidad, operador especializado y junta vecinal).
 - ▶ Interesados por la mejora de los servicios.

3.2 Hombres y mujeres tomando decisiones

Con ciudadanos y ciudadanas bien informados, se activaron espacios de participación y consulta ciudadana en todas las localidades del proyecto. Estos espacios debían asegurar el acceso equitativo de hombres y mujeres, teniendo como objetivos:

- La decisión de la población por los cambios, en la mejora de la gestión del servicio.
- La elección de los delegados de barrio para la conformación de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión de Servicios (JVCSS).

El mecanismo de consulta fue una asamblea pública, ordenada en dos pasos:

1. Asamblea por barrio, en la que se llegaba a un primer acuerdo.
2. El acuerdo tomado era llevado por dos delegados (hombre y mujer) a una asamblea general de delegados.

Por ejemplo en Tumán, ciudad al norte del Perú, este mecanismo convocó a 1,599 vecinos y vecinas de la localidad, quienes tuvieron una participación activa y equiparada numéricamente.



En esta comunidad, al inicio del proyecto, ocho de cada diez familias señalaron que ninguna mujer había participado en la toma de decisiones para la implementación de obras de agua y saneamiento; sin embargo, al abrir el mecanismo de consulta ciudadana y convocar con el mismo énfasis a hombres y mujeres, 56% de los participantes de las consultas populares fueron mujeres, lo que evidencia el gran interés de ellas por aportar directamente en la toma de decisiones de un asunto que les compete y que atañe al desarrollo de sus comunidades.

Gráfico 4: Porcentaje de familias en las que al menos una mujer ha participado en decisiones para la implementación de obras de agua y saneamiento – Tumán

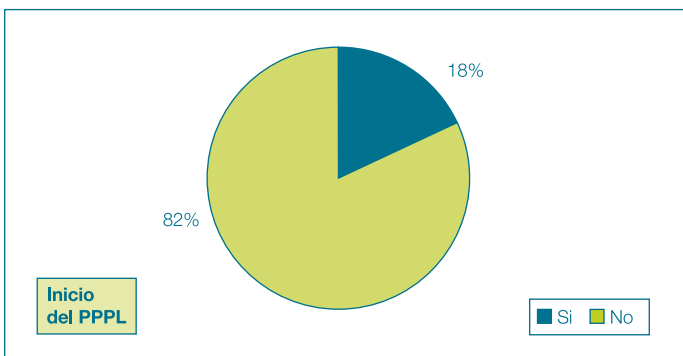
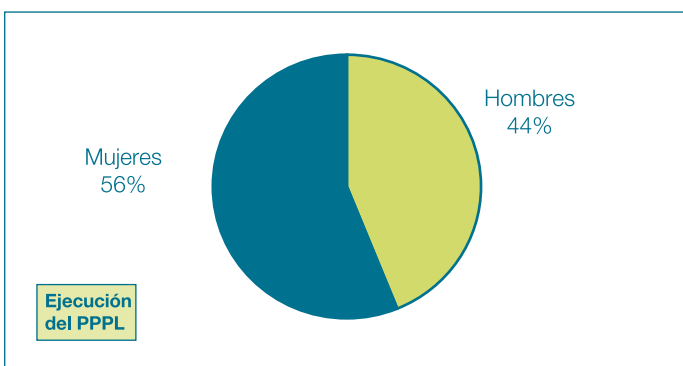


Gráfico 5: Participación de hombres y mujeres en consultas – Tumán



Se puede observar que el acceso equitativo a la información, sumado a la aplicación de mecanismos de participación inclusiva de ambos géneros, incrementa y asegura la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre los servicios contribuyendo así a dar una mayor legitimidad a los acuerdos tomados.

3.3 La negociación para la toma de decisiones: el tema de la tarifa

La consulta sobre el interés por un modelo nuevo de gestión de los servicios de agua y saneamiento, y la consiguiente participación en él, incluyó la información sobre la tarifa que la comunidad debería pagar y la aprobación de la misma.

