



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“La transversalización de la perspectiva de género en la cooperación internacional ambiental: análisis del Programa OPAS 1816 sobre agua y saneamiento en Chiapas, 2008-2014.”

TESIS

que presenta

Maritza Saraí Rodríguez Flores

Que para obtener el título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

Director de tesis

Dr. Andrés Ávila Akerberg



Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi mamá y mi papá. Por todo su amor, cuidados y enseñanzas. Gracias por impulsarme en mi desarrollo personal y profesional, gran parte de lo que soy es gracias a ustedes. Les quiero y admiro.

A mi familia. Por recordarme lo especial que es pertenecer a una familia xochimilca.

A mis amigas y amigos: Asenet, Azucena, Balfre, Gaby Ramírez Rojas, Gaby Poliedro, Isra, Montse, Miguel y Kristel. Gracias por estar ahí en las buenas y las malas, celebro haber coincidido en este mundo y deseo seguir construyendo con ustedes.

A Vicky, por animarme a terminar esta tesis, tu impulso fue parte importante para cerrar este ciclo. Gracias por la vida compartida.

A Mujer y Medio Ambiente A.C. que representa un parteaguas en mi vida, efectivamente, cuando el género “te chupa” ya nada vuelve a ser igual. Gracias por acercarme al feminismo, por abrirme la puerta al trabajo comunitario con mujeres, por impulsar el desarrollo de mis habilidades, por las enseñanzas. Les admiro a todas de múltiples formas. Agradezco especialmente a Hilda Salazar por ser una maestra invaluable y por la confianza puesta en mí. Asimismo, gracias por las facilidades para la documentación de esta tesis.

A Julieta Valdez e Itzá Castañeda por su colaboración en las entrevistas para este trabajo.

A mis sinodales (Ana Cristina Petersen, Alma Rosa Amador, Alethia Fernández y Mónica Velasco) por la retroalimentación para mejorar la calidad de este trabajo, y **a mi asesor Andrés Ávila** por su voto de confianza, sus comentarios y sus horas de lectura en esta tesis que terminó siendo más extensa de lo esperado.

Índice

	Pág.
Acrónimos	iii
Introducción	vi
1. La articulación entre género, medio ambiente y desarrollo	1
1.1. El género como categoría analítica	1
1.1.1. El género como construcción sociocultural	5
1.1.2. La perspectiva de género como categoría de análisis	13
1.1.3. La transversalización de la perspectiva de género	13
1.1.4. Obstáculos en el uso y la transversalización de la perspectiva de género	17
1.2. El debate de género en el desarrollo	18
1.2.1. Acercamiento al concepto de desarrollo	19
1.2.2. Enfoque de bienestar	22
1.2.3. Enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED)	24
1.2.4. Enfoque de Género en el Desarrollo (GED)	29
1.3. La articulación entre género y medio ambiente	33
1.3.1. Corrientes feministas relacionadas con el medio ambiente	35
1.3.2. El medio ambiente en las corrientes de género y desarrollo	41
1.3.3. Relaciones de género, medio ambiente y agua	46
2. Cooperación Internacional, género y medio ambiente	52
2.1. Cooperación Internacional Ambiental	52
2.1.1. Cooperación Internacional para el Desarrollo	53
2.1.2. La Cooperación Internacional Ambiental	62
2.1.3. El género como eje transversal de la Cooperación Internacional Ambiental	74
2.2. Cooperación, género y medio ambiente en el sistema internacional	77
2.2.1. El medio ambiente en las convenciones sobre género	79

2.2.2. El género en las conferencias y observaciones sobre medio ambiente	85
2.2.3. Articulación entre género y medio ambiente en el sistema de Naciones Unidas	92
3. Caracterización del estado de Chiapas en los temas del Programa OPAS 1816 sobre agua y saneamiento	100
3.1. Caracterización del estado de Chiapas	101
3.1.1. Características socioeconómicas y de género a nivel estatal	102
3.1.2. Género y agua en Chiapas y en los municipios seleccionados	113
3.2. La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas ambientales e hídricas en Chiapas	122
3.2.1. Marco jurídico e institucional	123
3.2.2. Marco programático y políticas públicas	128
3.2.3. Gobernanza local del agua	139
4. Resultados del Programa OPAS 1816 sobre agua y saneamiento desde una perspectiva de género	143
4.1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chiapas	143
4.1.1. Generalidades del Programa OPAS 1816	148
4.2. Resultados del Programa OPAS 1816 desde una perspectiva de género	159
4.2.1. Bases jurídicas, políticas e institucionales de género para garantizar la implementación del Programa OPAS 1816	161
4.2.2. La perspectiva de género en el ciclo del proyecto	171
4.2.3. Resultados del Programa OPAS 1816 a nivel institucional	188
4.2.4. Sostenibilidad del proceso	201
Conclusiones	205
Fuentes de consulta	220
Índice de cuadros, gráficas y tablas	236

Acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AWID	Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
CIMA	Cooperación Internacional para el Medio Ambiente o Cooperación Internacional Ambiental
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DHA	Derecho humano al agua
ENDIREH	Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODM	Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio
GED	Género en el Desarrollo

GMAD	Género, Medio Ambiente y Desarrollo
GWA	Alianza de Género y Agua
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEA	Instituto Estatal del Agua
IEM	Instituto Estatal de las Mujeres
IMCAS	Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
MED	Mujeres en el Desarrollo
MMAD	Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONU-Hábitat	Organización de las Naciones Unidas Hábitat
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCAyS	Programa Conjunto de Agua y Saneamiento
PEG	Perspectiva de género
PESA	Programa de Seguridad Alimentaria
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres

SDFS	Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas
SEDEM	Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres
SEMAHN	Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
UICN	Unión internacional para la Naturaleza
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Introducción

Los temas predominantes en la cooperación internacional han sido una continuidad de las áreas tradicionalmente prioritarias en las relaciones internacionales. Es así que las esferas económica, política y de seguridad han tenido una atención preponderante frente a temas de la agenda del desarrollo como son la salud, la cultura, el medio ambiente, la equidad de género, entre otros, los cuales a su vez han sido insuficientemente desarrollados a nivel académico y teórico.

El medio ambiente y el género son temas que forman parte de la agenda del desarrollo, que a partir de la década de los setenta cobraron fuerza e interés en la comunidad internacional a través de conferencias y convenios, su articulación cada vez ha sido más clara y actualmente representan ejes transversales de la cooperación internacional.

Partiendo del supuesto de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es un proceso que involucra un nivel internacional, uno nacional/estatal para concretarse al final a nivel local, la presente tesis busca abordar cómo la perspectiva de género participa o está presente en esos niveles del proceso de cooperación, con énfasis en el nivel intermedio (estatal) por ser el puente de articulación que permite aterrizar la implementación y garantizar la continuidad de los proyectos.

Para analizar la interrelación entre estos niveles se tomará como estudio de caso un programa de cooperación que articuló los temas de género, medio ambiente y agua, y que planteaba como ejes transversales el enfoque de género y etnia, denominado “Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del de Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” -conocido como OPAS 1816, o PCAyS por sus siglas-, implementado en Chiapas entre 2008 y 2012.¹

¹ A lo largo de este documento se usará de manera indistinta PCAyS, OPAS 1816, OPAS, y el Programa para hacer referencia al mismo programa de cooperación. Se emplea el Programa con mayúscula porque hace referencia al nombre propio y no al sustantivo.

La presente tesis plantea como hipótesis de trabajo que la ausencia de la incorporación de la perspectiva de género en las leyes, instituciones, programas y actores encargados de las políticas públicas ambientales e hídricas a nivel estatal limitó los resultados del Programa.

Algunas hipótesis secundarias o complementarias son que a) a pesar de que Chiapas contaba con un marco jurídico e institucional sobre cooperación internacional y sobre género, la transversalización del enfoque de género se vio limitada por características estructurales como las desigualdades sociales, étnicas y genéricas; y b) las acciones derivadas de la cooperación internacional son insuficientes y no tendrán plena efectividad sino se complementan con políticas públicas, instituciones y personal capacitado con enfoque de género a nivel estatal que les de sustento y seguimiento.

El objetivo principal del trabajo consiste en analizar los elementos a nivel estatal que limitan o favorecen la transversalización y la implementación de la perspectiva de género en un programa de Cooperación Internacional Ambiental. Como objetivos secundarios se persigue: a) explicar cómo se articulan las relaciones de género con el medio ambiente en el debate teórico y en el sistema internacional; b) analizar la importancia del género y el medio ambiente como ejes trasversales en la Cooperación Internacional para el Desarrollo; y c) estudiar la relevancia de la transversalización de la perspectiva género para lograr una mayor eficiencia en la cooperación internacional a partir del análisis de las acciones, resultados y logros del proyecto OPAS 1816.

Para demostrar la hipótesis y alcanzar los objetivos, el presente documento se divide en cuatro apartados principales. En el primero se desarrollará el marco teórico sobre género y perspectiva de género (PEG) como conceptos y categorías útiles para el análisis social, así como los principales postulados teóricos y enfoques sobre la articulación género, medio ambiente y desarrollo. El género ha sido poco utilizado en la teoría clásica de las Relaciones Internacionales; sin embargo, en la práctica ha estado ligado con el paradigma del desarrollo a través de enfoques como “Mujeres en el Desarrollo” (MED) y “Género en el Desarrollo” (GED), los cuales han contribuido a visibilizar el papel de las mujeres en la

generación del desarrollo dentro del sistema mundial, además, han orientado la visión, los proyectos y la planificación de género en las convenciones internacionales y en la cooperación internacional. La articulación entre género y medio ambiente en la cooperación internacional, también se ha inscrito en sus variantes de Mujer y Medio Ambiente (MMAD) y Género y Medio Ambiente (GMAD).²

En el segundo capítulo serán abordadas algunas precisiones conceptuales sobre un área poco desarrollada teóricamente como lo es la Cooperación Internacional Ambiental³, así como la justificación del medio ambiente y el género como ejes transversales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Se expondrá la incorporación del género en las principales convenciones y foros sobre medio ambiente, y viceversa, pues representan el marco general del proceso de cooperación internacional.

El tercer capítulo documentará las características ambientales, socioeconómicas y de género en Chiapas, que servirán como esbozo de diagnóstico de la entidad, con el fin de conocer el contexto en la que se implementó el programa OPAS. Se estudiará la transversalización de la perspectiva de género en las leyes, políticas públicas, instituciones y programas sobre medio ambiente, agua y saneamiento en la entidad, dado que todos estos ejes proporcionan las bases para materializar y ejecutar las acciones de cooperación a nivel local. Este análisis se basará en los elementos señalados por la feminista Tzinnia Carranza quien propone tres ejes (político, programático y técnico), y tres componentes (participación ciudadana, presupuestos, sensibilización y capacitación) para lograr la transversalización de la PEG.

Mediante el estudio de estas instituciones, programas y políticas públicas se podrá analizar cuáles son los principales instrumentos que favorecerían, o dificultarían, la transversalización de la perspectiva de género en este nivel intermedio del proceso de

² En este documento se utilizarán mayúsculas y minúsculas para hacer referencia a los enfoques señalados por considerarse nombres propios de vertientes de análisis específicas: Mujeres en el Desarrollo, Género en el Desarrollo, Mujer y Medio Ambiente, y Género y Medio Ambiente.

³ Se escribirá en todas las ocasiones como Cooperación Internacional Ambiental (CIMA) con mayúsculas y minúsculas porque se trata de un nombre propio, al igual que Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) y Relaciones Internacionales. Cuando se hable de éstas como un sustantivo se escribirá con minúsculas.

cooperación, y como ello puede abonar o limitar la ejecución de los proyectos y programas de cooperación.

Finalmente, en el cuarto capítulo se desarrollará todo lo concerniente a las características del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS), OPAS 1816: “Fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México para el logro de los Objetivos del Milenio”. Éstefue implementado de manera paralela en los estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas, estados con graves rezagos de pobreza y acceso al agua potable y saneamiento El Programa fue ejecutado por ocho agencias del Sistema de Naciones Unidas y se llevó a cabo entre 2008 y 2012; sin embargo, la documentación se extiende un par de años con el fin de analizar la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

El Programa previó los enfoques de género y etnicidad como ejes transversales de todo el proceso, por lo cual se analizará si realmente se incorporó de manera transversal la perspectiva a lo largo del ciclo de gestión del proyecto, y los principales resultados y obstáculos, particularmente en su articulación con las contrapartes gubernamentales. Se parte del planteamiento de que si no existen condiciones internas (políticas públicas, programas, leyes, instituciones) la cooperación internacional no funcionará adecuadamente, y si no se incluye la perspectiva de género en todo el proceso de cooperación y a lo largo del ciclo del proyecto no se podrán conseguir resultados que abonen a reducir las desigualdades, disminuir la pobreza e incrementar la calidad de vida.

La documentación de la articulación de género y medio ambiente en la cooperación internacional resulta pertinente tomando en cuenta que los problemas del deterioro ambiental y la desigualdad de género a su vez envuelven otras problemáticas como la pobreza, la falta de participación política y social, el limitado acceso a la educación y a recursos –naturales y productivos-, el ejercicio de los derechos humanos, entre otras. Su atención, por lo tanto, contribuiría al desarrollo de las personas y los Estados.

La metodología empleada para la documentación de la presente tesis se basó en fuentes bibliográficas y hemerográficas académicas, documentos e informes desarrollados por organismos internacionales como el PNUD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial

(FMAM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), instituciones gubernamentales nacionales y organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales. La investigación cuantitativa se apoyó de datos generados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), principal instancia en la generación de datos estadísticos en nuestro país, información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La información específicamente relacionada con el desarrollo y resultados del PCAyS se obtuvo de los informes y documentos generados en el marco del programa, los cuales son públicos y están disponibles en internet en el sitio oficial del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) y en el micrositio del PCAyS.

Para complementar la información disponible se realizaron solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de la Transparencia y la plataforma Infomex del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), dirigidas a tres dependencias estatales que fueron contrapartes del programa de estudio (la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, el Instituto Estatal del Agua, y la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas) y a tres federales que también colaboraron en el Programa OPAS (la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales).

La investigación cualitativa se fundamentó principalmente con entrevistas realizadas a tres personas vinculadas directamente con la implementación del PCAyS: la asesora principal de género de PNUD que participó en el diseño y la primera etapa de la implementación, la consultora de género del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2011, y una consultora externa del PNUD que lideró las actividades de género en campo durante el programa de referencia.

Capítulo 1. La articulación entre género, medio ambiente y desarrollo

1.1. El género como categoría analítica

Si bien cada vez es más frecuente escuchar sobre el impulso de la transversalización del enfoque de género en políticas e instituciones nacionales e internacionales, todavía existe un desconocimiento general sobre lo que ello implica. Para tener un punto de partida común, el presente apartado proporcionará las bases teórico-conceptuales sobre género y perspectiva de género, y su articulación con el medio ambiente.

1.1.1. El género como construcción sociocultural

El género como categoría analítica es una forma de interpretar las relaciones sociales y las relaciones de los seres humanos con su entorno. Como concepto y categoría, así como la perspectiva, provienen del feminismo y como tales parten de una visión crítica de la realidad.

De acuerdo con la reconocida antropóloga feminista Marcela Lagarde: “el género es más que una categoría, es una teoría amplia que abarca categorías, hipótesis, interpretaciones y conocimientos relativos al conjunto de fenómenos históricos en torno al sexo. El género está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en las relaciones, en la política y en la cultura”.⁴ De ahí su valor explicativo sobre la organización social del mundo.

Desde esta consideración analítica, el género dota de una serie de conceptos necesarios para el desarrollo y análisis de la presente investigación, tales como: la diferencia entre sexo y género, sistema sexo-género, perspectiva de género, división sexual del

⁴ Lagarde, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Madrid, Horas y Horas, 1997, p. 26.

trabajo, institucionalización, transversalización, empoderamiento, necesidades prácticas e intereses estratégicos.

Sexo y género

Género no es sinónimo de mujeres, sin embargo, es común que se asocie con un “asunto de mujeres” entre aquellas personas que no conocen del tema, incluso dentro de las mismas instituciones o políticas públicas se dice que se trabaja con “perspectiva de género” sólo para aparentar el cumplimiento de mandatos, pero no incorporan de manera consciente lo que ello implica.

La definición de *sexo* ha tenido un consenso teórico más o menos generalizado que toma como base las particularidades biológicas de mujeres y hombres, el sexo “alude a las diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que los definen como hombres o mujeres”.⁵

Por su parte, la teorización sobre el concepto de género ha sido más amplia y no ha estado exenta de amplios debates.⁶ Existe un punto de coincidencia en relacionarlo con una construcción social, cultural e histórica que define las relaciones que se dan entre las personas a partir de las diferencias biológicas. Retomo la definición de Marcela Lagarde por su accesibilidad: “el género es una construcción simbólica y contiene el conjunto de atributos asignados a las personas a partir del sexo. Se trata de características biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, jurídicas, políticas y culturales”.⁷ De acuerdo con lo anterior, el género está en todo el entramado de nuestra vida personal y

⁵ INMUJERES, *Elaboración de proyectos de desarrollo social con perspectiva de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, p. 19.

⁶ Entre los debates sobre el concepto de género se puede remitir a: Hawkesworth, Mary. “Confundir el género” en *Debate feminista*, Año 10, Vol. 20, octubre de 1999, México; Marta Lamas, “Usos, dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’”, en Lamas, Marta, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel Ángel Porrúa-PUEG, 1996, pp. 327-366.

⁷ Lagarde, Marcela, *op. cit.*, p. 27.

social, determina en cada cultura las características de lo que es “ser mujer o ser hombre” y las relaciones sociales de todo tipo que se tejen entre las personas.

Se atribuye a la antropóloga Gayle Rubin la introducción del concepto de género como un sistema, en palabras de Teresita de Barbieri “los sistemas sexo-género son los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómo- fisiológica y que dan sentido (...) en general al relacionamiento entre las personas”.⁸ Una vez más se observa la interrelación entre lo personal y lo social, además se habla de “normas y valores sociales” que serán legitimadas por múltiples instituciones (familia, gobierno, iglesia, entre otras).

Por su parte, la historiadora estadounidense Joan Scott señala que “el género es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y (...) una forma primaria de las relaciones significantes de poder”.⁹ Scott hace una importante aportación al recuperar para el análisis el tema del poder, particularmente cómo el género estructura la percepción, organización y distribución del poder (entendido como el control o acceso diferenciado a recursos materiales y simbólicos), asimismo refiere que el análisis debe incluir nociones políticas y referencias a las instituciones y organizaciones sociales.¹⁰

La correlación entre instituciones y normas externas ha sido planteada por Marta Lamas de la siguiente manera: “El género [es] el resultado de la producción de normas culturales sobre el comportamiento de los hombres y las mujeres, mediado por la compleja interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas”.¹¹

⁸ De Barbieri, Teresita, “Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica”, en *Debates en Sociología*, Núm. 18, 1993, pp. 149-150.

⁹ Scott, Joan W., “El género: una categoría útil para el análisis histórico” en Lamas, Marta, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel Ángel Porrúa-PUEG, 1996, p.289.

¹⁰ *Ibidem*, p. 290 y 293.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

Se ha hecho énfasis en definiciones de género que hablan de instituciones porque son estas normas e instituciones, tanto formales como informales, las encargadas de legitimar, reproducir y mantener relaciones desiguales de género; delimitan las posibilidades, oportunidades y prohibiciones de mujeres y hombres y como tales tienen una incidencia directa e indirecta en la vida privada y colectiva: “en las esferas religiosa, moral y jurídico-política están las instituciones que reproducen, enseñan, difunden, vigilan y controlan el cumplimiento de normas y castigan la inobservancia”.¹² Para el proceso de cooperación es relevante que se identifiquen esas instituciones formales e informales que reproducen, promueven y respaldan las desigualdades de género (o la igualdad) de manera implícita o explícita, pues estas instituciones median en la implementación y resultados de los programas y proyectos.

En resumen, desde una sencilla interpretación, el sexo se refiere a las características físicas que definen a las personas como hombres o mujeres; por su parte, el género se refiere al conjunto de roles, comportamientos y actividades que cada sociedad plantea como propios de hombres y mujeres en un momento y lugar determinados; es decir, se trata de una construcción social y culturalmente situada, cambiante en el espacio geográfico y temporal.

En nuestra cultura a las mujeres se le asignan características como ser sensibles, pacientes o sumisas, están asignadas al hogar (espacio privado), se desenvuelven en profesiones de servicio y cuidado como secretarias o enfermeras; mientras que los hombres son valientes y fuertes, se desarrollan en el espacio público, son tomadores de decisiones, proveedores, se ubican en profesiones como ingenieros, doctores, etc. Esta organización del mundo basada en la oposición y la dicotomía limita el desarrollo de oportunidades, capacidades y habilidades de las personas, y genera rechazo, estigmas e incluso violencia hacia quienes se salen de los parámetros de lo “apropiado”, todo ello en detrimento del desarrollo humano. Por ejemplo, en muchas comunidades rurales todavía es común que a las niñas no se les permita seguir estudiando porque “su destino” es convertirse en madres

¹² Lagarde, Marcela, *op. cit.*, p. 65.

y amas de casa, al negárseles esa oportunidad sus posibilidades de autonomía económica y personal disminuyen.

Desde una mirada internacionalista y de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el concepto de “género” permite conocer que las actividades y espacios “propios” de mujeres y hombres varían de una cultura a otra, por lo que se debe erradicar toda visión etnocéntrica para poder ejecutar de mejor manera los programas y proyectos de CID.

1.1.2. La perspectiva de género como categoría de análisis

La perspectiva de género (PEG) es una categoría de análisis que permitirá hacer una revisión integral de la Cooperación Internacional Ambiental. De acuerdo con Marcela Lagarde:

La perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las mujeres y a los hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Esta perspectiva de género analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen.¹³

De esta definición se distinguen al menos cuatro elementos que analiza la perspectiva de género: a) las características de hombres y mujeres en un contexto dado, b) las posibilidades que tienen unas y otras (acceso a educación, recursos materiales e inmateriales, por mencionar algunos), c) las relaciones que se dan entre ambos sexos (relaciones de poder, principal pero no exclusivamente), d) los conflictos y la resolución de ellos (organización, participación de manera individual y social en la diversidad de instituciones como la familia, gubernamentales, etc.).

Desde la visión de un organismo internacional el planteamiento es similar, pues de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “la perspectiva de género supone tomar en cuenta las diferencias entre los sexos en la

¹³ *Ibidem*, p. 15.

generación del desarrollo, y analizar en cada sociedad y en cada circunstancia, las causas y los mecanismos institucionales y culturales que estructuran la desigualdad entre mujeres y hombres”.¹⁴ Esta definición es relevante dado que es una visión institucional representativa que guía la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Si bien estas definiciones provienen de ámbitos distintos, uno académico y otro institucional, ambas propuestas tienen como eje analizar las características, diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres, así como las dificultades institucionales y culturales presentes. Toda acción, programa, proyecto, política pública o institución que plantee incluir la perspectiva de género debe tener en cuenta estas bases.

La organización social no sólo está conformada por un orden de género; por ello, la perspectiva de género reconoce la importancia de cruzar con otras condiciones sociales tales como la clase, edad, etnia, raza y casta a fin de tener un análisis social más integral; el cruce de estas condiciones a veces refleja la existencia de opresiones múltiples, por ejemplo: si una mujer pertenece a una etnia minoritaria es probable que viva una triple opresión por género, clase y etnia, a ello se pueden ir sumando otras condiciones que incrementarían la situación de vulnerabilidad y opresión como ser joven o analfabeta.

Lo anterior es conocido como análisis interseccional, herramienta analítica que ha sido usada en la teoría feminista desde finales de la década de los ochenta, cuando la abogada afroamericana Katerine Chrenshaw acuñó el término “interseccionalidad” para argumentar que género, raza y clase social interactúan y definen conjuntamente particulares situaciones de desventaja social.¹⁵ Esta herramienta es útil en el análisis porque contribuye a:

Visualizar cómo convergen distintos tipos de discriminación: en términos de intersección o de superposición de identidades. Más aún, nos ayuda a entender y a establecer el impacto de dicha convergencia en situaciones de oportunidades y acceso a derechos, y a ver cómo las políticas, los programas,

¹⁴ INMUJERES, 2007, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ La Barbera, MariaCaterina, “Interseccionalidad, un ‘concepto viajero’: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea”, en *Interdisciplina*, núm. 8, Vol. 4, México, UNAM/CEIICH, enero- abril, 2016, p. 112.

los servicios y las leyes que inciden sobre un aspecto de nuestras vidas están inexorablemente vinculadas a los demás.¹⁶

La filósofa feminista Nancy Fraser, haciendo uso del análisis interseccional, señala precisamente al género y la raza como dos ejemplos de injusticia socioeconómica y cultural que requieren medidas de redistribución y reconocimiento. Es decir, medidas de justicia que apunten a cambios en las estructuras económicas básicas tendientes a, entre otras cosas, abolir la división sexual del trabajo (redistribución), así como cambios culturales y simbólicos que reconozcan la diversidad, y erradiquen el androcentrismo y sexismo (reconocimiento).¹⁷

A su vez, estas medidas implican soluciones afirmativas y transformativas. Las primeras se refieren a aquellas dirigidas a corregir los resultados inequitativos, pero sin modificar la causa, las segundas hacen alusión a acciones que corrigen los resultados inequitativos mediante la reestructuración de su origen.¹⁸ Los señalamientos de Fraser adquieren relevancia porque las políticas a favor de la igualdad de género deben incorporar medidas de redistribución y reconocimiento, idealmente desde una visión transformativa.

Se puede decir que, en un sentido similar al planteado por Fraser, la PEG es una propuesta política y transformativa dado que implica cambios en las relaciones de poder entre mujeres y hombres, denuncia los daños y propone un conjunto de acciones y alternativas para erradicarlas. Desde esta perspectiva se analiza la diversidad de instituciones: civiles y estatales, tradicionales, informales y formales, educativas, judiciales y los mecanismos de enseñanza. Articula diversas disciplinas científicas (historia, antropología, sociología, ciencia política, economía, etc.), lo que permite comprender la

¹⁶ AWID, "Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica", *Boletín Derechos de las mujeres y cambio económico*, Núm. 9, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), agosto de 2004, p. 2, disponible en https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf (consulta: 26 de noviembre de 2017).

¹⁷ Fraser, Nancy, "De la redistribución al reconocimiento" en *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Santa Fe de Bogotá, Siglo de Hombres Editores, 1997, pp. 4-9.

¹⁸ *Ibidem*, p. 19.

complejidad social existente, la cual ha sido minimizada o ignorada por otros enfoques que dan por sentadas que las diferencias entre mujeres y hombres son “naturales” y no reconocen las relaciones de desigualdad e inequidad.

Algunas de las principales características de la PEG que reflejan su valor analítico y explicativo, así como algunas áreas de intervención son las siguientes:

Cuadro No. 1. Acciones desde la perspectiva de género
La perspectiva de género lleva en sí una visión transformadora de la realidad en aras de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante acciones como: <ul style="list-style-type: none">• Redistribuir equitativamente las actividades entre los sexos (en lo público y lo privado).• Valorar de manera justa los distintos trabajos que realizan hombres y mujeres.• Modificar las estructuras sociales, los mecanismos, reglas, prácticas y valores que reproducen la desigualdad.• Fortalecer el poder de gestión y decisión de las mujeres.

Fuente: INMUJERES, *Elaboración de proyectos de desarrollo social con perspectiva de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, p. 22.

Para el análisis con PEG se utilizan diversos conceptos como los que a continuación se abordan, no son los únicos, pero sí son los más adecuados para el análisis que se pretende hacer sobre la articulación género, medio ambiente y cooperación internacional.

División sexual del trabajo

La división sexual del trabajo se refiere a “los diferentes tipos de trabajo hechos por hombres y mujeres y el diferente valor que se le atribuye.”¹⁹ Mediante este concepto se analiza la participación, responsabilidades y obligaciones de mujeres y hombres en las actividades del hogar, laborales y comunitarias; estas actividades son asignadas social y culturalmente y como tales pueden variar. En la mayoría de las sociedades persiste una

¹⁹ Mujer y Medio Ambiente, *Género y sustentabilidad: reporte de la situación actual*, Instituto Nacional de las Mujeres, 2008, p. 13.

organización dicotómica en donde las mujeres son relegadas al espacio privado y los hombres al público. Se distinguen al menos tres tipos de trabajo:²⁰

- El *trabajo productivo* corresponde a la esfera pública, se relaciona con las actividades realizadas en el mercado que producen bienes y servicios, generan ingresos, y a la vez proporcionan reconocimiento, poder, autoridad y estatus.
- El *trabajo reproductivo*, esfera privada, son actividades de reproducción social que garantizan la supervivencia y bienestar de las familias. Incluye actividades domésticas como el cuidado y crianza, el aseo de la vivienda, la preparación de alimentos o el cuidado de enfermos. También se denomina economía de cuidado, pero al no ser remunerado ha sido desvalorizado.
- El *trabajo comunitario* se refiere a las actividades que se realizan de manera colectiva con el fin de mejorar las condiciones de vida y la organización. Son actividades voluntarias que van desde la organización de festivales hasta la gestión de servicios como agua.

La división sexual del trabajo proporciona información sobre el uso del tiempo, las dobles o triples jornadas, la capacidad de toma de decisiones, la ocupación o segregación en el mercado laboral, las brechas salariales, la participación en la organización comunitaria o en la gestión de recursos, entre otros datos.

El análisis de la división sexual del trabajo es útil porque visibiliza los espacios y actividades concretas donde se encuentran unas y otros, ello determina las capacidades y habilidades que pueden desarrollar, el grado de autonomía económica, o la posibilidad de relaciones más equitativas. Por ejemplo, en un proyecto se deben tomar en cuenta los horarios disponibles de acuerdo a las diferentes actividades de mujeres y de hombres a fin de que ambos sean partícipes, y procurar que las actividades no generen más carga de trabajo a las mujeres.

²⁰ *Ibidem*, pp. 13-14.

Acceso y control de recursos

Otra herramienta utilizada en la perspectiva de género es el análisis de las desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos²¹ y sus beneficios. Estas variables están relacionadas con el ejercicio de poder diferenciado entre mujeres y hombres que conviene cruzar con las condiciones de edad, etnia y clase.

- *Acceso*: es la oportunidad y capacidad de obtener y usar los recursos. Incluye las disposiciones institucionales y legales para la obtención de beneficios y derechos sobre recursos estratégicos de forma directa. Por ejemplo, acceso a la educación.²²
- *Control*: hace referencia a las posibilidades de usar y ejercer los derechos de propiedad de los recursos, incluye la capacidad de tomar decisiones respecto a la gestión de un recurso y sus resultados. Por ejemplo, las mujeres pueden tener acceso al cultivo de la tierra, pero no tienen control sobre la propiedad de la tierra o sobre las decisiones en torno a ella.²³
- *Beneficio*: implica el disfrute y apropiación de los resultados derivado del uso de los recursos, como ingresos, propiedad de bienes, entre otros beneficios.²⁴

En general, “un acceso y control restringidos pueden limitar la capacidad de la mujer de participar y beneficiarse de actividades de desarrollo, y de poder tomar decisiones que afectan a sus vidas”.²⁵ Por ello es preciso conocer las características de acceso, uso y control a fin de asegurar la incorporación tanto de mujeres como de hombres, y prever que cualquier acción tampoco contravenga a derechos informales que a veces las mujeres pueden tener, por ejemplo en el uso de la tierra aun sin ser titulares.

²¹ Existen diferentes tipos de recursos: productivos (tierra, trabajo, créditos, etc.), sociales (por ejemplo, las redes sociales de apoyo en el trabajo reproductivo y de cuidado), políticos (organizaciones representativas, liderazgo local, educación e información, experiencia en esfera pública, credibilidad), tiempo, y movilidad (grado de limitación de movimiento físico). Ver: López, Irene y Beatriz Serna, *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM)- AECl, España, 2000, pp. 64-68.

²² Mujer y Medio Ambiente, *op. cit.*, p. 14.

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ López, Irene y Beatriz Serna, *op. cit.*, p. 63.

Participación en la toma de decisiones

La participación de mujeres y hombres en los espacios de toma de decisiones dentro de los diferentes niveles (familiar, comunitario, público) está estrechamente asociada con las relaciones de poder, marcadas por asimetrías y jerarquías, que se reproducen en las distintas instituciones.

En gran medida la participación de las personas -en organizaciones colectivas o espacios de toma de decisiones- está definida por el control sobre recursos y beneficios (propiedad de la tierra, educación, dinero, conocimientos, prestigio político) en los cuales las mujeres suelen quedar rezagadas y por ende también su participación. Las mujeres raramente se encuentran en puestos de liderazgo dentro de los espacios de decisión comunitarios, incluso en grupos mayoritariamente femeninos la representación pública corre a cargo de un hombre.

Este análisis permite conocer en qué medida los intereses de unas u otros están o pueden estar representados en los espacios de decisión, y qué posibilidades tienen de participar y conducir acciones en las estructuras de poder formal. La intención es que este análisis se traduzca en medidas que tomen en cuenta las necesidades y opiniones de ambos géneros y promuevan una participación, que contribuya al empoderamiento.²⁶

Necesidades prácticas e intereses estratégicos de género

El análisis desde la perspectiva de género permite reconocer que mujeres y hombres tienen diferentes necesidades e intereses de acuerdo a su rol en la división sexual del trabajo, a su posición y condición. Para esta distinción se recuperan los conceptos de necesidades prácticas e intereses estratégicos de género:²⁷

²⁶ *Idem.*

²⁷ Diversas autoras han desarrollado estos conceptos, entre ellas la primera fue Molineaux que le denominó intereses prácticos y estratégicos, Moser propuso los términos necesidades prácticas y estratégicas, Young fue la que acuñó los términos de necesidades prácticas e intereses estratégicos. Cfr: Moser, Caroline, "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs" en *World Development*. Vol. 17, No. 11, Gran Bretaña, Pergamon Press, 1989, pp. 1799-1825.

- *Necesidades prácticas*: derivan de la necesidad de las mujeres de cumplir con los roles que les son asignados por la división tradicional del trabajo asociada con la familia y servicios a la comunidad. Se relaciona con la condición de género.²⁸ Ejemplos: provisión de agua, la salud, ingresos, alimentación.
- *Intereses estratégicos*: se formulan a partir del análisis de la subordinación de las mujeres en la sociedad, la cual se busca revertir con base en criterios de justicia e igualdad, y la formulación de objetivos para una organización social más igualitaria. Se relaciona con el cuestionamiento de la posición o lugar de las mujeres en la sociedad. Ejemplos: abolición de la división sexual del trabajo, reducción de la carga doméstica, igualdad política, eliminación de la violencia y de formas institucionalizadas de discriminación.²⁹

Las mujeres suelen identificar las necesidades prácticas más fácilmente porque se relacionan con su vida cotidiana, de ahí que a veces las y los formuladores de las políticas y proyectos deben desarrollar e identificar los intereses estratégicos, cuidando que ese ejercicio no sea una imposición de “arriba hacia abajo”. Debido a que las necesidades prácticas son más fáciles de identificar y no buscan modificar la estructura social (y por tanto no comprometen políticamente) son más aceptadas por los responsables de las políticas.

Cuando una necesidad práctica trasciende el mero alivio de las necesidades inmediatas y cuestiona la desigualdad de los roles tradicionales y la subordinación de las mujeres, entonces se transforma en un interés estratégico. Por ejemplo, garantizar el acceso al agua es una necesidad práctica que alivia la carga doméstica de las mujeres, se convierte en un interés estratégico si se extiende el objetivo para incluir a los hombres en las actividades domésticas o para asegurar la participación de las mujeres en los comités de agua. En un proyecto o política ambos enfoques pueden ser eficientes y contribuir al

²⁸ La condición se refiere al estado material en el cual se encuentran las personas por ejemplo su pobreza, su falta de educación y capacitación, su excesiva carga de trabajo, por mencionar algunas; mientras la posición se relaciona con la ubicación social y económica de las mujeres respecto a los hombres y por tanto está ligada con la estructura valorativa y de poder.

²⁹ López, Irene y Beatriz Sierra, *op. cit.*, p. 22; Volio, Roxana, *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Fundación Canaria para el Desarrollo Social (Fundescan), España, 2008, p. 81.

cumplimiento de objetivos, no obstante, debería buscarse siempre la atención de los intereses estratégicos dado que son los que están encaminados a erradicar la desigualdad de género.

1.1.3. La transversalización de la perspectiva de género

El término de transversalización de la perspectiva de género (o *gender mainstreaming* en inglés), proviene de la III Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Nairobi, Kenia, en 1985. Desde una sencilla noción implica “incorporar la perspectiva de igualdad de género en los distintos niveles y etapas que conforman el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas [aunque no exclusivamente en ellas], de manera que mujeres y hombres puedan beneficiarse del impacto de la distribución de recursos y no se perpetúe la desigualdad de género”.³⁰

Una de las definiciones más completas es la elaborada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), que refiere lo siguiente:

Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros.³¹

La definición anterior deja ver que la propuesta de la transversalización es ambiciosa, e incluso un tanto aspiracional e idealista. No delimita si se trata de acciones internacionales, nacionales o locales, antes bien, lleva implícito que debe ser aplicada en todos los niveles. Este concepto remite a una visión de proceso desde dos ángulos: a) como proceso de largo plazo para incorporar la perspectiva de género (sobre ello se volverá más

³⁰ INMUJERES, *Glosario de género*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2007b, p. 126.

³¹ ECOSOC, 1997, citado en Carranza, Tzinnia, *Tejiendo igualdad. Manual de transversalización de la Perspectiva de Género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, s/f, p. 77.

adelante) y b) que debe aplicarse a lo largo del proceso de gestión de proyectos (planeación, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación) propio también del ciclo de gestión del proyecto en la Cooperación para el Desarrollo. En general, se trata de incorporar la perspectiva de género en todo el quehacer político local, nacional o internacional en todas las áreas y niveles, pues existe un entrelazamiento para poder asegurar que tanto mujeres como hombres se beneficien de las acciones y se revierta la desigualdad.

En ocasiones los términos de transversalización e institucionalización son usados como sinónimos, aunque se refieren a cuestiones diferentes. “Con respecto a la institucionalización de la perspectiva de género, se busca reorganizar las prácticas sociales e institucionales en función de los principios de igualdad jurídica y equidad de género. (...) la transversalización es un medio para la institucionalización”.³²

Como su nombre lo indica, la institucionalización de la perspectiva de género implica cambios dentro de instituciones, usualmente remite a las estructuras del Estado, para ello se apoya de instrumentos o estrategias como la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas, la transversalidad, entre otras.³³ Para este caso, la noción de institucionalización no será requerida a profundidad, aun cuando se analizarán algunas dependencias involucradas del nivel estatal, es más pertinente la transversalización en tanto noción que remite a un proceso.

Gran parte de la literatura que aborda la transversalización de la perspectiva de género la circunscribe a una estrategia institucional o al quehacer gubernamental, sin embargo, no se limita a ello. La transversalización de la PEG puede incorporarse en cualquier acción, área o nivel incluida la cooperación internacional, particularmente en el ciclo de gestión del proyecto tal como se observó en la definición previa de ECOSOC.

³² INMUJERES, 2007b, *op. cit.*, p. 86.

³³ *Idem*

Lineamientos para la transversalidad

Independientemente del nivel y esfera que se trate, se requieren algunos requisitos para hacer efectiva la transversalización. Para fines de esta tesis, se tomará como base la propuesta de Tzinnia Carranza³⁴ que plantea a la transversalidad como un proceso integral que incorpora ejes y componentes, cada uno de los cuales se adecuará a sus circunstancias particulares y puede tomar distintas formas.

Tabla 1. Ejes y componentes de la transversalidad de la perspectiva de género	
Ejes	Componentes
- Político	- Participación ciudadana
- Programático	- Presupuesto de género
- Técnico- administrativo	- Sensibilización y capacitación

Fuente: Carranza, Tzinnia, *Tejiendo igualdad. Manual de transversalización de la Perspectiva de Género*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, s/f, pp. 133-157.

El *eje político* implica revisar, modificar o elaborar las leyes y normas que darán sustento y sustentabilidad al proceso, requiere de medidas legislativas, definición de objetivos y compromisos explícitos, entre ellos la asignación presupuestal pues es lo que permite la puesta en marcha de cualquier acción. Todo ello implica integrar la perspectiva de género en la gestión pública en: las entidades, las políticas públicas, los planes de desarrollo, y los presupuestos.

El *eje programático* sistematiza y analiza la información, crea los mecanismos para avanzar hacia la igualdad, monitorea y evalúa. Mediante la investigación y el análisis de las situaciones, necesidades y desigualdades de mujeres y hombres se diseñan alternativas y estrategias a las problemáticas detectadas que se expresan en políticas públicas, programas y proyectos, además implica el diseño de sistemas de evaluación y monitoreo. El *eje técnico-administrativo* opera planes, programas y proyectos, ello tiene que ver con la cultura

³⁴ Carranza, Tzinnia, *Tejiendo igualdad. Manual de transversalización de la Perspectiva de Género*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, s/f, pp. 133-157.

individual y organizacional, con las prácticas de equidad de género de personas responsables de tomar decisiones o de la gestión cotidiana.

En cuanto a los componentes, la *participación ciudadana* pretende tomar en cuenta los intereses de todos los sectores mediante la participación, en todas las etapas de la planeación, tanto de mujeres y hombres de la sociedad civil como del personal de las instituciones. Los *presupuestos de género* son un componente muy importante pues implica la asignación de recursos para hacer operativos los programas y proyectos, no se refiere a presupuestos exclusivos o enfocados sólo a las mujeres, antes bien al diseñarlos se toman en cuenta las necesidades de ambos géneros. El presupuesto “es la principal manifestación política que refleja sus prioridades sociales, políticas y económicas, y es la forma de concretar los programas y proyectos específicos”.³⁵

Finalmente, la *sensibilización* es relevante porque las acciones no tendrán éxito si las personas encargadas de diseñarlas o ejecutarlas no están conscientes de la importancia de la igualdad de género, la función de la capacitación es que estas personas cuenten con las competencias necesarias para trabajar con perspectiva de género.

En complemento, existen al menos cuatro condiciones básicas para transversalizar la perspectiva de género en una institución: a) la creación de un órgano interno que garantice la transversalidad (como un Instituto Estatal de Mujeres o una Unidad de Género); b) las reformas a la normatividad para dar garantía y sostenibilidad independientemente de la coyuntura política; c) la planeación, programación y presupuestos con perspectiva de género; d) procedimientos precisos en cada dirección y área.³⁶ La transversalización se manifiesta con acciones tanto al interior (en las prácticas laborales cotidianas) como al exterior (en la proyección y el quehacer social de la institución).

³⁵ Carranza, Tzinnia, *Ibidem*. p. 152.

³⁶ Ver Carranza, Tzinnia, *op. cit.*, pp. 159- 163. y Pérez, Lucía y Emilia Reyes, *Transversalización de la perspectiva de género. Propuesta metodológica y experiencias*, México, Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia- Comisión Europea, 2009, pp. 27- 46.

1.1.4. Obstáculos en el uso y la transversalización de la perspectiva de género

El primer obstáculo se relaciona con la *reducción de la perspectiva de género a sinónimo de "mujeres"*; si bien su creciente uso en el discurso o en la elaboración de diagnósticos y políticas ha contribuido a visibilizar a las mujeres, su contenido se limitaría al análisis y atención exclusiva de las mujeres. Esta postura además de errónea, disminuye el impacto ya que excluye a los hombres, quienes también son sujetos de análisis y agentes de cambio en dichas relaciones.³⁷

Acompañado del reduccionismo se puede presentar la visión de que al incorporar la PEG se está haciendo una *concesión a las mujeres*,³⁸ esta visión omite del análisis la opresión histórica hacia las mujeres. Ello en el fondo refleja que las mujeres no son consideradas parte del desarrollo económico, político y social, sino sólo un apéndice más, y se refleja en presupuestos o acciones de corto alcance, y en acciones que no contemplan transformaciones reales en las relaciones de desigualdad. Aunado a lo anterior, sería un error creer que con sólo agregar la palabra "género" ya se está incorporando la perspectiva de género, ésta no se remite sólo a un concepto, como ya se ha visto, implica una metodología y un análisis integral, *no es un mero agregado*.

También es posible que, ante la obligación de incorporar la perspectiva de género por mandatos institucionales o formas autoritarias, exista resistencia, bloqueo o *burocratización* en su implementación.³⁹ Ello ocurre por la ausencia de un trabajo de *sensibilización y capacitación* sobre la importancia y utilidad del trabajo con género.

La perspectiva de género también corre el riesgo de ser usada con *oportunismo para acceder a recursos de financiamiento* público, privado, nacional o internacional⁴⁰; por ejemplo, hoy día las agencias internacionales para el desarrollo incluyen el género entre sus

³⁷ Lagarde, Marcela, *op. cit.*, p. 21.

³⁸ *Ibidem*, p. 23.

³⁹ *Ibidem*, p. 22.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 23.

propósitos y como una condición para avalar proyectos. Si bien existen criterios, se corre el riesgo de que ocurra alguno de los supuestos antes mencionados.

Un grave obstáculo para la transversalización de la PEG en todos los niveles es la realización de *propuestas, proyectos y programas aislados, inconexos o temporales que sólo atienden un aspecto de la vida o la problemática*. Las problemáticas de género son complejas y están tan arraigadas que requieren acciones integrales y de largo plazo, no basta con actuar sólo desde una temática;⁴¹ por ejemplo, la problemática de acceso al agua puede y debe articularse con temas de salud, medio ambiente, y propiedad de la tierra.

Vinculado con lo anterior es que *otras perspectivas o problemáticas se consideran prioritarias*, ello es reflejo del orden patriarcal valorativo presente en la ciencia, la acción política y la vida cotidiana, que subordina la perspectiva de género. De ahí que las problemáticas de género no sean prioritarias en presupuestos, instituciones, planes y políticas públicas: “aunque se ha introducido el concepto de género en la agenda pública, dista mucho para que sea considerado prioritario en las políticas de desarrollo, [por] factores como la precariedad en términos de institucionalización y coyunturas político-partidarias que ponen en riesgo la sostenibilidad de políticas públicas con perspectiva de género”.⁴²

1.2. El debate del género en el desarrollo

El tema de género no ha sido prioritario en las relaciones internacionales, se ha incorporado principalmente en el debate del desarrollo y en la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha tenido cierta teorización y aplicación. En este subcapítulo se comenzará haciendo un breve repaso de la construcción del concepto de desarrollo, posteriormente se

⁴¹ *Ibidem*, p. 25.

