

# Género en las políticas de agua en México

## Propuestas

### Introducción

El presente documento resume los aspectos más relevantes de La Agenda Azul de las Mujeres<sup>1</sup>.

Su propósito es promover la equidad de género como condición fundamental de la gestión integral y democrática del agua. Se dirige a las y los responsables de diseñar y ejecutar las políticas relacionadas con este recurso para que se comprometan a incorporar el enfoque de equidad de género en sus programas de trabajo, a fin de cumplir los compromisos nacionales e internacionales que México ha suscrito sobre derechos de las mujeres y desarrollo sustentable.

El documento presenta un breve marco analítico sobre la equidad de género en la gestión del agua y recoge los principales problemas y las propuestas formuladas por mujeres y hombres en una serie de talleres que se llevaron a cabo en diferentes regiones y estados del país.

La Agenda Azul de las Mujeres fue presentada públicamente por la Red de Género y Medio Ambiente<sup>2</sup> en el cuarto Foro Mundial del Agua y en los foros organizados por la sociedad civil en la ciudad de México en marzo de 2006.

## Los compromisos del gobierno mexicano con la equidad de género

**E**l Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>3</sup> señala en su Observación General No. 15 que las personas deben tener un abasto de agua suficiente, seguro y aceptable para uso personal, doméstico y productivo, así como acceso económico y físicamente viable a ese recurso<sup>4</sup>. No obstante que todas las personas tienen derecho al agua, las desigualdades de género dificultan que las mujeres ejerzan plenamente este derecho.

El gobierno de México se ha comprometido con el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, el desarrollo sustentable, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres mediante la firma de diversos convenios como son la Agenda 21, la Plataforma de Acción de Beijing, la Declaración de Johannesburgo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En estos instrumentos: a) se reconocen las aportaciones de las mujeres al manejo y conservación del agua y los recursos naturales asociados; b) se considera su papel como proveedoras y usuarias del líquido en el ámbito doméstico y en actividades reproductivas; c) se enfatiza la participación de las mujeres en la gestión de servicios y de las mujeres rurales e indígenas en el riego y la producción de alimentos, el manejo de humedales y el saneamiento. En estos documentos se concluye que la erradicación de la pobreza y la equidad de género son componentes clave del desarrollo sustentable y que resulta indispensable que las mujeres se involucren de forma efectiva en los procesos de toma de decisión en todos los niveles.


A escala nacional, el marco jurídico también obliga a las instituciones públicas a promover la equidad de género en el acceso a los recursos naturales y en la toma de decisiones sobre medio ambiente<sup>5</sup>.

## La desigualdad en el acceso a los recursos hídricos en México. Agua para consumo doméstico y saneamiento

**A**proximadamente 12 millones de personas carecen de agua potable y 23 millones no cuentan con alcantarillado; en el medio rural este déficit es mayor, pues sólo 70% de la población dispone de agua potable y 37.9% de alcantarillado<sup>6</sup>. En varias ciudades del país se vive en alerta por falta de agua: según la Secretaría de Desarrollo Social, en 69 de 121 grandes ciudades la disponibilidad es muy baja<sup>7</sup>. Esta carencia tiene mayores repercusiones en la economía de los hogares pobres o vulnerables. Según datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), los hogares a cargo de mujeres gastan hasta 14.17% de sus ingresos en agua, mientras que en los hogares encabezados por hombres esta erogación no supera 12.31%<sup>8</sup>.

Las diferencias en el acceso y aprovechamiento del agua no solamente tienen que ver con la disponibilidad natural del recurso. Si bien la distribución espacial del agua en el país es muy irregular por causas climáticas y geográficas, las desigualdades en la distribución del líquido también se relacionan con la capacidad de gestión y con la situación económica de la población; de tal manera, quienes tienen menos capacidades y poder de decisión gozan de menores posibilidades para acceder a los recursos del desarrollo, incluida el agua<sup>9</sup>.