La propuesta de tarifas fue producto de un cuidadoso proceso técnico, e incluyó discusiones previas entre el municipio y las y los líderes, y la realización de reuniones barriales. La experiencia del PPPL muestra que las respuestas y las preocupaciones de mujeres y hombres respecto al nivel de las tarifas a pagar son distintas. A través de los diagnósticos socio económicos se hizo evidente una tendencia en la disposición de las mujeres a pagar una mayor tarifa por servicios de buena calidad, en tanto que los varones no muestran la misma disposición, como se puede ver en el siguiente cuadro. Estas tendencias se reafirman en los diferentes resultados en torno a los temas y preocupaciones de hombres y mujeres frente a los servicios.

*“Desagregado el dato por género, muestra que las mujeres están dispuestas a un aumento de S/. 6,85, en cambio los hombres sólo S/. 5,68 (20% menos)”.*¹⁰

*“73.2% de las mujeres pagarían más por un servicio de calidad, mientras entre los hombres solamente 64.6% lo harían”.*¹¹

¹⁰ Informes socioeconómicos preparados por las firmas de asistencia técnica CADUCEO-CAEM y TBW INFRAMAN 2005 – 2006.

¹¹ Informes socioeconómicos preparados por las firmas de asistencia técnica CADUCEO-CAEM y TBW INFRAMAN 2005 – 2006.

Prioridades para hombres y mujeres sobre los servicios de agua y saneamiento

| Orden de prioridad | Hombres | Mujeres |
|--------------------|---|--|
| 1 | TARIFAS | TIEMPOS (de la mejora de calidad del servicio) |
| 2 | Calidad del agua | Calidad del agua |
| 3 | Desconfianza: privatización y finalización de obras | TARIFAS |

Fuente: Estudio cualitativo

En los grupos focales surgieron con frecuencia diferencias en los puntos de vista de ambos. Al preguntar a hombres y mujeres por las tres principales preocupaciones respecto a los servicios, las mujeres se refirieron, en primer lugar, a la necesidad de contar en el corto plazo con la mejora del servicio, mientras que para los hombres, el costo era la primera prioridad.

Sin duda la priorización de las preocupaciones tiene una vinculación directa con los roles que cada uno cumple en el hogar. Estos intereses y preocupaciones entran en proceso de negociación, en el momento de la consulta, donde es importante tomar una decisión que beneficie a toda la familia. De este modo, si la aceptación de incremento en las tarifas es respaldada por las mujeres para que el servicio mejore, los hombres, por su parte ponen a discusión las limitaciones de ingresos que tienen, de manera que se llegue a una tarifa justa que pueda ser incluida en el presupuesto familiar de la mayoría.

“Los hombres preguntaban el costo, si va a variar, si realmente se va a privatizar esto, esa era la preocupación.” (JVCSS mujer, Tabalosos)

“La propuesta más o menos era que uds. iba a tener agua a su casa, a domicilio, y las personas decían, si estamos dispuestos y las madres decían que incluso estaban dispuestas a pagar

un sol diario, no, y el varón que ve la economía ve que un sol diario son 30 soles mensuales.” (JVCSS hombre, Sechura)

De esta manera se fue llegando a un acuerdo social en tarifas y calidad del servicio que beneficia a las familias y que hombres y mujeres se han comprometido a respetar, en tanto se cuente con el servicio y se vayan percibiendo las mejoras en el tiempo. Se puede concluir, que las mujeres informadas valoran más el servicio de agua e inciden en los hombres para mejorar su disposición de pago y demandar servicios de agua y desagüe de calidad en las localidades de intervención.

3.4 Ciudadanos y ciudadanas por una gestión sostenible de los servicios de agua y saneamiento

Con la conformación de la Junta Vecinal Comunal de Supervisión de los Servicios (JVCSS) se abre un mecanismo permanente de participación ciudadana en la gestión de los servicios, para asumir el rol de supervisión de los mismos. Supervisar es la función por la cual se verifica que el servicio se brinda de la manera acordada entre Municipalidad y Operador Especializado.