⁴² Largo, Eliana, “Capacitación de género, ¿para qué?”, en Eliana Largo (ed.), *Género en el estado, estado del género*, Isis Internacional, Santiago de Chile, Ediciones de las mujeres No.27, 1998, p. 17.

abordarán los distintos enfoques que han incorporado a las mujeres o al género en el debate del desarrollo y de las agencias de desarrollo.

1.2.1. Acercamiento al concepto de desarrollo

Después de la Segunda Guerra Mundial⁴³ y sobre todo a partir de los 60's (primera década del desarrollo) el concepto de desarrollo se posicionó en el discurso y las políticas de muchos países, organismos internacionales y agencias de desarrollo. La noción de desarrollo no ha sido inmutable, tampoco las premisas y acciones que promueve, sin embargo, durante mucho tiempo persistió una visión hegemónica asociada exclusivamente con el crecimiento económico, misma que parece persistir en muchos casos.

Las propuestas críticas que surgieron posteriormente (tales como la teoría de la dependencia, el ecodesarrollo, entre otras) revelaron que la visión tradicional del desarrollo asociada al crecimiento económico había propiciado un proceso desigual entre los países y al interior de éstos, que había dejado de lado aspectos tan importantes como el medio ambiente, la cultura y el bienestar humano. Propuestas como el desarrollo sustentable y el desarrollo humano buscan integrar algunos de estos aspectos faltantes dentro de la misma corriente principal del desarrollo y han sido los paradigmas que han abanderado los organismos internacionales.

Hablar sobre la construcción del concepto de desarrollo resulta complejo y amplio, rebasa los intereses de la presente investigación por lo cual sólo se retomarán brevemente los principales conceptos oficiales, que son los que utilizan los organismos de cooperación, las agencias de desarrollo y la mayoría de los países para fundamentar sus acciones de cooperación.

⁴³ De acuerdo con López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina, la Cooperación Internacional para el Desarrollo en su vertiente más económica surgió después de la 2ª Guerra Mundial con el objetivo de reactivar la economía europea tras los daños dejados por la guerra, el Plan Marshall es el mejor ejemplo. López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina, *Introducción a la Solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo*, España, Universidad de Valladolid, 2000, p. 17.

De acuerdo con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se deriven”.⁴⁴ Esta definición plantea que el desarrollo va más allá del crecimiento económico, ampliándolo a otras esferas de la vida humana, resulta interesante que remite a una cuestión de justicia y participación social pues el desarrollo en su acepción clásica les había dejado de lado; no obstante, es de notar la ausencia de la esfera ambiental en esta noción del desarrollo.

Poco después se construyó el concepto de desarrollo sustentable, mucho más difundido y que integró por primera vez la dimensión ambiental, éste surgió del llamado Informe Brundtland y es entendido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras. A pesar de las críticas que se le pueden hacer, esta noción colocó el tema de medio ambiente en la agenda internacional, y plantea una noción de equidad inter e intrageneracional, presente también en el enfoque de género.

Desde mi punto de vista este paradigma es insuficiente y ha sido complementado con otros como el del “desarrollo humano sustentable” que coloca “las necesidades de los seres humanos, las sociedades, y las comunidades y a su satisfacción, como promotoras de un gran impulso al desarrollo basado en una redefinición de la relación con la naturaleza y su cuidado (...) su objetivo es la calidad de vida, con justicia y libertad”.⁴⁵ Esta definición es más completa dado que menciona explícitamente la preservación ambiental, la calidad de vida y coloca en el centro a las personas como promotoras del desarrollo.

⁴⁴ Sotillo, José Ángel, *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, Madrid, Catarata, 2011, p. 30.

⁴⁵ Lagarde, Marcela, “Una mirada ecofeminista al desarrollo humano sustentable”, en *Feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*, México, INMUJERES DF, 2012, p. 349.

Una noción de desarrollo muy difundida y complementaria es la de “desarrollo humano” cuyas bases surgieron del trabajo de Amartya Sen en la década de los noventa. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

El desarrollo humano implica ampliar las oportunidades y las capacidades para que [las personas] puedan vivir una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Por esta razón, el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen los seres humanos para tener la vida que valoran. En este sentido, es fundamental trabajar en la construcción de las capacidades para que este desarrollo humano sea sostenible en el tiempo.⁴⁶

La tabla número dos, plasma las capacidades básicas y factores necesarios para lograr el desarrollo humano de acuerdo con este organismo. Su propuesta es más integral en tanto se centra en las personas y no en el crecimiento económico, además abarca diferentes esferas de la vida, y temas como la equidad y sustentabilidad centrales en esta tesis. Es importante hacer notar que se articula con algunos planteamientos de la perspectiva de género como el acceso a recursos y la participación en la toma de decisiones.

Tabla 2. Desarrollo Humano	
Capacidades básicas	Factores del desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> - Disfrutar una vida larga y saludable - Haber sido educado - Tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente - Tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Equidad - Potenciación - Cooperación - Sustentabilidad - Seguridad - Productividad

Fuente: PNUD, *¿Qué es el desarrollo humano?* [en línea], Panamá, en <http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/que-es> [consulta: 24 de febrero de 2014].

Esta diversidad de conceptos hace evidente que el desarrollo es un asunto multidisciplinario y complejo que ha estado en constante construcción y perfeccionamiento. El debate no está acabado ni exento de críticas y propuestas alternas

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *¿Qué es el desarrollo humano?* [en línea], Panamá, en <http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/que-es> [consulta: 24 de febrero de 2014].

tales como el decrecimiento, el buen vivir, el desarrollo endógeno, el etnodesarrollo, entre otros. Lamentablemente, no todas las visiones tradicionales o alternativas han incorporado la perspectiva de género, o por lo menos a las mujeres, ello no indica que no hayan surgido enfoques para incorporarlas, tal y como se verá a continuación.

1.2.2. Enfoque de bienestar

Existen diversos enfoques que han abordado a las mujeres en el paradigma del desarrollo, estos han aparecido en momentos contextuales específicos, no significa que se hayan sobrepuesto o borrado al anterior, tampoco son mutuamente excluyentes, antes bien muchos de estos enfoques se presentaron simultáneamente, y hoy día continúa de esa manera dependiendo de la política o mandato oficial de cada actor.

La clasificación que se presenta en la tabla número tres resume los principales enfoques de mujeres y género en el desarrollo que han sido documentados por autoras como Buvinic, Moser o Kabeer, y serán los retomados en este apartado.⁴⁷

Tabla 3. Principales enfoques de las mujeres, género y desarrollo
Bienestar (1950- 1960)
Mujeres en el Desarrollo (MED) (1970- 1985)
- Equidad
- Antipobreza
- Eficiencia
Género en el Desarrollo (GED) (inicia en 90's)
- Mainstreaming (transversalización)
- Empoderamiento

Fuente: Moser, Caroline, "Planificación de género. Objetivos y obstáculos", en Largo, Eliana (ed.), *Género en el estado, estado del género*, Isis Internacional, Santiago de Chile, Ediciones de las mujeres No.27, 1998, pp. 33-42; y Kabeer, Naila, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós- PUEG, UNAM - IIE, UNAM, 1998, pp. 19-55.

⁴⁷ Por ejemplo, Buvinic en 1983 indicó los siguientes enfoques: bienestar, antipobreza y equidad; por su parte Moser en 1989 agregó a éstos la eficiencia y el empoderamiento, ambas autoras influenciadas por "Mujeres en el Desarrollo", contexto en el que hicieron sus planteamientos.

El *enfoque de bienestar* se refiere a la forma en que se incluyó a las mujeres en las políticas de desarrollo que surgieron después de la segunda posguerra. En estas políticas se observa claramente la concepción tradicional de la división sexual del trabajo y el peso de la visión clásica del desarrollo asociado al crecimiento económico, de esta manera, si los hombres son los que participan en el mercado era “normal” que ellos fueran los principales destinatarios y sujetos protagónicos de las políticas de desarrollo enfocadas al crecimiento económico, mientras las mujeres eran relegadas a un sector marginal no prioritario como el bienestar.⁴⁸ Este enfoque se caracteriza en que:

Las mujeres fueran asignadas casi en exclusiva al sector del bienestar social, dentro del cual las intervenciones para ellas se restringían aún más a abordar el papel primordialmente doméstico que les asignaban los planificadores del desarrollo anteriores a MED, por ejemplo, en programas dedicados a la capacitación para la nutrición, economía doméstica, atención a la salud materna e infantil y planificación familiar. (...) Las mujeres entraban en ellos [los proyectos] de un modo pasivo, como receptoras y no como contribuidoras, como clientes más que como agentes y como reproductoras en lugar de productoras.⁴⁹

Sin duda, este enfoque tiene una visión totalmente patriarcal porque subestima el papel y capacidades de las mujeres y las considera únicamente en su rol reproductivo (como madres, esposas y amas de casa). De esta forma como las mujeres no eran participes del crecimiento económico, tampoco lo eran del desarrollo y por lo tanto no eran actoras ni beneficiarias en este proceso.

La crítica se extiende a la forma de concebir el desarrollo y el mundo: por un lado el crecimiento económico por sí mismo no garantiza un mayor bienestar ni una mayor igualdad como se pensaba, además refleja cómo los paradigmas planteados desde los países desarrollados son los dominantes y a partir de éstos se intenta explicar y unificar

⁴⁸ Naila Kabeer (1998) plantea que el bienestar era un tema marginal o residual tomando en cuenta que los llamados “recursos del desarrollo” eran dirigidos a la actividad productiva orientada al mercado, en donde por supuesto no se encontraban las mujeres, mientras que la “asistencia al bienestar” era para grupos dependientes y vulnerables, vistos como una falla del sistema que necesitaba ser menguada de alguna forma. Véase Kabeer, Naila, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós- PUEG, UNAM - IIE, UNAM, 1998, p. 24.

⁴⁹ *Idem.*

todas las demás realidades. En este sentido, las principales críticas que se le han hecho a este enfoque son:⁵⁰

- La extrapolación de los valores occidentales y “modernos” a otras poblaciones diversas, sobre todo en lo que “debe ser” el trabajo para las mujeres.
- El fortalecimiento de los roles tradicionales de las mujeres que las relegan únicamente como amas de casa, esposas y madres.
- El desconocimiento o desconsideración del rol productivo de las mujeres en las sociedades.

1.2.3. Enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED)

Frente a la invisibilización de las mujeres en el enfoque de bienestar, en 1970 Ester Boserup a través de su libro “La mujer y el desarrollo económico” (*Women’s Role in Economic Development*) fue la primera en criticar que el desarrollo económico no era neutral a mujeres y hombres, de hecho, generaba mayor desigualdad hacia las mujeres, por lo cual debían asegurarse mayores oportunidades de educación y capacitación para incorporarlas al desarrollo. Contextualmente, esta reflexión corresponde con una oleada de movimientos sociales en todo el mundo incluidas las feministas, los estudiantes, los ecologistas y diversos grupos de izquierda que comenzaron a cuestionar el orden económico y social existente.

La obra de Boserup y de diversas investigadoras como Tinker y Rogers colocaron en el debate de la planificación del desarrollo el tema de cómo las mujeres habían sido relegadas y marginadas en el proceso de desarrollo, así surgió el enfoque “Mujeres en el Desarrollo” (MED). A grandes rasgos, mediante este enfoque “el principal problema que se intentaba resolver era el de la marginación de las mujeres del proceso de desarrollo, haciendo visible e incrementando su participación económica en el existente proceso de

⁵⁰ Cirujano, Paula, “Género, desarrollo y cooperación”, en Carballo de la Riva, Marta (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Catarata, 2006, p. 67.

crecimiento y desarrollo”.⁵¹ Como se observa, se enmarca en la concepción tradicional del desarrollo asociado al crecimiento económico y como tal el objetivo únicamente es que las mujeres contribuyan a la producción.

Existen tres diferentes estrategias (equidad, antipobreza y eficiencia) dentro de este enfoque que responden a contextos políticos y económicos internacionales particulares, todas comparten la búsqueda por incorporar a las mujeres en la corriente principal del desarrollo.

Estrategia de equidad

Surgió a mediados de los setenta impulsado por la I Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en México en 1975; bajo ese contexto se hizo presente un relevante interés y activismo de las mujeres para demandar un cambio en los roles y la igualdad entre los sexos, así como hacer visible su situación e importancia en el proceso de desarrollo.

Esta estrategia planteaba la necesidad de incorporar a las mujeres en el desarrollo en el ámbito productivo y no sólo como beneficiarias. Se creía que la solución para esta integración radicaba meramente en garantizar la igualdad de oportunidades, por ejemplo, a través de la educación y la capacitación, de ahí que las reformas institucionales y jurídicas jugaran un papel importante en esta propuesta. En el fondo estaba una exigencia de redistribución de los recursos, ello evidentemente exigía cambios del orden social establecido lo que generó resistencias y dificultades para su realización, existió “resistencia de las agencias de desarrollo –con un predominio de hombres a su servicio- a la preocupación redistribucionista, los programas de igualdad de oportunidades, aun en sus versiones atenuadas, presentaba altos costos políticos y económicos que socavaban sus posibilidades de realización”.⁵²

⁵¹*Ibidem*, p. 69.

⁵² Kabeer, Naila, *op. cit.*, p.25.

Estrategia antipobreza

La estrategia antipobreza respondió a las dificultades políticas para implementar la estrategia de equidad. Como parte de MED se busca incorporar a las mujeres al desarrollo destacando su papel productivo, pero ligándolas a aquellas áreas que contribuyeran a aliviar la pobreza y las necesidades básicas. Esta estrategia se basa en una tradicional división sexual del trabajo, creando proyectos orientados a la provisión de necesidades familiares como el suministro de agua, la alimentación o la salud, es decir atiende las necesidades prácticas.

Se impulsaron proyectos de generación de ingresos no sólo como una manera de hacerlas participes del mercado, sino también como una estrategia para atenuar la pobreza, sin embargo se fomentaban actividades asociadas a los roles y estereotipos clásicos (tales como talleres artesanales) que en el mercado son áreas marginales y poco retribuidas económicamente, además generó un aumento de la carga de trabajo dado que se sumó a las actividades domésticas que ya tenían las mujeres, consideradas como responsabilidades intrínsecas inamovibles.

Esta estrategia fue mucho más aceptada por las agencias de desarrollo, además de que aprovechaba el papel tradicional de las mujeres para paliar la pobreza (curiosamente, generada por el mismo desarrollo desigual), no representaba cambios en la estructura dominante. Se puede decir que se trata de una estrategia que usa a las mujeres y que no buscaba cambios profundos en aras de la igualdad entre los géneros:

En la práctica, este punto de vista generó pocos proyectos para el cambio de la condición de las mujeres. La definición de los problemas de las mujeres en términos de las necesidades básicas de la familia, y no en función de su acceso desigual a los recursos, hacía de MED más aceptable en el seno de las agencias con predominio de hombres, en particular cuando las medidas estaban concebidas de tal modo que minimizaban aún más cualquier potencial de cambio.⁵³

⁵³ *Idem.*

Estrategia de la eficiencia

Ésta última estrategia se inscribe en el contexto de la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural, comienza a consolidarse la ideología neoliberal por lo que el argumento de la eficiencia se convierte en una prioridad, inicia el adelgazamiento del estado y la disminución de las políticas de bienestar, vacío que sería llenado por las mujeres.

El optimismo de las benevolencias del mercado se extendió al papel de las mujeres, se argumentó que ellas habían sido un “recurso” desaprovechado al ser la base de la familia y el orden social, por lo que se les dio cada vez mayor reconocimiento como agentes del desarrollo, se planteaba que “el desarrollo sería más eficiente si considerase y se apoyase en el trabajo que realizan las mujeres. En esencia la eficiencia considera importante el trabajo de las mujeres ‘bajo el supuesto de que una mayor participación económica de la mujer generaría automáticamente mayor equidad’ (Moser, 1991) [cita de la autora]”.⁵⁴ Los argumentos de cómo el desarrollo necesitaba de la productividad de las mujeres consolidó la promoción y aceptación de MED en la planificación del desarrollo.

Esta estrategia fue y ha sido una de las más apoyadas por las agencias y organismos en contexto de neoliberalismo, sin embargo esconde una realidad perversa, pues justamente durante las políticas de ajuste se utilizó el papel de gestoras eficientes del hogar para contrarrestar los vacíos que había dejado el Estado en términos sociales: “así, los servicios que con anterioridad asumía la Administración central, y que suponían un coste para las arcas de los Estados, pasarán a ser transferidos o delegados a las mujeres, para hacer partícipes y principales protagonistas del desarrollo”.⁵⁵

Aportes y críticas de MED

Se ha dicho que el enfoque de Mujeres en el Desarrollo (MED) es pragmático en tanto no cuestiona los problemas teóricos básicos relacionados con el desarrollo y la situación de las

⁵⁴ Cirujano, Paula, *op. cit.* p. 74.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 76.

mujeres, antes bien trata de ajustarse a las prácticas y necesidades del desarrollo en su aceptación de crecimiento económico.⁵⁶ No obstante, fue el primer referente teórico y práctico que tomó en cuenta a las mujeres, hasta ese momento invisibilizadas, por ello se rescatan las siguientes aportaciones:

- Va más allá de la dicotomía de los roles en donde todas las mujeres son amas de casa y los hombres los jefes con quien en automático hay que tratar. Incorpora y fundamenta empíricamente que la división sexual del trabajo no es algo natural.
- Promueve una mejor recolección de datos acerca de las particularidades de mujeres y hombres en contexto diferentes.
- Con el enfoque de “eficiencia” se puede decir que finalmente las mujeres son integradas a la corriente principal del desarrollo y a la agenda del desarrollo.
- Comienza a promoverse la integración de MED en todos los aspectos de la ayuda al desarrollo.

No obstante, en la realidad no hubo un cambio en la condición y situación de las mujeres, de ahí varias de sus críticas:

- Es un enfoque reformista que busca preservar el *status quo* y por tanto no plantea modificar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres.
- No concibe a las mujeres como agentes de cambio, sino únicamente como objeto de las políticas, proyectos y/o programas.
- Se limita a “integrar” a las mujeres al desarrollo, como si fueran un mero apéndice del mismo; modelo que por sí mismo es desigual.
- Asume que todas las mujeres son homogéneas y con los mismos intereses.
- No integra en su análisis las desigualdades estructurales relacionadas con la vida política y económica, por ejemplo, la crisis de la deuda en países del sur.

⁵⁶ Kabeer, Naila, *op. cit.*, p. 25

- No cuestiona la división sexual del trabajo, ni cómo limita la capacidad de agencia; por ejemplo, cómo las responsabilidades domésticas impactan en el trabajo, tiempo y energía de las mujeres para participar y disfrutar del proceso de desarrollo, debido a las dobles o triples cargas de trabajo.
- No cuestiona las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, el acceso, uso y control de los recursos continúa en manos de los hombres.

1.2.4. Enfoque de Género en el Desarrollo (GED)

El enfoque de “Género en el Desarrollo” (GED) surgió ante las deficiencias MED pues no se había logrado revertir la situación de marginación y pobreza de las mujeres. Tal como su nombre lo plantea, GED no centra su análisis en los problemas de las mujeres⁵⁷, sino que recupera el sentido de la construcción social del género como condicionante de las desigualdades, actividades, oportunidades y relaciones diferenciadas entre mujeres y hombres.

Este enfoque se inscribe en un cambio de paradigma más amplio. El concepto tradicional del desarrollo asociado al crecimiento económico continuó perdiendo legitimidad porque no había mejorado el bienestar y calidad de vida de las personas por igual, es así que a inicios de los 90’s surgió un nuevo enfoque conocido como *desarrollo humano*, el cual ya se ha mencionado. Este nuevo enfoque colocó a las personas en el centro y planteó la importancia de la formación de capacidades y oportunidades, mismas que serán retomadas por el enfoque GED. Por otro lado, en 1995 se celebró la cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing que es un parteaguas internacional en los temas de género sobre el cual se volverá más adelante, en esta conferencia surge la propuesta de trabajo de

⁵⁷ La cuestión de “centrarse en los problemas de las mujeres” no es malo por sí mismo, de hecho, la investigación feminista propone colocar en el centro a las mujeres, lo criticable en los enfoques anteriores es que no parten de lo que ellas quieren o necesitan, sino que dan por hecho su rol reproductivo al servicio de los otros (familia, comunidad y economía mundial) y no buscan una modificación de la situación de desigualdad.

GED a través de dos estrategias: transversalización (*gender mainstreaming*) a la cual ya se ha hecho referencia y empoderamiento (*gender empowerment*).⁵⁸

Al incorporar la categoría de género en su análisis y quehacer, este enfoque reconoce que existen relaciones jerárquicas de poder entre mujeres y hombres que frenan un desarrollo igualitario. No basta simplemente con integrar a las mujeres a las acciones de desarrollo (nacionales o de cooperación internacional), sino que se requiere atender las estructuras sociales y los contextos particulares causantes de la desigualdad.

GED amplía la perspectiva de análisis al reconocer que factores económicos, políticos, étnicos y culturales son relevantes en la organización social de mujeres y hombres, va más allá de lo económico y comienza a integrar aspectos intangibles que abonan al desarrollo como lo emocional. Este enfoque propone “una nueva forma de entender el desarrollo: proceso complejo y multideterminado que incluye el peso de diversos condicionantes: género, clase, etnia, cultura, generación; proceso que debe tener como objetivo de cambio las relaciones de justicia a la vez de la mejora de los individuos y de la sociedad en términos emocionales, físicos y materiales”.⁵⁹

Si bien MED ya había considerado la división sexual del trabajo de manera superficial, el enfoque GED lo integra como un concepto analítico, explicativo y crítico sobre las oportunidades reales de las mujeres para participar en el mercado, pues “las mujeres trasladan su situación de sujetos subordinados en el hogar y en la sociedad al mercado laboral; por tanto, su ingreso al mismo no supone, necesariamente, una mejora de status, como afirma MED”.⁶⁰

⁵⁸ Cirujano, Paula, *op. cit.* pp. 78- 83. En este apartado sólo se abordará la estrategia de empoderamiento dado que en el primer subcapítulo se abordó lo concerniente a la transversalización.

⁵⁹ Portocarrero, Patricia, “Mujer en el desarrollo: historia, límites y alternativas”, en Portocarrero, Patricia (ed.) *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*, Lima, Perú, Flora Tristán, 1990, p. 74.

⁶⁰ *Idem.*

Estrategia de empoderamiento

De acuerdo con Irene López Méndez especialista en género, desarrollo y cooperación, el empoderamiento se convirtió en la estrategia central del enfoque GED dado que busca transformar las relaciones de poder y de subordinación de las mujeres.⁶¹ Llama la atención que esta estrategia surgió “desde abajo”, del propio movimiento popular de mujeres particularmente de América Latina; así, de cierta forma esta estrategia tiene un sentido reivindicativo, no sólo porque proviene de contextos que han vivido ampliamente las desigualdades del desarrollo sino también porque plantea el protagonismo de las propias mujeres.

El empoderamiento es una estrategia que implica que las mujeres salgan del control, sometimiento y subordinación de las relaciones de género; es un atributo personal que involucra autoestima y confianza, es un proceso individual y colectivo en el que convergen condiciones subjetivas internas y externas, “puede definirse como un proceso mediante el cual las mujeres, individual y colectivamente, toman conciencia sobre cómo las relaciones de poder operan en sus vidas y ganan la autoconfianza y la fuerza necesarias para cambiar las desigualdades de género en el hogar, la comunidad y los niveles nacional, regional e internacional”.⁶²

Pone énfasis en el desarrollo de libertades y capacidades de las personas, particularmente de las mujeres, lo que remite directamente al concepto de desarrollo humano. Éstas serían en áreas como la sexualidad, la generación de ingresos económicos, la construcción de ciudadanía, la educación, la capacitación técnico- científica, entre otras.

⁶¹ López Méndez, Irene, “Más allá del desarrollo: la estrategia del empoderamiento”, en Carballo de la Riva, Marta (coord.), *op. cit.*, p. 88.

⁶² *Ibidem*, p. 103.

Aportaciones y críticas de GED

El enfoque GED abona a entender y desmontar las relaciones de desigualdad entre los géneros. Sin embargo, estos cambios requieren transformaciones y acciones “de abajo hacia arriba”, en los que la cooperación internacional sólo puede apoyar, dar pautas generales y facilitar recursos (económicos, materiales y humanos) que complementen las acciones locales y nacionales. Entre las aportaciones de este enfoque están las siguientes:

- Incorpora la perspectiva de género lo que significa que el análisis incluye las particularidades históricas, sociales, políticas y culturales propias de mujeres y hombres en los diferentes espacios de intervención.
- Considera las necesidades prácticas y estratégicas de las mujeres.
- Plantea una redistribución de poder en las relaciones sociales para garantizar la igualdad entre los géneros.
- Integra diferentes planos, que van de lo personal a lo colectivo, así como la participación desde abajo en la planificación y en las intervenciones.
- Promueve que se analice e integre la participación de los hombres en el proceso de transformación.

A pesar de que ideológica y teóricamente esta perspectiva es mucho más completa, considero que existen algunas críticas y obstáculos:

- En la realidad el paradigma del desarrollo no ha contribuido, ni aún con el enfoque GED, a superar la subordinación, marginación y pobreza de las mujeres.
- Muchas decisiones y la planificación siguen siendo ciegas al género. Aún falta capacitación y sensibilización de las personas tomadoras de decisiones o responsables de ejecutar las acciones.
- El enfoque GED y la estrategia de empoderamiento están formando parte de un discurso políticamente correcto, pero en la práctica no es el enfoque predominante.

- En su teorización original no plantea cómo integrar a los hombres en la modificación de relaciones de género; por ejemplo, en la redistribución del trabajo doméstico y de cuidado.

Aunque MED ha tenido cierta preferencia como enfoque de trabajo para las agencias de desarrollo, en la realidad los temas de mujeres y de género siguen estando marginados: “MED [o GED cuando se aplica] sigue siendo a menudo un “añadido” a la práctica establecida y predominante de formulación de políticas y de planificación en la práctica de los espacios institucionales centrales”.⁶³ Su implementación no depende únicamente de cuestiones técnicas, sino que al buscar el cambio de las estructuras sociales predominantes en un sistema hegemónico patriarcal las trabas también pueden ser políticas o culturales, por ello conviene identificar en cada caso los obstáculos ya sea técnicos, financieros, políticos, entre otros.

1.3. La articulación entre género y medio ambiente

El análisis del medio ambiente desde la perspectiva de género resulta de gran relevancia puesto que es necesario comprender y cuestionar cómo las relaciones que las mujeres y los hombres mantienen con la naturaleza son determinadas por esta construcción social y cultural:

Un aspecto particularmente importante de la discusión género- medio ambiente es la consideración de género como una categoría analítica y la relevancia de esta modalidad de análisis para la planificación del desarrollo y gestión de los recursos naturales. El determinar quién hace qué, quién controla y gestiona los recursos básicos para el desarrollo, cuáles son las limitaciones y ventajas que uno u otro grupo social, región y género enfrentan para lograr sus objetivos de supervivencia y desarrollo, constituyen sin duda un paso más hacia la utilización integral de los recursos humanos, tanto para la propia realización de cada quien como para el progreso de la humanidad en su conjunto.⁶⁴

Los elementos del análisis de género que son especialmente útiles en la articulación género y medio ambiente han sido puntualizados por Patricia Bifani, estos se encuentran

⁶³ Moser, Caroline, “Planificación de género. Objetivos y obstáculos”, en Eliana Largo, *op. cit.*, p. 37.

⁶⁴ Bifani, Patricia, *Género y medio ambiente*, México, Universidad de Guadalajara, 2003, p. 33.

presentes de una u otra manera en las corrientes feministas o los enfoques del desarrollo que se analizarán a continuación. Los elementos propuestos por esta autora son los siguientes:⁶⁵

- División sexual del trabajo tanto en actividades productivas como reproductivas.
- Acceso y control que hombres y mujeres tienen sobre los recursos [ambientales] y sus beneficios.
- Necesidades y capacidades potenciales que hombres y mujeres tienen en función de sus roles.
- Factores institucionales y ambientales que determinan oportunidades y limitaciones para mujeres y hombres.

Desde el feminismo han existido diferentes corrientes de estudio y activismos vinculados con el medio ambiente, entre las que se pueden mencionar el ecofeminismo, el ambientalismo feminista y la ecología política feminista.⁶⁶ Si bien estas reflexiones teóricas han abonado a la discusión en la agenda internacional, el tema de las mujeres y el medio ambiente se ha insertado principalmente en el debate del desarrollo a través de los enfoques Mujeres en el Desarrollo (MED) y Género en el Desarrollo (GED) que son los que han orientado la visión, los proyectos y la planificación en las convenciones internacionales y en la cooperación internacional. Las posturas feministas y los enfoques asociados al desarrollo serán abordados en este apartado.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 82.

⁶⁶ Existen otras corrientes teóricas derivadas del feminismo, sin embargo, las tres que se citan son las más recuperadas en la literatura y sus postulados enriquecen el debate general. Por ejemplo, la compilación de Verónica Vázquez y Margarita Velázquez retoma las corrientes: microeconomía política del uso de los recursos con perspectiva de género, manejo de ecosistemas y recursos con énfasis en género, además de las incluidas en el presente documento. Cfr. Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG-CRIM-COLPOS-IDRC, 2004, 596 pp.

1.3.1. Corrientes feministas relacionadas con el medio ambiente

Las principales corrientes del feminismo no han retomado en su análisis la relación de las mujeres con la naturaleza. A diferencia de otros feminismos vinculados con demandas políticas, civiles y sociales que fueron los primeros en desarrollarse, las posturas feministas relacionadas con el medio ambiente surgieron hasta la década de los 70's en un periodo de coincidencia con otros movimientos sociales como el ecologista o el pacifista, periodo en el cual también se plantea una reivindicación del papel de las mujeres en el desarrollo, de ahí que las primeras posturas también tuvieran un mayor énfasis en los roles tradicionales de las mujeres.

Ecofeminismo

El primer análisis acerca de las relaciones entre las mujeres con el medio ambiente se realizó a través del ecofeminismo, este término surgió en la década de los 70's cuando la feminista francesa François D'Eaubonne introdujo el término para plantear que las mujeres y las feministas también están en las luchas ambientales;⁶⁷ existen múltiples ecofeminismos, desde los más esencialistas y conocidos como el de Vandana Shiva o Maria Mies, hasta las propuestas más recientes cercanas a una visión constructivista.⁶⁸

El ecofeminismo plantea una relación directa entre la opresión de la naturaleza y de las mujeres por parte del sistema dominante [patriarcal- capitalista], es decir que existe “una relación cercana entre las mujeres y la naturaleza que se basa en la historia compartida

⁶⁷ Vega Ugalde, Silvia, “La articulación género-medio ambiente: enmarcamiento teórico”. En Vega Ugalde, Silvia (Comp.), *La dimensión de género en las políticas y acciones ambientales ecuatorianas*, Ecuador, CEPLAES-UNFPA, 1995, p. 13.

⁶⁸ Alicia Puleo es una de las autoras recientes del Ecofeminismo constructivista, ella propone el llamado “Ecofeminismo ilustrado”. Cfr. Puleo, Alicia, “Libertad, igualdad, sostenibilidad: por un ecofeminismo ilustrado” en *ISEGORIA, Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 38, 2008, pp.39- 59.

de opresión a manos de las instituciones patriarcales y la cultura occidental dominante, además de una identificación positiva de parte de las mujeres con la naturaleza.”⁶⁹

Según el ecofeminismo occidental, en el sistema patriarcal las mujeres son asociadas con la naturaleza y los hombres con la cultura, en este sistema de pensamiento la naturaleza es inferior a la cultura y por ende también las mujeres lo son, por ello existe un interés particular de las mujeres en ponerle fin a la dominación de la naturaleza. Asimismo, refiere que tanto el movimiento feminista como el ambientalista proponen sistemas igualitarios y más armónicos y por lo tanto ambos movimientos deben encausarse.⁷⁰

El ecofeminismo de Shiva está estrechamente relacionado con la filosofía y cultura hindú en donde la naturaleza está vinculada con un principio femenino (Shakti) creador del cosmos, pero no excluyente del principio masculino (Purusha). La propuesta de Shiva refiere que la dominación de las mujeres y la naturaleza va más allá del plano ideológico. También abarca el plano material debido a que la destrucción de la naturaleza pone directamente en riesgo las fuentes de sustento de las mujeres y sus familias; es decir, las mujeres tienen una mayor cercanía a la naturaleza y por ello mayor vulnerabilidad. Algo interesante es que plantea que la ciencia moderna es excluyente de los conocimientos tradicionales, muchos de los cuales están en manos de las mujeres. Para ella la destrucción de la naturaleza y la opresión de las mujeres también está relacionado con el sistema capitalista- occidental dominante, particularmente por la historia colonial que vivieron los países del tercer mundo, de esta manera colocó en la discusión los impactos diferenciados en las culturas no occidentales.

Esta corriente ha sido sujeta a diversas críticas, entre ellas las siguientes:

⁶⁹ Rocheleau, Dianne, *et al.*, “Género y ambiente: una perspectiva de la ecología política feminista”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG- CRIM- COLPOS- IDRC. 2004, p. 344.

⁷⁰ Ynestra King, 1981 en Agarwal, Bina, “El debate sobre género y medio ambiente: lecciones desde la India”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *op. cit.* pp. 40- 41.

- La creencia de un vínculo especial, “natural” e inherente de las mujeres con la naturaleza por el hecho de ser “fuente de vida”, cayendo así en un esencialismo y reduccionismo.
- No toma en cuenta que los vínculos de las mujeres con la naturaleza son socialmente contruidos, por lo que no aborda las estructuras sociales, económicas y políticas que reproducen o modifican esas relaciones.
- La tendencia a catalogar a todas las mujeres de manera homogénea e idealizante, particularmente a las del “Tercer Mundo”, sin tomar en cuenta las diferencias de clase, etnia o la ubicación rural o urbana.
- Asume a las mujeres como las principales responsables de cuidar y salvaguardar el medio ambiente, omitiendo el papel de los hombres y otros actores (gobiernos, empresas, etc.) y reproduciendo la tradicional división sexual del trabajo.
- Al no ubicar a las relaciones de género y de poder se despolitiza la agenda del movimiento de mujeres a favor de la conservación y restauración ambiental.

Sin omitir sus críticas, desde mi punto de vista el valor del ecofeminismo radica en que coloca en la mesa de debate el tema de la articulación de las mujeres con la naturaleza, es la primera aproximación sistematizada que vincula las problemáticas ambientales con la participación de las mujeres, hace una crítica sobre cómo el modelo capitalista y androcéntrico no sólo somete al medio ambiente sino también al género femenino. Asimismo, hace un análisis de las responsabilidades diferenciadas entre países del norte y del sur en la degradación ambiental y coloca la articulación entre género (mujeres) en un contexto global, rechaza los dualismos occidentales y los sustituye por ideas como la interconectividad, la igualdad y la diversidad.

Ambientalismo feminista

El ambientalismo feminista fue propuesto por Bina Agarwal, éste sí toma en cuenta la construcción de género en las relaciones con la naturaleza a través de la división sexual del trabajo, es decir de la diferente participación en las actividades de producción o reproducción, así, esta corriente “supone que los vínculos que hombres y mujeres entablan con la naturaleza derivan de los roles sociales que la sociedad les asigna.”⁷¹

En términos generales el ambientalismo feminista plantea que la diferente relación y conocimiento con respecto al medio ambiente son originadas por las distintas labores, experiencias y responsabilidades cotidianas asociadas con la naturaleza. Por ejemplo, Bina Agarwal, haciendo referencia al movimiento en torno a la reforestación en la India, expone cómo “las mujeres prefieren los árboles que proporcionan leña, forraje y productos que cubran sus necesidades cotidianas, mientras que los hombres prefieren los árboles que producen más ganancias”,⁷² esta diferenciación responde a una clara división sexual del trabajo en la cual las mujeres son las “responsables” de proveer los insumos para la subsistencia de la familia (es decir, las necesidades prácticas referidas en el primer apartado), mientras que los hombres participan en actividades destinadas al mercado.

Para esta corriente, la experiencia cotidiana con la naturaleza es muy importante, pues determina la adquisición de cierto conocimiento sobre el entorno ambiental (sus especies, propiedades, procesos de regeneración, etcétera), mujeres y hombres tienen conocimientos diferentes que influyen en la percepción y toma de decisiones, por lo que en cualquier proceso de planificación resulta relevante incorporar estos diversos conocimientos que pueden dar varias pistas acerca de cómo abordar una problemática.

Esta propuesta incorpora un análisis interseccional para explicar las relaciones disímiles con el medio ambiente, puesto que “en la medida que hay división del trabajo y una distribución de la propiedad basada en género y clase, etnia o raza, hay también formas

⁷¹ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p.40.

⁷² Agarwal, Bina, *op. cit.*, p.275.

específicas de interacción con la naturaleza que derivan de la vinculación a estas construcciones sociales”,⁷³ todas estas variables determinan las relaciones con el medio ambiente, los impactos ante cualquier cambio o problemática ambiental y las respuestas frente a ello. Por ejemplo, sugiere que debido a que las mujeres tienen más actividades, experiencia y conocimientos relacionados con el medio ambiente, seguramente manifestarían mayor resistencia y respuesta a la degradación ambiental.

Finalmente, hay que mencionar que el ambientalismo feminista tiene una visión transformadora, desde el feminismo, propugna por modificar las relaciones de género y poder y, desde el ambientalismo, cambiar las relaciones de las personas con la naturaleza y la desigualdad en el acceso a los recursos naturales.⁷⁴

Ecología política feminista

La ecología política feminista “considera el género como una variable crítica que conforma el acceso a los recursos, y su control, al interactuar con la clase, la casta, la raza, la cultura y la etnicidad para, así, dar forma a procesos de cambio ecológico, a la lucha de los hombres y las mujeres para sostener formas de subsistencia ecológicamente viables y a las expectativas que cualquier comunidad tiene de un ‘desarrollo sustentable’”.⁷⁵ Esta propuesta teórica parte del análisis de género, y de otras categorías como la clase, etnia o raza, para explicar la relación de mujeres y hombres con la naturaleza, y las posibles formas de lucha ante los cambios ambientales.

Reconoce que el acercamiento a las cuestiones ambientales ha sido diferente entre los países del Norte (bajo un discurso de la calidad de vida) y los países del Sur (más centrado en la subsistencia), busca interpretar las experiencias locales en el contexto de los procesos

⁷³ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁴ Agarwal, Bina, *op. cit.*, p. 279.

⁷⁵ Rocheleau, Dianne, *et al.*, “Género y ambiente: una perspectiva de la ecología política feminista”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *op. cit.*, p. 345.

ambientales y económico globales, este vínculo entre lo internacional y lo local ha sido una característica constante en las corrientes feministas abordadas. Plantea tres temas comunes a nivel global en la articulación entre el género y el medio ambiente: el conocimiento dependiente del género, los derechos y responsabilidades ambientales dependientes del género, y la política ambiental y el activismo con base en el género.

Una aportación fundamental de esta corriente es la diferenciación entre derechos y responsabilidades ambientales dependientes del género. Los derechos suelen estar vinculados con la tenencia de los recursos, que a su vez se relacionan con el acceso, uso y control de los mismos y las responsabilidades para procurarlos y/o manejarlos. En general las mujeres tienen amplias responsabilidades con recursos como el agua, los árboles o los animales, pero sus derechos son limitados y no suelen ser las propietarias de las tierras: “las mujeres tienen una carga desproporcionada de las responsabilidades relacionadas con la procuración de recursos y el mantenimiento ambiental; sin embargo, poseen derechos formales muy limitados (además de medios económicos y políticos limitados) para determinar el futuro de la accesibilidad de los recursos y de la calidad ambiental”.⁷⁶

Esta situación de quién posee, controla y decide qué, refleja las relaciones de poder dispares entre los sexos, ello es de vital importancia en la planeación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo pues, por ejemplo, la tenencia de la tierra determina la posibilidad de acceder a ciertos recursos ambientales, económicos y financieros.⁷⁷

El análisis de género cobra relevancia porque las nociones de propiedad y recursos pueden variar de un contexto a otro, las responsabilidades, las necesidades y las maneras de abastecerlas también pueden ser diferentes, así como las formas de participación en la

⁷⁶ *Ibidem*, p. 357.

⁷⁷ En México, por ejemplo, la propiedad de la tierra presenta brechas de género importantes, está relacionada con el acceso a recursos y programas gubernamentales, así como a otros, por ejemplo: “los derechos de uso del agua están vinculados directamente con los derechos agrarios y la propiedad de los predios. Por lo tanto, las mujeres enfrentan grandes desventajas al tratar de controlar el acceso al agua necesaria para el consumo personal y familiar y para las actividades productivas en las comunidades donde el abasto depende de fuentes directas”. PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género en Tabasco: Cunduacán, Jonuta y Tacotalpa*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 54.

protección, construcción o restauración ambiental de mujeres y hombres; es necesario conocer estas variables a fin de asegurar una mayor efectividad y garantizar que no se profundicen las desigualdades existentes.

Esta vertiente propone identificar cómo han participado, y participan, las mujeres en los grupos de base, en los movimientos u organizaciones sociales en diferentes luchas (ambientales, de mujeres, feministas, etc.), sus obstáculos y propuestas para ampliar su activismo. También plantea reconocer que las políticas ambientales no son neutras y tiene impactos diferenciados en mujeres y hombres.

Cabe adelantar que el estudio de caso de esta tesis (el Programa OPAS 1816) no estuvo alineado a ninguna de las corrientes feministas expuestas. En su diseño se planteó la articulación de género y etnia, y la división sexual del trabajo como determinantes en las relaciones con el agua, sugerido por el ambientalismo feminista, sin embargo, los resultados demostraron una mayor alineación a un ecofeminista esencialista, tal como se profundizará más adelante. Hubiera sido deseable que, desde el diseño, el Programa hubiera incorporado algunos elementos de la ecología política feminista como la identificación de obstáculos en la participación de las mujeres y la no neutralidad de las políticas públicas, elementos que fueron determinantes en el desarrollo del Programa.

1.3.2. El medio ambiente en las corrientes de género y desarrollo

Todos los planteamientos teóricos mencionados en este apartado representan desde diferentes ángulos una crítica al modelo de desarrollo dominante (capitalista, androcéntrico, patriarcal y desigual); sin embargo, tal y como se planteará a continuación, los enfoques imperantes en la cooperación internacional para la articulación entre género y medio ambiente se alinean en mayor o menor grado al paradigma de desarrollo hegemónico, en donde la perspectiva económica juega un papel primordial. La crítica a este desarrollo es que no cuestiona las causas de fondo de la desigualdad, precisamente el

sistema capitalista, androcéntrico y patriarcal. Los enfoques a tratar en este apartado son Mujer y Medio Ambiente (MMA) como una derivación de Mujer en el Desarrollo (MED), y Género, Medio Ambiente y Desarrollo (GMAD) derivada de Género en el Desarrollo (GED).

Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo (MMAD)

El paralelismo ambiental del enfoque MED (ver apartado 1.2.3) se denomina “Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo” (MMAD) y tiene diversos puntos en común con el Ecofeminismo. El contexto de surgimiento estuvo influido por la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente de 1972 y la aparición del concepto de desarrollo sustentable, en ese escenario las agencias de desarrollo vieron la pertinencia de incluir las necesidades ambientales dentro del proceso de desarrollo económico.⁷⁸

En este enfoque el “eje básico de análisis se centra en la importancia que tiene la mujer en la gestión de los recursos naturales. Debido justamente al desempeño de estas tareas y su situación de pobreza, las mujeres son especialmente vulnerables frente a la escasez o la degradación de dichos recursos”.⁷⁹ Recordemos que el enfoque MED buscaba reconocer las aportaciones de las mujeres en el desarrollo [económico], en este caso también se busca reconocer su papel como gestoras y proveedoras de recursos naturales, a la vez se les sitúa en una posición de vulnerabilidad por el supuesto mayor vínculo con el medio ambiente, visión muy parecida al ecofeminismo.

MMAD toma en cuenta la división sexual del trabajo presente en las actividades ambientales, pero relega el papel de las mujeres sólo a la esfera reproductiva y doméstica, que en el caso del medio ambiente estaría vinculada con actividades como la provisión de agua y leña para los hogares, la producción de alimentos o su conocimiento acerca de los bosques. No trastoca lo relacionado con el acceso y control a recursos ni la participación en

⁷⁸ Braidotti, Rosi, “Mujeres, medio ambiente y desarrollo sustentable”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *op. cit.*, p. 23.

⁷⁹ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p. 39.

la toma de decisiones, es decir no plantea acciones para promover intereses estratégicos que atiendan las desigualdades de género.

Desde la cooperación internacional este enfoque favorece el papel de las mujeres en la gestión comunitaria de los recursos naturales a través de proyectos a pequeña escala como administradoras y cuidadoras, además se les ve de forma utilitaria, es decir como “un importante ‘instrumento’ de protección ambiental dadas las distintas formas de organización que han desplegado ante los cambios ambientales y las experiencias exitosas que han desarrollado”.⁸⁰

Al igual que MED, este enfoque ha sido el más adoptado por las agencias oficiales de cooperación internacional ⁸¹ ya que basta con “agregar” a las mujeres en los programas y proyectos sin requerir cambios en las relaciones de poder y, al igual que MED se ha utilizado para mejorar la práctica del desarrollo, es decir para incrementar la eficiencia. No obstante, han existido problemas en su implementación debido a la visión tan limitada del papel de las mujeres, situación que puede seguir ocurriendo hoy día: “lo más común es que estas expertas [en MMAD], preparadas como técnicas, tengan poca conciencia de las cuestiones de género, lo que ocasiona que los proyectos ambientales se caractericen únicamente por ‘añadir’ a las mujeres. A menudo tales proyectos, si bien intentan recuperar el medio ambiente, no son apropiados para cubrir las necesidades de las mujeres”.⁸²

Entre las críticas a este enfoque se pueden mencionar las siguientes:

- No cuestiona los roles ni la división tradicional del trabajo por lo que los proyectos derivan en el aumento de responsabilidades y carga de trabajo para las mujeres.

⁸⁰ Nieves Rico, María, “Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo”, en *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL-Unidad Mujer y Desarrollo, 1998, p. 22

⁸¹ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p. 40.

⁸² Braidotti, Rosi, *op. cit.*, p. 37.