De acuerdo con los resultados recabados por la Agenda Azul de las Mujeres, el acceso al agua para consumo doméstico es el principal problema y, por ende, la demanda prioritaria de las mujeres tanto del campo como de la ciudad. En las comunidades rurales muchas mujeres, niños y niñas dedican numerosas horas a acarrear agua para consumo doméstico. Por su parte, las mujeres de zonas urbanas marginales señalan que reciben el servicio por tandeo (abasto de agua irregular e intermitente), por lo cual se ven obligadas a comprar agua en pipas, lo que encarece el servicio y merma su tiempo, sus ingresos y los de su familia. A ello se suma el acceso mediante infraestructura precaria o en mal estado, la deficiente calidad



del agua y la proliferación de enfermedades por consumo de agua de mala calidad.

Detrás de las cifras de cobertura hay una realidad sobre la que es preciso llamar la atención y que demanda políticas y programas que se traduzcan en un cumplimiento cabal de las metas. Las propuestas son las siguientes:

### **Agua potable y alcantarillado**

- Dar prioridad a la inversión pública en infraestructura para atender regiones donde la población carece de agua potable para consumo humano y doméstico, sobre todo en comunidades donde mujeres y niñas destinan varias horas del día a proveer de agua a sus hogares.
- Incorporar al mismo número de mujeres y hombres en los comités locales de agua potable, de tal manera que las necesidades e intereses de las mujeres estén representados y se favorezcan mecanismos más equilibrados en la toma de decisiones y el acceso a los recursos.
- Reformular el concepto de “cobertura de agua potable” para que éste incluya explícitamente los criterios de calidad, cantidad, regularidad y accesibilidad, como señala la observación No. 15 del PIDESC.
- Promover el uso de tecnologías ambientales para la construcción y mantenimiento de infraestructura a fin de favorecer la sustentabilidad en el uso del agua, desde las fuentes de aprovisionamiento hasta el tratamiento de aguas residuales. Se propone respetar y adoptar prácticas comunitarias y de poblaciones indígenas que favorezcan el reciclamiento, el ahorro, la captación, el almacenamiento y la conservación del agua.

### **El acceso de las mujeres al agua para la producción en zonas rurales**

La agricultura es la principal consumidora de agua en México: 76% del líquido se destina a esta actividad. La infraestructura de riego abastece 6.3 millones de hectáreas y 55% de la producción agrícola nacional proviene de las parcelas de riego.

Sin embargo, el acceso a la infraestructura de riego revela importantes asimetrías tanto regionales como por sectores económicos y entre hombres y mujeres, las cuales representan un porcentaje mínimo de los usuarios de riego.

El acceso de las mujeres al agua para uso agrícola y otras actividades productivas se encuentra estrechamente ligado con su situación respecto a la tenencia y la propiedad de la tierra. En términos generales, en México las mujeres tienen menos acceso a la tierra que los hombres debido a razones históricas, culturales y jurídicas. A finales del año 2000, una de cada cinco ejidatarios o comuneros era mujer. La misma situación se observaba entre las propietarias(os) privadas(os)<sup>10</sup>. Las mujeres que no tienen el título de propiedad quedan automáticamente excluidas tanto del acceso a infraestructura, créditos y representación social de la producción agrícola, como de los mecanismos de mercado de la tierra y el agua.

La creciente migración ha acelerado la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo rural y al desarrollo de proyectos agropecuarios, lo cual las ha convertido en un factor imprescindible en la producción de alimentos y la seguridad alimentaria.

Las mujeres hacen las siguientes propuestas para el adecuado desempeño de actividades agrícolas, pesqueras, pecuarias, turísticas y otras que involucran el uso del agua:

### **Agua para la agricultura y la producción de alimentos**

- Reconocer a las productoras de zonas rurales como usuarias del agua, independientemente de su condición jurídica con respecto a la propiedad de la tierra. Para ello se propone que las autoridades agrarias establezcan mecanismos para que las asambleas ejidales o autoridades comunitarias certifiquen que las mujeres han quedado a cargo de la parcela en los casos de migración o ausencia del titular.
- Replantear los programas gubernamentales de apoyo a proyectos productivos de mujeres en zonas rurales, de tal manera que las usuarias tengan acceso a tecnologías e infraestructura de riego y de captación, así como concesiones de los cuerpos de agua para la producción agrícola, pecuaria y pesquera.