La JVCSS está conformada por una asamblea de delegados y delegadas, representantes de los barrios o sectores de la localidad. La asamblea, a su vez, elige un consejo directivo encargado de operativizar las labores de la Junta. Para garantizar la participación equitativa de mujeres y hombres se establecieron dos criterios básicos:

Ordenanza Municipal de Tumán

“Cada barrio elegirá a sus representantes a la Junta Vecinal, los cuales deben ser un hombre y una mujer. Los representantes elegidos serán los miembros de la Junta Vecinal”¹²

- Mediante Ordenanza Municipal se estableció una cuota de inclusión del 50% de hombres y 50% de mujeres asegurando que se equiparen numéricamente en la conformación de la JVCSS.
- Todos los sectores o barrios de la ciudad fueron convocados a participar en la elección de representantes a la JVCSS.

Gráfico 6: Distribución de delegados JVCSS según género

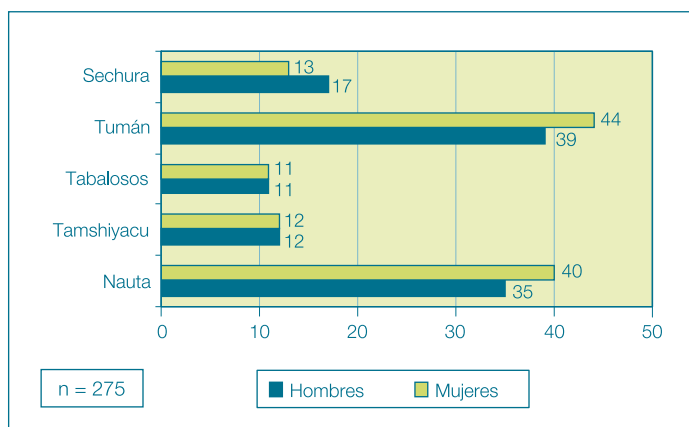
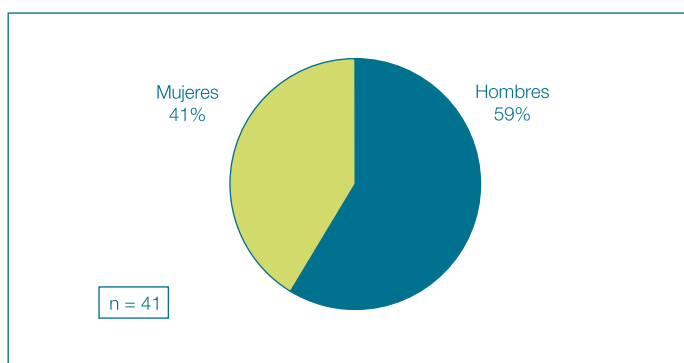


Gráfico 7: Distribución de miembros de Directiva del JVCSS



En la práctica no todas las localidades alcanzaron a cubrir la cuota establecida; sin embargo, en todas se contó con una importante participación de hombres y mujeres tanto en la Asamblea de Delegados como en el Consejo Directivo de la misma.

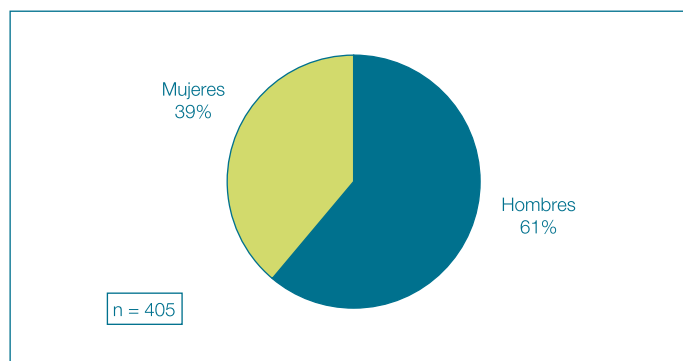
Una vez conformada la JVCSS, se establece como un espacio donde los ciudadanos y ciudadanas:

¹² Artículo 4, capítulo III. Ordenanzas de la Municipalidad de Tumán 2006, p.82.