- Invisibiliza el tema del poder y las desigualdades, tampoco reflexiona sobre los obstáculos que las mujeres enfrentan para participar en la gestión y toma de decisiones, o en el acceso, uso y control de recursos naturales.
- Tiende a colocar a las mujeres en una victimización y vulnerabilidad excesiva, sin cuestionar las causas de fondo.
- Agrupa a todas las mujeres como una categoría homogénea (sobre todo a las del “tercer mundo”), como si todas participaran de la misma manera en la gestión ambiental o vivieran igual sus problemáticas.
- Al estar en la corriente principal del desarrollo, no cuestiona las premisas de este modelo que justamente es el principal causante de los problemas ambientales.

Género, Medio Ambiente y Desarrollo (GMAD)

En la línea de Género en el Desarrollo (GED), el enfoque Género, Medio Ambiente y Desarrollo (GMAD) “considera a la construcción de género como uno de los agentes intermediadores de las relaciones entre las mujeres y los varones con el medio ambiente. (...) ya no se habla sólo de las mujeres sino de las relaciones sociales que éstas establecen y del sistema de poder en el que están insertas”.⁸³ Al explorar esta construcción histórica, social y cultural se coloca en la mesa de discusión que las problemáticas y necesidades relacionadas con el medio ambiente no son las mismas entre hombres y mujeres, ni entre las mujeres mismas.

Este enfoque trasciende la mirada de MMAD que victimizaba a las mujeres; ya se les reconoce como usuarias y consumidoras de los recursos naturales, poseedoras de

⁸³ Nieves Rico, 1998 en Arellano Montoya, Rosa, “Género, medio ambiente y desarrollo sustentable: un nuevo reto para los estudios de género” en *Revista de estudios de género La Ventana*, julio, núm. 017, Universidad de Guadalajara, México, 2003, p. 95.

conocimientos, experiencia y creatividad en el trabajo comunitario con propuestas que pueden abonar a la sustentabilidad.⁸⁴

Este enfoque plantea explícitamente una relación con el contexto internacional: propone que el género sea abordado en la planificación local, pero tomando en cuenta procesos más amplios y el contexto global para analizar cómo estos inciden en mujeres y hombres (como la globalización, democratización, la liberalización del comercio, etc.). Por ejemplo, cómo la apertura comercial puede modificar la actividad agrícola en términos de tecnificación, producción, generación de empleo y cómo se insertan mujeres y hombres de manera diferente en estos cambios.

En la elaboración de programas y proyectos de desarrollo esta corriente “destaca la necesidad de que estos procesos tengan un carácter consultivo y participativo donde las mujeres, además de los varones, contribuyan a la elaboración de los diagnósticos y de las propuestas”.⁸⁵ En el ámbito de la cooperación internacional todo ello cobra relevancia porque implicaría tomar en cuenta estas realidades diferenciadas en el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de los proyectos de cooperación, ayudaría a identificar las instituciones formales e informales involucradas, y favorecería acciones que respeten la visión e intereses propios del lugar y no de la agencia u organismo donante.

De igual forma, los proyectos no serían únicamente “de mujeres”, sino que se plantearían acciones que contribuyan a la igualdad entre los sexos que necesariamente involucren a los hombres; los proyectos así no sólo abordarían un manejo adecuado de los recursos naturales o la reducción de daños ambientales, sino también que las mujeres mejoren su condición social de género. Lamentablemente, en la práctica existen dificultades para su implementación, tal como María Nieves Rico lo plantea: “las conexiones teóricas entre las diferentes corrientes críticas del desarrollo, los cambios ambientales y el

⁸⁴ Nieves Rico, María, 1998, *op. cit.*, p.27.

⁸⁵ *Idem.*

sistema de género han progresado de modo casi independiente de las políticas de desarrollo adoptadas por los gobiernos en cada uno de los países”.⁸⁶

1.3.3. Relaciones de género, medio ambiente y agua

En este apartado se prioriza la disponibilidad de agua para consumo humano y género por tres motivos: es en donde se ha efectuado la mayor teorización en materia de género y medio ambiente, es considerado como el primer antecedente en la articulación de los temas de género y medio ambiente,⁸⁷ además de ser el principal tema del programa de cooperación que servirá de estudio de caso para esta tesis.

María Nieves Rico propone tres elementos de análisis para la articulación de género y agua que a su vez remiten a lo visto en los apartados previos, a saber:⁸⁸

1. La manera en que las mujeres, incorporando diferentes categorías como etnia o edad, se ven afectadas diferencialmente en relación con los hombres en las políticas [y problemáticas] de los recursos hídricos. Está vinculado con la división sexual del trabajo.
2. La forma en que las desigualdades de género contribuyen a la falta de equidad en el sector agua. Relacionado con el acceso, uso y control de recursos.
3. Cómo la potenciación económica, social y política de las mujeres podría contribuir al desarrollo sustentable del sector. Relacionado con los intereses estratégicos y la participación en la toma de decisiones.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 28.

⁸⁷ *Mujer y Medio Ambiente, op. cit.*, p. 17.

⁸⁸ Nieves Rico, María, “Las mujeres en los procesos asociados al agua en América Latina. Estado de situación, propuestas de investigación y de políticas”, Unidad Mujer y Desarrollo, s/l, CEPAL, s/f, p.2.

Principales problemáticas del agua asociadas con la división sexual del trabajo

En gran medida el análisis del vínculo entre género y agua se ha centrado en el acceso al agua para llevar a cabo los procesos de reproducción social y satisfacer las necesidades de los hogares, con énfasis en la condición de pobreza. Debido a que las mujeres están asociadas con la esfera reproductiva, el trabajo doméstico y de cuidado viven de manera particular las problemáticas, soluciones y las políticas asociadas con el líquido. El agua se emplea en gran cantidad de las actividades cotidianas que desempeñan las mujeres de acuerdo a sus roles de género, tales como preparación de alimentos, lavar la ropa, asear la vivienda, higiene familiar e incluso actividades de generación de ingresos a pequeña escala; de ahí que la escasez, acceso o calidad del agua les afecte de forma grave.

La dificultad para acceder a agua potable en los hogares (ya sea por lejanía de la vivienda, terreno de difícil acceso o tandeo) impacta en mayor medida a las mujeres pues se ha documentado que ellas, junto con las niñas y niños, son quienes emplean mayor tiempo en el acarreo del líquido;⁸⁹ esta actividad tiene un impacto negativo en la salud (cansancio, estrés, hasta daño a la columna vertebral), y en el aumento de la carga de trabajo lo que limita o incluso impide la realización de otras actividades formativas, productivas, recreativas o comunitarias.

La mala calidad del agua trae consigo daños a la salud, que van desde enfermedades gastrointestinales (diarrea, cólera, infecciones), problemas dermatológicos, hasta la propagación de vectores como malaria o dengue. El impacto en las relaciones y roles de género es muy representativo, por un lado, los hombres destinan parte de los ingresos familiares para cubrir la atención médica familiar, mientras las mujeres se encargan de medidas de desinfección como hervir o clorar el líquido, y son las principales encargadas del cuidado de personas enfermas, particularmente los niños y niñas quienes son más vulnerables a estos padecimientos. Además, ellas se colocan en mayor situación de riesgo

⁸⁹ Cfr. *Mujer y Medio Ambiente*, *op. cit.*, pp. 19-29; Bifani, Patricia, *op. cit.*, 195-197, Nieves Rico, María, *s/f*, *op. cit.*, pp. 3-5.

pues están en mayor contacto con el agua y suelen descuidar su propia salud: “en regiones donde las enfermedades transmitidas por el agua son endémicas, las mujeres y niñas tienen mayores probabilidades de adquirirlas, debido a su papel como proveedoras de este recurso y en su calidad de mayores usuarias de las actividades domésticas”.⁹⁰

Estas situaciones no son necesariamente las únicas, dependerán del contexto sociocultural y geográfico, lo que a su vez determinará la manera de solucionarlo y de involucrar a mujeres y hombres.

Acceso, uso y control del recurso

Debido a que la articulación de género y agua se ha centrado en el acceso a agua potable se ha dejado de lado otros aspectos como el acceso y uso diferenciado en otras actividades productivas; sin embargo, existe un vínculo con la agricultura, el riego y los derechos de agua que vale la pena mencionar.

Las mujeres participan activamente en las actividades agrícolas familiares (por ejemplo, desyerban y cosechan las milpas). Sin embargo, este papel ha quedado invisibilizado y generalmente no es reconocido ni registrado en los censos oficiales ni en una gran cantidad de programas agropecuarios, “estas condiciones hacen que en los proyectos de riego, en la definición de obras de infraestructura para mejorarlo, así como en la asignación de subsidios no se las consulte, y en general se las excluya de las decisiones y de los beneficios (...)”.⁹¹

No se puede omitir que en México los derechos de agua están estrechamente ligados a la propiedad de la tierra, dado que existe un menor acceso de las mujeres a los derechos

⁹⁰ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p. 254.

⁹¹ Nieves Rico, María, *s/f, op. cit.*, p. 7.

de propiedad⁹² también tendrán menores derechos sobre el agua o serán excluidas de los mismos y con ello sus oportunidades en la esfera productiva son limitadas.

Participación y toma de decisiones

Como ya se mencionó en algún momento, las mujeres participan en el trabajo comunitario a favor del mejoramiento de los servicios en su comunidad, entre ellos el agua, incluso han sido lideresas de distintas protestas y procesos. Sin embargo, “este aporte no suele traducirse en iguales posibilidades que los varones de controlar y decidir respecto a las características (localización, tecnología, tipo de suministro, costos, beneficios y limitaciones del sistema) del servicio de provisión de agua (...)”.⁹³

Es necesario visibilizar quiénes toman decisiones en las comunidades, pues es común que se asuma que las opiniones de los dirigentes, casi siempre hombres, sean representativos de todo el grupo, con lo que se excluiría la visión de las mujeres quienes podrían tener otros intereses o conocimientos. Este punto se complementa con el análisis de la división sexual del trabajo, puesto que se debe tomar en cuenta las diferentes actividades y horarios de mujeres y hombres a fin de garantizar que ambos participen en cualquier información, decisión o actividad.

Otro espacio en donde se observa el poco acceso de las mujeres es en los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo, los consejos de cuenca, los consejos consultivos, o las asociaciones de usuarios de riego no cuentan con una significativa representación femenina. Tampoco los patronatos del agua a nivel comunitario suelen tener a mujeres en su mesa directiva.⁹⁴

⁹² Las mujeres representan menos del 20% de las ejidatarias y sólo 18% dispone de parcela individual. Fuente: *Mujer y Medio Ambiente, op. cit.*, p. 25.

⁹³ Nieves Rico, María, *s/f, op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ *Mujer y Medio Ambiente, op. cit.*, p. 27.

Agua en políticas públicas y acciones de desarrollo

A nivel de intervenciones nacionales o de políticas públicas la articulación de género y medio ambiente ha sido más bien deficiente, lo que permite ver que en realidad muchas de las acciones no se han elaborado desde una perspectiva de género pues “se han privilegiado las acciones para facilitar su disponibilidad en las unidades domésticas, pero sin hacer planteamientos orientados a motivar cambios en la división sexual del trabajo. (...) tampoco se establecen medidas específicas dirigidas a disminuir las asimetrías de género en el acceso y administración del recurso (...)”.⁹⁵

Todo lo anterior nos permite reconocer que en la planeación de cualquier iniciativa ya sea estatal, nacional o internacional la articulación de género y agua no se puede centrar exclusivamente en el trabajo reproductivo de las mujeres, sino que se debe fomentar su capacitación, su participación en la solución de las problemáticas y sobre todo en la toma de decisiones, con miras a luchar contra las desigualdades entre los sexos, particularmente en una temática presente en la cotidianeidad de las personas.

Lo anterior va en el mismo sentido que plantea Fraser,⁹⁶ por un lado, se requieren de medidas de redistribución para transformar la división sexual del trabajo, en donde las mujeres generalmente se ocupan del acarreo, la limpieza y las actividades domésticas, y los hombres son los propietarios de la tierra -y por tanto de los derechos relacionados con el agua-, emplean el líquido para actividades económicas como la agricultura y la ganadería, y son los tomadores de decisiones. Por otro, amerita medidas de reconocimiento para revalorar las actividades “femeninas”, y darles voz a las mujeres.

Desde las políticas públicas es preciso atender estas formas de redistribución socioeconómica y reconocimiento cultural pues: “las normas androcéntricas y sexistas se

⁹⁵ Mujer y Medio Ambiente, *op. cit.*, p. 19.; Cfr. Kauffer, Edith y Antonino García, “Mujeres en los comités de agua del estado de Chiapas: elementos para entender una participación con segregación genérica”, en Tuñón Pablos, Esperanza (coord.), *Género y Medio Ambiente*, Ecosur- Semarnat- Plaza y Valdés, México, 2003, pp. 295-322.

⁹⁶ Fraser, Nancy, *op. cit.*, p. 14.

institucionalizan en el Estado y la economía, y las desventajas económicas de las mujeres restringen su 'voz', impidiendo de esta forma su igual participación en la creación cultural, en las esferas públicas y en la vida cotidiana. El resultado es un círculo vicioso de subordinación cultural y económica".⁹⁷ Lo anterior puede ser trasladado para el caso del agua: el Estado no ha favorecido el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra o a la gestión del líquido, limitando así su participación económica y en la toma de decisiones en torno al agua, reforzando así las desigualdades.

En síntesis, se puede decir que la forma de usar el agua, acceder a ella o la participación en su gestión está mediada por la construcción de género. En esta dinámica también intervienen otras categorías sociales como la etnia y la clase social, esta articulación (género- etnia- clase) nos permitirá observar que el acceso al agua para uso doméstico no depende exclusivamente de la abundancia o escasez natural del recurso, sino que intervienen todas estas categorías asociadas a su vez con situaciones de clara desigualdad y discriminación social.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 15.

Capítulo 2. Cooperación internacional, género y medio ambiente

2.1. Cooperación Internacional Ambiental

Los temas prioritarios en la agenda de la cooperación internacional generalmente se han centrado en las esferas económica, militar o inclusive legal, mientras que temas como el medio ambiente y, sobre todo, el género han sido insuficientemente desarrollados o incluso han quedado invisibles ante las problemáticas de la denominada “alta política” (*high politics* en inglés).⁹⁸ La agenda de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es la que ha recogido ambos temas, ya sea como centro de programas y proyectos específicos o, más recientemente, como ejes transversales imprescindibles en toda acción de cooperación al desarrollo.

La necesidad de generar mecanismos de cooperación para la conservación del medio ambiente o para la erradicación de la desigualdad de género ha sido planteada a nivel internacional en diferentes foros de las Naciones Unidas; generalmente ha sido de manera desvinculada, pues cada esfera se desarrolló por su cuenta e integraban uno y otro tema de manera aislada y muy breve. La articulación de ambos se ha dado paulatinamente.

En este capítulo serán abordadas las precisiones conceptuales sobre CID, y Cooperación Internacional Ambiental (CIMA)⁹⁹, y se planteará la justificación del medio ambiente y el género como ejes trasversales de la CID. Finalmente se presentará de manera cronológica la incorporación del género en las principales convenciones y foros sobre medio ambiente, y viceversa, pues representan el marco general del proceso de cooperación

⁹⁸ Este androcentrismo en la disciplina se observa en que “(...) las corrientes teóricas y los temas dominantes de las relaciones internacionales son marcadamente masculinas, centradas en lo público. Por tanto, las primeras acciones de cooperación internacional simplemente ‘no vieron’ a las mujeres; se pensaba que la modernización beneficiaría a ambos sexos por igual.” En Paula Cirujano, en Marta Carballo, *op. cit.*, 2006, p. 64.

⁹⁹ Se usará de manera indistinta el término Cooperación Internacional Ambiental y Cooperación Internacional para el Medio Ambiente para hacer referencia al mismo tipo de cooperación, y se utilizarán las siglas CIMA como acrónimo.

internacional y en los que se suscriben y justifican los programas y proyectos de cooperación que interesan para esta tesis.

En capítulo se centrará en la articulación del enfoque de género con la Cooperación Internacional Ambiental partiendo del supuesto de que un análisis que incorpore esta perspectiva puede enriquecer la forma de investigar, concebir y planear la cooperación para el desarrollo, entre otras cosas, porque las mujeres y los hombres son los receptores y actores últimos a quienes van dirigidos los programas y proyectos, además porque las necesidades e intereses de ambos presentan particularidades que deben estar presentes en todo el proceso de cooperación.

2.1.1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo

De manera amplia el término cooperar implica “compartir un trabajo o tarea, hacer algo con otros de forma coordinada conforme a un plan y con un cierto grado de voluntariedad que suele estar alentado por algún tipo de interés o beneficio mutuo, pudiendo establecerse tanto entre desiguales como entre iguales”.¹⁰⁰ Es decir, la cooperación se refiere a la acción conjunta entre dos o más partes para conseguir un objetivo común que beneficie de alguna manera a todos los involucrados; ello puede darse en distintos niveles y actores (individuos, grupos, instituciones, entre otros), cuando intervienen actores internacionales adquiere la connotación de cooperación internacional.

Existe cooperación internacional en los diferentes temas y ámbitos de actuación de las relaciones internacionales: político, económico, social, cultural, militar, ambiental, por mencionar algunos. La CID es un tipo particular dentro de esta amplia gama. Para esta tesis se retoma el concepto de López y Molina porque su sentido de justicia social e histórica, y porque incluye dimensión amplia de desarrollo asociada al desarrollo humano sostenible en este sentido se concibe la Cooperación Internacional para el Desarrollo como:

¹⁰⁰ López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la Solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo*, España, Universidad de Valladolid, 2000, p. 13.

Toda actividad llevada a cabo por los agentes de cooperación (gubernamentales o no) con el fin último de proceder a la eliminación de la pobreza y la reducción de las desigualdades norte-sur, como elementos estructurales del subdesarrollo. Dichas actividades conllevan de forma inherente un componente de concesionalidad, pudiéndose efectuar bajo cualquiera de las formas de cooperación y donde deben tenerse siempre en cuenta los intereses del país receptor y las dimensiones del desarrollo humano y sostenible.¹⁰¹

En términos generales se entiende la CID como el conjunto de acciones coordinadas entre dos o más actores internacionales que tienen como objetivo principal el desarrollo humano y sostenible bajo una diversidad de modalidades y formas sobre las que se hablará más adelante. Es importante hacer énfasis en la visión amplia del desarrollo centrándose en las personas y tener en cuenta que “para que una acción sea considerada cooperación para el desarrollo, debe tener como objetivos principales: contribuir a elevar el nivel de vida de la población de la parte receptora, fortalecer su capacidad productiva, y dar solución a problemas específicos, como extrema pobreza, analfabetismo, insalubridad, deterioro del medio ambiente”.¹⁰²

A veces se suelen emplear de manera indistinta los términos de Cooperación para el Desarrollo, Ayuda, o Ayuda Oficial al Desarrollo a pesar de que se trata de situaciones muy diferentes. La ayuda se refiere a acciones unidireccionales y concesionales de un actor hacia otro, generalmente se presenta en situaciones de emergencia bajo formas como la ayuda humanitaria, de emergencia o alimentaria. No se trata específicamente de cooperación en tanto no se trata de acciones conjuntas, en sí “la ayuda debe entenderse como un tipo de actividad de raíz asistencial, de manera que puede servir como antecedente de la cooperación, pero nunca como verdadera cooperación para el desarrollo”.¹⁰³ Si bien se reconocen sus valiosas aportaciones en circunstancias apremiantes, la ayuda ha sido criticada porque el receptor se convierte en un sujeto pasivo y puede generar dependencia.

¹⁰¹ López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *Ibidem*, p. 38.

¹⁰² Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, [tesis de licenciatura], México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, p. 17.

¹⁰³ López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p. 14.

Por su parte la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se refiere a “una aportación de fuentes externas, ya sea bilateral o multilateral, suministrada a países subdesarrollados en condiciones concesionales, con objeto de contribuir a financiar programas o proyectos de desarrollo económico y social en ellos, excluyendo las inversiones extranjeras, los préstamos de los bancos comerciales y los créditos a la exportación”.¹⁰⁴ Este concepto es más restrictivo pues sólo contabiliza la ayuda proporcionada por los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE que cumpla con las siguientes características:¹⁰⁵

- a) Debe ser otorgado por el sector público: gobiernos nacionales, organismos internacionales de cooperación al desarrollo (Banco Mundial, PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), gobiernos locales o agencias de cooperación.
- b) Su objetivo primordial debe ser la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo.
- c) Debe ser concesional: un elemento de donación de al menos el 25%, reflejado en términos de tasa de interés, vencimiento y periodo de gracia.

La relevancia de retomar este concepto del CAD es que tiene un importante papel en la Cooperación Internacional para el Desarrollo, este Comité marca las principales políticas en este tipo de cooperación y los países que le integran emiten los mayores recursos financieros en esta materia.¹⁰⁶ En términos generales:

El CAD desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas de cooperación bilateral al desarrollo, ya que no se limita a ser un centro de información, documentación o asesoramiento de los gobiernos, sino que diseña las directrices de la ayuda oficial al desarrollo de los países que lo componen. Puede

¹⁰⁴ Albuquerque, 1992, en López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 53.

¹⁰⁵ Retomadas de López y Molina, *op. cit.*, pp. 53-58, y Soria, Ernesto, *op. cit.*, pp. 27-29.

¹⁰⁶ Por ejemplo, se calcula que en la década de los 80's representó hasta el 95% de la cooperación internacional. López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p. 55.

decirse que, junto con el Banco Mundial y el PNUD, constituye el núcleo donde se elabora la política internacional de cooperación para el desarrollo.¹⁰⁷

Objetivos y principios

Los objetivos que guían la CID están relacionados principalmente con la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sin embargo, también está influida de forma directa por el enfoque de desarrollo de la parte donante, es así que la cooperación otorgada por algunos países u organismos puede estar más centrada en aspectos de crecimiento económico u otros, lo mismo ocurre en la forma de incorporar el género, que puede ser desde un enfoque de mujeres o de género tal y como se planteó en el capítulo previo.

Existen una serie de principios fundamentales como la no condicionalidad, la no injerencia de ningún tipo, el respeto a las características culturales de cada lugar, entre otras. También existen principios particulares de acuerdo a la agencia u organismo oferente de cooperación. Por ejemplo, en México la política mexicana de cooperación es un principio constitucional contenido en el artículo 89, a su vez se basa en tres lineamientos básicos:

- **Complementariedad:** los proyectos y las acciones de cooperación son un apoyo a los esfuerzos nacionales del desarrollo de los países, pero en modo alguno, un sustituto de estos últimos.
- **Auto-sostenibilidad:** la cooperación debe contribuir a establecer procesos de desarrollo independientes que, con el apoyo de la colaboración internacional, puedan mantenerse después con recursos propios de los países beneficiarios.
- **Cofinanciamiento:** las partes involucradas en proyectos y acciones de cooperación aportan, en la medida de sus posibilidades, los recursos

¹⁰⁷ Hegoa, "Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)", en *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* [en línea], 2006, disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25> (consulta: 16 de junio de 2013).

financieros, humanos o técnicos requeridos para su desarrollo, para evitar esquemas asistenciales y alentar un sentido de apropiación.¹⁰⁸

La complementariedad favorece que se sumen esfuerzos y canalicen recursos a programas, políticas y áreas que, en teoría, son prioritarios para el Estado. Además, junto con el principio de cofinanciamiento, se puede garantizar en mayor medida que no se dependa de la Cooperación Internacional para atender sus propios problemas. Los tres principios enunciados arriba abonan a no generar dependencia.

Para la sostenibilidad, un aspecto relevante es la creación de oportunidades y capacidades de los receptores, concediéndoles márgenes de maniobra autónomos, e integrando de manera coherente a diferentes actores tanto locales como internacionales. Todo ello bajo la premisa que el desarrollo no puede ser impuesto ni dirigido desde fuera y que ninguna política puede tener éxito si no se toman en cuenta las realidades locales y la participación de la población y las instituciones internas.

Se puede decir que, el éxito de un proyecto de desarrollo depende de cuestiones internas y externas: “los proyectos más exitosos son aquellos que dan con la combinación perfecta entre los conocimientos locales y externos dentro de un marco de prioridades controlado por los beneficiarios”.¹⁰⁹

Tipología de la Cooperación Internacional para el Desarrollo

De acuerdo con Ernesto Soria la Cooperación Internacional se puede clasificar a partir de cinco criterios que a continuación se exponen:

¹⁰⁸ AMEXCID, “¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?” [en línea], disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> (consulta: 08 de abril de 2014).

¹⁰⁹ Edwards, Michael, *Un futuro en positivo*, Madrid, Intermón Oxfam, 2002, p. 166.

Tabla 4. Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	
De acuerdo a	Tipo de cooperación
Las áreas en las que se pretende colaborar	Política, económica, social, cultural, y todos los campos en los que se desarrollan las relaciones internacionales.
Número de partes involucradas	Bilateral, multilateral y triangular
La naturaleza de los actores	Gubernamental o pública, no gubernamental o privada y mixta
Las obligaciones generadas	Reembolsable y no reembolsable
Nivel de desarrollo de las partes:	Vertical u horizontal
La metodología empleada	Programas o proyectos

Fuentes: Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, [tesis de licenciatura], México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, pp. 41-58; y López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la Solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo*, España, Universidad de Valladolid, 2000, pp. 39-42.

No se profundizará sobre todas, únicamente se describirán brevemente las diversas tipologías que serán aterrizadas con más detalle para el caso de la cooperación ambiental.

La *cooperación técnica* es una de las más usadas y con mayor cantidad de recursos involucrados; en una acepción amplia ésta “pretende facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, creando así una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. Incluye actividades de asesoría, capacitación y apoyo institucional”.¹¹⁰

La *cooperación bilateral* se realiza entre dos países o instituciones de dos países y se fundamentan en convenios básicos de cooperación. Por su parte, la *cooperación multilateral* “se realiza a través de esquemas, programas y proyectos cuyas bases y lineamientos son aceptados por un grupo de países en un foro u organismo internacional, el cual los coordina”.¹¹¹ Con relación a la AOD, la ayuda multilateral es aquella que se canaliza a través de instituciones públicas internacionales distinguiéndose tres tipos: los

¹¹⁰ Gómez Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, Cideal, 1999, p. 28.

¹¹¹ Soria, Ernesto, *op. cit.*, p. 52.

organismos financieros multilaterales (FMI, BM, BID); los organismos internacionales con orientación técnico- funcional (PNUD, UNESCO, PNUMA, etc.); y los fondos multilaterales cuyo objetivo es financiar directa o indirectamente proyectos de desarrollo (por ejemplo, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA).¹¹²

Por las obligaciones generadas se divide en *reembolsable* y *no reembolsable*. La primera se refiere a aquellas que están sujetas a devolución, pago o reembolso aún con concesionalidad; la segunda incluye las donaciones, aportaciones financieras o en especie que no generan deuda pública.¹¹³

Según la metodología empleada distingue dos tipos de cooperación: por *programas* o por *proyectos*. Por programa se entiende “un conjunto organizado de proyectos, estos últimos son acciones de desarrollo con un fin específico y fácilmente evaluable, tanto en costes como en resultados. Además, el programa tiene el fin último del desarrollo social, económico o productivo, con una visión territorial y temporal más amplia”.¹¹⁴ Los proyectos son la forma más común de llevar a cabo la cooperación debido a que son más fáciles de ejecutar y calcular sus costos. Esta diferenciación resulta pertinente puesto que el estudio de caso que se analizará se refiere a un programa.

Ejes transversales

En la CID existen ejes trasversales que deben estar presentes en todo programa, proyecto o acción, sin las cuales el desarrollo en su sentido amplio no podría ser alcanzado, de acuerdo con López y Molina estas dimensiones son:¹¹⁵

¹¹² López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p. 59.

¹¹³ Soria Ernesto, *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁴ López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p. 41.

¹¹⁵ *Ibidem*, pp. 26-38.

- El desarrollo humano: toda acción de desarrollo debe tener su punto de partida y centro en este aspecto, se liga con la seguridad humana en las áreas sanitaria, alimentaria, social, económica, política y ambiental.
- El papel de las mujeres en el desarrollo: la visión de los autores y de gran parte de la cooperación está centrada en MED (ver capítulo 1.2.3), parte de reconocer la importancia de la participación de las mujeres en todas las actividades de desarrollo para mejorar la eficiencia. En esta tesis se considera el enfoque GED como más pertinente.
- Aprovechamiento de las condiciones endógenas, que supere la visión asistencialista, para ello juega un papel primordial la educación popular.
- El medio ambiente: asociado al concepto de desarrollo sustentable.

Los cuatro elementos mencionados arriba son indispensables para que cualquier acción de cooperación tenga éxito y el desarrollo sea realmente sostenible en el tiempo, pues involucra a los agentes (mujeres y hombres) promotores y beneficiarios últimos del desarrollo tomando en cuenta su contexto de vida, todos deben incluirse de manera transversal para lograr resultados más integrales.

Tal como su nombre lo indica, y remitiéndonos al concepto de transversalización del capítulo uno, los ejes transversales deben integrarse en todas las acciones de cooperación, a lo largo del ciclo de gestión del proyecto, y son imprescindibles para garantizar un verdadero desarrollo humano sustentable con equidad e igualdad. Sin embargo, tal como lo señala Joaquim Tres Viladomat, la transversalización implica un trabajo complejo:

La transversalización es un reto si se va a llevar a cabo con eficacia, porque con frecuencia en un gran número de organizaciones un aspecto transversalizado se convierte en un aspecto olvidado. Transversalizar implica diseñar las acciones con el aspecto a transversalizar construido en ellas mismas como un elemento indivisible. Además, implica diseñar también un conjunto de indicadores sofisticados, un presupuesto específico y un sistema

de seguimiento exigente para que aspectos fundamentales de las políticas de desarrollo no sean olvidados.¹¹⁶

Críticas

Históricamente las naciones han cooperado entre ellas para resolver problemáticas comunes o impulsar acciones que, idealmente, favorezcan a todas las partes; sin embargo, en el fondo son los intereses nacionales (o de ciertas elites) los que impulsan estas acciones o en dado caso los que limitan. Diversas son las críticas hechas a la CID y particularmente a la AOD, entre ellas:¹¹⁷

- Es un instrumento de política exterior al servicio de los intereses geoestratégicos de los países.
- El desarrollo humano y las áreas sociales ocupan un porcentaje reducido en la distribución sectorial, frente a otras de tipo económico.
- El impacto e incidencia real en la eliminación del subdesarrollo y la pobreza es limitado.
- Los programas de asistencia técnica no siempre favorecen la capacidad nacional y la autonomía de los países receptores, pues muchas veces los modelos tecnológicos no son apropiados ni sostenibles en el país receptor.
- Se convierte en un sustituto de las obligaciones sociales del gobierno receptor.
- No existen mecanismos que aseguren que llegue a los países más necesitados ni a los sectores más empobrecidos del país receptor.
- Carece de una evaluación adecuada y de un sistema de condicionalidad social, democrático y ecológico.

A partir de ello, queda una percepción general de que la CID ha perdido el espíritu de erradicar la pobreza y coadyuvar a disminuir las brechas de desigualdad. Ocurre tal y como el especialista en cooperación internacional José Ángel Sotillo plantea: “si el

¹¹⁶ Tres Viladomat, Joaquim, “El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, Barcelona, 2005, p.129.

¹¹⁷ Con base en López, Gonzalo Andrés y Ignacio Molina de la Torre, 2000, *op.cit.*, pp. 80-81.

desarrollo es el fin, la cooperación es el medio para conseguirlo. Sin embargo, en la mayor parte de las ocasiones la cooperación, o la ayuda externa, se convierten en una acción en sí misma, dado que se ejercita en función de distintos intereses de los países donantes (geopolíticos, económicos, culturales, ...) [puntos suspensivos del autor] y no contribuye al desarrollo de grupos de población en situación desfavorecida”.¹¹⁸

2.1.2. La Cooperación Internacional Ambiental

Aproximación conceptual

Resulta complicado encontrar textos académicos específicos sobre Cooperación Internacional Ambiental (CIMA),¹¹⁹ mucho menos que planteen la conceptualización y características de la misma. Tal como Simone Lucatello, especialista en cooperación internacional, medio ambiente y cambio climático, señala: “la cooperación internacional para el medio ambiente no constituye, en términos teóricos y prácticos, un tema de estudio sistematizado y organizado a la par de los estudios de otras áreas de la cooperación internacional como la seguridad, la pobreza, la institucionalidad del régimen de cooperación internacional o la eficacia o eficiencia de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), entre otros”.¹²⁰

No obstante, sí abundan textos que abordan casos específicos de la cooperación internacional en materia ambiental o manuales para incorporar diferentes temáticas como cambio climático, biodiversidad, agua, entre otros. Estas referencias dejan ver que la Cooperación Internacional Ambiental está presente en la práctica de la cooperación

¹¹⁸ Sotillo, José Ángel, *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, Madrid, Catarata, 2011, p. 68.

¹¹⁹ No se empleará la abreviatura CIA que podría corresponder con Cooperación Internacional Ambiental pues se prestaría a confusiones con la agencia estadounidense, en su lugar se utilizarán las siglas de CIMA que hacen referencia a la Cooperación Internacional para el Medio Ambiente.

¹²⁰ Lucatello, Simone, *La cooperación internacional para el medio ambiente: evolución, actores e impacto*, Serie Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo, México, Instituto Mora, 2012, p. 9.

(bilateral o multilateral) en una diversidad de convenciones, programas, proyectos y demás acciones de la CID desde hace más de 50 años.¹²¹

Debido a que la CIMA se inserta en el paradigma del desarrollo sustentable es común que se hable de Cooperación para el Desarrollo Sustentable, también se suelen encontrar referencias a cooperación para la protección ambiental. Cabe señalar que aquellas acciones sobre protección no necesariamente incluyen los tres ejes del desarrollo sustentable (ambiental, social y económico), sin embargo, ambas son incluidas como cooperación ambiental. Todas estas denominaciones son válidas y aceptadas, sin embargo, también dejan ver que todavía no se ha hecho un suficiente trabajo teórico ni académico para homogeneizar su concepto, características y herramientas particulares. En este documento se habla de Cooperación Internacional Ambiental que incorpora tanto el paradigma de desarrollo sustentable como la protección ambiental, tal y como se intentará definir a continuación.

Para este trabajo se propone considerar a la CIMA como aquella cooperación que tiene por objetivo la protección y conservación del medio ambiente en el marco del desarrollo humano sustentable.¹²² Este tipo de cooperación, así como cualquiera en el marco de la CID, implica considerar la transversalidad del medio ambiente, es decir “considerar los efectos ambientales de todos los objetivos, estrategias, medidas, o sistemas de gestión, independientemente de cuál sea su naturaleza o contenido. La búsqueda de la integración ambiental y de la sostenibilidad de las actividades afectará, en consecuencia, a todos estos ámbitos de actuación”.¹²³

¹²¹ Se recomienda el texto de Simone Lucatello señalado arriba para conocer un poco más sobre la evolución histórica de este tipo de cooperación, así como los principales actores presentes.

¹²² Por desarrollo humano sustentable nos referimos a “las necesidades de los seres humanos, las sociedades, y las comunidades y a su satisfacción, como promotoras de un gran impulso al desarrollo basado en una redefinición de la relación con la naturaleza y su cuidado (...) su objetivo es la calidad de vida, con justicia y libertad.” Ver Lagarde, Marcela, 2012, *op. cit.*, p. 349.

¹²³ Pereira Jerez, David y Carlos Rodríguez Ariza, “Estrategias de Medio Ambiente de la Cooperación Internacional. Una revisión de la experiencia actual” [en línea], en *Revista Española de Cooperación para el Desarrollo*, No.10, Universidad Complutense de Madrid, 2002, p. 8. Disponible en http://fongdcam.org/manuales/sostenibilidad/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA

Al hablar de cooperación internacional en materia ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) refiere que:

La Cooperación Internacional es una herramienta de suma importancia en la política ambiental nacional ya que genera espacios para abordar temas ambientales, impulsa la toma de conciencia sobre la interconexión de los sistemas naturales y sobre la responsabilidad compartida internacional frente a los bienes globales comunes, genera posibilidades para la cooperación global y regional, permite la creación de instrumentos legales, adoptando programas de acción para atender los problemas del medio ambiente y el desarrollo sustentable y constituye un mecanismo de cooperación que permite mantener y promover el desarrollo de acciones y proyectos conjuntos sobre el medio ambiente y la biodiversidad mundial y nacional.¹²⁴

De acuerdo con este planteamiento existen al menos dos áreas de incidencia de la Cooperación Ambiental: una de índole más interna y otra más internacional. A nivel interno se concibe como una herramienta complementaria de la política ambiental, base para la creación de instrumentos legales y programas, pues los convenios, tratados y acuerdos internacionales deben bajarse al nivel nacional. Al ser una herramienta de política ambiental se circunscribiría a los temas considerados como prioritarios y al peso que la agenda ambiental tenga en el marco de la política nacional; asimismo lleva implícito el uso de los recursos derivados de la cooperación para promover acciones nacionales, en un marco de complementariedad.

Desde la perspectiva internacional, se hace referencia a una noción sistémica en la que los bienes naturales son compartidos y por lo tanto existe una responsabilidad compartida, ante ello la cooperación ambiental surge como un mecanismo para la realización de acciones conjuntas para atender problemáticas ambientales globales, que se materializan en acciones a nivel nacional o local.

A/A_DESARROLLO_SOSTENIBLE/Estrategia_Medio%20Ambiente_D_Pereira.pdf (consulta: 24 de abril de 2014).

¹²⁴SEMARNAT, “Cooperación internacional” [en línea], México, s/f. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/vidasilvestre/Paginas/CoopInter.aspx> (consulta: 13 de marzo de 2013).

Si bien los estados nacionales determinan las prioridades de su política ambiental, que a su vez determina las áreas de cooperación, también existen temas prioritarios en la agenda internacional de cooperación para el desarrollo sustentable como son: cambio climático, agua (aguas internacionales), biodiversidad, energía, residuos, desertificación. Generalmente existe cierto consenso en las prioridades de las agendas nacionales e internacionales y ello facilita el desarrollo de la CIMA.

En el caso mexicano los sectores prioritarios de cooperación en la actual administración (2012- 2018) son: educación, salud, medio ambiente y cambio climático, y ciencia y tecnología.¹²⁵ Como se observa, el tema ambiental sí está posicionado en la agenda de cooperación nacional.

Características de la Cooperación Internacional Ambiental

De acuerdo con Pereira y Rodríguez existen al menos cuatro ejes de actuación de la cooperación para el desarrollo ambiental:¹²⁶

- La integración ambiental en los proyectos de cooperación a través del diseño adecuado y la reducción de los impactos.
- El uso sostenible o adecuado de los recursos naturales.
- La realización de acciones positivas para frenar los procesos de degradación en curso.
- El desarrollo de las capacidades de los estados receptores de la ayuda en materia ambiental.

Estos ejes son una base para la actuación a favor de la conservación y la protección ambiental desde la planeación, la ejecución y la permanencia en el tiempo por lo cual

¹²⁵ AMEXID, "Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo" [en línea], disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> [consulta:19 de julio de 2014]

¹²⁶ Pereira Jerez, David y Carlos Rodríguez Ariza, *op. cit.*, p. 4.

conuerdo en que son ejes que deben ser contemplados en toda acción de cooperación ambiental. Sin embargo, en estos puntos está ausente la dimensión social y cultural de manera explícita, ello es pertinente dado que no se trata sólo de frenar la degradación ambiental o garantizar el uso sostenible de los recursos, sino de garantizar que las comunidades y las personas tengan alternativas al uso que hacen de los recursos y que siempre se haga un diagnóstico de las dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas a la par de la dimensión ambiental a fin de tener referencias sobre cuáles son las mejores estrategias para detener la degradación o garantizar el uso sostenible.

Existen ciertos principios que guían este tipo de cooperación, algunos se relacionan con el Derecho Internacional Ambiental:¹²⁷

- *La participación de los países receptores en el diagnóstico y priorización de sus problemas ambientales, ayudando a dichos países a elaborar estrategias de desarrollo acordes con dicho análisis.* Este principio garantizaría que las temáticas y problemas a atender no sean una imposición desde fuera y que respondan a la realidad de los países receptores, concediendo mayor legitimidad, utilidad y eficacia. El diagnóstico y priorización planteados deben realizarse con una perspectiva de género y etnia, utilizando las categorías de división sexual del trabajo, acceso, uso y control y garantizando la participación.
- *Fomentar la capacidad para resolver sus propios problemas, con independencia de la escala a la que se presenten (local, regional o nacional).* Este principio remite a la complementariedad de las acciones, a fin de que no se caiga en dependencia. El fortalecimiento de las capacidades no sólo debe ser en el plano público, sino también en el privado y se debe garantizar que sea dirigida tanto a hombres como a mujeres.
- *El principio de precaución de todas las intervenciones.* De manera general, este principio refiere que cuando exista peligro por un daño grave e irreversible, la

¹²⁷ *Idem.*

falta de certeza científica no puede usarse como argumento para no adoptar medidas que frenen la degradación ambiental.¹²⁸ El riesgo debe verse de manera amplia, no sólo abarcando lo ambiental, sino lo social e incluso las particularidades de cada grupo por edad, género, etnia, y sobre todo no debe imponerse lo económico.

- *Fomentar una visión a largo plazo que presida las estrategias de desarrollo.* Implica garantizar que las estrategias se mantengan en el tiempo, y no programas y proyectos con una visión de corto plazo y resultados de corto alcance. Esta visión a largo plazo debe incluir entre sus objetivos principales disminuir las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.
- *Fomentar el equilibrio inter y trans generacional.* Este principio está en concordancia con el respeto a las generaciones futuras del concepto de desarrollo sustentable. También se debe hablar de equilibrio al interior de las mismas generaciones; la incorporación del análisis de género, etnia y edad tienen valiosas aportaciones en este sentido.
- *La transparencia y la participación.* Es un principio muy acertado pues para garantizar la apropiación, la sostenibilidad y la igualdad es preciso que todas las personas involucradas sean consultadas y participen en todas las fases del proceso, con transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Entre los artículos académicos consultados sobre cooperación ambiental no se distinguió alguna referencia a la articulación entre género y medio ambiente, salvo una brevísima incorporación en Pereira y Rodríguez quienes además reconocen que “las Agencias no suelen abordar la coordinación entre estos dos temas horizontales. (...) Sólo en algún caso se plantea como medida concreta la obligatoriedad de realizar análisis de género dentro de los estudios de impacto ambiental que propone algún país, como es el caso de

¹²⁸ “El principio precautorio” disponible en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/444/cap1.html> (consulta: 19 de julio de 2014).

Suecia".¹²⁹ Esto refleja nuevamente la escasa reflexión teórica en materia de cooperación ambiental y en particular su articulación con género.

Actores y modalidades de cooperación

Lucatello señala que, a lo largo de su existencia, la cooperación ambiental ha vivido una proliferación y diversificación de los actores que ejecutan programas y proyectos, y deciden dentro de la agenda ambiental; todo lo cual ha complejizado aún más su abordaje epistemológico.¹³⁰ Para esta tesis, a grandes rasgos se pueden identificar los actores que forman parte del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y entidades estatales.

Dentro del *sistema de Naciones Unidas* existe cooperación multilateral y bilateral. La cooperación multilateral se manifiesta principalmente a través de los diferentes foros, convenciones, conferencias que, particularmente desde 1972, abordan las principales problemáticas ambientales mundiales y regionales, su importancia es contundente dado que muchos de los documentos que ahí resultan –sean vinculantes o no- se convierten en el marco de referencia para la cooperación ambiental y para las políticas nacionales. Sobre ello profundizaremos en el siguiente subcapítulo.

Para la cooperación bilateral las organizaciones internacionales participantes pueden ofertar cooperación técnica- científica o financiera dependiendo de sus características. Para el primer tipo de cooperación se ubican instituciones y organizaciones como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión de Desarrollo Sostenible, incluso hasta la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En esta modalidad de cooperación se encuentra el Programa OPAS 1816, estudio

¹²⁹ Pereira Jerez, David y Carlos Rodríguez Ariza, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁰ Lucatello, Simone, *op. cit.*, pp.5, 39-45.

de caso de esta tesis, que se ejecutó bajo la forma de Programa al involucrar un conjunto organizado de proyectos en tres entidades de México, y en el que participaron de manera coordinada ocho agencias de Naciones Unidas.¹³¹

Por otro lado, se identifican las instituciones que ofertan cooperación financiera como el *Fondo para el Medio Ambiente Mundial* (FMAM o GEF por sus siglas en inglés) que es una organización administrada por el PNUMA, PNUD, BM y otros siete organismos de la ONU. Es la mayor fuente de financiamiento para proyectos destinados al medio ambiente que ofrece donaciones a países en desarrollo y con economías en transición, además es el mecanismo financiero de diversos convenios y convenciones entre los que destacan el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).¹³²

El *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID) es otra institución financiera que actualmente es la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe. Entre sus temas prioritarios se ubica específicamente el cambio climático, energías renovables y desarrollo sostenible, además de préstamos ofertan donaciones, asistencia técnica e investigación, y llama la atención que sus préstamos no sólo incluyen a gobiernos (nacionales, provinciales y municipales) sino también a empresas privadas.¹³³

Por su parte, el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) es la principal institución de coordinación de cooperación para el desarrollo del sistema de la ONU, colabora con los gobiernos federal, estatales y municipales, el sector privado y la sociedad civil, brindándoles información técnica, asesorías y recomendaciones para la

¹³¹ Los programas son un conjunto organizado de proyectos, con el fin último del desarrollo social, económico o productivo, con una visión territorial y temporal amplia. Los proyectos son acciones de desarrollo con un fin específico y fácilmente evaluable, tanto en costes como en resultados. En: López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.* p. 41.

¹³² Información obtenida del sitio web oficial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial: “Global Environment Facility” [en línea], en <http://www.thegef.org/gef/ES/acerca> (consulta: 23 de julio de 2014).