## Agua, género y medio ambiente

La contaminación del agua en México representa un serio problema: 25% del agua superficial es de mala calidad; 60% tiene un nivel medianamente aceptable y sólo 10% es de buena calidad. Apenas 23% de las aguas residuales colectadas reciben algún tipo de tratamiento y únicamente en 7% de las concesiones de uso y descarga se verifica el cumplimiento de los límites máximos permisibles de contaminantes. En 2004 los servicios de salud del país atendieron a casi 4 millones de personas que sufrieron infecciones gastrointestinales asociadas al consumo de agua<sup>11</sup>. La inadecuada calidad del agua para consumo humano y doméstico tiene repercusiones específicas para las mujeres. Son ellas quienes generalmente se hacen cargo de la provisión y desinfección del líquido o quienes cuidan a los miembros de la familia que enferman por la ingestión de agua de mala calidad.

La deforestación, la drástica modificación del ciclo del agua y la sobreexplotación de los mantos acuíferos afectan severamente la salud de los ecosistemas, lo que impacta directamente la calidad de vida e incluso la seguridad de las poblaciones. El futuro no es alentador si se toma en cuenta que México es el quinto país del mundo que más superficie deforesta cada año: 631 mil hectáreas<sup>12</sup>. Los manglares, pese a su importancia para la prevención de inundaciones y desastres, desaparecen a un ritmo de 10 mil hectáreas anuales.

Los sesgos de género en la información ambiental impiden valorar el papel de las mujeres en los cambios ambientales y, en términos generales, hay un bajo reconocimiento a la participación femenina en la reforestación, conservación de microcuencas y recuperación de suelos, humedales y cuerpos de agua. Su presencia en los programas gubernamentales es ínfima. Asimismo, se han estudiado poco las actitudes e impactos diferenciados de mujeres y hombres frente a los desastres naturales, cuya frecuencia e intensidad se ha incrementado en años recientes.

La preocupación central expresada en La Agenda Azul de las Mujeres gira en torno al incumplimiento de la ley y a la poca importancia que se otorga al cuidado del agua en las políticas públicas. Por ello, la propuesta central en este apartado es:

## La creación de la Procuraduría de Protección del Agua

Se propone que la Procuraduría de Protección del Agua sea una instancia autónoma, ciudadana, con recursos financieros y humanos suficientes y bajo supervisión social. Esta instancia otorgaría al agua la importancia que merece y daría credibilidad a las instituciones con el fin de terminar con el mal manejo y el uso político de este recurso. La Procuraduría de Protección del Agua sería una institución con facultades suficientes para promover y vigilar el cumplimiento de las leyes y, en su caso, para sancionar a los transgresores(as). Asimismo coadyuvaría al cumplimiento de convenios internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía.

## La política hídrica en México y la participación femenina en las instancias de decisión

Los programas de descentralización de la administración del agua impulsados en años recientes no han venido acompañados de la generación de capacidades institucionales, tanto financieras como técnicas y humanas. Se ha favorecido la intervención del capital privado mediante contratos de servicios, concesiones y otros mecanismos con resultados poco satisfactorios. Algunos estudios indican que las privatizaciones no han mejorado el servicio ni le han dado a la población un mayor control de las políticas sobre recursos hídricos; en cambio, han propiciado un incremento desmedido de las tarifas. Por otro lado, el marco jurídico actual ha dado lugar a un debate sobre si el mercado y los derechos de propiedad garantizarán un adecuado aprovechamiento del agua.

Las recientes reformas institucionales en este sector no han impulsado esquemas que garanticen la democratización de la gestión del agua, lo que dificulta crear mecanismos de participación social y transparencia.