- Supervisan que la calidad del servicio de agua y saneamiento esté de acuerdo a las obligaciones contractuales asumidas por el Operador Especializado.
- En casos especiales canalizan los reclamos de las usuarias y usuarios de los servicios de agua y saneamiento, y realizan las verificaciones que sean pertinentes.
- Promueven el cumplimiento de los deberes de los usuarios y usuarias de los servicios como son el deber de buen uso del agua y desagüe, y el deber de pagar por los servicios.
- Velan por el cumplimiento de los principios que rigen los servicios públicos: igualdad, obligatoriedad, continuidad y regularidad.

Para llevar adelante estas funciones, los miembros de la JVCSS deben fortalecer sus capacidades para participar en espacios de decisión. Los talleres de capacitación dirigidos a hombres y mujeres han sido el mecanismo implementado; en ellos se han tratado los roles y funciones de la JVCSS, la calidad de

Gráfico 8: Asistencia de hombres y mujeres a capacitaciones de las JVCSS



los servicios de agua y saneamiento, los deberes y derechos de las y los usuarios de los servicios. Ambos, hombres y mujeres, han iniciado así su función de supervisores de los servicios, defensores de los derechos y educadores respecto al buen uso de los recursos y al pleno ejercicio de la ciudadanía.

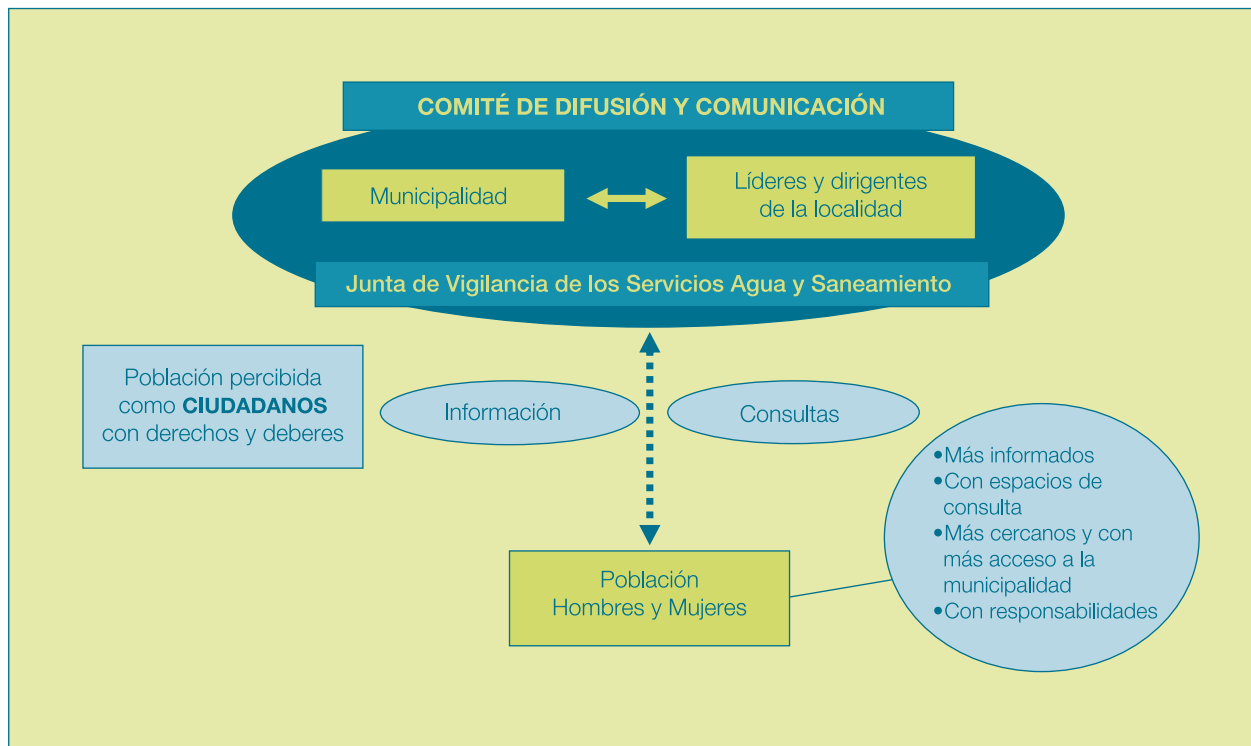
4. Construyendo ciudadanía: gobierno local, ciudadanos y ciudadanas