¹³³ Información obtenida del sitio web oficial “Banco Interamericano de Desarrollo” [en línea], en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html> (consulta: 23 de julio de 2014).

generación de políticas públicas y en proyectos orientados al desarrollo. Sus principales ejes temáticos en México son desarrollo humano, gobernabilidad democrática, medio ambiente y energía, sector privado y desarrollo, y equidad de género.¹³⁴

En esta tesis cuando hablamos de *entidades estatales* se incluye a las agencias de cooperación y otras entidades públicas como Secretarías o Ministerios especializados, instituciones científicas enfocadas a acciones ambientales, y demás interesadas o enfocadas a temas ambientales. Estos actores suelen llevar a cabo cooperación bilateral en cuyo caso: “los proyectos bilaterales de cooperación ambiental suelen ubicarse dentro de la cooperación técnica, donde los donantes buscan mediante la asesoría y la transferencia del *expertise*, el desarrollo de habilidades y capacidades nacionales para el mejor manejo de los recursos naturales”.¹³⁵

Las *organizaciones no gubernamentales* han cobrado relevancia como fuente de financiamiento desde los países desarrollados y, por supuesto, en la implementación de los programas y proyectos en los estados receptores, además de su activa presencia en espacios multilaterales en donde se discuten temas ambientales, a pesar de no tener poder de decisión. Entre las más conocidas en el tema ambiental figuran organizaciones como la Unión internacional para la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy (por su nombre en inglés), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), por mencionar algunas. “Sus funciones se pueden resumir en la promoción de la integración de diversos sectores, la construcción de capacidades, la colocación de temas en la agenda nacional o regional, la incidencia en políticas, la unificación de criterios, la creación y difusión del conocimiento, y la ejecución de proyectos de campo”.¹³⁶

¹³⁴ “Acerca de PNUD” [en línea], en <http://www.undp.org.mx/spip.php?article19> (consulta: 23 de julio de 2014).

¹³⁵ Chanfreau, Gabriel y Aaron Pollack, “Cooperación internacional para el desarrollo sustentable en México”, en Schmuckler, Beatriz, *et al.* (Coords.), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, México, Instituto Mora- Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 161.

¹³⁶ Vera Márquez, Lorena, *La cooperación internacional para el desarrollo y la conservación en áreas naturales protegidas (...)*, tesis de licenciatura, FCPyS- UNAM, México, 2006, p. 91.

Financiamiento

Existen diversas fuentes de financiamiento para la implementación de la CIMA, estrechamente ligadas con el origen de la cooperación. Para fines de esta tesis no ahondaremos en la cooperación financiera, sólo se hará un breve esbozo del comportamiento de recursos provenientes de dos actores importantes a los que se hizo referencia anteriormente: el FMAM y el BID. También se incluyen brevemente los montos de la AOD en materia de medio ambiente/desarrollo sustentable dado que ésta representa uno de los flujos más importantes de recursos para la CID en general.

El BID es una de las fuentes de recursos multilaterales más importantes de América Latina, destaca que desde 2010 este organismo se fijó como objetivo destinar el 25% de su financiamiento a proyectos relacionados con la sostenibilidad ambiental y el cambio climático; este porcentaje fue alcanzado en el 2012 al destinar \$3,700 millones de dólares (45 de los 169 proyectos), sin embargo para 2013 la cifra descendió a \$2,800 millones de dólares y representó apenas el 20% de su financiamiento total, observándose con ello un retroceso a sus propios objetivos fijados.¹³⁷

Por su parte, el FMAM anunció en 2014 un financiamiento “récord” para el medio ambiente que implica una suma de \$4,430 millones de dólares que serían aportados por 30 países donantes y que respaldarán proyectos en más de 140 países. Como se observa, la cobertura del FMAM es mucho mayor que la del BID sin embargo la diferencia en recursos no es abrumadoramente distante, de hecho, el FMAM no aclara el período en el que usarán dichos recursos.¹³⁸ Lamentablemente no se consiguieron datos ni montos para la articulación género- medio ambiente en estas dos fuentes de financiamiento.

¹³⁷ BID, “El BID supera metas de financiamiento para cambio climático y medio ambiente” [en línea] en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2013-03-13/informe-de-sostenibilidad-2012,10377.html>, e “Informe sobre sostenibilidad 2013” [en línea] disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/sostenibilidad/sostenibilidad,1510.html>. [Consulta: 23 de julio de 2014].

¹³⁸ Esta duda se justifica porque, según los propios datos del FMAM, desde 1991 a 2013 se han otorgado \$12,500 millones de dólares en donaciones, lo que significa que la nueva cifra anunciada representa prácticamente una tercera parte de los recursos de 20 años. Aunque hay que resaltar que durante ese período se han movilizado \$58,000 millones de dólares de cofinanciamiento. Información consultada en: GEF,

El incremento en el financiamiento para la CIMA también se observa en la cooperación bilateral en el marco de la AOD. En 2005 sólo el 6.5% del flujo AOD de la OCDE se destinó al sector multisectorial, en el que se incluyen los temas ambientales¹³⁹; aun así, de acuerdo con lo reportado por la OCDE entre 2001 y 2010 la ayuda oficial en el área de sustentabilidad ambiental se triplicó. Entre 2009- 2010 la cifra alcanzó los \$11,3 billones de dólares en ayuda bilateral en sustentabilidad ambiental como “objetivo principal”, si a ello sumamos la ayuda registrada como “significativa”¹⁴⁰ la cifra alcanza los \$25 billones de dólares lo que representa una cuarta parte de la AOD bilateral.¹⁴¹ Hay que tener cuidado con estas cifras pues más de la mitad de los recursos no tienen como objetivo principal la sustentabilidad ambiental y se están contabilizando recursos con actividades “significativas” que con más detalle podrían ser una pantalla o contravenir a la protección ambiental.

En materia de género y cooperación ocurre algo similar. En la contabilización del flujo de cooperación, una actividad es clasificada como centrada en la igualdad de género “si contribuye al avance de la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres o reduce la discriminación y desigualdades basadas en el sexo”¹⁴²; esta ayuda a su vez se divide en principal o significativa de género.¹⁴³

“Financiamiento récord para el medio ambiente mundial” [en línea], comunicado de prensa, Ginebra, 16 de abril de 2014, disponible en: <http://www.thegef.org/gef/node/10429> [consulta: 3 de agosto de 2014].

¹³⁹ Las cuestiones relativas al medio ambiente se incluyen en el sector CAD “multisectorial”, que incluye temas culturales, ambientales, rurales, de género y ambientales, por lo cual resulta complicado conocer el porcentaje específico para temas ambientales. Chanfreau, Gabriel y Aaron Pollack, *op. cit.*, p. 155.

¹⁴⁰ Los criterios de “principal” o “significativo” se aplican tanto para la igualdad de género como para la sustentabilidad ambiental. En el caso del medio ambiente la categoría “principal” incluye las actividades de protección ambiental en general y diversos sectores económicos como energía y agua. Una actividad “significativa” implica que sustentabilidad ambiental fue importante, pero sólo como un objetivo secundario de la actividad.

¹⁴¹ OCDE, “Trends in aid to environment, a component of sustainable development finance (1991- 2011)”, en *Develop Co-operation Report 2012. Lessons in Linking Sustainability and Development*, OCDE, 2012a. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-10-en> (Consulta: 4 de junio de 2013).

¹⁴² OCDE, *Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment*, OCDE, 2012b, p. 2. Traducción propia.

¹⁴³ Una actividad es “principal” si la igualdad de género es un objetivo explícito dentro de esta actividad o en su diseño, por ejemplo: alfabetización de mujeres y niñas, lucha contra la violencia hacia las mujeres, transversalización de género en instituciones nacionales. Una actividad “significativa” implica que la igualdad

Entre 2009-2010 la AOD a nivel mundial destinada a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (principal y significativa) ascendió a \$24, 886 millones de dólares lo que representó el 20.7% de la AOD total del año 2009 (\$119,600 millones), de la ayuda contabilizada para género sólo el 12.3% tenía como objetivo principal la igualdad de género y empoderamiento, es decir menos de la quinta parte realmente tenía como objetivo directo y específico la igualdad de género, el resto de la ayuda, si bien atiende a las mujeres, puede o no puede estar relacionada con la atención de intereses estratégicos que erradiquen la desigualdad.¹⁴⁴

Las temáticas que tienen más financiamiento son a la vez los temas tradicionales de la agenda de género como la educación o la salud reproductiva, en cambio los temas relacionados con medio ambiente (suministro de agua y saneamiento, agricultura y desarrollo rural, protección ambiental general y energía) no rebasan el 18% de la ayuda de género; el agua y saneamiento como tal representa sólo el 6%.¹⁴⁵

Los principales países del CAD con mayor contribución de ayuda ambiental y de género (sin articulación) se pueden observar en la tabla número cinco. Llama la atención la gran disparidad de montos, reflejando que la igualdad de género no es un tema prioritario para los miembros del CAD.

Tabla 5. AOD destinada a medio ambiente o género entre 2009- 2010 (millones de dólares)			
Miembro del CAD	\$ destinado a <u>sustentabilidad ambiental</u> como “principal objetivo”	Miembro del CAD	\$ destinado a <u>igualdad y empoderamiento de las mujeres</u> como “principal objetivo”
Japón	3,701	Canadá	1,003
Alemania	1,482	Suecia	294
Francia	1,423	España	270
Instituciones de la UE	985	Alemania	237

de género fue importante pero sólo como un objetivo secundario de la actividad, por ejemplo: una actividad cuyo objetivo principal consistía en proveer agua potable a una comunidad y al mismo tiempo aseguró un mejor acceso para mujeres y niñas.

¹⁴⁴ OCDE, 2012b, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 3.

Reino Unido	842	Noruega	209
--------------------	-----	----------------	-----

Fuentes: OCDE, "Trends in aid to environment, a component of sustainable development finance (1991-2011)", en *Develop Co-operation Report 2012. Lessons in Linking Sustainability and Development*, OCDE, 2012; y OCDE, *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, OCDE, 2012.

2.1.3. El género como eje transversal de la Cooperación Internacional Ambiental

Tanto el género como el medio ambiente son ejes transversales de la CID. En este apartado se plantearán brevemente algunas consideraciones para transversalizar la perspectiva de género en el ciclo de gestión del proyecto pues es justo desde el diseño y las diferentes etapas del proyecto donde se materializan las acciones y visiones para hacer realidad la igualdad entre mujeres y hombres.

Recuérdese que la transversalización de la PEG implica tomar en cuenta e incorporar los intereses y necesidades diferenciadas de mujeres y hombres en la planeación, diseño, implementación y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, así como las implicaciones de cualquier acción en unos y otras (ver Cap. 1.1.3). A grandes rasgos, la Alianza de Género y Agua (GWA, por sus siglas en inglés), señala que, para operativizar la transversalización de la PEG y garantizar que incremente los impactos positivos a favor de la igualdad, los programas o proyectos sobre agua (central para el estudio de caso de la presente tesis) deben:¹⁴⁶

- Analizar el acceso a los recursos, empleo, usos del agua y distribución de los beneficios y productos del líquido. Incluir datos desagregados y la documentación del trabajo no remunerado.
- Incidir sobre las relaciones de género, y no solo sobre las mujeres.

¹⁴⁶ GWA, *Guía de recursos. Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua*, s/L, GWA- PNUD-IRC-Cap-Net, 2006, p. 24. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Water%20and%20Ocean%20Governance/IWRMGenderResourceGuide-Spanish-200610.pdf> (consulta: 30 de agosto de 2014).

- Entender las dimensiones de género de las instituciones formales e informales en todos los niveles (desde la familia hasta el gobierno), pues inciden en la gestión de los recursos hídricos y no son neutrales al género.
- Otorgar importancia y reconocimiento a las responsabilidades y las opiniones de las mujeres, por ejemplo, en los usos del agua.
- Identificar, desde la etapa del diseño, objetivos claros y concretos en materia de igualdad de género. El análisis de género debe establecer conexiones con los resultados superiores del proyecto.
- Desarrollar indicadores para monitorear el logro de los resultados. Un criterio mínimo sería que los indicadores generales estén desglosados por sexo.

Es común que temas como género y medio ambiente sean incorporados de último momento en los programas y proyectos, por lo que corren el riesgo de que queden como un “pegote” con poca articulación entre ellos y con el programa mismo. Por ello, es importante que la perspectiva de género esté presente desde la concepción del proyecto pues así será más fácil su inclusión en las demás etapas (diseño, ejecución y evaluación). El riesgo de no incorporarlos adecuada y oportunamente comprometería el desarrollo y resultados de la intervención: “Los programas que no tienen en cuenta las necesidades divergentes de los hombres y las mujeres y sus realidades económicas, culturales y lingüísticas durante todas sus etapas, corren el riesgo de ser inefectivos, ineficientes e insostenibles”.¹⁴⁷

La tabla número seis resume algunas de las consideraciones y preguntas para incorporar la transversalización de la PEG en el ciclo del proyecto¹⁴⁸, no son limitativas, antes bien pretenden ser sólo una guía rápida:

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 143.

¹⁴⁸ Para profundizar se recomienda consultar: GWA, *op. cit.*, pp.142- 151; e INMUJERES, 2007, *op. cit.*, pp.27-48.

Tabla 6. Guía para la transversalización de la perspectiva de género en el ciclo del proyecto

Etapa del ciclo del proyecto	Preguntas guía para incorporar PEG
<p>Identificación</p> <p>Implica determinar cuál es la problemática que se quiere resolver, a quienes afecta y cuál es la situación que se quiere alcanzar con el proyecto. Incluye el diagnóstico de la situación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El marco general de cooperación analiza la forma en que las desigualdades de género tienen un impacto sobre los temas ambientales? • ¿Se incluyó información desagregada por sexo para identificar el problema y ubicar el contexto? • ¿Se diferenciaron las necesidades e intereses de mujeres y hombres en la identificación del problema? • ¿Se ha involucrado a actores locales en el establecimiento de las prioridades del proyecto? (instituciones de gobierno responsables de la igualdad de género, organizaciones de mujeres o a favor de la igualdad, mujeres mismas) • ¿Se han hecho esfuerzos para asegurar la participación de las mujeres a todos los niveles? • ¿Los programas, políticas e inversiones nacionales en el sector agua consideran beneficios y oportunidades equitativas para mujeres y hombres?
<p>Diseño o formulación</p> <p>Incorpora y organiza la información de la fase anterior para desarrollar un marco de actuación congruente que permita solucionar la problemática. Incluye la justificación, objetivos, beneficiarias/os, metas, actividades, cronograma, ubicación, presupuesto y criterios de evaluación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El objetivo general del proyecto considera la equidad de género?, ¿Está redactado de tal forma que visibiliza a las mujeres? • ¿El objetivo general y/o los objetivos específicos consideran la transformación de las relaciones de género? • ¿Las mujeres están contempladas entre la población beneficiaria del proyecto? • ¿Se contemplan medidas que garanticen que los beneficios lleguen realmente a las mujeres? • ¿Se tomaron en cuenta las diferencias jerárquicas entre mujeres y hombres destinatarios y se busca que esto no sea un obstáculo para la realización de actividades del proyecto? • ¿Las metas están desagregadas por sexo?, o ¿Existen metas que desagregan el efecto para mujeres y para hombres? • ¿Se asignaron recursos económicos, humanos y materiales para trabajar sobre la equidad de género? <p>Aspectos específicos relacionados con las capacidades de instituciones ejecutoras y contrapartes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la capacidad de las instituciones y personas para trabajar con una perspectiva de género? • ¿Cuál es la capacidad de las instituciones y personas para promover la participación de las mujeres y los hombres a todos los niveles? • ¿Existen políticas para orientar a las instituciones?

	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La organización o institución ejecutora está comprometida con la igualdad de género?
Ejecución Refiere a la implementación de las actividades y recursos para el logro de las metas y objetivos planteados en el diseño.	<p>En esta fase se pueden recuperar algunas de las preguntas de la fase previa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Se tomó en cuenta la disponibilidad de tiempo, las habilidades, el acceso y control de los recursos de hombres y mujeres para elegir y programar las actividades?, ¿las actividades aumentan la carga de trabajo? • ¿Se previeron actividades para trabajar la temática de género con mujeres y hombres del grupo destinatario? • ¿Las instituciones del gobierno responsables de la equidad y la igualdad de género se encuentran representadas en la etapa de ejecución?
Seguimiento y evaluación Se realizan para conocer el nivel de avance y/o cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el proyecto. Incluye indicadores específicos para estos fines.	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los datos para el seguimiento e indicadores se encuentran desagregados por sexo? • ¿Cómo contribuyen los indicadores seleccionados a superar situaciones de inequidad de género? • ¿El proyecto contribuyó a una mayor equidad entre hombres y mujeres: ¿transformó la distribución tradicional de beneficios o roles, generó mayores niveles de autonomía, organización y participación de las mujeres? • ¿Tuvo algún efecto sobre la redistribución de las actividades en el hogar y en el uso del tiempo? • ¿Se identificaron obstáculos asociados a las relaciones de género?

Fuentes: GWA, *Guía de recursos. Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua*, s/L, GWA-PNUD-IRC, Cap-Net, 2006, pp. 142-151; e INMUJERES, *Elaboración de proyectos de desarrollo social con perspectiva de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, pp. 27-48.

A lo largo del recuadro se recuperaron algunas preguntas relacionadas específicamente con el papel o las capacidades de las instituciones (internacionales o nacionales/estatales) encargadas de llevar a cabo un programa o proyecto, ello es pertinente porque esta tesis busca hacer énfasis en la importancia de que las instituciones contrapartes (estatales, principalmente) cuenten con herramientas y capacidades para garantizar la transversalización de la perspectiva de género en sus acciones de cooperación.

2.2. Cooperación, género y medio ambiente en el sistema internacional

Los acuerdos internacionales sobre medio ambiente son parte y reflejo de la cooperación internacional, ya sea a nivel bilateral o multilateral; es en donde se sientan las bases que

regulan el comportamiento y compromisos de los estados en torno a una problemática ambiental específica y guían muchas de las acciones y metas futuras que han de seguir los Estados en torno a la Cooperación Internacional Ambiental.

De acuerdo con Lascurain estas “herramientas de cooperación internacional” surgieron en un principio para orientar y coordinar el comportamiento de los estados, empresas e individuos, su análisis nos permite apreciar que estaban más centrados en revertir los impactos negativos al medio ambiente y no en atender, erradicar o repensar las causas de tal deterioro ambiental; este enfoque parece prevalecer hoy en día en los espacios internacionales, en donde el cuestionamiento al modelo de desarrollo -causante de muchas de las problemáticas ambientales- aún tiene poco eco.¹⁴⁹

Con todo, la CIMA se basa en acuerdos y convenios internacionales que deben ser adoptados por los estados en sus acciones de cooperación o en sus políticas nacionales y locales; estos acuerdos y convenios:

Establecen, dependiendo del objeto de su creación, criterios técnicos que obligan al país contratante a adoptar las resoluciones y recomendaciones establecidas para su aplicación práctica; reglas administrativas de operación a nivel internacional entre los países miembros que los obligan a implementar dentro de su marco jurídico los mecanismos administrativos de operación y representan la posibilidad de obtener fuentes de financiamiento o apoyo a través de iniciativas que permiten a los países socios acceder a recursos económicos para la realización de proyectos.¹⁵⁰

La buena voluntad de los estados no es suficiente, por ello los acuerdos internacionales se deben aterrizar en el nivel jurídico y operativo para materializarlos, tal y como refiere la feminista Hilda Salazar: “como instrumentos de lucha, los acuerdos internacionales permiten empujar a los gobiernos para que pasen del papel a la práctica. La mejor manera de hacerlo es a través de propuestas que apunten a sujetos de carne y hueso

¹⁴⁹ Lascurain Fernández, Carlos F., *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, México, El Colegio de Veracruz-Plaza y Valdés-Fundación Cooperar por Veracruz A.C., 2006, p. 70.

¹⁵⁰ SEMARNAT, “Cooperación internacional” [en línea], México, s/f. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/vidasilvestre/Paginas/CoopInter.aspx> (consulta: 13 de marzo de 2013).

[sic], ubicados en espacios geográficos precisos, con montos de recursos claramente delimitados y con formas de seguimiento y evaluación permanentes”.¹⁵¹

En el caso de la articulación entre género y medio ambiente, los acuerdos internacionales se han convertido en instrumentos de exigibilidad, esta articulación fue lograda gracias al trabajo de las feministas quienes lograron colocar las demandas de una agenda prácticamente invisible hasta entonces. En el resto del capítulo se presentará de manera cronológica la incorporación del género en las principales convenciones y foros sobre medio ambiente, y viceversa, pues representan el marco más general del proceso de cooperación internacional.

2.2.2. El medio ambiente en las convenciones sobre género

Conferencias sobre la mujer (1975-1985)

Los primeros esfuerzos para articular el género y el medio ambiente en instrumentos internacionales se dieron desde los espacios feministas y de mujeres, particularmente en las Conferencias sobre la mujer, de las cuales se realizaron cuatro: la Ciudad de México en 1975, en Copenhague en 1980, Nairobi en 1985 y finalmente Beijing en 1995.

El primer antecedente de la articulación entre las mujeres y el medio ambiente en un evento internacional fue la *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en 1975*, cuando se reconoció el papel de las mujeres rurales en la producción de alimentos. Si bien la articulación se hace a través de la agricultura y no se mira la relación o importancia de los recursos naturales, resulta significativa la exhortación a generar programas agrícolas que incorporen a las mujeres o de garantizar sus derechos económicos ligados al desarrollo rural; sin duda visión muy cercana a MED.

¹⁵¹ Salazar Ramírez, Hilda, “Mujer y Medio Ambiente: Acuerdos Internacionales”, en Vázquez García, Verónica (Coord.). *Género, sustentabilidad y cambio social en el México rural*, México, Colegio de Posgraduados, 1999, p. 190.

De la primera Conferencia surgió el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW, por sus siglas en inglés), que en la década del Agua Potable (1981-1990) documentó el papel de las mujeres en el suministro del agua y su relación con la salud.¹⁵² Durante la 2ª Conferencia de 1980 en Copenhague, o *Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer*, no figuró el tema de medio ambiente pues los tres ámbitos de atención fueron educación, empleo y salud.

En la *tercera Conferencia de la Mujer* se celebró en Nairobi en 1985 se reconocieron otros ámbitos de la vida de las mujeres que incluyeron no sólo educación, empleo y salud, sino también industria, comunicaciones, medio ambiente, entre otras. Las Estrategias de Nairobi incluyeron temas ambientales en el capítulo de desarrollo, específicamente en tres áreas de acción: la alimentación, agua y agricultura, la energía, y el medio ambiente.

Conviene señalar que en las Estrategias de Nairobi ya se plantea la necesidad de incorporar a las mujeres en todos los niveles de planeación, implementación, monitoreo y todas las etapas del ciclo del proyecto, es decir, una aproximación a la transversalización de la perspectiva de género. También incorpora los tres elementos de la articulación género-medio ambiente que se ha hecho mención: división sexual del trabajo, acceso, uso y control, y participación en la toma de decisiones.

Las Conferencias de la Mujer constituyen antecedentes a un planteamiento explícito de la articulación entre mujeres/género- medio ambiente y desarrollo que serían retomadas más tarde en Río (1992) y Beijing (1995).

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979)

La CEDAW (por sus siglas en inglés) fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y constituye un referente

¹⁵² *Idem.*

para la exigencia de los derechos de las mujeres a partir de la prohibición de la discriminación en todos los ámbitos,¹⁵³ Cuenta con un protocolo facultativo adoptado el 6 de octubre de 1999 que otorga al Comité de Expertas –creado por la misma Convención en 1979- la competencia para recibir denuncias por violaciones a los derechos estipulados en la Convención, y dar seguimiento a los progresos en la aplicación de dicho instrumento.¹⁵⁴

En esta convención no se hace referencia explícita al medio ambiente, pues para ese momento no era clara la articulación entre género/mujeres y medio ambiente, y no constituía un tema prioritario de la agenda. Sin embargo, existen dos recomendaciones generales del Comité de la CEDAW (no. 21 y 23) que hacen mención general al medio ambiente.

En la recomendación general no. 21 (año 1994) sobre matrimonio y familia, se observa la clásica articulación entre medio ambiente y población en la que se asocia directamente la pobreza y el número de hijos/as con una mayor degradación ambiental, al respecto refiere que “la regulación voluntaria del crecimiento demográfico ayuda a conservar el medio ambiente y a hacer realidad el desarrollo económico y social sostenible”.¹⁵⁵ Por su parte la recomendación no. 23 (año 1997) aborda la vida política y pública e incluye dos párrafos que mencionan al medio ambiente, entre ellos destaca el siguiente que incorpora la participación de las mujeres en la toma de decisiones, incluida la cooperación internacional (o ayuda exterior).:

Incumbe a todos los gobiernos de manera insoslayable integrar la perspectiva de género y los derechos humanos de la mujer en los programas

¹⁵³ “La expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. En <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

¹⁵⁴ México ratificó la Convención el 23 de marzo de 1981. Desde entonces ha presentado seis informes periódicos al Comité de Expertas sobre su aplicación en nuestro país. La ratificación del Protocolo Facultativo es más reciente: el 15 de marzo del 2002.

¹⁵⁵ ONU Mujeres, “Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (consulta: 21 de enero de 2019).

de todos los órganos internacionales. Muchas decisiones fundamentales sobre asuntos mundiales, como el establecimiento de la paz y la solución de conflictos, los gastos militares y el desarme nuclear, el desarrollo y el medio ambiente, la ayuda exterior y la reestructuración económica, se adoptan con escasa participación de la mujer.¹⁵⁶

Cabe resaltar que hasta este momento las convenciones y espacios internacionales únicamente hacen mención de “la mujer” de forma homogénea sin plantear las diferencias existentes entre mujeres de distintas latitudes, razas, etc.; ello fue razón de muchas críticas, tal como se planteó en el apartado sobre MED¹⁵⁷ (Ver capítulo 1.2.3).

Conferencia de Beijing (1995)

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer o Conferencia de Beijing, se celebró en 1995 en la ciudad China del mismo nombre con la presencia de 189 países; constituye otro referente obligado en la agenda mundial de la igualdad de género y derechos de las mujeres. Ahí se dio el cambio de paradigma de mujeres a género y desarrollo.

La Conferencia de Beijing se realizó en un contexto de gran actividad en la comunidad internacional pues la década de los 90's coincidió con la celebración de otras Conferencias Internacionales ligadas a temas de desarrollo¹⁵⁸. Gracias a la amplia participación de organizaciones de la sociedad civil se logró la incorporación de la perspectiva de género en las deliberaciones y los documentos aprobados en esas conferencias.¹⁵⁹

De la conferencia surgió la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, ésta plantea una serie de objetivos estratégicos y medidas para alcanzar la igualdad de género

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ Hegoa, *Las mujeres en las conferencias mundiales. De lo local a lo global*, Bilbao, Hegoa- Gobierno Vasco, s/f.

¹⁵⁸ Otras conferencias celebradas en la década de los 90's fueron: Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993; Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995.

¹⁵⁹ SRE, *La mujer y el derecho internacional: conferencias internacionales*, Organización Internacional de Trabajo, México, SRE-UNIFEM-PNUD, 2004, p. 8.

en 12 esferas,¹⁶⁰ la onceava de ellas –la sección K– se refiere a “la mujer y el medio ambiente” de donde se desprenden tres objetivos estratégicos:

K.1. Lograr la participación activa de la mujer en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles.

K.2. Integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas y programas en favor del desarrollo sostenible.

K.3. Fortalecer o establecer mecanismos a nivel regional, nacional e internacionales para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en la mujer.

El contenido de la sección K de la Plataforma de Beijing plantea la articulación género-medio ambiente de forma más definida que las conferencias anteriores, representa un enfoque GMAD: ya se habla de “perspectiva de género” y se amplía la importancia del papel de la mujer no sólo al ámbito doméstico, sino en otros espacios de la vida social, como productoras y como planificadoras o ejecutoras de programas y proyectos. Asimismo, se inserta explícitamente en el paradigma del desarrollo sostenible y hace una crítica al modelo de desarrollo basado en la producción y consumo insostenibles.

La Plataforma plantea acciones concretas a realizar por parte de los gobiernos, las organizaciones internacionales e incluso las instituciones no gubernamentales y el sector privado. La tabla siete resume brevemente algunas medidas propuestas en la sección K, ligándolo con las tres variables de género que se han manejado para la articulación género-medio ambiente (división sexual del trabajo, acceso a recursos y participación en las decisiones):

¹⁶⁰ Las 12 esferas en orden son: pobreza; educación y capacitación para la mujer; salud; violencia; conflictos armados; economía; ejercicio del poder y adopción de decisiones; mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; derechos humanos de la mujer; medios de difusión; medio ambiente; y la niña. Ver: Organización de las Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (consulta: 7 de agosto de 2014).

Tabla 7. Plataforma de Acción de Beijing	
Sección K. La mujer y el medio ambiente	
K.1.Participación activa de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> -Asegurar que participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles, como administradoras, planificadoras, ejecutoras y evaluadoras. PTD -Facilitar el acceso de las mujeres a la información, educación, ciencia, tecnología y economía. AUC -Proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas de las mujeres de las comunidades indígenas y locales, como la medicina tradicional, la diversidad biológica y las tecnologías indígenas; y alentar la división justa y equitativa de los beneficios obtenidos de ello. DST, AUC -Reconocer el papel social de las mujeres como productoras y consumidoras. DST -Incorporar PEG en el FMAM y alentar dentro de él proyectos que beneficien a las mujeres.
K.2.Perspectiva de género en las políticas y programas	<ul style="list-style-type: none"> -Integrar a las mujeres, sus perspectivas y conocimientos, en condiciones de igualdad con los hombres, en la adopción de decisiones en materia de ordenación sostenible de los recursos y en la formulación de políticas. PTD -Evaluar políticas y programas desde el punto de vista de la repercusión sobre el medio ambiente y la igualdad de acceso y utilización de los recursos naturales por las mujeres. UAC -Integrar los conocimientos y las prácticas tradicionales de las mujeres rurales en relación con el uso y la ordenación sostenibles de los recursos. DST, UAC -Promover el conocimiento e investigación sobre la función de las mujeres, en particular de las rurales e indígenas, en la recolección y producción de alimentos, la conservación del suelo, el riego y la ordenación de cuencas hidrográficas, el saneamiento, etc. DST -Apoyar un acceso equitativo de las mujeres a la vivienda, el agua apta para el consumo y las tecnologías energéticas. AUC
K.3.Mecanismos para evaluar efectos de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> -Ofrecer asistencia técnica a las mujeres, en particular en los países en desarrollo. AUC -Llevar a cabo investigaciones, metodologías y análisis de políticas participativas sobre: los conocimientos y la experiencia de las mujeres en la ordenación y conservación de los recursos naturales; de las consecuencias para las mujeres de la degradación del ambiente; de los vínculos estructurales entre género, medio ambiente y desarrollo.

Siglas: DST- división sexual del trabajo; AUC- acceso, uso y control de los recursos; PTD- participación en toma de decisiones.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, pp. 112-129, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (consulta: 7 de agosto de 2014).

Tal y como se observa, la Plataforma es el documento más acabado en la agenda de mujeres y género, su visión es crítica porque incorpora temas de justicia social, crítica al modelo de producción y consumo, combate a la pobreza, derechos humanos, todos ellos para alcanzar el desarrollo y la igualdad entre mujeres y hombres.

Dado que el tema ambiental no ha sido una prioridad en los instrumentos sobre mujeres y género, la Plataforma sí representa un referente obligado: “el tema ambiental tiene un bajo perfil en el evento, sin embargo, el capítulo K no se limita a recoger acuerdos previos, sino que avanza en aspectos importantes tanto desde la perspectiva de género como en su dimensión ambiental”.¹⁶¹

2.2.2. El género en las conferencias y observaciones sobre medio ambiente¹⁶²

Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (Declaración de Dublín, 1992)

La Conferencia de Dublín fue la primera conferencia internacional ambiental que emitió una Declaración que enunció explícitamente el papel de las mujeres en la gestión de los recursos hídricos. Incluyó entre sus principios rectores que “la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua”.¹⁶³ Con este principio la Declaración reconoce, brevemente, cómo las mujeres a través de sus actividades (división sexual del trabajo) juegan un importante papel en la gestión del agua. Además, invoca que su papel sea incorporado a las disposiciones institucionales sobre recursos hídricos y se

¹⁶¹ Salazar Ramírez, Hilda, *op. cit.*, p. 185.

¹⁶² Salvo el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, los instrumentos internacionales que se retoman en esta sección no son vinculantes y por lo tanto no existe una fecha de ratificación en México. Aún cuando se trata de ejemplos de derecho blando, es pertinente señalar que las declaraciones que derivan de este tipo de conferencias internacionales -independientemente de la temática- son importantes para identificar y orientar el comportamiento de los Estados y apoyar en la implementación de medidas nacionales. Ver: Orellana, Marcos A., “Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional”, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014, pp. 7-15. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/1/S1420606_es.pdf (consulta: 29 de enero de 2019).

¹⁶³ Principio 3, Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, disponible en: http://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/conf_inter_sobre_agua_y_medio_ambiente.pdf (consulta: 13 de abril de 2015).

elaboren políticas efectivas que aborden las necesidades de las mujeres y promuevan su participación en los programas y en la toma de decisiones.

Esta Conferencia constituye el primer referente sobre la articulación entre género y medio ambiente en el sistema de conferencias internacionales sobre medio ambiente; no es de sorprender que se inscriba en la temática del agua, pues las necesidades cotidianas que permiten la reproducción familiar y social (alimentación, aseo, etc.) están relacionadas directamente con el recurso hídrico, necesidades que tradicionalmente son cubiertas por las mujeres, de ahí que haya tenido una mayor visibilización y atención.

Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)- Programa 21

En junio de 1992 se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), un hito histórico en las negociaciones internacionales ambientales, en donde el paradigma de la sustentabilidad quedó consolidado. De la también llamada Cumbre de la Tierra surgieron diversos instrumentos como el Programa 21, la Declaración de Río y los Convenios sobre cambio climático, biodiversidad y desertificación.

Previo a la Cumbre de Río diversos organismos de la sociedad civil y redes de mujeres de todo el mundo, con la colaboración de organismos internacionales como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), se reunieron en una serie de eventos en los cuales se discutió el papel de las mujeres en el desarrollo sustentable. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Simposio “Las mujeres, las niñas y los niños primero” (mayo de 1991)
- “Asamblea Global de Mujeres y Ambiente”
- “Congreso Mundial de Mujeres para un Planeta Sano”
- Conferencia Global de ONG’s “Raíces del Futuro” (diciembre de 1991)
- “Planeta Femea” (junio de 1992), en el Foro Global de ONG’s de Río de Janeiro

Gracias a este arduo proceso de cabildeo y reuniones preparatorias se logró que se incorporaran recomendaciones sobre la articulación entre Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo en todas las áreas de programas del Programa 21 y se creara el Capítulo 24 denominado: “Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un Desarrollo Sostenible y Equitativo”. Estos puntos se complementan con el principio 20 de la Declaración de Río que plantea que: “las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sostenible”.¹⁶⁴

A lo largo del Programa 21 el tema de género/mujeres¹⁶⁵ está transversalizado pues se plantean medidas específicas que incorporan las tres variables de género (división sexual del trabajo; acceso, uso y control; participación en la toma de decisiones) a lo largo de los diferentes capítulos relacionados con pobreza, dinámica demográfica, salud, ordenación de las tierras, deforestación, sequía, recursos hídricos, por mencionar algunos.

La transversalización de la PEG y la Cooperación Internacional para el Desarrollo implican acciones en diferentes niveles y sectores, esta idea de acciones multinivel está planteada en diferentes apartados del Programa 21. Particularmente en el capítulo 18 relativo al agua enuncia, por ejemplo, que los programas sobre agua deben tener una planeación multinivel que abarca desde lo comunitario hasta la participación de organismos internacionales; y deben crearse políticas multisectoriales que involucren la salud, alimentación, medio ambiente, entre otros, siempre incluyendo la participación de “la mujer”.

El capítulo 24 sobre Mujer y Desarrollo Sostenible también plantea los diferentes niveles de actuación multinivel y multisectorial y las tres variables de género, con mayor

¹⁶⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> (consulta: 19 de enero de 2019)

¹⁶⁵ Vale la pena hacer notar que el Programa 21 habla de “la mujer” en un sentido genérico universalista, las posturas feministas subsiguientes (particularmente los feminismos de la diversidad) han criticado que ello haría referencia a una categoría de mujer homogeneizadora que no toma en cuenta las diversidades culturales, por lo que proponen hablar de “las mujeres” para tomar en cuenta esta diversidad de formas de ser mujer.

énfasis en la necesidad de incorporar a las mujeres en la toma de decisiones. Es de notar que todo el Programa 21 incluye temas como analfabetismo, violencia, salud sexual, trabajo doméstico, acceso a los derechos de propiedad de la tierra, entre otros, reconociéndose de esta forma que dichos temas representan obstáculos para la plena participación de las mujeres y para la igualdad de género. Lamentablemente, con más de veinte años de estos planteamientos, hoy en día se continúa exigiendo – por ejemplo- la distribución equitativa de las tareas domésticas o el acceso a los derechos de propiedad, dos puntos que a nivel rural han sido escasamente trastocados y continúan limitando la participación de las mujeres en el propio desarrollo local, por lo menos en México.

El Programa no ha estado exento de críticas, la principal de ellas se relaciona con el hecho de que se sigue incorporando meramente a las mujeres al desarrollo sin cuestionar el modelo¹⁶⁶, además “no cuestiona los patrones de división sexual del trabajo por sexos en la sociedad, ni los roles tradicionales asignados a la mujer en la gestión ambiental, ni ubica la problemática ‘mujeres’ en el contexto más amplio de las relaciones de género y de la dinámica del sistema socioeconómico en su integridad”.¹⁶⁷

Pese a todo, su valor consiste en el reconocimiento que confiere a las mujeres como uno de los grupos primordiales para lograr el desarrollo sostenible, en la transversalización de una mezcla del enfoque MMAD y GMAD en un programa de acción específico, y de la importancia que confiere a la participación de las mujeres en la toma de decisiones.

Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (París, 1998)

La Declaración de París es poco mencionada en el recuento de las Conferencias sobre agua y medio ambiente, sin embargo, en ella se da un avance en la articulación sobre género y agua en la CIMA por diversas razones: a diferencia de las convenciones previas, se nombra el término “mujeres” en lugar de mujer reconociéndose así la diversidad de este género,

¹⁶⁶ Salazar Ramírez, Hilda, *op. cit.*, p. 187.

¹⁶⁷ Bifani, Patricia, *op. cit.*, p. 66.

además se observa una transversalización de la articulación entre mujeres y agua. Finalmente se enuncian cuestiones más cercanas a la perspectiva de género, pues aún sin denominarle de manera explícita sí hace referencia a la igualdad entre hombres y mujeres, particularmente en el apartado relativo a la asistencia oficial al desarrollo como se muestra a continuación: “III.H. Las prioridades de la asistencia oficial para el desarrollo. (...) Se deberían tomar debidamente en consideración las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres, con programas de mejora del estatuto de las mujeres y de aumento de su participación en las decisiones”.¹⁶⁸

En esta Declaración se incorporaron las variables de división sexual del trabajo, acceso a recursos, y participación en la toma de decisiones en diversos apartados: desde lo más general como la gestión, uso y protección del agua, los conocimientos sobre los recursos hídricos y sus usos, en el desarrollo de capacidades institucionales, la participación de la sociedad civil, la sensibilización, información y educación de los usuarios, hasta las prioridades de la asistencia oficial al desarrollo –que ya fue mencionada.

A pesar de estos aciertos que se han sugerido, lo cierto es que tanto la Declaración de París como la de Dublín tienen una cierta visión economicista que muestra los intereses hegemónicos en la temática. Por ejemplo, en la Declaración de París se plantea el principio de “el que contamina paga” para la elaboración de programas plurianuales, mientras que en Dublín el principio No. 4 sugiere reconocer al agua como un bien económico; lo cual respalda un modelo de desarrollo que sigue poniendo por encima lo económico antes que al ser humano.

¹⁶⁸ Organización de las Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1998), México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en:

“https://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/conf_inter_sobre_agua_y_desarrollo_sostenible.pdf (consulta: 17 de abril de 2015).

Observación General No.15 “el derecho al agua” del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (2002)

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un tratado internacional vinculante adoptado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y que entró en vigor en México en 1981. Este instrumento cuenta con “Observaciones Generales” que asisten a los Estados en la aplicación del PIDESC.¹⁶⁹

Con la Observación No. 15 se da un gran paso hacia adelante al reconocer el derecho humano al agua (DHA)¹⁷⁰, pasando de una visión economicista - a la que se hizo referencia arriba- a una concepción de agua como bien social y cultural. Hacer referencia a este derecho nos lleva a valorar el líquido como parte de una vida digna y su importancia en el ejercicio de otros derechos como la salud, un medio ambiente sano, la alimentación, o una vivienda digna, por mencionar algunos. Asimismo, pensar el agua como un derecho “incluye un elemento de facultades y obligaciones para diversos actores, principalmente aquellas dirigidas al Estado (respetar, proteger, garantizar y cumplir)”.¹⁷¹

El cumplimiento del derecho al agua está mediado por condiciones como la clase social, la marginación y pobreza, vivir en un área rural o urbana, y por supuesto la condición de género. Los componentes del DHA (disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, y no discriminación) son atravesados por dichas condiciones. En el caso del género, por ejemplo, cuando no se cumple alguno de estos componentes, las mujeres son

¹⁶⁹ Se pueden consultar el resto de las Observaciones Generales en el siguiente sitio: “Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00 1 obs grales Cte%20Dchos%20Ec%20So c%20Cult.html](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00%201%20obs%20grales%20Cte%20Dchos%20Ec%20So%20Cult.html) (consulta: 17 de abril de 2015).

¹⁷⁰ Fue hasta 2010 que las Naciones Unidas reconocieron explícitamente el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento como parte de los derechos humanos universales a través de la resolución de la Asamblea General A/RES/64/292 impulsada principalmente por Bolivia.

¹⁷¹ Priego, Karla, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar, *Guía básica para el ejercicio del Derecho Humano al Agua con enfoque de género*, México D.F., Veredas A.C.- Mujer y Medio Ambiente A.C.- Indesol- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 10.

particularmente afectadas pues, por la tradicional división sexual del trabajo, ellas son las principales responsables de proveer de agua a los hogares (ver capítulo 1.3.3).¹⁷²

La Observación hace referencia a la condición de las mujeres en diversos apartados:

16. Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, (...). En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que:

a) No se excluya a las mujeres de los procesos de adopción de decisiones sobre los recursos y los derechos en materia de agua. Es preciso aliviar la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres en la obtención de agua.¹⁷³

Este fragmento reconoce que las mujeres se encuentran en una situación de mayor desventaja para el cumplimiento del DHA, por lo que los Estados parte deben emprender acciones para que se cumpla este derecho sin discriminación. Se puede interpretar que la Observación reconoce que la carga desproporcionada es una de las principales limitantes para la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, ello nos lleva a pensar que ellas no sólo deben ser beneficiarias sino también ser vistas como agentes activos en los procesos y en la toma de decisiones, y no solamente los varones.

Las convenciones sobre medio ambiente y género

Para finalizar hay que remarcar que tanto las convenciones sobre medio ambiente en general como las de agua en particular no hacen referencia explícita al género sino a las mujeres, incluso esta incorporación ha sido muy paulatina. Los tratados internacionales, convenciones y demás instrumentos internacionales requieren un intenso y largo proceso de negociación y cabildeo, se cuida cada palabra y disposición contenida en dichos

¹⁷² Para profundizar acerca de la articulación entre género y cada uno de los componentes del Derecho Humano al Agua se recomienda consultar: Priego, Karla, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar, 2013.

¹⁷³ "Observación General No. 15. El derecho al agua", disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html> (consulta: 17 de abril de 2015).

documentos. Aun cuando incorporar el género es una acción políticamente correcta, continúa siendo un tema “sensible” debido a que involucra la transformación de patrones culturales e ideológicos; además es un tema poco prioritario en la agenda de los Estados, quizás todo ello permita entender porque ha sido tan lenta la incorporación del género en los tratados internacionales de todas las temáticas y, en este caso, en los de carácter ambiental.

La inclusión de la articulación entre mujeres y medio ambiente ya es un logro por sí mismo. No obstante, la adopción del término “mujer” o “mujeres” en estos instrumentos figura una especie de “mujerización” con varias implicaciones: en primer lugar se reduce la variable de género a “mujeres” de tal suerte que al incluir la palabra “mujer” o “mujeres” ya se estuviera cumpliendo con el “requisito”; en segundo lugar se omite el reconocimiento de las desigualdades, las asimetrías y las relaciones de poder existentes entre mujeres y hombres quitándole su sentido político al –de por sí ya criticado- concepto de género; finalmente, al mencionar exclusivamente a las mujeres se quita la responsabilidad y el papel de los hombres en esta construcción del desarrollo humano sustentable.

2.2.3. Articulación entre género y medio ambiente en el Sistema de Naciones Unidas

La visión renovada de la articulación se observa en dos planos: a través de los documentos internos, programas, misión y actividades de las instituciones encargadas de llevar a cabo acciones de CIMA, y en estrategias multilaterales de este nuevo siglo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas se han enarbolado los principales convenios, conferencias, principios y organismos internacionales sobre medio ambiente y/o género como parte de la agenda de desarrollo. Dentro del Sistema de Naciones Unidas el

PNUD cobra una importancia particular para la CID al “constituir la reserva central de fondos así como ser el coordinador de toda la cooperación técnica del Sistema de Naciones Unidas”.¹⁷⁴ De acuerdo con la Agenda 21, el PNUD tiene el mandato de ser la agencia líder en la organización de esfuerzos para el desarrollo de capacidades a nivel local, nacional y regional, además de movilizar recursos desde entidades donantes hacia países receptores de cooperación.¹⁷⁵

Particularmente el desarrollo sustentable, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres forman parte del mandato de este organismo de NN UU. De acuerdo con el portal “América Latina Genera” del PNUD, éste tiene una estrategia de trabajo dual sobre género:

El PNUD apuesta por una estrategia de trabajo dual: apoyar el empoderamiento de las mujeres y las niñas a través de acciones específicas y tomando en cuenta las discriminaciones múltiples que viven, y la transversalización de la igualdad de género en la formulación, planificación, aplicación y evaluación de todos los programas y políticas. Se señala también que en la estrategia de trabajo hay que atender el papel fundamental que los hombres y los niños tienen en la promoción de la igualdad y en especial en temas como la violencia de género.¹⁷⁶

En este mandato se pueden observar elementos como el empoderamiento y la transversalización de la igualdad de género que han sido retomados a lo largo de estas páginas; la singular aportación radica en la incorporación de dos elementos importantes: la interseccionalidad (nombrada discriminación múltiple) y el papel de la sociedad en general, particularmente de los varones. La inclusión de estos dos elementos es relevante pues, trabajar con perspectiva de género implica una visión multidisciplinaria y no debe limitarse a las mujeres, sino que requiere la participación de los hombres. De la misma manera, hacer un reconocimiento explícito de las discriminaciones múltiples lleva a politizar las relaciones

¹⁷⁴ López, Gonzalo Andrés e Ignacio Molina de la Torre, *op. cit.*, p. 64.