La Agenda Azul de las Mujeres destaca que las mujeres tienen una baja o nula participación en

las instancias de toma de decisión de todos los niveles. Esto repercute en un escaso conocimiento de las leyes e instituciones relacionadas con las políticas sobre recursos hídricos, y la invisibilidad y dispersión de sus demandas. Con ello, las políticas

públicas y programas gubernamentales tienen una visión fragmentada, son ineficientes y carecen de un sentido de equidad y justicia social. Se propone lo siguiente:

### **Participación de las mujeres en todos los ámbitos de decisión**


- Incluir a las mujeres en el diseño de políticas sobre recursos hídricos en todas las instancias de planeación, ejecución y evaluación, desde las comunitarias hasta los planes de desarrollo nacional, estatal y municipal, incluidas las políticas sectoriales y la asignación presupuestal.
- Aplicar acciones positivas (cuotas, criterios de contratación, promoción y ascenso laboral, etc.) para que las mujeres tengan una mayor participación en las estructuras administrativas, legislativas y en los órganos de representación sectorial y ciudadana como los consejos de cuenca y los distritos de riego.
- Revisar la intervención femenina en los organismos operadores del agua y en los comités comunitarios del agua durante la realización de obras.
- Crear instancias de contraloría social y ciudadana que permitan la fiscalización y la rendición de cuentas de los organismos operadores y de las instituciones públicas relacionadas con el agua<sup>13</sup>, en los cuales debe incluirse a las mujeres.
- Crear y difundir mecanismos para que la población —especialmente las mujeres— tenga acceso a la información sobre la calidad del agua, el abasto y las tarifas, con el fin de favorecer la participación y la corresponsabilidad social.

### **ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA DE GÉNERO EN LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA**

Con el fin de dar cabal cumplimiento a los compromisos internacionales signados por el gobierno mexicano y a la declaración política firma-

da por el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales<sup>14</sup>, es necesario que la Comisión Nacional del Agua, institución rectora de las políticas sobre recursos hídricos, adopte una serie de medidas que garanticen una gestión integral del agua con una perspectiva de equidad de género. Para ello se proponen las siguientes acciones:

- **La firma de una declaratoria de compromiso político** por parte del director general de la Comisión Nacional del Agua, de tal manera que quede de manifiesto la voluntad institucional de promover la equidad de género en todos los programas y acciones de esta institución y de las demás dependencias relacionadas con el acceso, la distribución y el uso del agua.
- **Crear una gerencia de género** responsable de diseñar, promover y vigilar la aplicación de medidas que favorezcan la equidad de género en todas las gerencias centrales, regionales y locales de la Conagua.
- **Formular un plan de acción y asignar presupuesto** a una política de recursos hídricos con perspectiva de género que incluirá las siguientes acciones:
  - Recopilar y sistematizar datos desagregados por sexo y elaborar indicadores sobre usuarios(as), sectores, salubridad, agricultura y medio ambiente, con indicadores de seguimiento de metas y objetivos.

- 
- Desarrollar un programa de capacitación y sensibilización de funcionarios(as) del sector para fortalecer los enlaces de género que son las personas responsables de promover las acciones de equidad en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua, estableciendo claramente sus normas de funcionamiento y atribuciones.
  - Modificar los instrumentos de planeación, ejecución y evaluación de todas las áreas, programas y reglas de operación de la Conagua para que incorporen criterios de equidad de género.
  - Incorporar una estrategia para mejorar las condiciones de las trabajadoras de la Conagua a fin de garantizar la igualdad de oportunidades laborales.
  - Diseñar estrategias para el empoderamiento de las mujeres y para el suministro equitativo de los servicios de agua potable.
  - Reconocer la participación de las mujeres en la producción de alimentos.
  - Documentar, sistematizar y preservar los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de manejo del agua de las mujeres campesinas e indígenas.