Todos los mecanismos de participación, consulta y gestión abiertos han significado un impulso para el cambio en la relación del municipio con los ciudadanos y ciudadanas, acercando a las autoridades a la comunidad. La información cualitativa demuestra que la población se sintió incluida en el proceso mediante una mayor información y la creación de espacios de consulta y comunicación; lo que los condujo a asumir responsabilidades dentro del proyecto, como el compromiso de pago de los servicios, que en muchas localidades no había sido posible aplicar a través de la gestión municipal.

Los cambios percibidos por los participantes en el estudio cualitativo se pueden resumir en:

- La apertura de mecanismos para la información y la participación ciudadana – el Comité de Difusión y Comunicación, la Consulta Ciudadana y la Junta de Supervisión de los Servicios de Agua y Saneamiento.
- La percepción de los ciudadanos y ciudadanas respecto a su relación con el gobierno local, que ha pasado de un rol de beneficiarios, al rol de ciudadanos con derechos y deberes; es decir corresponsables del desarrollo local.

Gráfico 9: Cambios durante el PPPL



Fuente: Estudio cualitativo

El proyecto efectivamente mejoró las relaciones entre Estado y población, contribuyendo a la construcción de una nueva idea e imagen de ciudadano y ciudadana, con derecho a ser informados e incorporarse en los procesos de desarrollo, y a la vez concientes de tener deberes y responsabilidades que deben asumir. Las y los pobladores dejan de ser “beneficiarios” del trabajo de sus autoridades, y pasan a ser “ciudadanos y ciudadanas”, es decir agentes activos del cambio individual y comunal.

Los cambios para ser perdurables deben darse a nivel no sólo de las estructuras si no también deben ser procesos concientes a nivel de las personas. En el análisis de los beneficios adicionales a los del acceso al recurso encontramos que hombres y mujeres valoran el aprendizaje y la oportunidad de ser útiles a la comunidad; y las mujeres valoran adicionalmente el acceso a la información, a espacios para dar opinión y el respeto a la expresión libre de las ideas en un clima de relaciones horizontales y democráticas.



5. Lecciones aprendidas

- **La aplicación del enfoque de género fortalece la expresión de la demanda ciudadana por el acceso a servicios de calidad y la disposición al pago de una tarifa justa.** La incorporación del enfoque de género como enfoque transversal en el PPPL ha sido eficiente porque ha promovido y facilitado los procesos de cambio social que incidieron en la identificación y fortalecimiento de una demanda ciudadana más calificada y sostenida por el acceso a servicios de calidad y por la responsabilidad en el pago de una tarifa justa.
- **Una propuesta metodológica participativa, como la que ha desarrollado el proyecto, establece una fuerte vinculación con estilos altamente valorados por mujeres y hombres.** La valoración de lo colectivo y de la cooperación como formas de relación. Ambos deben ser rescatados en la forma de organizar los servicios de agua y saneamiento en las pequeñas ciudades.
- **La relación entre las mujeres y el agua es una oportunidad para propiciar su reconocimiento en el espacio público.** La relación intensa que existe entre las mujeres y el agua dedicada al uso doméstico, favorece el reconocimiento social de una acumulación de experiencias y saberes, así como de la capacidad de aporte y derecho a participar en el espacio público de gestión de este recurso. Los diversos mecanismos utilizados durante el desarrollo del proyecto, que han hecho visibles desde el derecho a la información hasta el derecho a la participación en la gestión de los servicios, han permitido que se reconozca que la vinculación mujer – agua en el espacio doméstico no se limita a este ámbito, sino que debe estar representada legítimamente en el espacio de decisión política, es decir en el ámbito público.
- **Mujeres y hombres deciden juntos sobre la tarifa, aportando sus puntos de vista diferentes.** La preocupación principal de las mujeres respecto a los servicios suele estar relacionada con la mejora de la calidad de los mismos, estando dispuestas a pagar un precio justo por un servicio de calidad. Los hombres, en cambio, suelen priorizar su preocupación por el incremento de las tarifas, sin establecer la relación entre costo y calidad del servicio. Sin embargo, a partir de estos dos puntos de vista se inicia una negociación que termina sustentándose en la relación calidad-costos, y que determina una tarifa justa.
- **Mujeres y hombres capacitados en el tema de agua y saneamiento generan también capacidades locales instaladas para la gestión de recursos.** La continua capacitación de hombres y mujeres durante el proceso que sigue el proyecto, favorece la generación de nuevas capacidades que se requieren en la gestión del servicio, incorporando de este modo la experiencia en vigilancia y supervisión ciudadana.
- **Los mecanismos inclusivos dirigidos a hombres y mujeres en el desarrollo de las localidades contribuyen al ejercicio de un buen gobierno.** El acceso a mayor información dirigida a ambos géneros propicia ciudadanos y ciudadanas mejor informados y amplía el acceso a mecanismos de toma de decisiones y la capacidad de gestión de los servicios de agua y saneamiento, mecanismos que son parte de la gestión del desarrollo. Estas capacidades adquiridas llevan a establecer vínculos más estrechos entre el gobierno local y las mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía, acercándose de este modo a la práctica de un buen gobierno.