¹⁷⁵ PNUD, “Medio Ambiente y Desarrollo”, disponible en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=139&id_parent=130 (consulta: 4 de junio de 2013).

¹⁷⁶ América Latina Genera, “En el PNUD: nuestro mandato”, disponible en <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/nuestro-mandato> (consulta: 27 de abril de 2015).

de desigualdad entre uno y otro género; ambos aspectos no estaban claramente definidos en las Convenciones abordadas previamente.

El PNUD colabora con 177 países y territorios con 129 oficinas en el mundo, en cada uno de ellos trabaja con base en programas por país y acuerdos de colaboración. En México esta agencia se centra en el diseño e implementación de programas y proyectos con las siguientes temáticas: gobernabilidad ambiental; cambio climático: mitigación y adaptación; manejo sustentable de los recursos naturales; gobernabilidad democrática; equidad de género; encadenamiento productivo; indicadores de desarrollo humano¹⁷⁷.

Recientemente el portal del PNUD en México plantea otras áreas estratégicas más ligadas con los intereses del actual gobierno al incorporar temas como competitividad productiva o seguridad ciudadana; conserva áreas ligadas con el desarrollo sustentable, pero se pierde la enunciación explícita de la igualdad de Género –aunque sus proyectos usualmente le incorporan-. De acuerdo con este portal las cinco áreas estratégicas del PNUD en México son: a) desarrollo humano, reducción de la pobreza y competitividad productiva; b) promoción de economías verdes y desarrollo sustentable; c) seguridad ciudadana, cohesión social y justicia; d) gobernabilidad democrática; y e) alianza global para el desarrollo.¹⁷⁸

El PNUD en México es un organismo que se caracteriza por llevar a cabo proyectos y programas que incorporan la igualdad de género como un eje transversal, particularmente ha llevado a cabo un número significativo de proyectos y publicaciones sobre la articulación entre género y medio ambiente en temas distintos como cambio climático, agua, biodiversidad, energía, entre otros. Muestra de ello es la “Agenda Azul de las Mujeres” o el “Programa Conjunto de Agua y Saneamiento OPAS 1816” en el tema de agua, o la reciente

¹⁷⁷ González, Edgar, “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México”, presentación de power point, 2011, disponible en www.cinu.mx/minisitio/taller_ModelosONU2011/docs/PNUD_Edgar.pdf (consulta: 27 de abril de 2015).

¹⁷⁸ PNUD, “Nuestro trabajo. Panorama”, México, 2014, portal web del PNUD México, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/overview.html> (consulta: 27 de abril de 2015).

publicación “Transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático en México”¹⁷⁹, por mencionar algunos ejemplos.

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El PNUMA, creado en 1972, es el organismo de Naciones Unidas especializado en la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Ha sido pionero en la articulación entre género y medio ambiente a nivel internacional, en 1985 durante la Conferencia de Nairobi organizó una sesión especial sobre mujeres y medio ambiente, en 1991 co-organizó la Asamblea Mundial de Mujeres y Medio Ambiente en Miami previo a la Conferencia de Río, y ha seguido impulsando diferentes iniciativas y espacios sobre esta articulación¹⁸⁰.

A nivel institucional también ha trabajado para incorporar la perspectiva de género en sus actividades, desde 1996 se establecieron los principios rectores para la integración del género en las actividades del PNUMA, seguido de una serie de guías y planes de acción que han transitado de la perspectiva de Mujeres y Medio Ambiente (MMA) a Género y Medio Ambiente (GMA).

La transversalización de la PEG quedó planteada en el programa de trabajo de 2004-2005 que incluyó aspectos como el compromiso de incorporar el género de forma transversal en todos sus programas, el empoderamiento de las mujeres en la toma de decisiones ambientales o la asistencia técnica a mujeres. Esta organización reconoce de manera explícita la importancia de la transversalización de la PEG: “la igualdad de género es ahora

¹⁷⁹ Ver: PNUD, *Transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático en México*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2014, disponible en: http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/environment_energy/transversalizacion-perspectiva-genero-cambio-climatico/ (consulta: 3 de mayo de 2015).

¹⁸⁰ Para conocer más ampliamente el trabajo del PNUMA en torno a la articulación entre género y medio ambiente se recomienda visitar la página web: UNEP, “Gender and the Environment” disponible en <http://www.unep.org/gender/data/Home-ver1/tabid/1058804/Default.aspx> (consulta: 13 de mayo de 2015).

una prioridad transversal en todas las actividades del PNUMA, la organización está integrando sistemáticamente la perspectiva de género en todo su diseño y ejecución de programas, junto con metas e indicadores medibles”.¹⁸¹

Actualmente el género está incorporado en las áreas prioritarias de la organización, a decir: cambio climático, desastres naturales y conflictos, manejo de ecosistemas, gobernanza ambiental, sustancias peligrosas y eficiencia de recursos.

El PNUMA es de particular importancia para la Cooperación Internacional Ambiental porque este Programa junto con el PNUD y el BM son las agencias de implementación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial una de las principales fuentes de financiamiento multilateral en temas ambientales, que además administra otros 124 fondos fiduciarios (de un solo donante y de donantes múltiples). Las aportaciones de los fondos multilaterales y los fondos fiduciarios alcanzaron en diciembre de 2013 la suma de 925 millones de dólares.¹⁸²

El FMAM, al igual que las tres agencias que lo administran –PNUD, PNUMA y BM-, ha transversalizado las cuestiones de género en sus proyectos, particularmente en sus seis esferas (diversidad biológica, cambio climático, aguas internacionales, degradación de la tierra, contaminantes orgánicos persistentes y agotamiento de la capa de ozono), ha formulado políticas y estrategias sobre género que se aplican a los proyectos.

De acuerdo con un documento sobre transversalidad de género en el FMAM, cerca del 40% de proyectos ejecutados con el Fondo entre 2003 y 2006 incluían algún tipo de medida para incorporar las cuestiones de género, 21% incluía componentes, efectos directos o actividades específicas para las mujeres, y aproximadamente el 17% de los proyectos del Programa de pequeñas donaciones se centraron específicamente en la

¹⁸¹UNEP, “About Gender and Environment” disponible en: <http://www.unep.org/gender/data/AboutUs/tabid/54765/Default.aspx> (consulta: 13 de mayo de 2015).

¹⁸² Naciones Unidas, “Presupuesto y programa de trabajo para el bienio 2016-2017, y el Fondo para el Medio Ambiente y otros asuntos presupuestarios. Gestión de los fondos fiduciarios y las contribuciones para fines específicos”, UNEP/EA. 1/8, Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014. La información corresponde al periodo de 2012 a diciembre de 2013.

participación de las mujeres.¹⁸³ Sin embargo, cuando se analiza más detenidamente se observa que todavía queda mucho por hacer: casi la mitad de los proyectos del estudio incorporaban únicamente un criterio de género que, generalmente, consiste sólo en enunciar palabras claves de género (o *Gender Keywords* en inglés) y sólo un proyecto de los 172 de la evaluación incluía al género como el objetivo del proyecto, o muchos proyectos con componentes de género no contienen indicadores de género que permitan monitorear la inclusión de la perspectiva de género en la implementación ni en los resultados

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En septiembre del año 2000 se celebró en Nueva York la Cumbre del Milenio, de la cual surgió una Declaración del Milenio y ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que representaban las necesidades y problemáticas más apremiantes hasta ese momento, así como algunos de los derechos humanos más representativos, que debían cumplirse antes del año 2015. Estos objetivos estaban compuestos por 21 metas y 48 indicadores cuantitativos, que en 2008 se incrementaron a 70 al integrar desagregaciones por sexo o geográficas.

Tabla 8. Objetivos de Desarrollo del Milenio	
ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal
ODM 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	ODM 4. Reducir la mortalidad infantil.
ODM 5. Mejorar la salud materna	ODM 6. Combatir el VIH-SIDA, malaria y otras enfermedades
ODM 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	ODM 8. Fomentar una Alianza Global para el Desarrollo

Fuente: Naciones Unidas, "Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015", en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/> (consulta: 4 de octubre de 2018).

¹⁸³ GEF, *Mainstreaming Gender at the GEF*, Washington D.C., Global Environmental Facility, 2a ed., 2013, p.20.

Los ODM ha sido uno de los instrumentos internacionales más ambiciosos para acabar con la pobreza y disminuir o erradicar las condiciones que limitan el desarrollo humano. No es posible afirmar que los ODM hayan incorporado de manera transversal la perspectiva de género, sin embargo, sí se incorporaron metas e indicadores específicos de género en varios objetivos, y sobre todo colocaron el tema de la igualdad de género dentro de las prioridades de la agenda de desarrollo.

La Declaración del Milenio incorpora un lenguaje no sexista y hace referencia en múltiples ocasiones a la igualdad entre hombres y mujeres, una de las más representativas es la siguiente: “Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible”¹⁸⁴; es decir hay una clara articulación entre género y medio ambiente (desarrollo sostenible).

En términos de cooperación internacional existen por lo menos dos referencias específicas: por ejemplo, al señalar entre los valores fundamentales para las relaciones internacionales en el siglo XXI la igualdad de derechos y oportunidades en mujeres y hombres, así como la decisión de fortalecer la cooperación entre las Naciones Unidas en diversos ámbitos, entre ellos las “cuestiones de género”.

El avance de los ODM enfrentó múltiples críticas y un cumplimiento muy dispar entre los Estados, de tal manera que en la mayoría de los casos no fue posible alcanzar las metas en el tiempo convenido. Por ello, en 2015 fueron anunciados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁸⁵, para dar continuidad, complementar y profundizar los objetivos y metas planteados en los ODM, esta vez bajo un esquema de 17 objetivos con un plazo de cumplimiento al 2030.

¹⁸⁴ Asamblea General de la ONU, *Declaración del Milenio*, Resolución A/RES/55/2*, disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consulta: 3 de septiembre de 2017).

¹⁸⁵ Para mayor información se puede consultar el sitio web oficial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consulta: 4 de octubre de 2018).

Las metas en términos de género (objetivo 5) son más amplias e integrales y tocan temas hasta antes poco abordados en la agenda internacional como el trabajo doméstico y de cuidados. Por su parte el medio ambiente se vio ampliamente respaldado al formularse cinco objetivos específicos en temas como energía, agua, clima, vida submarina y ecosistemas terrestres. Hacer una revisión y evaluación más profunda sobre los ODM y los ODS rebasa los objetivos de la presente tesis.

Capítulo 3. Caracterización del estado de Chiapas en los temas del Programa OPAS 1816 sobre agua y saneamiento

El estado de Chiapas guarda grandes paradojas: su diversidad cultural, su riqueza natural y la alta disponibilidad natural de agua contrastan con los altos niveles de marginación, pobreza y el limitado acceso a agua entubada por el que atraviesan comunidades enteras. A pesar de ser la primera y única entidad en haber incorporado en su constitución los Objetivos de Desarrollo del Milenio, continúa siendo el estado con el menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el segundo con mayor marginación, sólo por debajo de Guerrero.

Chiapas fue elegida como una de las entidades del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento OPAS 1816¹⁸⁶ por sus altos niveles de marginación, pobreza y el limitado acceso a agua entubada y saneamiento.¹⁸⁷ A fin de tener un breve diagnóstico como cualquier proyecto o programa de CID, este apartado incluirá indicadores que den cuenta de la situación previa, durante y después de la ejecución del Programa Conjunto, para visibilizar si existieron cambios en las condiciones materiales y la calidad de vida de las personas en un periodo en el que convergieron el Programa OPAS con el surgimiento de las leyes y políticas de Juan Sabines Guerrero, quien gobernó la entidad entre 2006 y 2012.

Se analizarán las leyes, instituciones, y políticas públicas sobre género y agua vigentes en la entidad durante ese periodo, con el objetivo de conocer si existían las bases que permitirían la implementación del Programa OPAS y la transversalidad de género del mismo.

¹⁸⁶ A lo largo de la tesis se habla de manera indistinta de Programa OPAS, Programa Conjunto o PCAyS para referirse al mismo Programa.

¹⁸⁷ Los municipios de implementación comparten estas características, y se acentúan en algunos casos: Sitalá, San Juan Cancuc, Tuxtla Gutiérrez (zona periurbana).

3.1. Caracterización del estado de Chiapas

Chiapas se ubica en el sureste mexicano, colinda al norte con Tabasco, al sur-este con Guatemala, al sur-oeste con el Océano Pacífico, y al oeste con Oaxaca y Veracruz. Con 74,415 km² de extensión, representa el 3.8% de la superficie total del país y se ubica como el octavo estado más grande; su frontera con Guatemala representa el 57.3% de la Frontera Sur. El estado se compone de 118 municipios, distribuidos en 15 regiones: Metropolitana-Centro, Valles Zoque, Mezcalapa, De los Llanos, Los Altos Tsotsil-Tzeltal, Frailesca, De Los Bosques, Norte, Istmo-Costa, Soconusco, Sierra Mariscal, Selva Lacandona, Maya, Tulijá Tzeltal Chol, y Meseta Comiteca Tropical.¹⁸⁸

El estado cuenta con una vasta riqueza ambiental; su territorio alberga parte importante de la diversidad biológica del país: la mitad de la fauna, un tercio de la flora, casi la mitad de los mamíferos, dos tercios de las aves, un tercio de los anfibios, y otro tanto de los reptiles.¹⁸⁹

En Tabasco y Chiapas escurre aproximadamente el 30% del agua del país, siendo la región hidrológica más importante. La vertiente del Pacífico descarga el agua de 50 ríos que bajan de la Sierra Madre y, por esta misma región, penetran las corrientes del río Suchiate y Coatán, que provienen de Guatemala. En la vertiente del Golfo descargan los ríos Usumacinta y Grijalva, dos de los más caudalosos del país. El potencial hídrico del estado es tal que ahí se genera el 40% de la energía producida por hidroturbinas en el país.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Gobierno del Estado de Chiapas, "Nuestro Estado. Ubicación", disponible en <http://www.chiapas.gob.mx/ubicacion>, (consulta: 28 de febrero de 2016).

¹⁸⁹ Secretaría de Medio Ambiente, Vivienda e Historia Natural, 2010 en PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género. Chiapas: San Juan Cancuc, Sitalá, Tuxtla Gutiérrez*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 15.

¹⁹⁰ *Idem*.

3.1.1. Características socioeconómicas y de género a nivel estatal

Demografía e Interculturalidad

En el estado habitan más de cuatro millones y medio de personas, de los cuales 51% son mujeres y 49% son hombres; un poco más de la mitad de la población habita en zonas rurales (51%), es decir en localidades con menos de 2 500 habitantes.¹⁹¹

En la entidad se localizan 12 grupos indígenas; el 28% de la población de 3 años y más son hablantes de lengua indígena, mientras que a nivel nacional sólo alcanza el 7% de la población. Un tercio de la población chiapaneca habita en hogares indígenas¹⁹². De la población hablante de lengua indígena 421,358 personas son monolingües, de éstas el 61% son mujeres¹⁹³, situación que se traduce en una limitante para su participación en la vida pública, política, social y educativa. Los municipios rurales participantes en OPAS son indígenas tzeltales: en San Juan Cancuc el 99.7% de la población mayor de 5 años es hablante de lengua indígena, de ésta el 46.5% no habla español, y de la población monolingüe el 61.5% son mujeres; en Sitalá las y los indígenas representan el 96% de la población, el porcentaje de monolingüismo es del 45% (compuesto por 40% hombres y 60% mujeres).¹⁹⁴

¹⁹¹ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est (consulta: 28 de febrero de 2016).

¹⁹² La población en hogares indígenas se refiere al total de personas que forman hogares donde el jefe del hogar o su cónyuge hablan alguna lengua indígena.

¹⁹³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est (consulta: 28 de febrero de 2016).

¹⁹⁴ PNUD, 2011, *op. cit.*, pp. 32, 51-52.

Marginación y pobreza

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Estado ha ocupado el segundo lugar en marginación social tanto en el año 2005 como en 2010, sólo superado por Guerrero. Se han dado algunos cambios significativos en ese lapso de tiempo: se mantuvieron únicamente dos municipios con un grado de marginación bajo o muy bajo (Reforma y Tuxtla Gutiérrez respectivamente), en 2005 había cinco municipios con un grado medio de marginación y se incrementó a 29 en 2010, disminuyó de 64 a 39 municipios con un grado alto, y aumentó de 47 a 48 los municipios con un grado muy alto en esos años respectivamente.¹⁹⁵

La condición indígena y pobreza se entrecruzan de manera significativa: “de las 3,615 localidades indígenas¹⁹⁶, 2,740 se encuentran en situación de muy alta marginación, y 873 en un grado de alta; únicamente dos localidades tienen un grado medio”;¹⁹⁷ es decir, el 76% de las localidades indígenas no contaban con servicios y derechos para una vida digna previo a la implementación del PCAyS.

De acuerdo con la tabla nueve, los indicadores de marginación mejoraron entre 2005 y 2010, periodo que coincide con el cambio de gobierno de Pablo Salazar Mendiguchia a Juan Sabines, sexenio en el que se implementó el Programa OPAS. Aún con los avances, los municipios seleccionados para el Programa Conjunto (San Juan Cancuc y Sitalá) presentan altos niveles de marginación (salvo Tuxtla Gutiérrez). Los mayores rezagos se observan en la educación, tema estrechamente relacionado con la marginación laboral y los bajos ingresos (en ambos casos más del 80% de las personas ocupadas ganan apenas 2

¹⁹⁵ CONAPO, *Índices de marginación 2005 y 2010*, Consejo Nacional de Población, México, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005 y http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (consulta: 1 de marzo de 2016).

¹⁹⁶ Localidades donde más de 70% de su población mayor de 5 años habla lengua indígena.

¹⁹⁷ PNUD, 2011, *op. cit.*, p.20.

salarios mínimos). El caso de Sitalá es el más grave en todos los indicadores, en 2010 estaba considerado entre los diez municipios con mayor marginación a nivel nacional.¹⁹⁸

Tabla 9. Índice de marginación de los municipios del PCAyS (2005- 2010)										
Municipio	Población total		% Población de 15 años o más analfabeta		% Población de 15 años o más sin primaria completa		% Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado		% Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Chiapas	4,293,459	4,796,580	21.35	17.91	42.76	37.13	8.07	5.06	5.88	3.82
Tuxtla Gutiérrez	503 320	553 374	6.86	5.47	17.75	15.40	0.47	0.28	0.81	0.37
San Juan Cancuc	24 906	29 016	45.94	37.45	60.79	53.79	7.04	6.87	10.03	4.56
Sitalá	10 246	12 269	56.06	46.49	75.72	68.79	57.79	55.40	42.06	19.36
Municipio	% Ocupantes en viviendas sin agua entubada		% Viviendas con algún nivel de hacinamiento		% Ocupantes en viviendas con piso de tierra		% Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos		Grado de marginación	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005 y 2010	
Chiapas	25.90	22.37	60.20	53.90	32.99	15.66	78.14	69.85	Muy alto	
Tuxtla Gutiérrez	16.91	14.05	40.20	35.69	8.10	5.42	50.77	36.13	Muy bajo	
San Juan Cancuc	44.73	32.68	82.47	80.05	81.51	37.70	88.03	96.77	Muy alto	
Sitalá	58.92	39.37	82.87	77.59	77.63	25.80	88.19	87.45	Muy alto	

Fuente: CONAPO, *Índice de Marginación 2005, 2010*.

Chiapas está en la cúspide de la pobreza en el país. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2005, casi la mitad de los/as chiapanecos/as se encontraban en pobreza alimentaria, 56% en pobreza de capacidades, y tres cuartas partes en pobreza de patrimonio.¹⁹⁹ Actualmente se usa otra metodología en la medición de la pobreza, según la cual comparativamente la pobreza ha pasado de 78.5% en 2010 a 76.2% en 2014, mientras que la pobreza extrema pasó del 38.3%

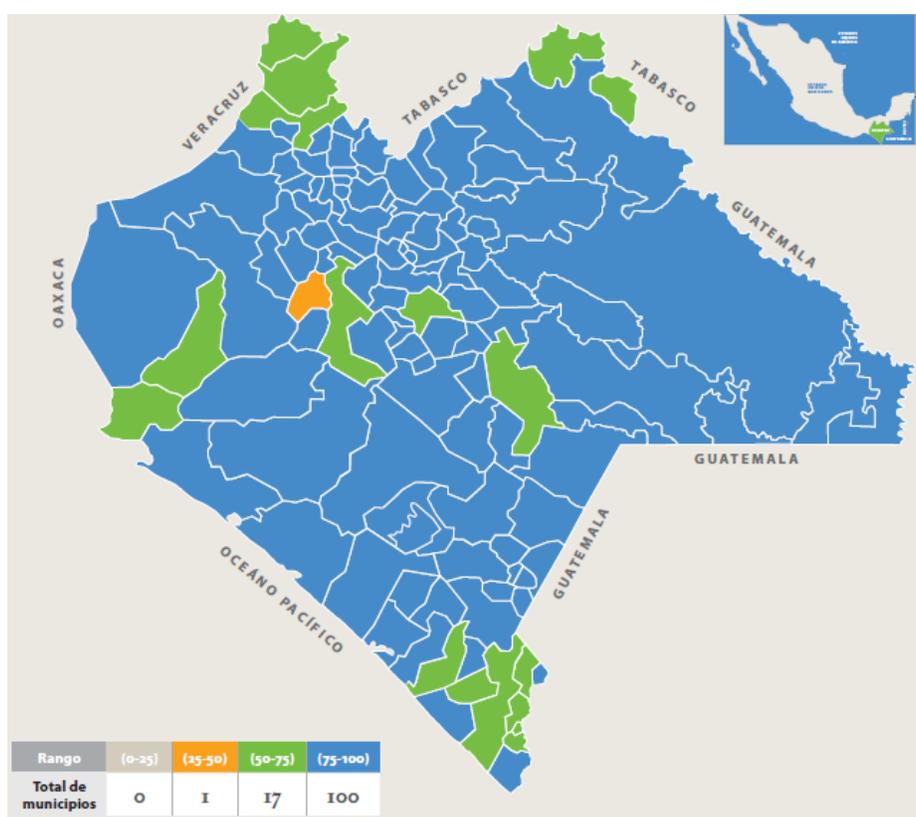
¹⁹⁸ CONAPO, *op. cit.*, 2010.

¹⁹⁹ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 21.

a 31.8% en el mismo periodo,²⁰⁰ este cambio metodológico dificulta monitorear adecuadamente este indicador, aun así, se observa que Chiapas es la entidad con mayor población en situación de pobreza.

De acuerdo con este mismo organismo, en el 84.7% de los municipios de la entidad más de tres cuartas partes de su población viven en situación de pobreza, incluso en Tuxtla Gutiérrez, con menos marginación, entre el 25 y 50% de su población se encuentra en pobreza (ver mapa 1).²⁰¹

Mapa 1. Porcentaje de población en situación de pobreza en Chiapas, 2010



Fuente: ONU México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013, p. 14.

²⁰⁰ CONEVAL, “Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012 y 2014”, disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx (consulta: 26 julio de 2016).

²⁰¹ ONU México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013, p. 14.

A nivel internacional el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador de Naciones Unidas utilizado para medir la calidad de vida a través de tres indicadores básicos: esperanza de vida, educación e ingresos. En Chiapas el IDH se incrementó ligeramente de 0.644 en 2008 a 0.667 en 2012, pero continúa como la entidad con el menor IDH,²⁰² de acuerdo con el PNUD, incluso hay municipios chiapanecos con condiciones de desarrollo similares a países africanos.

Por su parte, el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) es un indicador que se centra en las brechas de género.²⁰³ La entidad tuvo un avance entre 2008 y 2012 al pasar de 0.518 a 0.415;²⁰⁴ al separar los tres rubros que componen este indicador se observa un avance desigual entre ellos, la participación política sí se ha incrementado, pero la salud reproductiva tiene grandes matices y rezagos sobre todo en comunidades rurales.

Salud

En Chiapas el acceso a los servicios de salud se ha incrementado en la última década; en 2005 apenas el 20% del total de la población era derechohabiente a los servicios de salud, en 2010 ascendió al 57%, y las estimaciones de 2015 sugieren una cobertura del 82%.²⁰⁵

²⁰² PNUD, 2009; PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, p. 9. Disponible en http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf (consulta: 26 abril de 2016).

²⁰³ El IDG permite conocer la pérdida en desarrollo humano debida a la desigualdad entre mujeres y hombres al medir la diferencia en el logro entre ambos sexos en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Cuando el IDG tiene un valor cercano a cero, el panorama de desarrollo es igualitario; cuando se aproxima a uno, las desventajas de las mujeres frente a los hombres son amplias.

²⁰⁴ PNUD, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2014, p. 78.

²⁰⁵ INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/>; INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est; INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en

El incremento se relaciona con el programa federal denominado “Seguro Popular” más que con políticas estatales durante el gobierno de Sabines. Como se observa en la tabla 2, a partir de 2010 el Seguro Popular se convirtió en la principal institución de afiliación a nivel estatal, en ese año dio cobertura al 66% de la población derechohabiente y para 2015 al 82%; en comunidades rurales llega a representar la única forma de derechohabiencia.²⁰⁶ Este indicador refleja otras características como la formalidad laboral, ya que el seguro popular atiende un número limitado de enfermedades y no cubre beneficios como el derecho a pensiones y jubilaciones.

Tabla 10. Población con acceso a servicios de salud en Chiapas, 2005- 2015			
Año	Población total	Población derechohabiente (%)	% población afiliada al seguro popular¹
2005	4,293,459	20 %	23 %
2010	4,796,580	57 %	66 %
2015*	5,217,908	82 %	82 %

Fuente: INEGI, *El Censo de Población y Vivienda 2005*; INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*; INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*.

¹ Del total de la población derechohabiente

*Estimaciones

Los datos desagregados por sexo reflejan que el acceso a los servicios de salud ha sido similar al porcentaje nacional y en todos los casos con un acceso ligeramente mayor entre las mujeres; por ejemplo, en 2010 la derechohabiencia fue de 59% en las mujeres y 55% en los hombres.

La disminución de la mortalidad materna está contemplada dentro del PCAyS y en los ODM (objetivo cinco). Este indicador se refiere al número de muertes por complicaciones del embarazo, parto o puerperio por cada cien mil nacimientos, y refleja el acceso mínimo a condiciones de vida y de atención a la salud de las mujeres. En Chiapas, la

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consultas: 28 de febrero de 2016).

²⁰⁶ INEGI, 2010, *Idem*.

razón de mortalidad materna pasó de 77 muertes en el año 2002 a 68 en 2014,²⁰⁷ es decir hubo avances significativos.

La mortalidad infantil es otro indicador contemplado en el objetivo 4 de los ODM y en el PCAyS que da cuenta de las condiciones de vida y salud básicas de un niño/a en su primer año de edad. De acuerdo con datos de CONAPO, la mortalidad infantil disminuyó en más del 50% entre 2000 y 2016, pasando de 27.7 a 11.1 en mujeres y de 34 a 13.6 en hombres, cifra aún por encima del nivel nacional de 10.5 y 12.9 respectivamente.²⁰⁸ Este indicador era relevante para el PCAyS porque la calidad y acceso al agua es una de las causas de mortalidad infantil, particularmente en Chiapas que era el segundo estado con mayor mortalidad en niños y niñas menores de 5 años, sólo después de Guerrero: “las principales causas de muerte en la población de este grupo de edad son las enfermedades respiratorias, las enfermedades diarreicas y la desnutrición, es decir, padecimientos vinculados con las condiciones de pobreza y la falta de acceso a servicios de salud adecuados”.²⁰⁹

Vale la pena hacer referencia a las enfermedades gastrointestinales pues se sabe que el 90% de las enfermedades diarreicas agudas son de origen hídrico, es decir están relacionadas con la calidad del agua.²¹⁰ Previo a la implementación del PCAyS, el estado tenía la tasa de mortalidad más alta de todo el país por este tipo de enfermedades en menores de 5 años, en el año 2007 se registraron 42.2 muertes por cada 100,000 habitantes,²¹¹ al final de la administración de Sabines se ubicó en 32.5 muertes,²¹² aún con este avance significativo, se sigue colocando en la última posición a nivel nacional.

²⁰⁷ INMUJERES, *Tarjetas estatales y municipales*, disponible en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2>, (consulta: 16 de mayo de 2016).

²⁰⁸ CONAPO, “Proyecciones de la Población de México 2005-2050. Indicadores demográficos básicos 1990-2030”, en *Idem*.

²⁰⁹ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 24.

²¹⁰ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 25.

²¹¹ *Idem*.

²¹² Secretaría de Salud, *Resultados 2015 de indicadores*, disponible en: http://salud.chiapas.gob.mx/doc/LGCG/10xinfancia/2015_indicadores_10xinfancia.pdf (consulta: 5 de agosto de 2016).

Educación

Los indicadores sobre educación han mejorado en el estado; el analfabetismo ha disminuido entre las personas de 15 años y más durante los años 2005 y 2010, pasando de 27.7% a 21.8% entre las mujeres y de 17.7% a 13.5% entre los hombres. El promedio de escolaridad se ha incrementado igualmente: en 2005 era de 5.6 en mujeres y 6.6 años en hombres, y se estima que en 2015 ha alcanzado 6.9 y 7.7 años de estudio respectivamente. El rezago educativo ha ido a la baja pasando de 66.8 a 62.9 en mujeres y 60.6 y 57.1 entre los varones en los mismos años de referencia, aun con estos ligeros avances, el rezago se ubica veinte puntos por encima del promedio nacional.²¹³

A pesar de los avances, en todos los indicadores se observa una situación de desigualdad hacia las mujeres. Este menor acceso a la educación se traduce en limitaciones para acceder a mejores condiciones sociales y económicas, y para participar en la toma de decisiones. Al igual que en otros indicadores sociales, las desigualdades se acentúan por la condición indígena, por ejemplo, antes del PCAyS, la mitad de las mujeres indígenas mayores de 15 años eran analfabetas, frente al 27.9% de los hombres indígenas, 89.4% de las indígenas presentaban rezago educativo, frente al 82.5% de los varones; valores muy por encima del promedio estatal.²¹⁴

El tema de educación estaba contemplado indirectamente en el Programa Conjunto, se reconocía que “es necesario que la educación y la comunicación sean claves para el entendimiento del trabajo que se realiza, así como para la apropiación de las tareas por parte de beneficiarias y beneficiarios, y por tanto lograr la permanencia de dichas tareas”.²¹⁵ Si se suman las desigualdades de género y etnia en la educación, se observa que la participación con igualdad representaba un reto para el Programa.

²¹³ INEGI, 2010, *op. cit.*, e INMUJERES, 2016, *op. cit.*

²¹⁴ PNUD, 2011, *op. cit.*, p.25.

²¹⁵ PCAyS, *Documento Estatal de Chiapas. Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PCAyS)*, México, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento, 2012, p. 45.

Violencia

La violencia de género²¹⁶ es un tema relevante porque limita en las mujeres el ejercicio de los derechos a una vida digna, a la salud, a la educación, al empleo, o a la participación, por mencionar algunos. La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2006²¹⁷ reveló que en Chiapas el 48.2% de las mujeres de 15 años y más, ha vivido alguna forma de violencia por parte de su pareja, cifra por debajo del promedio nacional de 67%; además refiere que la violencia a mujeres indígenas es menor que la registrada en el total de mujeres encuestadas, con 41% y 47.1%, respectivamente.²¹⁸

Hay que tener reservas con estos datos, pues es común que la violencia no sea denunciada o registrada en muchos hogares porque continúa percibiéndose como un tema privado o no se reconoce como tal, en comunidades indígenas es un tema con mayores dificultades: “factores como el monolingüismo, analfabetismo y falta de acceso a los servicios de salud y justicia sitúan a las mujeres indígenas en condiciones de mayor vulnerabilidad frente a la violencia en distintos tipos y modalidades”.²¹⁹

El PNUD, en el marco del PCAyS, reveló datos diferentes: “en el año 2009 se incrementó en 40 mil el número de denuncias por violencia, así como también van en aumento los casos de feminicidio. Chiapas ocupa el séptimo lugar a nivel nacional en mujeres muertas de manera violenta”,²²⁰ estos datos ponen de manifiesto que el tema de

²¹⁶ La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en 2007, define la violencia contra las Mujeres como: cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público. Diario Oficial de la Federación, La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007 (consulta: 24 de enero de 2019).

²¹⁷ Si bien hay una Encuesta más reciente de 2011 -con adecuaciones en 2013-, se decidió tomar como referencia la de 2006 porque es anterior a la ejecución del Programa OPAS y ello refleja mejor la situación previa; además, de acuerdo con INEGI las metodologías de las ambas Encuestas son muy diferentes lo que dificulta parámetros de comparación.

²¹⁸ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 22.

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ *Ibidem*, p. 23.

la violencia continúa velado tanto en espacios públicos como privados y es uno de los principales problemas a atender sobre la autonomía física de las mujeres.

Participación económica

El gran contraste en el avance de los indicadores de bienestar social se observa en la participación económica probablemente ligada a la crisis financiera internacional del momento. Entre 2005 y 2015 la participación económica de las mujeres pasó de 34.2% a 30.4% y en los hombres disminuyó de 86.7% a 82.8%. La tasa de desocupación también aumentó para ambos sexos en el mismo periodo de tiempo, pasando de 3.3% a 3.5% entre las mujeres y se duplicó en los hombres al pasar de 1.6% a 3.2%.²²¹

Tabla 11. Tasa de participación económica 2005- 2015				
	Chiapas		Nacional	
	2005	2015	2005	2015
Mujeres	34.2	30.4	40.6	43.1
Hombres	86.7	82.8	79.8	77.9

Fuente: INMUJERES, *Tarjetas estatales y municipales*, 2016.
Tasa por cada 100 mujeres/hombres) de 15 años y más

El sector agropecuario es el más importante entre la PEA masculina, en 2005 empleaba al 55% de los hombres y en 2015 al 52%; mientras que el sector servicios se ha mantenido como el principal entre las mujeres con el 77% en 2005 y el 85% en 2015 de la PEA.²²² En las comunidades indígenas la ocupación en agricultura se eleva al 83% de los hombres, las mujeres realizan menos actividades remuneradas pero también colaboran en el campo sin que su participación sea reconocida: “en las comunidades indígenas, la división sexual del trabajo es más acentuada y hay pocas oportunidades laborales para las mujeres,

²²¹ INMUJERES, *Tarjetas estatales y municipales*, 2016, disponible en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2> (consulta: 16 de mayo de 2016).

²²² INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2º trimestre, 2005b, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>; INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2º trimestre, 2015b, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

sobre todo en actividades remuneradas. Las mujeres, los niños y las niñas participan en las actividades agrícolas y pecuarias, pero con frecuencia se considera sólo un ‘apoyo’ al trabajo masculino”.²²³

Si se amplía la visión de trabajo (incluyendo trabajo remunerado y no remunerado), se constata que existe una desigual distribución del trabajo total que se traduce en una doble o triple carga de trabajo para las mujeres. Por ejemplo, en 2015 el 96% de las mujeres con un trabajo formal además realizaban quehaceres domésticos, sólo el 60% de hombres se encontraban en esta situación.²²⁴ Si bien la participación masculina en el trabajo no remunerado ha aumentado con el tiempo, para los hombres representa algo “opcional”, mientras que en mujeres se sigue asumiendo como una “obligación” natural, limitando sus posibilidades de descanso o de ocupar el tiempo para estudiar, trabajar o participar dentro de la comunidad.

Participación política

La participación de mujeres en espacios públicos y del ámbito político ha aumentado ampliamente en la entidad; en el año 2000 el porcentaje de presidentas municipales fue de 0.8%, en 2010 se ubicó en 3.4% y en 2015 alcanzó el 29.5%. La participación en el congreso estatal también se ha incrementado, pasando del 15% en 2005 a 39% en 2015.²²⁵ A nivel ejecutivo se observó un retroceso, ya que durante el gobierno de Sabinés cinco de las 18 secretarías estaban encabezadas por mujeres, mientras que con Manuel Velasco sólo una de las 23 dependencias del ejecutivo tiene a la cabeza una mujer, la correspondiente a la Secretaría para el Desarrollo y el Empoderamiento de las Mujeres.²²⁶

²²³ PNUD, 2011, *op. cit.*, p.27.

²²⁴ INEGI, 2015b, *op. cit.*

²²⁵ INMUJERES, 2016, *op. cit.*

²²⁶ Gobierno del estado de Chiapas, “Directorio de Funcionarios”, disponible en <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo> (consulta: 07 de agosto de 2016).

A nivel local, la propiedad de la tierra influye en la participación en los espacios de toma de decisiones (como las asambleas), y se relaciona con la obtención de fondos públicos o derechos del agua; es decir es determinante en la participación política, económica, productiva. La propiedad de la tierra constituye un aspecto estructural en las asimetrías de género, en 2008: “del total de la propiedad social bajo régimen ejidal y comunal, las mujeres poseen apenas un 5.3%. De las mujeres reconocidas por la autoridad ejidal o comunal únicamente 72% con un título expedido tiene derecho a la tierra con participación activa en los núcleos agrarios, el restante 28% no tiene derecho legal a usar la parcela, con la consecuente merma en su capacidad de intervención en las asambleas y en los espacios de decisión comunitarios”.²²⁷

El Registro Agrario Nacional reportó que en 2008, 343 chiapanecas ocupaban algún cargo de representación, como integrantes del comisariado ejidal y consejos de vigilancia, y sólo 60 mujeres fungían como presidentas del comisariado ejidal.²²⁸ Todos estos datos permiten observar que la participación en los espacios de toma de decisiones de las mujeres en el ámbito rural aún es limitada, pues se entrecruzan los usos y costumbres, la escasa propiedad de la tierra, y el analfabetismo, lo que planteaba un escenario complejo para lograr la participación de las mujeres en el Programa Conjunto OPAS 1816.

3.1.2. Género y agua en Chiapas y en los municipios seleccionados

Chiapas es una entidad con un alto grado de disponibilidad natural de agua, paradójicamente se ubica entre los estados con menor cobertura de agua entubada y alcantarillado. Junto con Guerrero y Oaxaca presentan los mayores rezagos de acceso al agua y al saneamiento, a la vez son las entidades con mayores índices de marginación y pobreza, lo que indica que la desigualdad en el acceso al agua no depende sólo de

²²⁷ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 27.

²²⁸ *Idem.*

características ambientales, sino que está mediada por razones socioeconómicas que reproducen y acentúan las desigualdades.

La mayor parte del agua utilizada en la entidad se obtiene de fuentes superficiales (74.6%), las fuentes subterráneas aportan una cuarta parte (25.4%). La agricultura representa el principal uso del líquido con el 82%, le sigue el abastecimiento público con 16%, y la industria autoabastecida ocupa el 2%.²²⁹

Acceso y disponibilidad del agua

A nivel estatal se ha incrementado el acceso al agua entubada y drenaje entre 2005 y 2015, sin embargo, existen diferencias significativas entre ciudades como Tuxtla Gutiérrez y municipios rurales, en las localidades más apartadas de las cabeceras municipales la carencia de los servicios se acentúa y en algunos casos hay una ausencia total de servicios. Los municipios de San Juan Cancuc y Sitalá, que participaron en el Programa Conjunto, se caracterizan por ser lugares con alta marginación y escaso acceso al agua y al saneamiento adecuado; en el caso de Tuxtla Gutiérrez su selección tuvo que ver con la alta vulnerabilidad a fenómenos hidrometeorológicos y los problemas de disponibilidad y calidad del agua en la periferia de la capital.

Tabla 12. Localidades y municipios participantes en el PCAyS		
San Juan Cancuc	Sitalá	Tuxtla Gutiérrez
Cabecera municipal	Cabecera municipal	Colonias:
Oniltic	Don Pedro	Las Casitas
Tzunjok	La Merced	Agua Azul
Chijil	Rosario	Jardines del Norte
Nichteel San Antonio		
Cruztón		
Tzumbal		

Fuente: PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género. Chiapas: San Juan Cancuc, Sitalá y Tuxtla Gutiérrez*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011.

²²⁹ PNUD, *Ibidem*, p.16.

Tal y como se observa en la tabla trece, el acceso a agua entubada se incrementó en todos los municipios que formaron parte del PCAyS y en la entidad en general, en los tres años de referencia: antes (2005), durante (2010) y después (2015) de la implementación del Programa.²³⁰ La entidad en su conjunto presentó un avance de poco más del 10% de personas con acceso a agua entubada y drenaje entre el 2005 y 2015, sin embargo, las cifras presentan notables diferencias a nivel municipal y se acentúan las desigualdades entre los municipios y localidades rurales- urbanas, siendo el acceso a drenaje en donde continúan los mayores rezagos.

Tabla 13. Acceso a agua entubada y saneamiento en los municipios seleccionados del PCAyS, 2005- 2015 (porcentaje de habitantes %)						
	Agua entubada			Drenaje		
	2005	2010	2015*	2005	2010	2015
Chiapas	73.5	77.29	86.40	74.7	81.00	86.93
Tuxtla	82.5	85.65	91.46	98.5	98.90	99.17
San Juan Cancuc	54.8	67.15	68.37	ND	12.70	52.41
Sitalá	40.7	59.96	55.53	16.4	30.50	35.88

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*; INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*; INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*.

*En el 2015 se separa la disponibilidad de agua entubada (dentro de la vivienda o del terreno), de aquella que requiere acarreo (de llave comunitaria, pipa, pozo, río, etc.), y se incluye el rubro "recolección de lluvia" en acarreo. Los valores retomados para 2015 no incluyen el acarreo.

Sitalá es el municipio con mayor grado de marginación a nivel estatal, entre otras cosas, ello se ve reflejado en los bajos niveles de cobertura de agua entubada y drenaje. De acuerdo con los datos comparativos del INEGI (tabla 13), antes de la implementación del PCAyS apenas el 40% de la población contaba con agua entubada y sólo 16% con drenaje; éste se ha ampliado paulatinamente hasta alcanzar al 35% de la población, un incremento de casi 20 puntos, pero aún con dos terceras partes de la población sin este servicio. La cobertura de agua aumentó entre 2005 y 2010, pero disminuyó en 2015 hasta colocarse en

²³⁰ Se toma como año base el año 2005 y no el 2008 porque los Censos y Conteos del INEGI se realizan cada cinco años

55% de la población²³¹, esto se explica por las diferencias metodológicas del INEGI, ya que a partir de ese año se dejaron de contabilizar algunas formas de abastecimiento que implican acarreo dentro de la categoría de “agua entubada”, demostrando que los datos de cobertura pueden ser menores si se especifican las características del acceso al líquido.

El municipio de San Juan Cancuc también tuvo un notable avance al pasar de una cobertura de agua de 54.8% a 68.3% entre 2005 y 2015. Tuxtla Gutiérrez es el municipio con mejores indicadores de agua y drenaje a nivel estatal, en los años de referencia existió un incremento de 9% en la cobertura de agua y una ligera mejoría en drenaje, lo que le coloca por encima del promedio estatal.

Si bien las cifras son favorables a simple vista, no necesariamente revelan que se esté cumpliendo con los elementos de acceso al Derecho Humano al Agua y Saneamiento. Por ejemplo, el INEGI catalogaba dentro de la “disponibilidad” de agua entubada características que implican acarreo del líquido²³², actividad realizada por mujeres, niñas y niños principalmente, si a ello se suma el agua obtenida a través de pipa, pozo, río, u otro, y situaciones como el tandeo o la mala infraestructura, se plantean inconsistencias en el término “acceso al agua”.

Tabla 14. Disponibilidad del agua en Chiapas según forma de acceso, 2010 (ocupantes de viviendas particulares)								
Forma de acceso al agua	Estatal		Tuxtla Gutiérrez		San Juan Cancuc		Sitalá	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
Total	4,730,208	100%	546,586	100%	28,764	100%	11,984	100%
Agua entubada dentro de la vivienda	1,842,684	39.0%	390,796	71.5%	1,738	6.0%	2,592	21.6%
Agua entubada fuera de la vivienda pero dentro del terreno	1,605,929	34.0%	59,396	10.9%	17,225	59.9%	4,364	36.4%
Agua entubada de llave pública (o hidrante)	146,215	3.1%	14,695	2.7%	105	0.4%	134	1.1%
Agua entubada que acarrear de otra vivienda	61,328	1.3%	3,290	0.6%	247	0.9%	96	0.8%

²³¹ INEGI, 2005, *op. cit.*; e INEGI, 2015, *op. cit.*

²³² A partir de 2015 el INEGI separa la disponibilidad de agua entubada (dentro de la vivienda y fuera de la vivienda pero dentro del terreno), de aquella que requiere acarreo (de llave comunitaria, pipa, pozo, río, etc.), e incluye un nuevo rubro denominado "recolección de lluvia" en acarreo.

Agua de pipa	104,890	2.2%	60,001	11.0%	17	0.1%	0	0.0%
Agua de pozo, río, lago, arroyo u otra	948,837	20.1%	16,545	3.0%	9,359	32.5%	4,666	38.9%
No especificado	20,325	0.4%	1,863	0.3%	73	0.3%	132	1.1%

Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

La tabla 14 es muy reveladora, únicamente Tuxtla Gutiérrez cuenta con una cobertura amplia de agua entubada dentro de la vivienda (sin tomar en cuenta lo tandeos); en los otros municipios el acarreo de pozo, río, lago o arroyo es una de las principales formas de abastecimiento, en San Juan Cancuc abastece a poco más de la tercera parte de la población y en Sitalá es la principal forma para obtener el agua.

Las cifras oficiales y el diagnóstico elaborado en el marco del PCAyS revelaron que en San Juan Cancuc, salvo la cabecera municipal, ninguna de las comunidades seleccionadas para el Programa Conjunto contaba con agua entubada en sus viviendas. Las personas que no disponían de agua de la red pública tenían que recurrir al acarreo de agua de pozos, ríos, arroyos o lagos, sólo algunos hogares y la escuela contaban con tanques para almacenar el agua de lluvia. Cabe señalar que, paralelamente a la ejecución del PCAyS se estaba instalando un sistema integral de agua en el municipio por lo cual es posible que el aumento de la cobertura señalado en la tabla 13 se relacione con esto, aunque ya desde ese momento se reportaban irregularidades en el abasto.²³³

En Sitalá el mismo diagnóstico de campo del Programa Conjunto confirmó que la disposición de agua de la red pública es muy baja (dos localidades carecían por completo de acceso) y el servicio es deficiente ahí donde sí hay agua entubada. Un problema grave ha sido la deficiencia de los sistemas de agua o los proyectos inconclusos, por ejemplo, en la localidad de Rosario Anheló se inició la construcción de un sistema en 2008 que quedó inacabado, el abastecimiento se cubría con un pozo para el cual se había solicitado, sin éxito, una bomba desde 2007.