La Agenda Azul de las Mujeres y las propuestas que aquí se presentan son parte de un proceso que apenas se ha iniciado y que amerita ser ampliado y profundizado. Muestran también el compromiso que la sociedad civil ha adquirido en la construcción de una sociedad justa y sustentable en la cual las mujeres serán sujetas de pleno derecho. Corresponde a las instituciones gubernamentales, legislativas y de procuración de justicia hacer su parte.

Red de Género y Medio Ambiente.

Octubre de 2006.

Mes del Octubre Azul.



Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros.



- <sup>1</sup> La Agenda Azul de las Mujeres es resultado de un proceso promovido por la Red de Género y Medio Ambiente, como parte del IV Foro Mundial del Agua y del Foro Internacional en Defensa del Agua, realizados en México en marzo del 2006. Fue publicada por la Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).
- Puede consultarse en [www.comda.org.mx](http://www.comda.org.mx).
- <sup>2</sup> La Red de Género y Medio Ambiente es un organismo de la sociedad civil que desde hace más de una década ha promovido exitosamente la incorporación del enfoque de género en las políticas ambientales.
- <sup>3</sup> El PIDESC entró en vigor en México en 1981.
- <sup>4</sup> Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en torno a los artículos 11 y 12 del PIDESC, noviembre de 2002.
- <sup>5</sup> Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafos primero y cuarto, y artículos 1, 5, 6, 12 y 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- <sup>6</sup> Carabias, Julia y Rosalva Landa, Agua, medio ambiente y sociedad. Hacia la gestión integral de los recursos hídricos en México. México, DF, 2005.
- <sup>7</sup> Concha Malo, Miguel (coord). Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Centro Universitario AC, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, AC e Indesol. México, 2003.
- <sup>8</sup> ENIGH 2004. Citada por Hortensia Medina, subdirectora de Investigación y Diseño Conceptual de Estadística Ambiental de la Dirección de Estadísticas de Recursos Naturales y Medio Ambiente del INEGI.
- <sup>9</sup> Las desigualdades regionales en el acceso al agua no están relacionadas con su disponibilidad. Por ejemplo, en las regiones del norte, donde la disponibilidad natural llega a ser menor a 2 mil metros cúbicos por habitante al año, se observan las cifras más altas de cobertura de servicios. Mientras, en el sur-sureste del país la disponibilidad natural alcanza 14 mil metros cúbicos por habitante al año y una alta proporción de la población carece de servicios.
- <sup>10</sup> En términos absolutos, en 2000 se registraron 500 mil ejidatarias, 84 mil comuneras y 318 mil propietarias privadas durante el proceso de regularización de núcleos agrarios. Robles, Héctor, et al, 2000. ¡...Y ando yo también en el campo! Presencia de la mujer en el agro mexicano. Procuraduría Agraria. México.
- <sup>11</sup> Informe de la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) citado por Rodríguez, Ruth. "Peligra salud de 17 millones por tomar agua no clorada" El Universal online, 16 de agosto de 2006. [www.2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=128397&tabla=NACION](http://www.2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=128397&tabla=NACION).
- <sup>12</sup> Datos de la FAO citados en Semarnat, PNUD, 2005. Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de Estadísticas Ambientales. México.
- <sup>13</sup> La intervención de la sociedad mediante la figura de la contraloría social ha sido muy exitosa en Brasil, donde incluso se han formulado presupuestos participativos. Esta experiencia se documenta en el libro Reclaiming public water. Achievements, struggles and visions around the World, publicado por el Corporate Europe Observatory y el Transnational Institute, [www.tni.org/books/publicwater.pdf](http://www.tni.org/books/publicwater.pdf).
- <sup>14</sup> Documento mimeografiado, firmado por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Alberto Cárdenas Jiménez, México, DF, 8 de marzo de 2004.



Agradecemos la colaboración de la Subdirección de Equidad de Género y Medio Ambiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD) y del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), instituciones que colaboraron en la realización del proceso que hoy hace posible esta publicación.