Bibliografía

- Batthyány, Karina. 2004. Cuidado infantil y trabajo: ¿Un desafío exclusivamente femenino?; una mirada desde el género y la ciudadanía social. Montevideo: CINTEFOR.
- Castillo, Oscar. 2004. “Agua, saneamiento y descentralización – Algunos temas pendientes en el sector”. En Boletín Agua N 18. Lima, octubre de 2004.
- COSUDE. 2005. Género y Agua: Integración de la equidad de género en las intervenciones de agua, género y saneamiento. Berna.
- COSUDE. 2003. Contribuir a la buena gobernabilidad: estrategia de COSUDE en el Perú. Lima, Perú.
- García Mariela, Alianza de Género y Agua. 2000. Colocando el enfoque de género en todos los niveles y en todos los sectores relacionados con el manejo del recurso hídrico. Ponencia presentada en la Conferencia de Agua y Saneamiento en Poblaciones Pequeñas y Medianas en el Marco de la Visión Mundial. Cali, Colombia.
- Gross B, C. van Wijk, y N. Murkherjee, 2001. Linking sustainability with demand, gender and poverty: A study in community managed water supply projects in 15 countries. Disponible en: http://www.wsp.org/publications/global_plareport.pdf
- Informes socioeconómico preparados por las firmas de asistencia técnica CADUCEO–CAEM y TBW INFRAMAN 2005 – 2006.
- Marshall, T.H. 1992. “Ciudadanía y clase social”, en T.H. Marshall y Tom Bottomore. “Ciudadanía y clase Social. Madrid: Alianza.
- Niño de Guzmán J. y M. Zevallos. 2002. “Construyendo la equidad de género. Metodología e instrumentos para su inclusión en proyectos de agua y saneamiento”. En proyectos de agua y saneamiento. Programa de Agua y Saneamiento, América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- WSP–LAC con el apoyo del fondo para contratación de consultores (CTF) de Dinamarca. 2007. “La Inclusión del enfoque de equidad de género en el sector de agua y saneamiento en Honduras” (un diagnóstico y propuesta). Tegucigalpa, Honduras.
- WSP–LAC/COSUDE/ASDI. 2002. Género, en el sector agua y saneamiento de la región andina. Hallazgos, recomendaciones y propuesta estratégica. Lima, Perú.





**Programa de Agua y Saneamiento
Región América Latina y el Caribe**

Oficina Banco Mundial, Lima.
Alvarez Calderón N° 185,
San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfono: (511) 615-0685

Fax: (511) 615-0689

E-mail: wsplac@worldbank.org

Sitio Web: <http://www.wsp.org>