²³³ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 40.

En aquellas comunidades donde no existe la red pública, el acarreo de agua es una actividad común en la cual se llega a invertir hasta cuatro horas, con impactos en el uso del tiempo, salud (se reportan dolores musculares y de espalda), la integridad física y en general la calidad de vida. Incluso se reportó que las mujeres se enfrentan situaciones que ponen en peligro su integridad física tales como ser víctimas de abuso sexual cuando acuden por el líquido a lugares remotos.²³⁴ Como se mencionó en el primer capítulo, la provisión de agua es una actividad que está ampliamente mediada por los roles de género y la división sexual del trabajo, siendo las mujeres las principales responsables de su abastecimiento dentro del hogar.

En Cancuc y Tuxtla Gutiérrez la provisión del agua corre a cargo de las mujeres e infantes, mientras que en Sitalá participaban todos los miembros del hogar en el acarreo; aun en este último caso prevalece la división sexual del trabajo pues los varones acarrean para actividades productivas (lavado de café) mientras que las mujeres lo hacen para las actividades domésticas y de aseo personal de toda la familia.

Acceso a saneamiento y drenaje

Los indicadores oficiales de drenaje son cuestionables, el INEGI considera como disponibilidad de drenaje tanto el desalojo a la red pública como el desalojo en barranca, grieta, río, lago o mar, formas que no empatan con un saneamiento adecuado e implican impactos negativos a la salud, a la calidad de vida y contaminación del agua.

Tabla 15. Disponibilidad de drenaje en Chiapas, 2010								
Ocupantes de viviendas particulares habitadas								
Forma de desalojo	Estatal		Tuxtla Gutiérrez		San Juan Cancuc		Sitalá	
	Personas	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total de ocupantes	4,730,208	100%	546,586	100%	28,764	100%	11,984	100%
Disponen de drenaje	3,831,353	81.0%	540,757	98.9%	3,639	12.7%	3,656	30.5%
Red pública	2,249,676	47.6%	486,018	88.9%	987	3.4%	1,496	12.5%

²³⁴ *Ibidem*, p. 60.

Fosa séptica	1,402,713	29.7%	54,172	9.9%	2,405	8.4%	1,804	15.1%
Tubería que desaloja en barranca o grieta	91,114	1.9%	252	0.0%	231	0.8%	238	2.0%
Tubería que desaloja en río, lago o mar	87,850	1.9%	315	0.1%	16	0.1%	118	1.0%
No tienen drenaje	868,572	18.4%	3,815	0.7%	24,912	86.6%	7,975	66.5%
No especificado	30,283	0.6%	2,014	0.4%	213	0.7%	353	2.9%

Fuente: INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

De acuerdo con la tabla 15, Tuxtla Gutiérrez es el municipio con el mayor acceso a drenaje (98%), por encima del nivel estatal (81%), en Sitalá apenas una tercera parte de la población cuenta con drenaje, mientras que en San Juan Cancuc el caso es más grave ya que más de 24 mil personas no cuentan con drenaje en su hogar lo que representa al 86% de la población. Sólo en la capital el desalojo es en la red pública que, en teoría, cuenta con condiciones más apropiadas para la disposición y el tratamiento, mientras que en los otros dos municipios las viviendas con drenaje son principalmente por medio de fosa séptica.

En temas de saneamiento existen diversos problemas de contaminación ambiental que afectan las fuentes de agua; en San Juan Cancuc hay comunidades en donde los pozos que sirven para consumo humano también son usados para dar de beber a los animales lo que ocasiona contaminación, también es común el fecalismo al aire libre y un inadecuado manejo de la basura todo lo cual contribuye con la contaminación, particularmente en época de lluvias cuando la corriente arrastra los desechos y llega a mezclarse con las fuentes de agua de consumo humano.

En Sitalá ocurre algo similar, pues durante la época de lluvias el agua de los arroyos desemboca en el sumidero (drenaje) y se mezcla con el ojo de agua. De acuerdo con la información de campo del PCAyS la contaminación del agua ya ha repercutido en la salud comunitaria con casos de infecciones intestinales, padecimientos dermatológicos, incluso

infecciones vaginales,²³⁵ situaciones que se agravan debido al limitado acceso a los servicios de salud a los que se hizo mención previamente.

De acuerdo con los datos oficiales, únicamente Tuxtla Gutiérrez tiene una cobertura de drenaje casi universal, la conexión a la red pública alcanza al 88% de la población.²³⁶ Estos datos no reflejan cabalmente las características del servicio ni las condiciones de saneamiento, ya que la red de drenaje y alcantarillado es deficiente, hay un bajo tratamiento de las aguas residuales, descargas directas en el río Sabinal (importante fuente de abastecimiento de agua), no hay un adecuado mantenimiento, hay azolvamientos, entre otras situaciones. En las colonias seleccionadas existen viviendas sin drenaje, el insuficiente alcantarillado ocasiona inundaciones en las calles en época de lluvias y es común que las viviendas con fosas sépticas se inunden con las aguas negras, asimismo el escaso drenaje y saneamiento han ocasionado la aparición de fauna nociva como zancudos y el mosquito del dengue.

Como se puede constatar, el acceso a agua entubada y drenaje se incrementó entre 2005 y 2015 en toda la entidad y en los municipios del PCAyS, probablemente gracias a la fuerte inversión pública durante el gobierno de Sabinés que centró gran parte de los recursos y políticas a los municipios con menor IDH, entre los que se encontraban Sitalá y San Juan Cancuc; fue durante esa administración cuando comenzaron las construcciones de los sistemas de agua de ambos municipios para ampliar la cobertura, con las inconsistencias que ya se mencionaron. No obstante, hay que señalar que los datos oficiales de cobertura de agua y drenaje no necesariamente coinciden con la información recopilada por el PCAyS en campo, no reflejan la calidad del servicio, ni mucho menos el cumplimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento que implica condiciones como accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad y calidad.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 61-62.

²³⁶ INEGI, 2010, *op. cit.*

Riesgos hidrometereológicos

El tema de riesgos hidrometereológicos estaba contemplado dentro del Programa OPAS 1816, no es el tema central de esta tesis por lo cual sólo se hará una mención general con el fin de contar con algunos elementos que reflejen las características de los municipios seleccionados. La vulnerabilidad de Chiapas frente a eventos hidrometereológicos recae en la combinación de condiciones físico- ambientales con las características de marginación y pobreza mencionadas anteriormente, de tal manera que “el Estado es altamente vulnerable a los impactos de fenómenos hidrometeorológicos. Los exiguos recursos de una gran parte de la población para hacer frente a las amenazas, acentúa la vulnerabilidad social. Las desventajas y desigualdades juegan en contra de la población, la cual padece las situaciones de emergencia, en particular las mujeres y la población indígena, junto a las niñas, niños y adultos/os mayores”.²³⁷

De acuerdo con dicho documento los eventos más dañinos han estado relacionados con graves sequías, incendios, lluvias intensas, tormentas y huracanes, siendo el huracán Stan de 2005 uno de los mayores desastres en el Estado, ya que 71% de los daños de este fenómeno ocurrieron en Chiapas. No obstante, las agendas de gobierno estatal y local no habían tomado el tema de riesgos hidrometereológicos dentro de sus prioridades y no se contaba con planes de gestión integral de riesgos, mucho menos con enfoque de género, razones por las cuales este tema resultaba relevante y oportuno para el PCAyS.

En los municipios seleccionados los principales riesgos reportados fueron: los fuertes vientos y deslaves en San Juan Cancuc, la pérdida de cosechas a causa de lluvias intensas se identificó en este municipio y Sitalá, mientras que en las colonias periféricas de Tuxtla se reportaron riesgos de derrumbes, deslizamientos e inundaciones. La mayoría de los riesgos señalados por la población están relacionados con la intensidad de las lluvias, la

²³⁷ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 17.

vulnerabilidad social se acentúa por las condiciones precarias de las viviendas y la carencia de servicios en lo rural y urbano.

3.2. La transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas ambientales e hídricas en Chiapas

Tal como se planteó en el primer capítulo, la transversalización de la perspectiva de género implica la existencia de tres ejes: uno *político* relacionado con la existencia de leyes, instituciones, objetivos, y presupuestos explícitos que den sustento, el eje *programático* se refiere a las políticas públicas, programas y proyectos que contienen los mecanismos y estrategias concretas para avanzar hacia la igualdad de género, y un eje *técnico* que se refiere a la existencia de áreas y/o personas responsables y capacitadas para operativizar todo lo anterior. La transversalización implica, además, la participación ciudadana de mujeres y hombres durante el proceso, la existencia de presupuestos de género, así como la sensibilización y capacitación de las personas encargadas del diseño, ejecución y monitoreo de cualquier acción.

Este apartado busca exponer si existían estos ejes y componentes de la transversalidad que dotaran de condiciones para el desarrollo del Programa OPAS 1816 a nivel estatal, particularmente en las instancias implicadas en la ejecución del Programa relacionadas con género, medio ambiente y agua. Los subapartados no corresponden directamente con los ejes mencionados, aunque están implícitos, se clasifican de otra manera para facilitar su sistematización.

3.2.1. Marco jurídico e institucional

Marco jurídico

En el tema de género, el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAYs) tiene su fundamento en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y a nivel nacional principalmente en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2007-2012 (PROIGUALDAD) y al Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2012, éste último sin ninguna especificación sobre igualdad o enfoque de género. A nivel estatal, el marco jurídico más relevante es la reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial Estatal el 28 de julio de 2009, que elevó a rango constitucional los ODM, tal como se transcribe a continuación:

Artículo 30. (...) El Órgano de Fiscalización Superior, tendrá a su cargo: (...)

VI. Revisar y fiscalizar de manera cualitativa las políticas en materia de desarrollo social que, alineadas a los Objetivos del Milenio, establezcan el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos.

Artículo 42. Son facultades del Gobernador: (...)

VII. Para mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano en la Entidad, deberá alinear las políticas públicas en materia de desarrollo social del Estado a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Artículo 62. Los Ayuntamientos ejercerán sus atribuciones conforme a las siguientes bases: (...)

IX. Para mejorar e incrementar el índice de desarrollo humano de su población, los Ayuntamientos deberán alinear las políticas en materia de desarrollo social del Municipio a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.²³⁸

Esta reforma es importante porque convirtió a Chiapas en el primer y único estado en incorporar en su Constitución los ODM y con ello la obligatoriedad de su cumplimiento a través de políticas públicas, programas y presupuestos, lo que implicó una serie de modificaciones y acciones a nivel estatal que serán abordadas más adelante. La reforma legislativa se adecua al principio de complementariedad de la CID, de tal manera que el Programa OPAS fue complemento a un objetivo local más amplio. A su vez, la existencia de

²³⁸ Secretaría General de Gobierno, *Periódico Oficial*, Tomo III, Número, 178, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, Martes 28 de julio de 2009, disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/P2009.asp> (consulta: 11 de enero de 2017).

una base jurídica y programática garantizaría, al menos idealmente, la continuidad de los resultados de OPAS independientemente del término del Programa.

La incorporación de los ODM en la Constitución implicó también reformas en aquellas leyes vinculadas con los temas de los ODM, entre ellas las relacionadas con mujeres y/o género. Al respecto, en 2010 se reformó el artículo 14 bis de la Constitución para incorporar el principio de paridad de género;²³⁹ se modificó el artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal para crear la comisión de género y las unidades de género en cada Ayuntamiento. A estas reformas se sumaron cuatro nuevas leyes estatales surgidas durante el mismo periodo de Juan Sabines: Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas (2007); Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Chiapas (2009); Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la trata de personas en el Estado de Chiapas (2009) y la Ley que Previene y Combate la Discriminación en el Estado de Chiapas (2009).²⁴⁰

La Ley de igualdad de 2009 refiere que la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (SEDEM) es la encargada de la transversalidad de la perspectiva de género en la función pública estatal, así como de aplicar y dar seguimiento a las acciones para la transversalización de la PEG. Como se observa, el marco jurídico a nivel estatal sobre género es limitado, los temas que abordan pertenecen a la agenda tradicional (violencia principalmente) por lo que no existe referencia alguna en la legislación sobre la articulación entre género y medio ambiente, o género y agua.

La Ley Orgánica de la Administración Pública de Chiapas, que describe las atribuciones y competencias de todas las Secretarías de Gobierno, incluye el tema de

²³⁹ De 2010 a 2019 han existido diversas modificaciones a la constitución chiapaneca, en las cuales se han modificado el orden de los artículos. De acuerdo con la última reforma publicada mediante Periódico Oficial número 009, de fecha 10 de enero de 2019 (Decreto número 131), el principio de paridad de género está establecido en el artículo 30.

²⁴⁰ Hernández Rodríguez, Alberto, *Los Objetivos para el Desarrollo del Milenio en Chiapas. ¿Hacia una Política Pública de Cooperación Internacional Descentralizada?*, México, Asociación de Internacionalistas de Chiapas A.C., 2010, p.15, disponible en <http://interweb.institutomora.edu.mx/docs/feb2012/feb2012-0002.pdf> (consulta: 13 de marzo de 2013).

género en dos Secretarías: la SEDEM y la Secretaría de Pueblos Indios (antes Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas). La Ley Orgánica sí plantea que la SEDEM debe atender el acceso de las mujeres a un desarrollo humano y sustentable, mientras que a la Secretaría de Pueblos Indios le corresponde: “promover la equidad de género en la política pública para los pueblos indios, con la participación de las mujeres indígenas en los procesos políticos y sociales” (art. 38),²⁴¹ este artículo es trascendental dada la amplia presencia indígena en la entidad y su rezago en el tema de igualdad de género.

En 2009 también se promulgó la “Ley que establece los lineamientos de la obra pública para el cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo del Milenio para el estado y los municipios de Chiapas”, como parte de ese complejo entramado de leyes que buscaban dar cumplimiento a la reforma constitucional. Esta Ley incorpora en materia hidráulica la potabilización y distribución de agua potable, obras de captación de agua, tanques de almacenamiento, drenaje y alcantarillado, y plantas de tratamiento de aguas residuales, por lo que se vincula directamente con el Programa OPAS.

En general, desde el sector ambiental e hídrico, los principales instrumentos jurídicos no contienen referencias específicas a la perspectiva de género. Por ejemplo, la Ley de Aguas para el estado de Chiapas, menciona en el artículo 6, numeral XV, que al Instituto Estatal del Agua le corresponde “destinar anualmente los recursos humanos financieros necesarios para promover la participación ciudadana en la cultura del agua”,²⁴² ésta es la única referencia a la participación ciudadana y fue producto de una reforma de 2011²⁴³ probablemente relacionada con la incidencia del PCAyS, sin embargo, no hace ni una mención a la igualdad o transversalización de género.

²⁴¹ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, publicada en diciembre del año 2000, última reforma en agosto de 2016, disponible en: <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/enlaces/doc/consejeria/ley-organica.pdf> (consulta: 15 de enero de 2017).

²⁴² La Ley de Aguas para el estado de Chiapas, disponible en <http://smapa.gob.mx/Estatal/Leyes/Ley de Aguas para el Estado de Chiapas.pdf> (consulta: 11 enero de 2017).

²⁴³ Reforma contenida en el Periódico Oficial del Estado No. 283, 16 de febrero de 2011.

Con base en lo anterior, se puede decir que dista para que la perspectiva de género esté transversalizada en los ejes político, programático y técnico de la agenda ambiental chiapaneca. Se continúa pensando que el género y la participación social son temas de las áreas o Secretarías “sociales”, mientras que los sectores hídrico y ambiental son principalmente operativos y técnicos. Ello dificulta que se visualice la importancia de la articulación entre género y medio ambiente y se lleven a la práctica acciones gubernamentales con perspectiva de género en estas áreas.

Marco institucional

El periodo del gobernador Juan Sabines Guerrero (2006- 2012) también estuvo caracterizado por la creación de diversas instituciones de gobierno, algunas relacionadas con género, riesgos, o cooperación internacional. Destaca en materia de género que en abril de 2010 se elevó a nivel de Secretaría el Instituto Estatal de la Mujer, el establecimiento de Instancias Municipales de la Mujer en 100 de los 118 municipios de la entidad, y procuradurías de la familia para la defensa contra la violencia de género.²⁴⁴ La creación de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (SEDEM) resulta un referente pues es la única entidad que, hasta ese momento, tenía a nivel de Secretaría el tema, generalmente sólo existen Institutos estatales.

Cuando inició el PCAyS aún existía el Instituto Estatal de las Mujeres, éste presentó en su Programa Institucional 2007- 2012 cinco ejes de políticas públicas: a)Defensa de los Derechos de la Mujer, b)Igualdad de Oportunidades, c)Incorporación a la Economía, d)Pleno Ejercicio de los Derechos, e)Transversalización de la Perspectiva de Género; asimismo planteaba que el Instituto tenía entre sus ejes estratégicos la “Institucionalización de la Transversalización de la Perspectiva de Equidad de Género en los tres poderes del Estado, a través del cual se garantizará que todos los proyectos y programas sean elaborados bajo este enfoque, con lo que se asegurará el acceso en condiciones de igualdad entre mujeres

²⁴⁴ Hernández Rodríguez, Alberto, *op. cit.*, p. 16.

y hombres".²⁴⁵ Es de notar que este Programa tampoco hace mención a la articulación entre género, medio ambiente o agua, mostrando que este sector no ha sido prioritario en la agenda de género estatal.

De acuerdo con lo anterior, la transversalización de la perspectiva de género tendría que garantizarse en los diferentes niveles, sectores y acciones de gobierno. Un indicador del avance en la materia sería mediante la creación de un área *ad hoc*; sin embargo, ni el Instituto Estatal del Agua (INESA) o la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (SEMAHN), instituciones relacionadas con el tema de esta tesis, tenían o tienen en su organigrama/directorio un área o unidad de género o participación ciudadana²⁴⁶; lo que deja en evidencia que la transversalización de la perspectiva de género continúa siendo un tema pendiente.

El Instituto Estatal del Agua fue creado como organismo descentralizado el 31 de diciembre de 2008, sustituyendo a la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento. Llama la atención que el Instituto fuera designado como la contraparte operativa del Programa OPAS cuando era una instancia con cambios internos recientes.

Dada su relación con los temas del Programa OPAS, vale la pena señalar que durante la administración de Juan Sabines (2006- 2012) se creó el Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas, que en la administración de Manuel Velasco (2012- 2018) pasó a ser Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres y actualmente coexiste con una Secretaría de Protección Civil.

²⁴⁵ Gobierno del Estado de Chiapas, *Programa Institucional del Instituto Estatal de las Mujeres 2007- 2012*, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Programas_Institucionales/pdfs/30PROG_INST_INMUJERES060907.pdf (consulta: 25 de enero de 2017).

²⁴⁶ De acuerdo con la revisión del portal del gobierno de Chiapas correspondiente: <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo/instituto-agua>; <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo/secretaria-medio-ambiente#regresar> (consulta: 25 de enero de 2017). Si bien es cierto que la revisión es posterior al periodo a considerar en la tesis, no se encontraron registros que un área similar existiera previamente.

3.2.2. Marco programático y políticas públicas

El *eje programático* de la transversalización de la perspectiva de género se relaciona con los mecanismos para avanzar hacia la igualdad a través de políticas públicas, programas y proyectos, así como sistemas de evaluación y monitoreo. Además de conocer si existen políticas para la transversalización de género, es importante saber si las políticas de otros sectores implicados en el PCAyS incluyen la perspectiva de género de manera transversal, pues es en ese nivel donde se hacen tangibles los compromisos políticos y las acciones.

Políticas públicas de 2007 a 2012

El Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012 fue el documento rector de las políticas públicas, prioridades y metas del gobierno de Juan Sabines al inicio de su mandato. A lo largo del Plan se incorpora de diversas maneras la igualdad de género, entre sus objetivos estatales se encuentra “promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, a partir de la igualdad de oportunidades en los ámbitos de la vida económica, social y política del estado”²⁴⁷, asimismo entre las prioridades estatales señala que: “la igualdad de género requiere de políticas y compromisos transversales claros con las mujeres, propuestas viables y presupuestos definidos”²⁴⁸, como se observa, incorpora elementos de la transversalización.

Tabla 16. Prioridades del Plan de Desarrollo Estatal	
✓ Educación	✓ Pueblos indios
✓ Salud	✓ Fortalecimiento y desarrollo institucional
✓ Desarrollo socioeconómico	✓ Reconstrucción de la zona dañada por el huracán Stan
✓ Medio ambiente	✓ Protección civil
✓ Igualdad de oportunidades y equidad de Género	

Fuente: Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007- 2012*, Chiapas, 2006, pp.24-26.

²⁴⁷ Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007- 2012*, Chiapas, 2006, p. 22, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/pdchs_2007_2012.asp (consulta: 3 de febrero 2017).

²⁴⁸ *Ibidem*, p.25.

El Plan de Desarrollo estatal contenía cinco ejes: Gobierno de Unidad y Promotor de la Democracia Participativa; Desarrollo Social y Combate a la Desigualdad; Chiapas Competitivo y Generador de Oportunidades; Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable; y Estado de Derecho, Seguridad y Cultura de Paz. Dentro del segundo eje sobre Desarrollo Social se encuentran objetivos y estrategias relacionadas con derechos de las mujeres indígenas (2.3.4), e igualdad de oportunidades y equidad de género (2.4) que incluye temas de derechos de las mujeres, atención a la violencia, incorporación a la economía, transversalización de la PEG en la administración pública, educación, salud, etc.

En materia de agua, el Plan Estatal de Desarrollo en su eje 4. Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable incluyó los apartados “4.1.3. Gestión Integral de los Recursos Hídricos” y “4.2.4. Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio” relacionados con la gestión del agua, sólo el primero hace mención a la participación de la sociedad en el manejo del agua, mientras que el segundo incluye objetivos más técnicos, tales como la ampliación de la cobertura del agua potable y alcantarillado. Es evidente que el incremento de los servicios de agua y drenaje era una prioridad desde el inicio de la administración, razón por la cual se destinó un amplio presupuesto; las obras de infraestructura a la vez sirvieron política y mediáticamente al gobierno en turno.

La incorporación de los ODM en la constitución en el año 2009 significó un viraje en las políticas estatales y en el Plan de Desarrollo, se reorientó la inversión pública a los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) es decir a la salud, educación e ingresos además de infraestructura hidráulica, y se concentró la acción en los 28 municipios con menor IDH, entre ellos Sitalá y San Juan Cancuc que formaron parte del Programa OPAS. Con esta estrategia se canalizó el 37.8% de la inversión pública a 415 localidades que

representaban el 55.83% de la población total de estos municipios y cuya ubicación resultaba estratégica para generar un impacto regional.²⁴⁹

La Secretaría de Hacienda reportó que de 2007 a 2012 se invirtieron 14 mil 913.5 millones de pesos en los 28 municipios con menor IDH incluyendo recursos federales.²⁵⁰ Se estima que tan sólo en el primer año de este cambio de política (2008 a 2009) la inversión se incrementó en un 300% en estos municipios, pasando de 1,477 millones de pesos a 4, 454 millones de pesos.²⁵¹ Estas grandes inversiones tuvieron resultados visibles en estos municipios, por ejemplo, en materia de salud se realizaron 114 obras y la cobertura de derechohabiencia pasó de 9.5 a 60% en esos municipios entre 2005 y 2010,²⁵² en general sí mejoraron los indicadores socioeconómicos de los municipios tal como se señaló en el subcapítulo previo.

Una de las principales críticas a esta política de gobierno es la ausencia de una evaluación externa del proceso y sus impactos, los resultados y medición se apoyaron sólo del Censo de Población y Vivienda de 2010 sin contar con una metodología específica o datos imparciales y mucho más focalizados que permitieran evaluar amplia y más certeramente los avances y logros.

Al analizar el gasto destinado al logro de los ODM (ver gráfico No.1), se observa que la mayor parte del presupuesto se destinó a erradicar la pobreza extrema y el hambre (ODM 1) y el logro de la enseñanza primaria universal (ODM 2) que en conjunto suman poco más del 70% del presupuesto. Los objetivos relacionados directamente con OPAS (ODM 3, 4, 5 y 7) fueron de los más marginales, entre los cuatro apenas suman el 9.8% del presupuesto

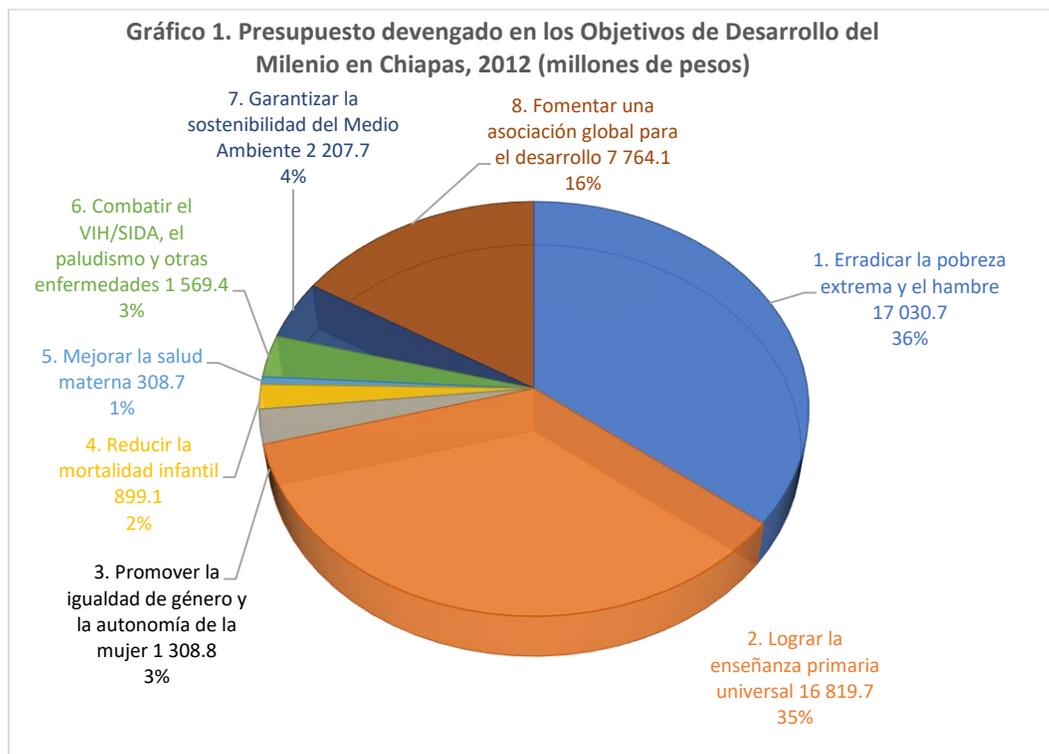
²⁴⁹ Secretaría de Hacienda, "Atención a los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano", en *Cuenta Pública Estatal al Tercer Trimestre del 2012*, p. 223, disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2012/Tomol/Municipios2.pdf> (consulta: 19 de febrero de 2017).

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 220.

²⁵¹ Hernández Rodríguez, Alberto, *op. cit.*, p.11.

²⁵² El gobierno estatal refiere que en 2011 se alcanzó 100% de cobertura a través del seguro popular, sin embargo, la ausencia de datos imparciales no permite cerciorarlo, por lo que en este caso se retoman los datos respaldados por INEGI.

total.²⁵³ Es de notar que, aunque el discurso de género estuvo muy presente en las leyes y programas durante el mandato de referencia, el presupuesto sólo representó el 2.7% lo que refleja que no era un asunto prioritario.



Fuente: Secretaría de Hacienda, *Orientación del gasto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, tercer trimestre de 2012, p. 528.

Cabe señalar que, si bien en materia de género se alcanzaron diferentes logros, entre ellos el incremento de la matriculación, la disminución del analfabetismo, el aumento del acceso a la salud y mejoramiento de la salud materna; diversos logros o políticas implementadas corresponden sobre todo a la visión de Mujeres en el Desarrollo (MED) vistas en el segundo capítulo. En parte, la preponderancia de este enfoque en la esfera gubernamental influyó en que las acciones desarrolladas y los logros alcanzados con el Programa OPAS no trascendieran al enfoque de Género y Medio Ambiente.

²⁵³ Secretaría de Hacienda, *Orientación del gasto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, tercer trimestre de 2012, p.528.

Algunas acciones son de carácter asistencialista, por ejemplo, el programa “Capullito” mediante el cual se otorgaron paquetes con ropa, pañales, leche y artículos de limpieza, los cursos de capacitación para el autoempleo con mujeres reproducen la división sexual del trabajo pues se centran mayoritariamente en la elaboración de artesanías, manualidades y traspatio. Además, son ejemplo de acciones que se quedan en el plano de la redistribución afirmativa (ver capítulo 1.1.2), en tanto que no buscan modificar las causas culturales y simbólicas de la desigualdad de género. En otros temas los logros reportados carecen de vínculo con su eje principal, por ejemplo, en el objetivo de educación universal se menciona el Recinto Ferial de Tapachula, que entre otras cosas incluye palenque de gallos y estacionamiento.²⁵⁴

Políticas públicas de género, agua y medio ambiente

La transversalización de la perspectiva de género del Programa OPAS requería una contraparte estatal con quien coordinar este componente y que existieran las políticas públicas que le cobijaran (ejes político y programático de la transversalización), es decir, que dentro de la agenda de dicha institución existiera el tema de medio ambiente o desarrollo sustentable.

De acuerdo con la Ley de Igualdad (2009) compete a la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas de la entidad; en el 2008 cuando inició el Programa OPAS la SEDEM todavía no se había creado,²⁵⁵ por lo que seguramente la contraparte fue el Instituto Estatal

²⁵⁴ Cfr. Secretaría de Hacienda, “Orientación del gasto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en *Cuenta Pública Estatal al Tercer Trimestre del 2012*, pp. 532- 533, disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2012/Tomoll/ODM.pdf> (consulta: 19 de febrero de 2017).

²⁵⁵ Mediante solicitud de información No. 00307816 con fecha de agosto de 2016 a la SEDEM, se pidió información sobre las atribuciones, actividades y resultados de dicha institución en el marco del Programa OPAS 1816. La respuesta fue que no puede emitir información al respecto porque la dependencia era inexistente. Ello evidencia que no existe un seguimiento (por lo menos administrativo) cuando existen ese tipo de cambios institucionales, y que para las Instituciones es muy fácil deslindarse del seguimiento.

de las Mujeres (IEM) que también incluyó en su Programa Institucional el mandato de la transversalización.

Como se mencionó en el apartado previo (capítulo 3.2.1 Marco jurídico institucional), el IEM no tenía políticas públicas que incluyeran algún tema de medio ambiente, desarrollo sustentable o agua. Mientras que los programas de la SEDEM son en temas económicos- productivos, y algunos de violencia, vivienda, estancias infantiles, entre otros.²⁵⁶

Las acciones son mínimas en materia de medio ambiente, impera una visión de las mujeres como cuidadoras de la naturaleza y las políticas reportadas se limitan a la reforestación, no plantean temas como la participación en la gestión de los recursos naturales o en la toma de decisiones, o temas relacionados con la igualdad de oportunidades frente a los hombres. Con relación a las políticas y actividades relacionadas con género y medio ambiente la Subsecretaría para el Desarrollo Integral de las Mujeres reportó en una solicitud de información que:

La Dirección de capacitación y apoyos productivos a través de los Centros de Desarrollo Comunitario realiza talleres del cuidado y protección de la naturaleza, ya que se ha visto que las mujeres son parte fundamental en la búsqueda de prácticas sustentables que permitan un adecuado manejo de los recursos que de ella se obtiene (...) Coadyuvando con ello a la sensibilización y concientización de la necesidad de tener una mayor responsabilidad en el cuidado de la naturaleza.²⁵⁷

Lo anterior refleja que en la Secretaría predomina una visión esencialista muy cercana al Ecofeminismo, que no existe una agenda de medio ambiente en la SEDEM, la articulación entre género y medio ambiente no es un tema prioritario a nivel institucional aun cuando la mitad de la población habita en lugares rurales en donde la administración de los recursos naturales juega un papel prioritario, y a pesar de que estos temas están

²⁵⁶ Cfr. Sitio web de la SEDEM: <http://www.sedem.chiapas.gob.mx/programas> (consulta: 28 de mayo de 2018)

²⁵⁷ Respuesta a la solicitud de información número 00307816 a la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, fecha de solicitud: 9 de agosto de 2016.

relacionados con intereses prácticos y estratégicos de las mujeres, y en general con la mejora de la calidad de vida de las mujeres.

Con respecto al presupuesto, reflejo del compromiso político de un gobierno, la Subsecretaría de Economía Social- Banmujer de la SEDEM indicó que “la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres no cuenta con presupuesto asignado para realizar dichas actividades [de articulación entre género y medio ambiente, o género y agua]”.²⁵⁸ Ello contrasta con el incremento del presupuesto de la SEDEM desde su creación tal y como se muestra en la tabla 17, si bien ello refleja un mayor interés gubernamental en la agenda de género, no es así en la articulación género- medio ambiente.

Tabla 17. Presupuesto de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres 2010- 2016

EJERCICIO	PPTO. APROBADO	PPTO. MODIFICADO	PPTO. DEVENGADO	PPTO. EJERCIDO
2010	\$ -	\$ 49,265,985.36	\$ -	\$ 40,252,296.18
2011	\$ -	\$ 103,253,230.72	\$ -	\$ 87,498,279.38
2012	\$ 59,978,223.85	\$ 96,274,115.86	\$ 90,993,947.26	\$ 90,993,947.26
2013	\$ 59,978,223.85	\$ 96,459,246.82	\$ 85,528,899.02	\$ 85,528,899.02
2014	\$ 279,029,353.63	\$ 305,311,903.49	\$ 299,748,942.28	\$ 299,748,942.28
2015	\$ 479,583,292.54	\$ 519,502,375.42	\$ 390,097,690.02	\$ 390,097,690.02
2016 Junio	\$ 481,348,478.18	\$ 1,027,610,813.07	\$ 734,402,208.05	\$ 734,402,208.05
TOTAL	\$ 1,359,917,572.05	\$ 2,197,677,670.74	\$ 1,600,771,686.63	\$ 1,728,522,262.19

Fuente: SEDEM, Solicitud de información con folio 00307816, agosto de 2016.

El Instituto Estatal del Agua es la instancia encargada de las políticas de agua y saneamiento de la entidad; desde su creación en 2008 ha tenido tres programas principales: cultura del agua, agua limpia y cuencas. Con relación a la articulación género- agua dentro del Instituto, la dependencia no describe ni detalla de manera cómo se materializa concretamente la perspectiva de género, tal como se refleja en una solicitud de información: En el Instituto Estatal del Agua se planifican acciones y proyectos de inversión de tal forma que en las acciones se valoren las implicaciones que tienen [en] los hombres y las mujeres. Por ello, dentro del Programa Operativo Anual de la Dependencia se toma en

²⁵⁸ *Idem.*

cuenta la participación de hombres y de mujeres y para los beneficiarios finales se toma en cuenta la perspectiva de género.²⁵⁹

De los programas que implementa el Instituto, la solicitud de información reportó que en las áreas de Cultura del Agua y Agua Limpia se llevaron a cabo acciones que articulan género y agua, pero nuevamente no explica de qué manera lo hacen. Por ejemplo, en el Programa de Agua Limpia señala como parte de las acciones de género: la instalación y reposición de equipos hipocloradores, instalación de equipos de desinfección, capacitaciones en desinfección del agua, y otra serie de actividades técnicas similares. A simple vista no es posible ver cómo este tipo de acciones “toman en cuenta la perspectiva de género”, sería conveniente conocer cómo y a quienes van dirigidas, sin embargo, como política pública es criticable, aunque sí considera la capacitación probablemente para las mujeres, sería insuficiente ya que reproduce los roles tradicionales y no aborda temas de fortalecimiento de la participación femenina en la gestión del agua.²⁶⁰

En el sector hídrico los temas sociales tienen menos presupuesto que los técnicos. La solicitud reveló que, de 2009 a 2012, al programa de Cultura del Agua²⁶¹ se destinaron \$10,968,020.00, mientras que al de Agua Limpia (de las pastillas de hipoclorito y acciones técnicas) se destinaron \$34,665,368.00 de pesos. Para darnos otra idea de las dimensiones, en 2010 sólo el presupuesto reportado del Programa de Agua Limpia destinado a esas medias de mejora de la calidad (\$7,876,318.00) equivalió a cerca de una quinta parte del presupuesto total de la SEDEM (ver tabla 17), es decir un solo programa del sector hídrico equivale a casi un 20% de toda una secretaría recién creada.²⁶² Si bien es sólo un parámetro

²⁵⁹ Solicitud de información no. 00307916 dirigida al Instituto Estatal del Agua, fecha de resolución de la solicitud: 5 de septiembre de 2016.

²⁶⁰ Con base en lo reportado en la solicitud de información no. 00307916 al Instituto Estatal del Agua, fecha de resolución de la solicitud: 5 de septiembre de 2016.

²⁶¹ Su objetivo consiste en contribuir al fortalecimiento de una cultura de uso sustentable del agua, a través de actividades de promoción, difusión, información y comunicación efectiva con la población, tanto en el ámbito escolar como el comunitario, desde el ambiente rural al urbano.

²⁶² Con base en las respuestas a las solicitudes de información No. 00307916 del INESA y 00307816 de la SEDEM, fecha de resolución de la solicitud: 5 de septiembre de 2016.

general, permite visualizar la diferencia de prioridades, en donde las áreas técnicas siguen siendo prominentes ante las sociales.

El vasto presupuesto destinado al sector hídrico se observa también en lo invertido en las obras públicas. Como ya se mencionó, con la incorporación de los ODM a la constitución el sector de infraestructura hídrica fue uno de los más beneficiados. Tal como se puede observar en la tabla 18, la inversión entre 2007 y 2012 superó los mil millones de pesos en cada rubro utilizados para diversas obras.

Tabla 18. Obras en materia de agua y saneamiento en los 28 municipios con menor IDH, 2007-2012	
Agua	Saneamiento
Inversión de \$1 mil 70.6 millones de pesos, para la construcción de: <ul style="list-style-type: none"> ○ 272 sistemas de agua potable, rehabilitación y ampliación de 30 sistemas más ○ Tres líneas de conducción de agua ○ 1,107 tanques de agua ○ Ocho hoyas de captación de agua ○ Dos pozos profundos de agua ○ 620 plantas purificadoras. 	Inversión de más de \$1 mil 17.4 millones de pesos para: <ul style="list-style-type: none"> ○ 88 sistemas de alcantarillado sanitario, rehabilitación y ampliación de ocho sistemas más ○ 58 plantas de tratamiento de aguas residuales ○ Dos obras de infraestructura tecnificada para el aprovechamiento de aguas pluviales ○ 1,342 letrinas húmedas ○ 5,825 sanitarios ecológicos

Fuente: Secretaría de Hacienda, "Atención a los 28 municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano", Cuarto Trimestre de 2012, p. 272.

Proyectos y programas de cooperación internacional

Durante la administración de Juan Sabines (2006-2012) existió una estrecha relación entre el gobierno estatal y el Sistema de Naciones Unidas, particularmente a través PNUD por ser la oficina de coordinación; la adopción de los ODM en la Constitución es el principal reflejo de ello. Resulta pertinente abordar esta relación porque de esta manera la ONU se convirtió en el principal socio del proceso de institucionalización de los ODM en Chiapas.

La base para el estrechamiento de relaciones se dio el 17 de octubre de 2008 con la firma del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el sistema de Naciones Unidas en México y el gobierno de Chiapas denominado Agenda Chiapas-ONU, primer acuerdo estratégico que firmó el Sistema de Naciones Unidas en México con un gobierno estatal. La Agenda incluyó en su implementación tres ejes relevantes: eje de gestión de convenios específicos; el eje de focalización de inversión pública y el eje de institucionalización de los ODM.²⁶³

De acuerdo con el documento “La ONU en Chiapas”, se trata de una entidad estratégica por diferentes razones: su rezago en materia de pobreza y exclusión, por lo estratégico del trabajo a nivel subnacional en México, por su localización transfronteriza y por la voluntad política del Gobierno en turno (Sabines). Este estatus “estratégico” explica una presencia significativa de la ONU en la entidad: se firmaron 27 convenios de colaboración entre 2008 y 2012 (se debatieron 77 proyectos potenciales), 14 agencias de la ONU trabajaban en Chiapas y había por lo menos 9 agencias con presencia permanente en la entidad en ese periodo, asimismo se abrieron tres sedes permanentes (Tuxtla Gutiérrez, Tapachula y San Cristóbal de las Casas).²⁶⁴

De la multiplicidad de acuerdos firmados en el periodo considerado, dos son de especial interés para esta tesis:

- *“Fortalecimiento de la Institucionalización y Transversalización de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas”*. Suscrito con el PNUD el 29 de julio de 2009 y como institución líder el Instituto Estatal de las Mujeres (antes de ser SEDEM).
- *“Programa de Gestión Democrática del Agua y Saneamiento”*. Suscrito con el PNUD el 29 de julio de 2009 y como institución líder el Instituto Estatal del Agua con la coadyuvancia de cinco instituciones del ejecutivo estatal. Proyecto OPAS 1816.

²⁶³ Hernández Rodríguez, Alberto, *op. cit.*, p. 6.

²⁶⁴ ONU México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013, pp. 17-18.

El Programa OPAS es el estudio de caso de esta tesis y se profundizará en el siguiente capítulo. Por lo que respecta al Convenio sobre transversalización de la PEG, de sus cinco líneas de trabajo la segunda se titula “governabilidad de agua con enfoque de género” y plantea tres resultados: a) la ampliación de conocimiento sobre acceso, uso, manejo y control diferenciado entre mujeres y hombres, b) el fortalecimiento de una cultura del agua que favorezca la participación de las mujeres en la gestión, uso y conservación del agua, y c) propiciar la participación de las mujeres en los consejos de cuenca.²⁶⁵

El convenio mismo remite al Programa OPAS para los resultados y productos de esta línea de trabajo, además se observa que los resultados planteados son complementarios y muy específicos para garantizar que la perspectiva de género fuera abordada no sólo en OPAS sino en la administración estatal en general. Ello permite deducir que la cooperación de las Naciones Unidas en la entidad sí preveía una complementariedad entre sus programas y proyectos, por lo menos ideal y teóricamente.

Esta complementariedad de programas se observa en temas vinculados con el logro de los ODM y las desigualdades sociales. Por ejemplo, además del proyecto sobre transversalidad de la PEG se firmaron programas relacionados con la prevención de la violencia de género, gestión de desastres, o mejora de la mortalidad materna e infantil, todos ellos temas abordados de alguna manera por el Programa OPAS. La suma de todas estas actividades tendría que haberse traducido en una mayor eficacia, eficiencia y coherencia de la cooperación internacional en la entidad.

²⁶⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convenio de coordinación y colaboración para el fortalecimiento de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en el Estado de Chiapas, que suscriben el poder ejecutivo del Estado de Chiapas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 29 de julio de 2009, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, disponible en https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/chp/chip9.pdf (consulta: 4 febrero de 2017).

3.2.3 Gobernanza local del agua

Finalmente, para la articulación género y agua en las políticas públicas hay que hacer referencia a la participación social, y particularmente a la de las mujeres en los espacios de gestión del agua a nivel comunitario, es decir los comités de agua. La participación ciudadana, a través de organizaciones comunitarias, es necesaria para lograr la sustentabilidad y mejorar la eficiencia del sector agua potable y saneamiento²⁶⁶, asimismo es condición indispensable para la gobernanza local y uno de los componentes esenciales de la transversalidad de la perspectiva de género.

A pesar de que las mujeres son conocedoras, usuarias y administradoras del agua en el espacio doméstico (mediante la preparación de alimentos, limpieza, salud e higiene) y en el productivo en actividades de traspatio o agricultura, tienen una limitada participación en la administración comunitaria y en la toma de decisiones. Sus conocimientos, estrategias y necesidades no son consideradas relevantes para este espacio de la esfera pública, considerada primordialmente de los varones.

De acuerdo con Kauffer y García, la participación de las mujeres en comités de agua de Chiapas es muy baja; de los 1,129 comités existentes al año 2000 únicamente 47 tenían representación femenina y masculina (4.16% del total), participaban 56 mujeres de un total de 5,645 cargos (1% del total de cargos existentes), de éstas casi el 50% fungían como vocales, es decir el cargo con menor importancia y poder (que además se ve como actividad de “apoyo” para los hombres del comité), y sólo se reportaron dos mujeres presidentas. Es de notar que, en general, las regiones con mayor presencia indígena son las que tienen menor participación de las mujeres como es el caso de Los Altos.²⁶⁷

De acuerdo con estos autores, la menor participación se explica por tres factores: la ausencia de políticas públicas con perspectiva de género, factores socioculturales basados

²⁶⁶ Kauffer, Edith y Antonino García, “Mujeres en los comités de agua del estado de Chiapas: elementos para entender una participación con segregación genérica”, en Tuñón Pablos, Esperanza (coord.), *Género y Medio Ambiente*, Ecosur-Semarnat-Plaza y Valdés, México, 2003, p. 302.

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 295-322.

en una estructura patriarcal y en una división sexual del trabajo muy rígida, así como características individuales de las mujeres (edad, estado civil, educación) relacionadas también con las brechas de género y generan exclusión.

Con relación a las políticas públicas, desde la conformación de los primeros comités en la década de los 90's no se incorporó la perspectiva de género pues no se tomó en cuenta las diferencias entre mujeres y hombres, las relaciones de poder, ni se garantizó la igualdad de la participación en la toma de decisiones. Ello es relevante porque “el personal encargado de desarrollar la estrategia de atención social en el estado de Chiapas [carecía] de herramientas básicas para estar alerta a las diferencias genéricas existentes en la administración del recurso agua. Se siguió reproduciendo un esquema estandarizado y homogéneo cuando se fomentó la creación de los comités de agua”.²⁶⁸

Esta situación se mantuvo de manera similar durante la administración de Sabines, aunque el Plan de Desarrollo contemplaba la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua (apartado 4.1.3. Gestión integral de los Recursos Hídricos) y la creación de comités de agua (apartado 4.2.4. Desarrollo urbano y ordenamiento del territorio) no menciona de ninguna manera la participación equitativa de mujeres y hombres.

Cabe señalar que, en una solicitud de información remitida a CONAGUA para obtener datos al año 2017 sobre participación de las mujeres en los comités de agua de Chiapas,²⁶⁹ se respondió que tal organismo no cuenta con dicha información y sugirió consultar con el INESA. Esta respuesta revela que no existen los mecanismos a nivel federal o de coordinación institucional para el registro de este tipo de información, y muestra que la participación de las mujeres en la gestión del agua no es un tema prioritario para la agenda pública.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 306.

²⁶⁹ Solicitud de información con folio 1610100064617 dirigida a la Comisión Nacional del Agua, con fecha de emisión del 14 de marzo de 2017.

Finalmente, cabe señalar las formas de gestión local del agua en los municipios seleccionados del PCAyS. En las comunidades rurales de Sitalá y San Juan Cancuc existen patronatos del agua con participación exclusivamente masculina, este órgano suele ser el responsable de darle mantenimiento a la tubería y a los tanques de almacenamiento. De acuerdo con lo registrado por el Programa Conjunto en ambas comunidades “las mujeres no participan de ninguna manera en los comités de agua o en proyectos vinculados con el líquido pues, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, son áreas que competen a los hombres”.²⁷⁰

Lo anterior coincide con lo señalado a lo largo de esta tesis, relacionado con la limitada participación de las mujeres en los espacios de decisión y gestión del agua por aspectos culturales e institucionales. Es importante hacer mención de ello pues representaba un reto real para el programa OPAS que planteaba incrementar la participación de la ciudadanía y particularmente de las mujeres en los espacios de gestión del líquido, ello será abordado con más detalle en el siguiente capítulo.

En Tuxtla Gutiérrez la gestión se hace a través de la asamblea de barrios y en comisiones de agua potable y alcantarillado que existen en algunas colonias. A diferencia de las localidades rurales, en la capital las mujeres tienen un papel más protagónico en la gestión del líquido en el espacio público: “las mujeres encabezan las negociaciones ante el SMAPA para la solución de los problemas del agua. En la colonia Reforma, la presidenta de la asamblea de barrios es una mujer, quien ha encabezado las gestiones para la construcción del drenaje y de fosas sépticas”.²⁷¹ Este trabajo comunitario se suma a sus actividades de trabajo no remunerado en los hogares, y en algunos casos al trabajo remunerado, incrementándose la jornada de trabajo total de estas mujeres.

Es importante diferenciar estos espacios locales de los institucionales más amplios como los comités de cuenca, en donde la participación directa de la población es limitada y

²⁷⁰ PNUD, 2011, *op. cit.*, p. 46.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 82.

la representación suele estar en manos de organizaciones de la sociedad civil. Estos últimos espacios son relevantes en términos de políticas públicas, pero a veces suelen estar lejanos a la participación directa de la población.

Capítulo 4. Resultados del Programa OPAS 1816 desde una perspectiva de género

El Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS) OPAS 1816 fue un programa de Cooperación Internacional muy ambicioso y novedoso, que en el caso de Chiapas se insertó en una coyuntura aparentemente favorable dado el rango constitucional de los ODM en la entidad (central en el PCAyS) y la complementariedad con la agenda del gobierno estatal en turno. La perspectiva de género tenía un rol central en este Programa pues así lo demandaba el Fondo que financió el Programa (FODM), además es un eje transversal de la CDI tal como se señaló en el segundo capítulo.

Este capítulo se compone de dos apartados, en el primero se expondrán el marco general de la CID a nivel nacional y estatal, así como las características particulares del Programa OPAS. En el segundo se profundizará y aterrizará el análisis sobre la transversalidad de la perspectiva de género en el Programa Conjunto.

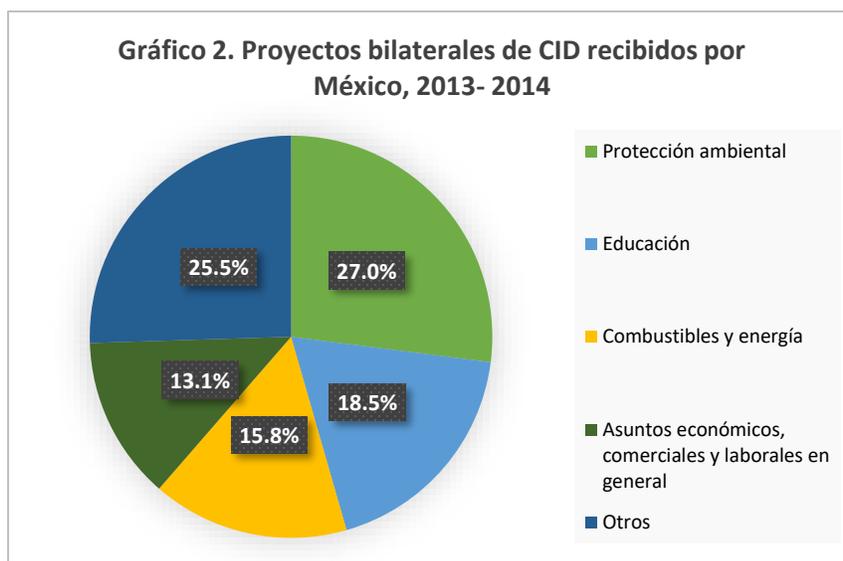
4.1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en Chiapas

Dado que la presente tesis se centra en la articulación entre cooperación ambiental y género, se comenzará con un breve análisis de la CID a nivel nacional y estatal haciendo énfasis en estos dos temas, a fin de conocer el contexto general de cooperación en el cual se enmarcó el Programa PCAyS-OPAS 1816.

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) reportó 259 proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la modalidad de recepción de cooperación bilateral entre 2013 y 2014.²⁷² Tal y como se observa en la gráfica, en ese periodo de tiempo cuatro

²⁷² Para esta sección se realizó una solicitud de información a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que remitió la misma a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) la cual refirió lo siguiente: “esta Agencia empezó a implementar un ejercicio sistemático, buscando exhaustividad, de recolección e integración de la actividad de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) de la

sectores de un total de 18 recibieron tres cuartas partes de la CID, el 27% del total de proyectos están relacionados con la protección ambiental, lo que le coloca como el sector de mayor recepción de cooperación.²⁷³ Lamentablemente la SRE no cuenta con datos sistematizados de años previos que permitan hacer una mayor y mejor comparación.



Fuente: SRE, solicitud de información folio 0000500138116, septiembre de 2016.

Los temas de género forman parte del discurso y de las acciones del gobierno mexicano desde hace tiempo, el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012 incluyó objetivos y estrategias de género; sin embargo, sólo recientemente se ha incorporado de manera explícita la perspectiva de género como un eje transversal de sus acciones, así lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que considera a la perspectiva de género como una de las estrategias transversales que debe estar presente en todas las acciones de la administración.²⁷⁴ El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014- 2018 plantea que: “se promoverá que los proyectos de cooperación que implemente

Administración Pública Federal (APF) en 2014. Actualmente, el registro de dichas actividades se lleva a cabo con dos años de desfase.” Ello significa que no existe una sistematización ordenada de los proyectos de CID de años previos, lo que limita hacer un análisis comparativo más integral; de tal suerte que sólo fueron proporcionados datos de 2013 y 2014 de cooperación bilateral, faltando la multilateral.

²⁷³ Solicitud de información dirigida a la Secretaría de Relaciones Exteriores con folio 0000500138116, fecha de recepción de respuesta: 12 de septiembre de 2016.

²⁷⁴ *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 (consulta: 19 de octubre de 2016).

México consideren la perspectiva de género”,²⁷⁵ mientras que la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2011 indica que las acciones de CID que lleve a cabo el Estado Mexicano se basarán en “los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable”.²⁷⁶

La solicitud de información²⁷⁷ mostró que el enfoque de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es parcial; se basa en el enfoque Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo (ver capítulo 1.3.2), dado que, al solicitar una relación de los proyectos relacionados con la articulación entre género y medio ambiente, se señalaron únicamente tres proyectos de mujeres. Ello revela que, a pesar de que la perspectiva de género tiene que ser transversal en las dependencias, no existe una capacitación ni sensibilización integral sobre género al interior de esta secretaría.

De acuerdo con lo reportado por la SEMARNAT en el sexenio de 2006 a 2012²⁷⁸ (ver Gráfico 3), México recibió a través de esa dependencia un total de 77 proyectos de cooperación relacionados con el sector ambiental administrados a nivel central, de ellos 50 fueron de cooperación multilateral y 27 bilateral. De 2012 a 2016 se registraron 145 proyectos, es decir se duplicó en menos de un sexenio. Los proyectos reportados pertenecen a los temas de cambio climático, biodiversidad, residuos, atmósfera, energía o consumo responsable, no se reportaron proyectos sobre agua o saneamiento, pues en la lógica del estado mexicano éstos pertenecen a otro sector y compete a la instancia

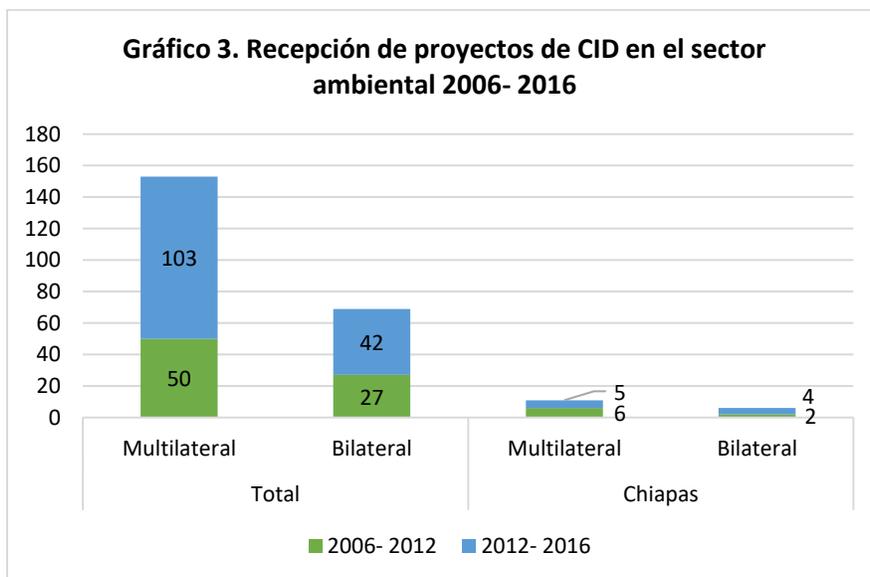
²⁷⁵ Diario Oficial de la Federación, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014- 2018*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014 (consulta: 19 de octubre de 2016).

²⁷⁶ Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril de 2011, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf (consulta: 19 de octubre de 2016).

²⁷⁷ Solicitud de información folio 0001600274416 dirigida a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales por medio de INFOMEX, respuesta recibida el 24 de septiembre de 2016.

²⁷⁸ Los proyectos del sexenio 2012- 2016 se refieren a aquellos que iniciaron durante este sexenio, sus fechas de termino son diversas y pueden abarcar hasta el 2032 según lo reportado. Se señala que la información es la que posee directamente la SEMARNAT, son de carácter informativo mas no limitativo, por lo que es posible que no sea la cifra exacta del número de proyectos, su valor radica en que se trata de números oficiales.

especializada (CONAGUA, en este caso); ello refleja una visión fragmentada y desarticulada entre las instituciones, cuando tendría que impulsarse una visión más sistémica e integral.



Fuente: SEMARNAT, solicitud de información folio 0001600274416, septiembre 2016.

De acuerdo con los datos proporcionados por SEMARNAT, la cooperación dirigida a Chiapas no ha aumentado significativamente, pasó de ocho proyectos entre 2006- 2012 a nueve entre 2012- 2016, lo que representaría el 10.4% y el 6.2% respectivamente del total de CID nacional reportada.²⁷⁹ Las características ambientales y sociales de la entidad (altos índices de pobreza, por ejemplo) llevarían a pensar que la entidad tendría una mayor recepción de recursos de la CID. Probablemente los recursos son complementados con financiamiento privado nacional e internacional, pues una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales tienen trabajo en dicha entidad.

La Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional (SDFS) reportó 14 proyectos o programas de la CID registrados ante esa

²⁷⁹ Solicitud de información dirigida a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con folio 0001600274416, respuesta recibida el 24 de septiembre de 2016.

institución durante parte del gobierno de Sabines (2009 y 2012) y únicamente dos entre 2012- 2016.²⁸⁰

Cuadro 2. Proyectos de la CID relacionados con género y/o medio ambiente en Chiapas, 2009-2012

- Programa OPAS- 1816. Fortalecer la Gestión Efectiva del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio
- Estrategia interinstitucional para la prevención integral a la problemática de salud sexual, reproductiva y ambiental en relación a la muerte materna e infantil en 28 municipios con menor índice de desarrollo humano en el Estado de Chiapas.
- Proyecto Prevención de Riesgos de desastre con participación social, interculturalidad y equidad de género.
- Proyecto Preventivo: Sistema Integral de Protección Civil para la prevención de peligro por riesgos por fenómenos naturales en el Estado de Chiapas.
- Convenio de colaboración para el Fortalecimiento de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en el Estado de Chiapas.
- Programa Conjunto construcción y evaluación de un modelo integral para prevenir la violencia de género en comunidades indígenas en México.

Fuente: Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional, solicitud de información folio 307716, septiembre 2016.

La información proporcionada por la Secretaría de Enlace para la Cooperación Internacional refiere que sólo durante la administración de Juan Sabines (2006-2012) se ejecutaron proyectos sobre género, medio ambiente o ambos, disminuyendo drásticamente para el siguiente gobierno.²⁸¹ A finales de 2008 surgió el Programa OPAS, estudio de caso de esta tesis, el cual fue complementado con otros proyectos de la CID que abonaban directa o indirectamente a los temas del programa como salud materna, riesgos de desastre, e incidencia en la legislación, tal como se observa en el cuadro dos.

²⁸⁰ Solicitud de información dirigida a la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional con folio 307716, respuesta recibida el 6 de septiembre de 2016. Dado que esta Secretaría fue creada en 2009 no pudieron proporcionar información de años previos. Esta dependencia es especial pues muy pocas entidades cuentan con una Secretaría de Gobierno encargada directamente de temas de cooperación internacional de manera explícita, quizás por ello existe poca experiencia institucional para el seguimiento, control y registro de los proyectos de CID previos a su creación, o que se ejecutan fuera de ella.

²⁸¹ *Idem.*

Hubiera resultado valioso contar con datos más completos sobre la CID previa a la implementación del Programa, a fin de conocer la tendencia en los temas de género, medio ambiente y su articulación tanto a nivel federal como estatal, sin embargo, todo ello rebasa los objetivos de esta tesis.

4.1.2. Generalidades del Programa OPAS 1816

Datos generales

El Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PCAyS o Programa OPAS 1816), fue un proyecto financiado por el Gobierno de España a través del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM); de manera oficial inició el 8 de diciembre de 2008 y debía concluir el 31 de diciembre del año 2011, sin embargo, se hizo un aplazamiento al 8 de mayo de 2012, es decir tuvo una duración de tres años y 5 cinco meses.

El FODM era un fondo de la cooperación española que financiaba temas denominados “desafíos claves de desarrollo”, entre ellos la gobernanza democrática (entendida como el fortalecimiento de las políticas públicas y de la participación y organización social), la igualdad de género y empoderamiento, servicios sociales básicos (incluyendo el agua potable y el saneamiento mínimo), medio ambiente, entre otros. Sólo financiaba actividades en formato de Programas Conjuntos, es decir que varias organizaciones de la ONU colaboraran en torno a un objetivo programático común.²⁸²

El Programa OPAS 1816 se llevó a cabo simultáneamente en tres estados de la República Mexicana: Chiapas, Tabasco y Veracruz, de cada entidad participaron tres

²⁸² FODM, “Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Marco”, s/L, agosto 2007, p. 3, disponible en http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp_2/docs/esponal/MDGFFramework.pdf (consulta: 11 de diciembre de 2012).

municipios, y entre 5 y 8 localidades por municipio (ver tabla 12). Estas entidades fueron seleccionadas por presentar bajas coberturas de agua y saneamiento, la presencia de zonas de pobreza extrema y la alta vulnerabilidad ante fenómenos hidrometeorológicos.

El PCAyS se desarrolló en torno a tres temas estratégicos de intervención: a) información del agua, b) gestión y protección, c) corresponsabilidad y participación efectiva, cada uno de los cuales corresponde a los siguientes resultados esperados:

1. Capacidades fortalecidas y mecanismos desarrollados para el monitoreo, evaluación, difusión y acceso a la información sobre agua y saneamiento, y la vulnerabilidad hidrometeorológica, con énfasis en poblaciones pobres de zonas rurales y periurbanas.
2. Capacidades institucionales y ciudadanas robustecidas en prevención de riesgos por eventos hidrometeorológicos extremos tomando en cuenta una perspectiva de sostenibilidad ambiental, equidad de género/etnia, y reconocimiento del valor económico de los servicios.
3. Gobernabilidad democrática y participación ciudadana fortalecidas para formulación, gestión e instrumentación de políticas, de A & S en un marco de equidad y transparencia.²⁸³

Tal como su nombre lo indica, se buscaba contribuir al logro de los ODM, particularmente en cuatro de ellos:

Tabla 19. Objetivos del Desarrollo del Milenio abordados en el Programa OPAS 1816	
ODM 1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre
ODM 3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
ODM 4	Reducir la mortalidad infantil y de la niñez

²⁸³ Sistema de control y seguimiento del PCAyS/ OPAS 1816 de las Naciones Unidas en México, disponible en <http://pcays.net/#> (consulta: 31 de agosto de 2011).

ODM 7	<p>Asegurar la sustentabilidad ambiental</p> <p>Meta 3. reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</p> <p>Meta 4. lograr una mejora considerable en la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales para el año 2020.</p>
-------	---

Fuente: SRE- Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, México, Septiembre 12, 2008.

De acuerdo con el proyecto marco, el PCAyS se alineó al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, por ejemplo, con el eje de “Sustentabilidad Ambiental” que señala el incremento de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento, y el manejo integral de cuencas. En ningún momento se mencionó la igualdad de género o su transversalización, pues como se hizo notar en otro momento el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) carecía de este enfoque.

El tema de participación ciudadana está incorporado en el tercer resultado o eje del PCAyS, vinculándose así con el PND y los objetivos rectores del Sector Hidráulico federal que mencionan la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas públicas, y en su caso los que atañen a la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

La base de género se sustentó en los siguientes objetivos estratégicos del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD)²⁸⁴:

- ✓ Incrementar la disponibilidad de infraestructura, caminos, agua, servicios sociales, servicios en la vivienda y equipamiento, para disminuir la carga de trabajo doméstico y facilitar las actividades productivas de las mujeres, principalmente en zonas de elevada marginación;

²⁸⁴ PNUD, 2011, *op. cit.*, p.9.

- ✓ Ampliar y fortalecer la organización y la participación social de las mujeres en la toma de decisiones de los programas comunitarios y/o locales de desarrollo social;
- ✓ Revisar la formulación del programa de acceso a la energía y al abastecimiento de agua, incorporando las necesidades e intereses de las mujeres, y promover su participación en la toma de decisiones para la provisión de servicios de estos recursos.

Con base en lo anterior, se puede decir que el PCAyS sí partía de bases programáticas a nivel nacional para su implementación, el PROIGUALDAD es muy amplio y claro en cuanto a la articulación entre género y agua, sin embargo, los responsables de la ejecución del proyecto era el gobierno chiapaneco que, como ya se mencionó y se abordará, no contaban con las condiciones políticas, programáticas y técnicas para garantizar la operatividad del Programa desde una perspectiva de género.

OPAS fue un programa de cooperación muy ambicioso y complejo desde su inicio, muestra de ello es la participación de ocho agencias del Sistema de Naciones Unidas, así como múltiples instituciones de los tres niveles de gobierno. En el caso de Naciones Unidas, cada una tenía una contribución de acuerdo a su especialidad, tal como se muestra en la tabla veinte:

Tabla 20. Agencias de Naciones Unidas participantes en el Programa OPAS 1816	
Agencia	Actividades realizadas
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	Asesoría en materia normativa respecto del agua y el saneamiento, así como en vulnerabilidad y riesgos.
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)	Experiencia en el trabajo realizado en comunidades rurales en temas relacionados sobre agua, saneamiento y agricultura.
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	Aplicación de la metodología test de micro, pequeña y medianas empresas de las cabeceras municipales
Organización de las Naciones Unidas Hábitat (ONU-Hábitat)	Experiencia en vulnerabilidad frente a fenómenos hidrometeorológicos en áreas urbanas y en la integración de grupos para monitoreo de las acciones en agua y saneamiento

Organización Panamericana de la Salud (OPS) /Organización Mundial de la Salud (OMS)	Elaboración de diagnósticos de salud, construcción de vivienda saludable, diseño de planes de agua segura y en la excavación de pozos
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés)	Contribuyó en educación y capacitación
Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés)	Experiencia en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información aplicado a agua y saneamiento.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Conocimientos en temas de género y etnia.

Fuente: elaboración propia con base en SRE- Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, México, Septiembre 12, 2008, pp. 13-14.

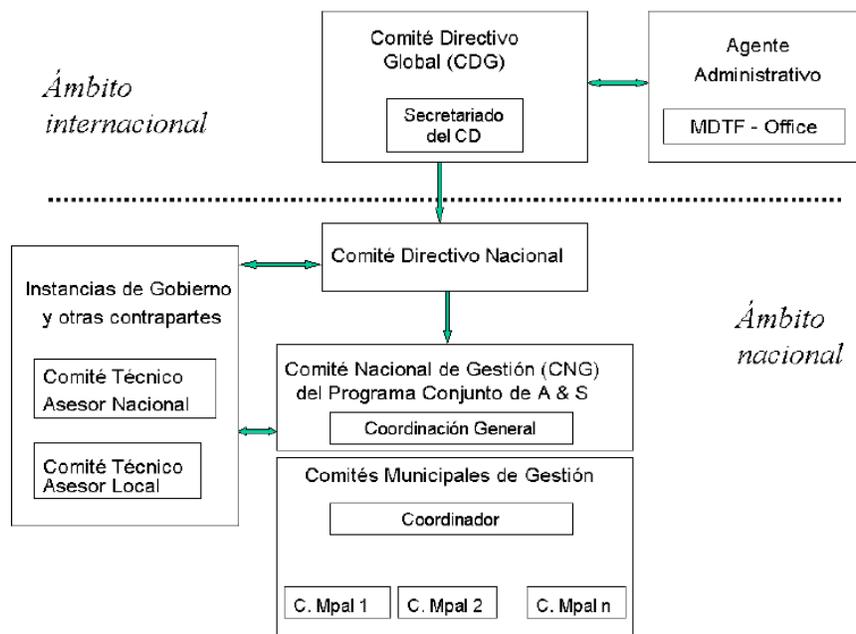
La participación de tantas agencias requería un grado de coordinación muy elevado, ya que tenían perfiles muy diversos y era la primera vez que se implementaba un proyecto multiagencial tan amplio en el país.

A nivel nacional participaron instituciones de los tres niveles de gobierno, academia y sociedad civil. A nivel federal la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) encabezó el Programa, además participaron dependencias como CONAGUA, SEMARNAT, CDI, IMTA, INMUJERES, entre otras; a nivel estatal participaron las instancias de agua y saneamiento, las secretarías de medio ambiente, salud, entre otras, y a nivel municipal principalmente los operadores de agua y saneamiento, y algunas regidurías.

Para la ejecución del Programa se planteó un complejo organigrama para la gestión y coordinación tal como se observa en el diagrama número uno. El Comité Directivo Nacional era el máximo órgano institucional, integrado por un representante de la SRE, uno del gobierno de España y el coordinador residente de Naciones Unidas, en este caso el representante de PNUD. Además, existieron comités asesores y un comité de gestión del

Programa que se encargó de la ejecución de OPAS, a nivel local se conformaron los comités estatales y municipales de gestión.²⁸⁵

Diagrama 1. Organigrama del Programa OPAS 1816



Fuente: SRE-Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, México, Septiembre 12, 2008, p. 38.

El tema de la gobernanza fue central no sólo para las actividades planteadas en el Programa sino también en su operatividad, ello se observa en la conformación de los comités de gestión que operaron en distintos niveles (estatal y municipal) y que se crearon con el fin de establecer procesos democráticos e incluyentes en la toma de decisiones relativas al Programa, éstos estuvieron integrados por actores gubernamentales de por lo menos diez sectores,²⁸⁶ la academia, sociedad civil y ciudadanía. Esta estructura se vio

²⁸⁵ SRE-Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, México, septiembre 12, 2008, pp. 38-42. A lo largo de la tesis se referirá a este documento como “Proyecto marco”.

²⁸⁶ Los sectores implicados fueron: agua y saneamiento, educación, medio ambiente, desarrollo económico, transparencia, salud, mujer (sic), protección, grupos indígenas, cultura.

rebasada debido a la gran cantidad de actores implicados por lo cual, después de la evaluación intermedia y con el fin de mejorar el trabajo interagencial se establecieron siete grupos temáticos de trabajo.²⁸⁷

El Programa Conjunto de Agua y Saneamiento en Chiapas

Existen dos antecedentes principales del PCAyS en Chiapas. El primero es la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en la Constitución Política estatal, el segundo es el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional suscrito entre el gobierno chiapaneco con el Sistema de Naciones Unidas en México el 17 de octubre de 2008, este último tenía el fin de “establecer las bases sobre las cuales [se] elaborarán programas y proyectos conjuntos, integrando de esta manera la denominada Agenda Chiapas-ONU, como una estrategia para orientar las políticas públicas al cumplimiento del mandato constitucional local relativo a los ODM”.²⁸⁸

Con estas bases se formalizó el PCAyS en el estado el 29 de julio de 2009²⁸⁹ siendo gobernador Juan José Sabines Guerrero. Se designó al Instituto Estatal del Agua (INESA) como contraparte operativa, asimismo, para la ejecución participaron seis instituciones federales, 19 dependencias del gobierno estatal (entre ellas la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres), un órgano autónomo, tres instituciones académicas, tres asociaciones civiles, así como seis contrapartes municipales.²⁹⁰ Es decir, para la implementación del Programa en Chiapas participaron 47 instituciones de diferentes niveles y sectores.

²⁸⁷ Grupos temáticos: 1. Marco jurídico y transparencia y acceso a la información, 2. Sistemas estatales y municipales, 3. Desarrollo comunitario, 4. Vulnerabilidad y riesgos, 5. Salud, 6. Género y etnia, 7. Educación y comunicación.

²⁸⁸ PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 55.

²⁸⁹ Los documentos oficiales del PCAyS señalan como inicio formal del Programa el 8 de diciembre de 2008 a nivel nacional, sin embargo, el Convenio de coordinación entre el gobierno chiapaneco y el Sistema de Naciones para el establecimiento de OPAS 1816 se firmó hasta el 29 de julio de 2009.

²⁹⁰ PCAyS, 2012, *op. cit.*, pp. 55-56.

Las actividades estatales se centraron en los temas de los grupos de trabajo: marco jurídico e institucional, vulnerabilidad y riesgo ante fenómenos hidrometeorológicos, salud, desarrollo comunitario, educación y comunicación, género y etnias, y sistemas estatales y municipales.

El Programa se llevó a cabo en los municipios de San Juan Cancuc, Sitalá y Tuxtla Gutiérrez. Los dos primeros pertenecen a la región económica VI La Selva (de los Altos), son municipios indígenas tzeltales colindantes, separados por el río Grande, ambos pertenecen a la cuenca Grijalva- Villahermosa; este criterio de cuenca fue primordial para trabajar ahí. Como se ha mencionado, estos municipios y localidades fueron seleccionados por la baja cobertura en los servicios de agua y saneamiento y su alto grado de marginación. En el caso de Tuxtla Gutiérrez, se seleccionaron colonias periurbanas caracterizadas por la baja disponibilidad de agua entubada, drenaje y electricidad y su vulnerabilidad a eventos hidrometeorológicos.²⁹¹

La transversalización de la perspectiva de género en el Programa OPAS

El Programa Conjunto enfatizaba la transversalidad de por lo menos cuatro ejes analíticos: pobreza, salud, etnia y género y señalaba que: “[La CEPAL] junto con PNUD acompañarán la iniciativa para incorporar dos temas transversales de fundamental importancia: la cuestión de equidad en materia de género y etnia”.²⁹²

El Programa planteaba explícitamente su contribución al logro del tercer ODM sobre igualdad de género y autonomía de las mujeres, no fundamentó su acción en otros instrumentos internacionales como la CEDAW, la Plataforma de Beijing, o la Observación General No.15 del PIDESC que articulan la igualdad de género y agua, tal como se planteó en el segundo capítulo de esta tesis.

²⁹¹ Para mayor información sobre las características socio económicas, y el diagnóstico sobre agua y saneamiento de los municipios seleccionados se recomienda ver el capítulo 3.1.2.

²⁹² SRE-Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 13.

A lo largo del proyecto marco se enuncia en diversas ocasiones la equidad de género como un “tema” relevante y se plantea específicamente que se ayudará a fortalecer la equidad de género: “el Programa Conjunto contribuirá a crear una nueva cultura de responsabilidad del agua en un contexto ambiental y social que permita mejorar las condiciones en el acceso a sus servicios, fortalecer la equidad de género, y reducir la vulnerabilidad ante desastres hidrometeorológicos”.²⁹³

El segundo de los tres resultados eje del Programa menciona explícitamente la perspectiva de equidad de género: “Resultado 2. Capacidades institucionales y ciudadanas robustecidas en prevención de riesgos por eventos hidrometeorológicos extremos tomando en cuenta una perspectiva de sostenibilidad ambiental, equidad de género/etnia, y reconocimiento del valor económico de los servicios”.²⁹⁴

Los tres resultados principales señalaban algunas acciones a favor de la igualdad de género (tabla 21), sin embargo, las actividades planteadas eran muy limitadas y generales, algunas eran muy concretas como la generación de diagnósticos que mostraran las barreras de acceso al agua y saneamiento y los impactos en las mujeres, y la generación de datos desagregados por sexo; no obstante, conforme se avanza en el nivel de especificidad de otras actividades se diluye el impacto de la transversalidad de género, de tal manera que en algunos momentos las actividades señaladas no serían suficientes para cumplir los productos y resultados planteados.

Tabla 21. Incorporación de género en los tres resultados de OPAS 1816		
Resultado	Impacto general deseado	Incorporación de género
1. Información del agua	El mayor y más oportuno acceso a información ayudará a que la población tenga mejores elementos, conocimiento y conciencia del valor del agua, para presionar y actuar por calidad y	En la investigación sobre vulnerabilidad de las poblaciones y de sus servicios, CEPAL y PNUD incorporarán los temas transversales de equidad de género

²⁹³ *Ibidem*, p. 10.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 23.

	abasto del líquido, y actuar en emergencias.	y etnia, desarrollando metodologías específicas para esos fines.
2.Gestión y protección	La mejora de gestión de servicios con una visión integral con un enfoque de cuenca y tomando en cuenta la sostenibilidad de las fuentes y los temas de equidad.	CEPAL y PNUD aportarán en temas de diagnóstico y análisis sobre aspectos de equidad social, con énfasis en las cuestiones transversales de género y etnia, así como en la formulación de planes de gestión de servicios y de manejo de riesgos ante desastres.
3.Gobernabilidad y participación	El empoderamiento, robustecimiento y ensanchamiento de la participación de la sociedad civil en temas de agua y saneamiento.	OPS, PNUD, ONU-Habitat y UNODC trabajarán coordinadamente para asegurar el empoderamiento de la población, promoviendo una participación más equitativa entre hombres y mujeres en las actividades y tareas ligadas a los servicios de agua y saneamiento.

Fuente: elaboración propia con base en SRE- Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, México, septiembre 12, 2008, pp. 13-14.

Un ejemplo de las limitadas actividades encaminadas al logro de la igualdad de género se observa en el resultado 3 sobre gobernabilidad y participación ciudadana que señala entre sus metas: “Tres Consejos de Cuenca fortalecidos para propiciar la participación incluyente y efectiva de comunidades pobres y particularmente mujeres en 2010”, menciona entre las actividades para lograr este fin la implementación de un programa de capacitación con enfoque de género para el cabildeo y la incidencia en políticas hídricas, dirigido a organizaciones de la sociedad civil. Esta única actividad es insuficiente para lograr una verdadera participación de las mujeres, el grupo al que va dirigido es muy limitado y no incluye a otros actores como los comités de agua o los patronatos, espacios donde se ubican las desigualdades de género más marcadas.

Kauffer y García señalan que para favorecer o incrementar la presencia de las mujeres en los comités de agua, o en este caso de cualquier espacio de participación ciudadana relacionada con el líquido, sería necesario intervenir de manera paralela en

diferentes niveles: la política del agua, el contexto comunitario y el entorno familiar²⁹⁵, y no únicamente en los Consejos de Cuenca que son una figura institucional muy distante de la mayoría de la población.

A pesar de ser considerado un tema transversal, el proyecto proporciona pocas estrategias para garantizar la igualdad de género en todo el proceso, a lo largo del documento sólo se plantean de manera salpicada y ambigua algunos elementos como las siguientes:

- El fortalecimiento de la gobernabilidad a través del empoderamiento de todos los sectores de la población, creación de capacidades, en particular de los grupos más pobres y vulnerables, en donde destaca el tema de género.
- Desarrollo de metodologías, diagnóstico y análisis en cuestiones transversales de género.
- Mejoramiento del manejo y gestión del agua –en particular por las mujeres- en las familias pobres, con énfasis en cuestiones de equidad de género.

Si bien estas estrategias son valiosas, resultan insuficientes y poco concretas para la transversalización de género a lo largo y ancho del Programa. Con esto se observa que la etapa de diseño del proyecto no incorporó la transversalización de la perspectiva de género más que de manera enunciativa y general, similar al “agregado” que se criticó en el capítulo 1.2. Tampoco representaba una “guía” para transversalizar el género en la implementación pues sólo menciona “qué” quieren lograr, pero en la mayoría de los casos no indica “cómo” hacerlo, ante ello el PNUD tuvo que encargarse de delinear concretamente las actividades para garantizarla, tal como se verá en el apartado de resultados.

La evaluación incluía tres indicadores para medir el impacto en los ODM, uno de estos está explícitamente vinculado con género, pero no existe una correspondencia entre las actividades planteadas y este indicador, dado que no hay acciones específicas para

²⁹⁵ Kauffer, Edith y Antonino García, *op. cit.*, p.306-309, 319.

abordar la equidad de género a nivel local, familiar o personal. Los indicadores son los siguientes:

1. Variación de condiciones de vida de la población en rangos de pobreza extrema, en económicas y sociales
2. Mejoramiento del manejo y gestión del agua –en particular por las mujeres- en las familias pobres, con énfasis en cuestiones de equidad de género
3. Incremento de la cobertura de servicios y de la calidad de los mismos con referencia a las Metas el Milenio [sic].²⁹⁶

4.2. Resultados del Programa OPAS 1816 desde una perspectiva de género

La Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene entre sus actores a los estados nacionales y estatales. La CID es un proceso dentro del cual existen diferentes niveles y actores para la implementación de los proyectos y programas. El nivel “intermedio” – como se le ha decidido nombrar en esta tesis- está conformado por los gobiernos federales y estatales, este nivel es muy relevante porque es donde se asientan las bases jurídicas, institucionales y operativas que permiten implementar y dar sostenibilidad a los proyectos de CID siguiendo el principio de complementariedad.

El experto en CID Juan Pablo Prado Lallande, refiriéndose específicamente a las instituciones sobre cooperación internacional como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) o la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas (SDFS), señala la importancia que adquieren las instituciones encargadas de la implementación de la CID para garantizar el cumplimiento de los objetivos, es decir la importancia del nivel intermedio:

La manera en que los gobiernos organizan las instituciones dedicadas al ejercicio de la CID influye en los efectos de la misma (Lancaster, 2007: 23) [referencia del autor]. Esto en dos

²⁹⁶ SRE-Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 14.

sentidos distintos pero complementarios: por un lado, en la conformación de una política pública de Estado en dicho ámbito. Por el otro, y como efecto de ello, en la capacidad del país en cuestión de programar, gestionar y evaluar de forma adecuada los programas y proyectos de cooperación internacional, incrementando la posibilidad de que sus resultados sean exitosos, en términos de generar bienes y servicios de calidad a los beneficiarios.²⁹⁷

El planteamiento anterior se puede ampliar a las instituciones gubernamentales contrapartes en la implementación de los programas y proyectos, pues remite a las capacidades existentes en las instituciones que participan en los proyectos de cooperación. Una mayor institucionalización de la CID en las diferentes entidades gubernamentales, o en este caso una mayor transversalización de la PEG dentro de las entidades, influye en los efectos de la CID tal como señala Prado Lallande. Este apartado se centrará en esta premisa de la importancia institucional, tomando como base los ejes y componentes de la transversalización de la perspectiva de género señalados en el primer capítulo.

Se profundizará y aterrizará el análisis sobre la transversalidad de la perspectiva de género en el Programa Conjunto en tres momentos: el primero se centrará en la transversalidad de género a nivel estatal como la base que permitiría la implementación de este Programa de cooperación; en el segundo se analizará la incorporación de la perspectiva de género a lo largo del ciclo de gestión del proyecto; el tercer momento intentará reflejar cómo aportó el Programa a la transversalización de género a través del análisis de algunos de sus resultados.

²⁹⁷ Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, pp. 56- 57. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814702107> (consulta: 22 de abril de 2018).

4.2.1. Bases jurídicas, políticas e institucionales de género para garantizar la implementación del Programa OPAS 1816

a) Ejes de la transversalización

Ejes político y programático

El inicio e implementación del Programa OPAS coincidió con una serie de cambios institucionales y legislativos de diversa índole y particularmente de género, destacan entre ellos la elevación a rango constitucional de los ODM (2009), la promulgación de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres (2009), la creación de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (2010), y la reorganización del Instituto Estatal de Aguas (2008). (Ver capítulo 3.2.)

Esta coyuntura devino en dos escenarios que avanzaron a tiempos distintos: por un lado, existió una gran visibilidad política y mediática del Programa por parte del gobernador Juan Sabines, pues se ajustaba a la bandera política del momento centrada en los ODM, convirtiéndose así en parte de los excesos mediáticos que caracterizaron este periodo;²⁹⁸ mientras tanto, a nivel operativo el Programa avanzó lentamente, no sólo por diversas vicisitudes político-administrativas²⁹⁹ sino también por las limitadas capacidades de las instituciones contrapartes de reciente creación.

El eje político de la transversalización de género implica la existencia de leyes e instituciones específicas para impulsar la igualdad entre los géneros. En Chiapas, el marco jurídico de género no cuenta con referencias al medio ambiente ni viceversa, mucho menos

²⁹⁸ Ver Redacción AN, “Sabines gastó mil 104 mdp en publicidad de 2007 a 2012”, en *Aristegui Noticias* [en línea], 10 mayo 2013, México, disponible en <https://aristeguinoticias.com/1005/mexico/sabines-gasto-mil-102-mdp-en-publicidad-de-2007-a-2012/> (consulta: 30 abril de 2018).

²⁹⁹ El procedimiento político-administrativo para el inicio del Programa fue muy tardado: el inicio de OPAS está señalado como diciembre de 2008, en abril de 2009 se firmó el convenio de colaboración entre el sistema de Naciones Unidas con la entidad, y un año después (abril de 2010) se instaló el Comité Estatal encargado de la operatividad. Se señaló el brote de influenza AH1N1, ocurrido en marzo de 2009, como parte del retraso para el inicio del Programa, aun así, el tiempo fue excesivo para comenzar las actividades, reflejando una falta de coordinación entre el nivel internacional (sistema de NNUU) y el nivel estatal (nivel intermedio) para agilizar el proceso.

se menciona la articulación entre género y agua, únicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal hace una breve referencia a la SEDEM y el desarrollo sostenible. Al no estar contemplada en la Ley, tampoco se incorporó en los programas, políticas públicas, ni en los Programas Operativos Anuales de la SEDEM o del INESA. Ello resulta fundamental porque estos instrumentos guían las actividades, alcances y prioridades de las instituciones, pero sobre todo porque el Programa OPAS implicaba la articulación de dos temas (género y agua) con los cuales las contrapartes institucionales no estaban familiarizadas.

En la práctica institucional la articulación entre género y medio ambiente siempre ha resultado complicada por diversos factores, entre ellos que el medio ambiente no es parte de la agenda tradicional de género, y que las áreas ambientales están centradas en un excesivo abordaje técnico, tal como lo señala un informe del PCAyS: “las instituciones relacionadas con las políticas de igualdad (en todos los ámbitos de gobierno) han tenido dificultades para ser aceptadas como interlocutoras del sector hídrico, lo que debilita y vulnera la política”.³⁰⁰

Una de las mayores complicaciones para la implementación del Programa radicó en la reciente creación de contrapartes estratégicas. En 2010 coincidió el inicio formal de OPAS con la reestructuración de la SEDEM -contraparte para el tema de género-, que pasó de Instituto Estatal de la Mujer a Secretaría. En apariencia, esta coyuntura pudo haber favorecido las sinergias para la transversalización de la perspectiva de género, sin embargo, el cambio implicó una serie de ajustes institucionales internos que dificultaron la coordinación con el resto del Programa. Un ejemplo de esta inestabilidad institucional fue el cambio de la titular de la SEDEM por lo menos en cinco ocasiones durante el periodo de OPAS, así como la constante rotación de funcionariado, ello dificultó la articulación con

³⁰⁰ PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 175.

otras dependencias, la continuidad y el seguimiento oportuno de parte de la institución responsable de la perspectiva de género a nivel gubernamental.³⁰¹

Por su parte, el Instituto Estatal de Agua (INESA) se creó en diciembre de 2008, es decir, paralelamente al inicio oficial de OPAS marcado con fecha del 8 de diciembre. El convenio entre OPAS y el gobierno de Chiapas se formalizó en julio de 2009, lo que significa que también el INESA se encontraba en un momento de reajustes³⁰² internos cuando fue designada como la contraparte operativa del Programa. La dependencia no contaba con algún área específica de género, lo cual representaba una limitante para garantizar que la perspectiva de género se incluyera de manera transversal en las actividades de esta Institución.

A nivel gubernamental existió una enorme cantidad de contrapartes institucionales, tan sólo a nivel estatal ascendió a 18 entidades sin contar actores académicos, sociedad civil, o gobiernos municipales; la mayoría de ellas sin una institucionalización y transversalización de género previas. Para articular a esta gran cantidad de actores se formaron comités y grupos de trabajo, sin embargo, y a pesar de los esfuerzos desempeñados por la coordinación estatal, ocurrió lo mismo que entre las agencias de Naciones Unidas: resultó muy complicado conjuntar a una diversidad tan amplia de actores, con diferentes jerarquías, afiliaciones, mandatos y expectativas para alcanzar resultados en un periodo de tiempo muy ajustado.³⁰³

Otra limitación para la articulación entre las instituciones, y entre éstas y las agencias de Naciones Unidas, fue que nunca se logró transmitir de manera eficiente los alcances y objetivos del Programa a las contrapartes gubernamentales, tal y como lo señaló una consultora de género de OPAS: “no hubo esta claridad no solo de la agencia de género sino

³⁰¹ Entrevista a Itzá Castañeda, asesora principal de Género del PNUD desde la formulación del Programa hasta 2011, enero de 2018.

³⁰² Al INESA se le designaron capacidades de investigación y sensibilización, la responsabilidad de la cobertura y servicio del agua y saneamiento quedó en manos de la Secretaría de Infraestructura.

³⁰³ Torregrosa, María Luisa, *et al.*, *Evaluación final. Programa Conjunto Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 5 de junio de 2012, p. 28.

de qué le tocaba a cada quien en relación con eso [al género]. Creo que esa falta de claridad del propio proyecto (...) se transmitió a las instituciones que se involucraron en los estados. Tenían muchísimas expectativas del Programa, pero a la hora de instrumentar existía bastante confusión, más porque tenían que atender a un montón de agencias”.³⁰⁴

Es importante que las instituciones involucradas tengan claridad de los objetivos que se persiguen, para así canalizar las actividades y recursos de manera eficiente. La falta de claridad sobre los propios objetivos de género al interior del Programa, se reflejó a la hora de transmitirlo a las contrapartes institucionales. La comprensión y apropiación de los objetivos pudo haber mejorado si se hubiera integrado a las dependencias desde el diseño del proyecto e inicio de actividades.

Eje técnico

Tomando como referencia el eje técnico -relacionado con la existencia de personas encargadas de la ejecución de las políticas y programas-, al inicio de OPAS no existían áreas de género específicas en las dependencias contrapartes, tampoco la SEDEM contaba con un área de medio ambiente, lo que implicó que no había personal capacitado que llevara el tema. La creación de estas unidades fue un “logro” del Programa que se abordará más adelante.

Marcela Lagarde señala que el desconocimiento de la categoría de género, la falta de sensibilidad y de voluntad política son condicionantes para que los problemas de género no sean incorporados en la agenda pública.³⁰⁵ Estas características existieron previo al Programa OPAS, influyendo en diferentes grados en la implementación y transversalización de género en el Programa.

³⁰⁴ Entrevista a Hilda Salazar, consultora de género del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2011, enero de 2018.

³⁰⁵ Lagarde de los Ríos, Marcela, *Política y género*, Serie Cuadernos Legislativos, Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, México, 2004, p.15.

La voluntad política tuvo particular importancia en la ejecución de las actividades. La reciente incorporación de los ODM, y la reorganización de las políticas y programas en función de su cumplimiento, facilitaron en un inicio la interlocución con el funcionariado, sin embargo, al depender tanto de factores políticos y no contar con las bases operativas, la articulación con las instituciones gubernamentales enfrentó múltiples dificultades: “en un inicio se contó con un apoyo básico, éste se fue debilitando en el transcurso del tiempo por el recambio de funcionarios, intereses políticos o por falencias en la comunicación de los objetivos y alcances del Programa. (...) Las dificultades más sustantivas se dieron con las contrapartes a nivel estatal, ámbito en el que el peso de las decisiones políticas jugó un rol significativo”.³⁰⁶

La voluntad política es el compromiso, liderazgo y disposición de políticos/as y funcionarios/as para destinar los recursos necesarios para el logro de objetivos específicos,³⁰⁷ es decir, la voluntad política determina que las cosas se lleven a cabo o no. En la incorporación de la perspectiva de género la voluntad política es determinante pues lleva implícito un compromiso transformador de las relaciones sociales, lo que suele generar muchas resistencias. Particularmente importante es la disposición del funcionariado de mayor jerarquía para poder llevar a cabo acciones que permeen en el resto de la estructura o avanzar en los objetivos planteados.

En el caso de OPAS la voluntad política fue muy diversa y complicada tal como lo señala el siguiente testimonio: “en las instituciones también depende quién esté ahí, depende mucho de voluntad, de los aliados y aliadas. (...) no en todas las servidoras y servidores públicos el tema carece de importancia, en el Instituto Estatal de Agua [de

³⁰⁶ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p.37.

³⁰⁷ OXFAM, “5. Haciendo que suceda. Voluntad política para la igualdad de género en la educación”, en *Serie Educación e Igualdad de Género*, Oxfam GB, Gran Bretaña, Diciembre 2005, p.2. Disponible en <https://oxfamilibrary.openrepository.com/.../pi-making-happen-political-will-191205-..>. (consulta: 14 mayo 2018).

Chiapas] había una mujer con mucha voluntad, pero también había otros intereses políticos partidistas”.³⁰⁸

La investigación realizada reveló que se contó con la voluntad política de algunos actores clave como el coordinador estatal del Programa en Chiapas y la contraparte del INESA, lo que facilitó la interlocución con autoridades municipales o la creación de un enlace de género en esta última dependencia. Un aprendizaje del Programa es que la voluntad política no es suficiente ante los vaivenes políticos y electorales, dado que los puestos de mayor jerarquía son puestos políticos con gran rotación y los puestos de confianza corren el riesgo de ser sustituidos tras los cambios de administración. La multiplicidad de actores involucrados y la gran cantidad de actividades comprometidas ameritaba suficiente personal capacitado, sin embargo, con frecuencia ocurrió una sobrecarga de tareas de las instituciones a nivel estatal y local, pues paralelamente tenían que participar en reuniones, realizar visitas de campo, dar seguimiento a acuerdos y compromisos, gestionar permisos, además de continuar con sus agendas institucionales. Para lograr las sinergias necesarias y los resultados esperados los actores tuvieron que emplear estrategias como contactos políticos, buena voluntad de otros actores, y articular los intereses políticos de algunas instancias con los propósitos del Programa.³⁰⁹

En el tema de género fue particularmente complicado desde las dependencias gubernamentales dado que no se contaba con personal capacitado y la voluntad política se limitaba a ciertos actores que, aún con su compromiso, no tuvieron la capacidad para incidir o articularse con el resto de las dependencias participantes del Programa, más allá de sus ámbitos de acción o contactos.

³⁰⁸ Entrevista a Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, enero de 2018.

³⁰⁹ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p.24.

b) Componentes de la transversalización

Participación ciudadana

En el primer capítulo se mencionaron como componentes para la transversalización de la perspectiva de género la participación ciudadana, los presupuestos de género y, la sensibilización y capacitación.

La participación ciudadana estuvo ausente en la formulación del Programa OPAS, se diseñó desde los escritorios de las Agencias implicadas, sin una previa articulación con las dependencias gubernamentales contrapartes, con actores locales, ni mucho menos con la población que sería beneficiada, todo lo cual habría orientado mejor acerca de las características y el contexto de los lugares de implementación.

La limitada articulación con la ciudadanía ya se observaba previamente en las instituciones contrapartes, algunas de las cuales ni siquiera tenían contemplada la participación social en sus instrumentos internos ni en su cultura operativa, tal era el caso del INESA que, como muchas otras dependencias encargadas del sector hídrico, ha tenido dificultades para incorporar componentes sociales y de género.

El Programa Institucional 2010-2012 de la SEDEM tenía contemplado el componente de participación ciudadana y género al señalar como fundamental “la participación de las mujeres en la formulación y aplicación de estrategias a favor de la equidad de género”;³¹⁰ el Programa de Protección Civil tenía una breve mención sólo de participación ciudadana pero sin enfoque de género, por el contrario, los programas correspondientes al INESA, y a la Secretaría para la Cooperación Internacional no tenían ninguna mención sobre la participación de la ciudadanía en la formulación de sus políticas, mucho menos de género.

³¹⁰ Programa Institucional 2010- 2012 de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Programas_Institucionales/pdfs/73PROG_INST_SEDEM.pdf (consulta: 28 de mayo de 2018)

En resumen, antes del inicio del Programa no existían programas, políticas ni una cultura institucional encaminada a garantizar la participación ciudadana, la SEDEM lo tenía contemplado a nivel enunciativo, lo cual no necesariamente es garantía de que se cumpliera, particularmente tomando en cuenta los recientes reajustes institucionales. Ello es importante porque para lograr esquemas de gobernanza y participación (en este caso del agua), las instituciones deben prever mecanismos que lo promuevan y garanticen, particularmente una vez concluido el Programa.

Sensibilización y capacitación

La sensibilización y capacitación del funcionariado son componentes esenciales para llevar a la práctica las leyes, programas, políticas y presupuestos con perspectiva de género, dado que se requieren personas convencidas de la igualdad de género y poseedoras de los conocimientos y herramientas para llevar a cabo todo ello.

De acuerdo con las diferentes entrevistas realizadas, antes de OPAS no había sensibilización ni capacidades para trabajar con perspectiva de género por parte de las y los funcionarios, ni de las/los tomadores de decisiones en los temas de agua y riesgos, incluso en la dependencia encargada del tema de género había una importante deficiencia, “a nivel institucional había una falta de sensibilización, también falta de interés, una visión muy machista y patriarcal desde los tomadores de decisiones y (...) falta de conocimiento sobre género tanto de la SEDEM como de las instituciones”.³¹¹

Los talleres de sensibilización desarrollados por el PCAyS buscaron atender esta situación, se lograron algunos buenos resultados gracias al trabajo puntual con algunos/as tomadores de decisión; esto será desarrollado posteriormente.

³¹¹ Entrevista a Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, enero de 2018.

Presupuesto

El presupuesto “es la principal manifestación política que refleja [las] prioridades sociales, políticas y económicas, y es la forma de concretar los programas y proyectos específicos”.³¹² La revisión del presupuesto asignado para atender el tema de género o la articulación entre género, medio ambiente y agua es pertinente para conocer la importancia que el gobierno en turno le otorgó al tema y la capacidad de complementariedad con el Programa Conjunto.

De acuerdo con la revisión de los presupuestos de egresos de Chiapas, con el cambio de Instancia Estatal de las Mujeres a Secretaría se quintuplicó el presupuesto asignado, pasando de poco más de \$13 millones en 2010 a más de \$75 millones en 2011, pero disminuyó nuevamente el último año de la administración de Sabinés al aprobarse \$59 millones 978 mil pesos.³¹³ Aún con la disminución observada, estos datos son favorables pues refieren que existía un compromiso por fortalecer la agenda de género a nivel gubernamental, en concordancia con las temáticas de los ODM.

A pesar del notable incremento presupuestal de la SEDEM, la solicitud de información realizada a dicha institución en agosto de 2016³¹⁴ no refirió ningún presupuesto específico para la articulación género y medio ambiente o agua en la administración de Sabinés. Asimismo, es de notar que al final de la implementación del Programa OPAS en 2012 se creó la unidad de medio ambiente, año en el que disminuyó el presupuesto, sobre ello se volverá más adelante.

Por su parte, el Instituto Estatal del Agua enfrentó una transición poco favorable en términos presupuestales: en 2006 -último año del gobernador Pablo Salazar Mendiguchía- todavía como Comisión Estatal de Agua y Saneamiento le fue aprobado un presupuesto de más de \$153 millones de pesos, mientras que en 2009 ya como Instituto Estatal del Agua el

³¹² Carranza, Tzinnia, *op. cit.*, p. 152.

³¹³ Secretaría de Hacienda de Chiapas, Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2010, 2011 y 2012.

³¹⁴ Solicitud de información número 00307816, con fecha 9 de agosto de 2016, realizada a través de la Plataforma Nacional de la Transparencia dirigida a la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres.

presupuesto fue de apenas poco más de \$6 millones.³¹⁵ En, los subsiguientes años el presupuesto se incrementó, alcanzando su pico durante Juan Sabines en 2011 con la aprobación de más de \$30 millones 428mil pesos, para disminuir en 2012.³¹⁶

La disminución en el presupuesto deriva de los cambios institucionales, pues con el paso de Comisión a Instituto las atribuciones relacionadas con la construcción de obras de infraestructura hidráulica son trasladadas a la también recién creada Secretaría de Infraestructura, y por lo tanto todo el presupuesto para esos fines fue reorientado, mientras que el INESA quedó limitada a actividades de investigación y capacitación.

La solicitud de información realizada al INESA³¹⁷ no refirió de manera clara algún programa, política pública ni presupuesto específico para la articulación género y agua durante las administraciones de Sabines y Manuel Velasco. Únicamente se mencionaron los Programas de Cultura del Agua, de Agua Limpia y un estudio de potabilización del agua como aquellos articulados con género, sin dar mayores elementos para su respuesta; ello indirectamente refleja que prevalece un enfoque de Mujeres, Medio Ambiente y Desarrollo que se limita a las actividades domésticas de las mujeres, asociadas con el cuidado y la calidad del agua, y no se articulan con el fortalecimiento de la participación en la gestión del líquido.

La disminución del presupuesto es de preocupación pues significa que la principal contraparte operativa en Chiapas contaba con pocos recursos financieros para asumir una corresponsabilidad más activa con el PCAyS y poca capacidad para darle seguimiento dado

³¹⁵ La disminución tan abrupta en el presupuesto se debe a que, tras la disolución de la Comisión Estatal del Agua sus principales responsabilidades se transfirieron a dos dependencias: el Instituto Estatal del Agua que se encargaría de actividades de investigación y capacitación, y la Secretaría de Infraestructura que le correspondería la construcción de obras hidráulicas, el mayor presupuesto fue reorientado a esta última dependencia.

³¹⁶ Secretaría de Hacienda de Chiapas, Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2006, 2009, 2011 y 2012.

³¹⁷ Solicitud de información número 00307916, con fecha 9 de agosto de 2016, realizada a través de la Plataforma Nacional de la Transparencia dirigida al Instituto Estatal del Agua.

que el presupuesto no se incrementó sustantivamente los años inmediatos al término del Programa.

A manera de resumen se puede señalar que el “tema” de género estaba presente en el discurso del gobierno estatal, en gran parte asociado a la agenda de los ODM que tuvo un gran impulso durante la administración de referencia. En la práctica no estaban consolidados los ejes y componentes que pudieran servir de respaldo para transversalizar la perspectiva de género en las actividades de OPAS con sus contrapartes gubernamentales: las leyes e instituciones encargadas de promover la perspectiva de género eran recientes, no existían capacidades institucionales, tampoco políticas públicas específicas que contemplaran la articulación género- agua- riesgos, ni personal sensibilizado o capacitado en esta articulación.

El componente de participación ciudadana era endeble en la práctica y en la ley antes del proyecto, no había sensibilización de género previa; los presupuestos sí se incrementaron, pero con el paso de los años quedó demostrado que fue a costa del endeudamiento público, que no fueron canalizados de forma eficiente y existió un gasto enorme en la imagen pública del gobernador Sabinés.

4.2.2. La perspectiva de género en el ciclo del proyecto

Identificación

La problemática de agua y saneamiento era un interés y necesidad reales en las entidades seleccionadas, sin embargo, la elección de la temática estuvo en función de las prioridades del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio pues ello garantizaba mayores probabilidades de financiamiento, en un contexto en el que el gobierno mexicano y las agencias de Naciones Unidas en el país buscaban captar fondos de cooperación debido a la disminución de recursos por pasar a formar parte de los países de renta media. De acuerdo con la ex asesora de género

del PNUD: “en ese momento estaba la crisis económica del 2008, entonces el coordinador residente [del PNUD en México] hizo una consulta con las demás agencias para ver quien quería entrarle al tema, uno de los ODM prioritarios para España era agua y saneamiento y, por supuesto, desde ese momento uno de los requisitos era que género fuera no solo transversal sino un producto por sí mismo”.³¹⁸

Los temas del Programa se vincularon con prioridades del gobierno federal y del gobierno chiapaneco en lo referente al agua, sin embargo, la articulación con otros componentes como el económico o el de género fue muy forzado. Chiapas fue seleccionada para participar en el Programa por ser una de las entidades con los niveles más altos de marginación y pobreza, y con bajo acceso al agua y saneamiento. La existencia de un marco jurídico y de políticas públicas encaminadas al cumplimiento de los ODM no fue un factor decisivo en la elección de esta entidad pues el cambio constitucional se efectuó hasta mediados de 2009, no obstante, los cambios que trajo esta reforma si tuvieron un peso importante durante la implementación del Programa.

El diagnóstico original señaló a las mujeres como uno de los sectores de la población con mayores necesidades y afectaciones ligadas al acceso al agua y saneamiento, pero las referencias son muy generales y se limitan al tema de salud. No se abordó de manera amplia cómo el limitado acceso a agua de calidad y saneamiento afecta de manera diferenciada a mujeres y hombres por los roles asignados y la división sexual del trabajo, se menciona someramente la limitada participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones o en la gestión del agua a nivel local, tema central del Programa.

Tampoco se toman en cuenta las brechas de género existentes en temas de acceso a la educación, monolingüismo, salud, empleo o participación política, ni las particularidades de comunidades indígenas caracterizadas por el machismo. Si bien todo

³¹⁸ Entrevista a Itzá Castañeda, asesora principal de Género de PNUD desde la formulación del Programa hasta 2011, enero de 2018.

ello se “solventaría” con la realización de un diagnóstico con perspectiva de género contemplado en las actividades, es importante hacer notar esto pues son elementos que debieron ser considerados desde el inicio y contar con más información sobre el contexto específico, ya que influyó directamente en la implementación y apropiación del proyecto.

Estas carencias dan cuenta de una problemática mayor en la fase de identificación: el Programa OPAS se planeó con criterios “de arriba hacia abajo”, es decir los municipios y localidades se eligieron con base en datos estadísticos, no se contaba con conocimiento previo y directo sobre la realidad social, ambiental y de género de los lugares de implementación, tampoco se identificaron oportunamente a los actores sociales con quienes se trabajaría, ni se involucró a instituciones de gobierno. En palabras de Hilda Salazar consultora de género del PCAyS:

Hubo un problema de inicio con la selección de las comunidades, fue una selección desde escritorio con datos secundarios sobre pobreza, problemas de acceso al agua (...), ello no es pertinente porque muchas veces los datos duros no corresponden con la realidad; por otro lado cuando tu querías que un proyecto tuviera resultados de mediano y largo plazo en términos de capacidades para una gestión democrática del agua era importante identificar actores clave no sólo en las instituciones sino también en las comunidades que tuvieran esa capacidad, y esa parte no se tomó en cuenta.³¹⁹

Para la transversalización de género, es importante que la planeación de cualquier programa o proyecto de cooperación se realice tomando en cuenta las necesidades, intereses y contexto de las y los beneficiarios/as y no desde un escritorio como suele ocurrir. La etapa de identificación o diagnóstico es de vital importancia para identificar las necesidades, problemáticas y prioridades del lugar de intervención no sólo para lograr mejores resultados o la apropiación del mismo, sino para contribuir realmente a la disminución de las desigualdades y mejora de la calidad de vida.

³¹⁹ Entrevista a Hilda Salazar, consultora de género del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2011, enero de 2018.

Diseño

El PNUD realizó una convocatoria a la que respondieron diversas agencias interesadas en diseñar el proyecto de manera conjunta; como se mencionó, la temática estaba predefinida y la estructura interagencial resultaba un requisito del FODM. Desde el diseño no se tomaron en cuenta los diferentes mandatos de cada una de las agencias, algunas de las cuales no tenían incorporado el tema de agua y saneamiento dentro de su mandato ni tenían experiencia en el tema, tales como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); tampoco existía una alineación en torno a las políticas y los conceptos manejados en materia de derecho humano al agua, medio ambiente, género y pobreza.³²⁰ Estos mandatos y conocimientos diferenciados se reflejaron en la poca articulación de actividades de las agencias en la fase de diseño y se evidenció con mayor fuerza durante la implementación.

Resalta del diseño el planteamiento de objetivos y resultados demasiado ambiciosos, considerando el tiempo disponible, la cobertura geográfica y la amplia cantidad de actores involucrados. Para fines de esta tesis, sobresale la poca claridad de los objetivos de género del Programa, lo cual permeó posteriormente en la transversalización de esta perspectiva y en la realización de actividades relacionadas con género, pues no existía una guía clara de lo que se buscaba alcanzar en estos términos.

Por otro lado, aun cuando el Sistema de Naciones Unidas considera la perspectiva de género como un eje transversal, no todas las agencias tenían conocimiento y trabajo al respecto. De acuerdo con la asesora principal de género del PNUD al inicio del Programa, Itzá Castañeda, en esa época existía una red de género integrada por todas las agencias de Naciones Unidas radicadas en el país, ésta intentó desde la fase de diseño realizar un planteamiento conjunto para garantizar la transversalidad de la PEG dentro del Programa,

³²⁰ Carballo, Cecilia, *Informe de evaluación Programa Conjunto de la Ventana de Gobernanza Democrática en México - OPAS-1816 – Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento*, México, 20 de agosto de 2010, p. 19. A lo largo de este documento se le nombrará también como “evaluación intermedia”.

los logros fueron mínimos, y a la larga la red fue poco fructífera debido a las diferentes agendas y mandatos de cada una.

En la fase de diseño se nombró al PNUD como la agencia encargada de guiar el tema transversal de género. Se plantearon actividades específicas para el trabajo de género (muchas de ellas dirigidas a contrapartes institucionales y algunas con comunidades) lideradas principalmente por el PNUD. Estas acciones no eran suficientes para garantizar la transversalización de la perspectiva de género en todo el proyecto, pues las actividades de género de esta agencia tenían poca articulación con otras actividades y agencias del Programa, la mayoría de las cuales ni siquiera plantearon actividades al respecto.

Tampoco se contempló una armonización inicial de esta perspectiva con el resto de las agencias, se partió de que ya debían contar con un piso común dado el mandato de transversalización preexistente, en la práctica ello no existía en la mayoría de los casos y se relegó al trabajo del PNUD. La evaluación intermedia fue muy crítica en este aspecto, al señalar que “(...) se reconocen los esfuerzos realizados por el Programa para incorporar la perspectiva de género. Sobre esto señalar que sería necesario que la transversalización de la perspectiva de género fuera común a todas las acciones del programa y no estuviera circunscrita al ámbito de trabajo de una agencia, el PNUD”.³²¹

Sobresale también en el diseño una coordinación institucional muy compleja compuesta de múltiples niveles y actores.³²² Este entramado institucional ameritaba una coordinación sólida y eficiente, sin embargo, desde el diseño la coordinación carecía de los mecanismos para exigir el cumplimiento de los compromisos a las agencias y del manejo global del presupuesto,³²³ menos aún se tenían previstos mecanismos para exigir la

³²¹ *Idem.*

³²² Para mayor información ver en esta misma tesis el capítulo 4.1. Generalidades del Programa Conjunto de Agua y Saneamiento.

³²³ Ver Torregrosa, María Luisa, *et al.*, *Evaluación final. Programa Conjunto Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, México, 5 de junio de 2012, p. 16.

transversalidad de la PEG desde la coordinación, función para la cual el PNUD tampoco tenía atribuciones claras.

Los indicadores del Programa no incorporaban la perspectiva de género ni existían indicadores específicos para medir los avances de los productos que sí lo contemplaban, a lo mucho se incluyeron datos desagregados por sexo, pero sólo en algunos casos. Por ejemplo, el Programa debía impactar en el “mejoramiento del manejo y gestión del agua – en particular por las mujeres- en las familias pobres, con énfasis en cuestiones de equidad de género”,³²⁴ en ese sentido, un producto consistía en un “Programa/Estrategia para ampliar la participación de las comunidades pobres en la gestión de AyS en monitoreo, evaluación y rendición de cuentas”,³²⁵ el indicador se limita a la entrega del Programa/Estrategia, y como medio de verificación señalaba el número de autoridades participantes, así como el número de entrevistas y encuestas realizadas, pero no menciona en ningún momento cómo medir la perspectiva de género, o cuando menos el incremento de la participación de las mujeres.

Esta situación fue generalizada en todo el proyecto, pues a decir de la evaluación intermedia: “en muchos casos los indicadores son demasiado genéricos, ambiguos y sin posibilidad de cuantificar, de tal manera que no se puede concretar el cumplimiento de resultados”.³²⁶

Es importante hacer notar que el Programa estaba orientado a la formación de capacidades, pero no contempló en el diseño la consolidación y sostenibilidad de los resultados ni de dichas capacidades, lo cual ha sido una de las mayores críticas como se profundizará en la sección de implementación.

Finalmente, vale la pena señalar que el Programa subestimó lo que implicaba trabajar simultáneamente en tres entidades distintas y en localidades dispersas

³²⁴ SRE-Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 14.

³²⁵ *Ibidem*, p. 36.

³²⁶ Carballo, Cecilia, *op. cit.*, p. 17.

geográficamente, con dificultades de comunicación como en el caso concreto de Chiapas. Tampoco se planificó adecuadamente el plazo para dar cumplimiento a la gran cantidad de actividades, no se previó la temporada electoral federal y estatal, el cambio de autoridades municipales y locales, así como la integración de contrapartes institucionales de reciente creación como el INESA y la SEDEM de Chiapas, lo que en suma tuvo importantes consecuencias para la implementación y los resultados.

Implementación

Desde el inicio existieron diversas dificultades para la implementación de las actividades, entre ellas el complejo sistema burocrático- administrativo para la transferencia de fondos a las agencias, retrasando la contratación de las consultorías y las actividades en campo. Hasta la evaluación intermedia (2010) las agencias trabajaron de manera bastante descoordinada, con un avance muy dispar en sus acciones, por lo que a raíz de esa evaluación se hicieron ajustes como la conformación de grupos temáticos que mejoraron el funcionamiento y en general la coordinación de actividades entre las agencias. A todo ello se sumaron los constantes cambios de puntos focales estatales (salvo en el caso de Chiapas que fue el más estable) y el cuestionable papel del coordinador general.³²⁷

El Programa OPAS se centró en la formación de capacidades de diversos actores, se partió del supuesto de que estas capacidades contribuirían a impulsar la gestión democrática del agua, lo que a su vez estimularía acciones a favor de los ODM, planteamiento muy ambicioso que al final logró pocos cambios significativos. Las actividades que involucraron un trabajo de género se pueden clasificar en tres tipos: actividades de coordinación interagencial, actividades en comunidad, y actividades con funcionariado.

³²⁷ Con relación al papel del coordinador nacional se pueden consultar las evaluaciones intermedia y final efectuadas por consultorías externas. El reporte narrativo final entregado al FODM por el gobierno mexicano no fue crítico en este aspecto.

Como ya se hizo mención, la inclusión de actividades con perspectiva de género fue mínima o nula en la mayoría de las agencias, sólo algunas como PNUD, CEPAL, FAO, UNODC realizaron actividades específicas, pero el enfoque no fue transversal y la articulación entre ellas fue deficiente. La adopción de actividades de género dependió de la voluntad política de la persona responsable de cada agencia. El Programa se caracterizó por relegar al PNUD las actividades relacionadas con género, lo cual estaba lejos de implicar una real transversalización y en palabras de la ex asesora de género de dicho organismo rebasaba sus funciones: “El PNUD no podía ser la encargada porque a todas las agencias les tocaba, pero las agencias se confiaron, lo dejaron todo al PNUD porque éste si tenía actividades específicas”.³²⁸

La coordinación interagencial implicaba la realización de reuniones periódicas de todas las agencias, en donde la perspectiva género -en teoría- era un eje transversal, sin embargo, no todos los puntos focales acudían a estas reuniones. Como agencia líder, al PNUD le correspondía la coordinación y seguimiento del tema de género, sin embargo, resultó muy complicado integrar a las agencias pues estaban más centradas en el cumplimiento de sus propias agendas y actividades: “el hecho de que cada agencia tenga su propio mandato y vocación constituyó un reto para el logro de acuerdos, lo que repercutió en una planificación de agendas comunes compleja. Con frecuencia ocurría que se superponían actividades temáticas, fechas y espacios de las diferentes agencias dirigidas a los mismos destinatarios”.³²⁹

A ello se suma que a mediados del proceso el PNUD tuvo un reajuste importante por el cambio de la persona responsable de género frente al Programa. A pesar de la disposición mostrada por la nueva coordinadora, su menor experiencia y liderazgo, así como el nivel de avance del Programa dificultaron retomar una adecuada coordinación.

³²⁸ Entrevista con Itzá Castañeda, asesora principal de Género de PNUD desde la planeación del Programa y hasta 2011, enero de 2018.

³²⁹ Torregrosa, María Luisa, *et al.*, *op. cit.*, p. 26.

Para la implementación del Programa cada agencia contrató consultoras o consultores independientes especialistas en sus respectivas temáticas; en el caso de las agencias que sí realizaron actividades de género se contrataron consultoras con una experiencia y aproximación diferente, asimismo las metodologías empleadas fueron distintas, por lo que los resultados fueron muy dispares. Por ejemplo, algunas consultorías antepusieron el cumplimiento de las actividades y productos antes que la atención de problemáticas de género que se revelaron durante los talleres, tales como la violencia hacia las mujeres; si bien no correspondía al Programa atender esta problemática, se hubiera esperado mayor sensibilidad frente a ello.

En las actividades en comunidad que incluyeron género sobresalen los talleres de diagnóstico, talleres de capacitación, así como la instalación de ecotecnias con su respectiva capacitación técnica. La revisión documental permitió identificar por lo menos tres temas constantes en donde se incluyeron actividades en campo: el PNUD se centró en agua, CEPAL abanderó el tema de riesgos y UNODC el de acceso a la información y transparencia, sin considerar algunas actividades pequeñas y puntuales de otras agencias como ONU-Hábitat y UNESCO en los temas de educación, comunicación y cultura del agua.

Las actividades comunitarias del PNUD se centraron en la realización de talleres de diagnóstico para documentar la situación de mujeres y hombres en torno a las problemáticas y la gestión del agua, los resultados derivaron en la redacción y publicación de un documento de diagnóstico para cada entidad³³⁰ que serviría para la formulación de políticas públicas estatales y municipales. Los talleres permitieron sensibilizar a mujeres y hombres sobre las afectaciones diferenciadas frente a las problemáticas del agua, sobre la poca participación de mujeres en la toma de decisiones relacionadas con la gestión del líquido, e incluso sobre derechos de las mujeres; es decir, se logró incluir la perspectiva de género. Los talleres del PNUD también condujeron al diseño de agendas comunitarias del

³³⁰ El Diagnóstico de referencia es el siguiente para el caso de Chiapas: PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género. Chiapas: San Juan Cancuc, Sitalá, Tuxtla Gutiérrez*, Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, México, 2011, 91 pp. Disponible en: https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2011/09/aguaydesarrolloigualdaddegenero_chiapas_2011.pdf

agua, que servirían como planes de acción locales con algunos elementos de género y cuya intención era su implementación en el corto y mediano plazo en las localidades.

Todas estas actividades motivaron el interés y generaron expectativas entre las y los participantes. Sin embargo, más allá de los documentos generados y la sensibilización lograda, no se alcanzaron grandes cambios cuantitativos para modificar las problemáticas de la población beneficiada ni se dio seguimiento a los planes comunitarios. El incremento en el acceso al agua entubada entre 2005 y 2015 (ver tabla 13) -con los matices señalados en el tercer capítulo-, estuvo relacionado con las políticas y obras de infraestructura impulsadas durante la administración de Juan Sabines (ver tabla 18), más que con los logros del Programa OPAS. Por su parte, el incremento de la participación de mujeres en la gestión del agua no pudo ser comprobado en los medios consultados (entrevistas, informes parciales y finales, y solicitudes de información).

Desde el diseño el alcance del Programa OPAS estaba muy limitado, de tal forma que se abrió un proceso que no tenía la capacidad para consolidarse ni atender de forma más directa las problemáticas, por lo menos, a nivel comunitario. Para hacer frente a esta carencia, se incluyeron actividades adicionales consistentes en la entrega de sistemas de agua segura individuales (conocidas como “mesitas azules”) que buscaban solventar el problema de disponibilidad y calidad del agua:

Quando íbamos a comunidad a hacer talleres con enfoque de género generábamos una expectativa en las comunidades, pero no teníamos la capacidad institucional de dar seguimiento en el mediano y largo plazo. El Programa no planteaba herramientas para ello, por nuestra parte se intentó subsanar lo anterior dejando a las comunidades alternativas de acceso al agua a través de proyectos pequeños de potabilización con “Cántaro azul”. (...) Eso no estaba contemplado en el proyecto, se sumó con la idea de dejar algo a las comunidades.³³¹

Las mesitas azules se distribuyeron en los tres municipios de trabajo en Chiapas. En Tuxtla benefició a 14 familias y al Instituto de las Mujeres de Tuxtla Gutiérrez; en Sitalá se

³³¹ Entrevista a Hilda Salazar, consultora de género del PNUD para el Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2011, enero de 2018.

distribuyeron 15 mesitas en los hogares de un grupo de parteras de diferentes localidades y a la Casa Materna de esa cabecera municipal; en San Juan Cancuc se instalaron cuatro mesitas también para un grupo de médicos y parteras tradicionales. Esta actividad, originalmente no contemplada, fue ejecutada de manera estratégica y con perspectiva de género dado que atendió necesidades prácticas de las mujeres (disminuyó la carga de trabajo), en el caso de las mesitas de las parteras se contribuyó a atender el problema de la mortalidad materna e infantil, y se fortaleció a este grupo de mujeres que cuenta con un importante peso simbólico y social dentro de las comunidades indígenas chiapanecas. Sin bien, estos logros contribuyeron a disminuir algunas problemáticas identificadas, su impacto real es muy limitado en comparación con las grandes dimensiones presupuestarias y operativas del Programa OPAS.

Otras tecnologías instaladas para incrementar el acceso y disponibilidad del agua fueron una “Escuela Segura” y una “Vivienda Saludable” que consistieron en centros demostrativos con ecotecnias, estos corrieron a cargo de ONU- Hábitat, principalmente. Se instalaron sistemas de desinfección (incluidas las mesitas azules) en la Casa de la Cultura de San Juan Cancuc y otro en la clínica de la cabecera municipal de Sitalá.

Vale la pena retomar el caso de la Vivienda Sustentable de San Cristóbal de las Casas, en donde se conformó un comité de gestión que promovió la participación equitativa de mujeres y hombres, con una mujer como presidenta; el informe de Elega Vega sugiere que esta estructura se logró por los procesos organizativos previos dentro del Centro de Desarrollo Comunitario donde se instaló, más que directamente por OPAS.³³² Lo anterior refuerza la idea de que la incorporación de criterios de igualdad de género en organizaciones o espacios de toma de decisiones requiere de procesos de mayor plazo y un acompañamiento más cercano.

³³² Vega, Elena, *La incorporación de la perspectiva de género en el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS) y sus aportaciones para promover la igualdad y el logro de los ODM en agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas de México*, México, FODM, diciembre de 2012, p. 35, disponible en watergovernance.org/wp-content/.../11/Mexico_Estudio_de_caso_genero_ESP.pdf. (consulta: 23 de junio de 2014).

La CEPAL junto con FAO y el PNUD, realizaron talleres participativos de percepción del riesgo y vulnerabilidad, así como recorridos de campo para la elaboración de guías para la prevención de desastres. El PNUD y ONU-Hábitat se encargaron de desarrollar planes locales de gestión de riesgos con enfoque de género –similares a las agendas comunitarias de agua-, las cuales también se generaron a partir de talleres participativos, y motivaron la incorporación de líderes y lideresas en los comités de protección civil municipal.³³³

Se observa un patrón de trabajo muy similar en estos dos temas (agua y riesgos): talleres de diagnósticos participativos, que derivaron en documentos para tomadores/as de decisiones (guías, manuales, diagnósticos), y planes de acción locales. A pesar de incorporar en menor o mayor medida la perspectiva de género, en ambos casos el proceso es incompleto pues no se desarrollaron otras herramientas o habilidades para resolver las problemáticas ni se dio seguimiento a los resultados. A ello se suma que, de acuerdo con una de las entrevistas realizadas, tampoco se logró la articulación entre el PNUD y la CEPAL en el tema de género debido a las diferencias en la forma de abordarlo y cierta rivalidad existente. Resulta lamentable que las dos agencias que sí incorporaron esta perspectiva no pudieran trabajar conjuntamente para ampliar los resultados.

Las actividades de UNODC se centraron en los temas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, y junto con el PNUD realizaron un esfuerzo por integrar la perspectiva de género. Los talleres organizados estuvieron dirigidos a funcionarios municipales y a la ciudadanía, se abordó el acceso a la información como un derecho, pero no su articulación con el derecho al agua y saneamiento, lo cual habría sido más acorde a los temas del Programa. Las posibilidades de mayor transversalización de la PEG en las actividades de UNODC eran mínimas dado que se integró casi al final del proyecto.

Algunos factores que favorecieron la implementación de las actividades de género en campo fueron las siguientes: la voluntad política del coordinador estatal del Programa

³³³ PCAyS, 2012, *op. cit.* pp. 138 y 143.

quien asumió interés y compromiso por el tema de género y facilitó la gestión con las autoridades municipales y locales; la experiencia en perspectiva de género e interculturalidad de la consultora estatal contratada por el PNUD quien, además, logró articularse con consultorías de otras agencias (principalmente UNESCO y UNODC); la integración de la perspectiva de interculturalidad y la traducción en lengua indígena en los materiales de difusión y en los talleres en comunidades indígenas fue muy pertinente, esto último de gran relevancia dado el alto nivel de monolingüismo y analfabetismo femenino en las localidades seleccionadas, lo que facilitó la participación e involucramiento de las mujeres.

Entre las dificultades para la implementación en campo se encontró la superposición de las actividades y de las personas participantes³³⁴, ello es particularmente complicado para la asistencia de las mujeres debido a las múltiples jornadas de trabajo que realizan diariamente y que derivó en mayor carga de trabajo. El monolingüismo representó una barrera para abordar temas como derechos humanos y género, la cual pudo ser sorteada gracias a la traducción en lengua indígena.

Sin duda, la mayor dificultad para la participación de las mujeres y abordar el tema de género está relacionada con el machismo acendrado y la construcción de género de las comunidades indígenas, en donde persiste una rígida división sexual del trabajo, poco acceso de mujeres a recursos de todo tipo (económicos, materiales, conocimientos, etc.), poco empoderamiento femenino, y un dominio masculino en las familias y los espacios de toma de decisiones comunitarios. En ello coinciden la consultora de género del PCAyS, Julieta Valdez,³³⁵ así como el informe final:

Los grupos socialmente excluidos identificados en las áreas de trabajo del Programa Conjunto fueron los grupos indígenas y las mujeres; esta exclusión se presenta en diferentes niveles en cada municipio y estado de trabajo, siendo la situación más acentuada en los municipios de San Juan Cancuc y Sitalá en el estado de Chiapas, ya que el grupo Tzeltal excluye y margina a

³³⁴ Torregrosa, María Luisa, *et al.*, *op. cit.*, p.27.

³³⁵ Entrevista a Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, enero de 2018.

las mujeres de tal forma que su participación en el Programa Conjunto tuvo que ser discutida y consultada con los hombres de estas comunidades.³³⁶

La cita anterior es un ejemplo de la importancia de trabajar desde una perspectiva de género, para conocer el contexto local, diseñar estrategias que garanticen la participación incluyente y equitativa de mujeres y hombres, pero sobre todo para impulsar acciones o reflexiones que contribuyan a disminuir estas desigualdades.

Por lo que respecta a las actividades con las instituciones de gobierno, todas las agencias realizaron talleres donde tuvieron como beneficiarios/as al funcionariado de las diferentes dependencias involucradas. De hecho, el informe final entregado al FODM refleja que las contrapartes institucionales recibieron la mayor cantidad de capacitaciones y productos finales,³³⁷ las cuales no necesariamente integraron la perspectiva de género debido a la ausencia general que ya se ha mencionado.

El PNUD llevó a cabo talleres de sensibilización para incorporar las perspectivas de género y etnia en el diseño y ejecución de las políticas hídricas; se realizaron talleres sobre vulnerabilidad, género y riesgos a cargo de la CEPAL; y talleres sobre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas desde la perspectiva de género por parte de UNODC. Como se observa, el enfoque y/o actividades de género con comunidad, con sociedad civil organizada y con funcionariado público se concentraron en las mismas agencias y temas.

Monitoreo y evaluación

El Programa contempló el monitoreo del impacto general y del trabajo de las agencias en particular a lo largo de los tres años, así como una evaluación final. En los documentos de

³³⁶ FODM, *Informe Narrativo Final del Programa Conjunto Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, S/L, 2013, p.26. Disponible en: <http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Mexico%20-%20Eco%20Gov%20-%20Final%20Narrative%20Report.pdf> (consulta: 6 de noviembre de 2016).

³³⁷ *Ibidem*, pp.8-11, 17-28.

evaluación consultados no queda clara la operatividad de los mecanismos generales de monitoreo, y de acuerdo con las entrevistas realizadas el sistema de monitoreo no fue apropiado en la práctica.

Entre otras cosas, el monitoreo resultó muy complicado porque las agencias emprendieron sus actividades en campo en tiempos muy diferentes y por ende la entrega de productos también fue muy dispareja, la deficiente comunicación con las comunidades y su dispersión geográfica también dificultaron el flujo de información; a ello se sumaron factores externos como la epidemia de la gripe AH1N1, las inundaciones de 2010, y el proceso electoral.

Las entrevistas con consultoras del PCAyS coinciden en que los mecanismos de monitoreo para las actividades de género no eran claras, se limitaron sobre todo al cumplimiento de los productos comprometidos, y se vio afectado por la ausencia de un liderazgo fuerte y estratégico de la segunda coordinadora de género, quien se incorporó a la mitad de la implementación del Programa.³³⁸

La evaluación intermedia³³⁹ es el documento público de monitoreo más completo que permite conocer el avance del Programa durante la primera mitad de ejecución. Esta evaluación fue muy crítica sobre el desarrollo del mismo, particularmente en cuanto a la poca articulación de las actividades y de las agencias para el logro de los objetivos, a partir de ella se impulsó la reformulación de OPAS que, entre otras cosas, llevó a la reorganización en torno a los siete grupos de trabajo temáticos.³⁴⁰

La evaluación intermedia planteó diversas recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia del Programa, con relación a la perspectiva de género reconoció los esfuerzos para su incorporación, pero señaló la necesidad de incluir al resto de las agencias y no limitar

³³⁸ Entrevistas a Hilda Salazar Ramírez y Julieta Valdez Acosta, enero de 2018.

³³⁹ Carballo, Cecilia, *op. cit.*, 36 pp.

³⁴⁰ Grupos temáticos: marco jurídico e institucional, vulnerabilidad y riesgo ante fenómenos hidrometeorológicos, salud, desarrollo comunitario, educación y comunicación, género y etnias, y sistemas estatales y municipales.

las acciones de transversalización al PNUD. Sugirió que el Programa debería tener efectos en el reconocimiento del papel protagónico de las mujeres, por ejemplo impulsando que ellas tuvieran un espacio en los comités de agua y saneamiento; asimismo, reconoció la participación de las mujeres en los talleres como una contribución a la sensibilización del resto de la población en los temas de género.

Las recomendaciones vertidas sobre el eje de género no tuvieron mucho eco. De todos los señalamientos, únicamente perduró la participación de las mujeres en la convocatoria de las actividades, pocas agencias se mostraron activas en incorporar actividades de género (tal como se mencionó en la sección de implementación), y no se logró incrementar la participación de las mujeres en comités de agua. Esto último resultaba muy complicado dado que no estaba contemplado originalmente en el proyecto, ni existían las condiciones para ello.

La evaluación final fue realizada por una consultoría externa que tenía por objetivo medir los resultados e identificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas del Programa, también se elaboró un documento específico para analizar la incorporación de la perspectiva de género OPAS.

El cierre del Programa no estuvo exento de dificultades, éste estaba previsto para mayo de 2012, sin embargo, la evaluación final y las entrevistas realizadas refieren que algunas agencias continuaban implementando actividades cuando se realizó dicha evaluación final, por lo cual algunos productos y actividades no quedaron registrados en ese documento. Al igual que en la implementación, “los mecanismos de evaluación estaban mucho más orientados a evaluar resultados y productos más que procesos y aprendizajes”.³⁴¹

El documento de análisis sobre la incorporación de la perspectiva de género en OPAS fue entregado en diciembre de 2012, fecha posterior al cierre. Éste dista de ser propiamente

³⁴¹ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p.16. Para más información sobre la evaluación puede consultarse directamente el documento de referencia.

un documento de evaluación -tampoco estaba contemplado como tal en el documento base del Programa-, se limitó a resaltar las actividades favorables en las tres entidades de implementación, no refiere si realmente se consiguió avanzar en el ODM 3 sobre igualdad de género, ni contiene elementos mayores para indicar si se incorporó de manera efectiva la PEG en el Programa.³⁴²

Tampoco existían indicadores de género apropiados para la evaluación. La matriz de marco lógico del documento base plantea indicadores muy generales que se limitan a productos como entrega de diagnósticos, datos desagregados, capacitación de género, propuestas de política pública con enfoque de género, entre otros. Todos estos se cumplieron en el caso de Chiapas, salvo el caso de las políticas públicas como se abordará en el siguiente apartado. Como se observa, estos son indicadores de proceso que se limitan al cumplimiento de productos, mas no evalúan el impacto real y apropiación de los resultados.

El documento base contemplaba específicamente un indicador de impacto de género: “Mejoramiento del manejo y gestión del agua –en particular por las mujeres- en las familias pobres, con énfasis en cuestiones de equidad de género”;³⁴³ este indicador aborda intereses prácticos y estratégicos -como incrementar la participación de mujeres en la gestión-, no obstante, en la práctica se limitó a facilitar el acceso y disponibilidad de agua de un número limitado de mujeres, lo cual por sí mismo es un logro, pero no atiende las relaciones de desigualdad ni incrementa su participación en la gestión.

³⁴² Ver Vega, Elena, *La incorporación de género en el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS) y sus aportaciones para promover la igualdad y el logro de los ODM en agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas de México*, México, FODM, diciembre de 2012, 40 pp, disponible en watergovernance.org/wp-content/.../11/Mexico_Estudio_de_caso_genero_ESP.pdf. (consulta: 23 de junio de 2014).

³⁴³ SRE-Naciones Unidas, *op. cit*, p. 14.

4.2.3. Resultados de OPAS 1816 a nivel institucional

Una vez revisada la forma de ejecución del PCAyS, en este apartado se analizarán los resultados del Programa que tuvieron impactos o articulación con la perspectiva de género. Se tomarán como base los ejes y componentes señalados previamente para analizar cuánto logró transversalizarse esta perspectiva en el nivel intermedio (gobierno estatal), y con ello la posibilidad de dar sostenibilidad a los resultados.

Al ser un Programa tan amplio se contó con resultados e impactos diferenciados según la temática y la agencia responsable, ello abonó de manera diferente a la consecución de los tres resultados generales (información del agua, gestión y protección, corresponsabilidad y participación efectiva).

Tal como quedó planteado en el apartado precedente, la perspectiva de género realmente no estuvo contemplada como un eje transversal durante todo el ciclo del proyecto, y por ello no permeó en los resultados generales del Programa, sino en impactos muy específicos relacionados con las actividades que realizaron algunas Agencias, este apartado se centrará en esos impactos y resultados.

a) Ejes de la transversalización

Eje político

Entre los resultados más “anunciados” en los informes finales³⁴⁴ destacan los relacionados con el eje político, es decir a nivel legislativo e institucional. De acuerdo con esos documentos, se puede atribuir a OPAS la modificación de instrumentos jurídicos como la Ley de Aguas del Estado de Chiapas, la propuesta de reestructura organizativa del INESA, y la Ley de Participación Social. Estas reformas tenían por objetivo fortalecer la gestión

³⁴⁴ PCAyS, 2012, *op. cit.*, pp. 131-133; FODM, 2013, *op. cit.*, p. 17; Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p.41; y PCAyS, *Documento de Gobernanza*, México, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento, 2012b, disponible en: http://www.agua.unam.mx/assets/pdfs/eventos/dma13/documento_gobernanza.pdf (consulta: 29 junio 2018).

comunitaria del agua, particularmente la figura de los patronatos, los cuales no contaban con suficientes recursos para cumplir con sus mandatos.

Sin embargo, los informes consultados son ambiguos con relación al contenido específico de las reformas señaladas y de su real incorporación en la legislación. En algunos documentos se indica que las reformas fueron realizadas (Torregrosa, junio 2012), en otras se habla sólo de propuestas (FODM, Informe final, s/f; PCAyS, Documento de gobernanza, 2012b), en otros se menciona de manera indistinta que serían sometidas al Congreso o que están en proceso de implementación (PCAyS, Documento estatal de Chiapas, 2012). Sin referencias más puntuales la búsqueda directa en la Ley de Aguas, el reglamento interior del INESA y la Ley de Participación Social resulta muy complicada.

Vale la pena aludir que el Reglamento de la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas, publicado en diciembre de 2012, sí contiene un apartado sobre los Comités Comunitarios del Agua. Más aún, en el artículo 35 de dicho Reglamento, señala que estos Comités “han de estar constituidos por hombres y mujeres con igualdad de derechos y responsabilidades (...)”.³⁴⁵ Si bien no se cuenta con evidencia suficiente para asignar directamente estas referencias como un logro del PCAyS, es posible que existiera algún tipo de influencia derivada del cabildeo del Programa ya que están estrechamente relacionadas con los temas del mismo: el fortalecimiento de la gestión comunitaria, y cierta sensibilidad de género.

A nivel institucional destacan la creación de enlaces de género en el INESA y en el Instituto de Protección Civil,³⁴⁶ así como la línea de medio ambiente en la SEDEM. El documento estatal de Chiapas señala que en todos estos casos se asignó presupuesto para el cumplimiento de sus funciones.³⁴⁷ Sin duda, éste era uno de los mayores logros que

³⁴⁵ Poder Judicial del Estado de Chiapas, *Reglamento de la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 7 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/5988reglamento-de-la-ley-de-aguas-para-el-estado-de-chiapas.pdf> (consulta: 29 junio de 2018).

³⁴⁶ El Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres (IPC) dio paso a dos dependencias en 2014: la Secretaría de Protección Civil y el Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas.

³⁴⁷ PCAyS, 2012, *op. cit.*, pp. 143 y 177.

abonaban a la transversalidad de la perspectiva de género, dado que incorporaba múltiples ejes y componentes: se contaba con una persona específica, posiblemente sensibilizada y capacitada en la articulación género y agua (o género y riesgos), y con presupuesto propio, todo lo cual contribuiría a transversalizar la PEG en las políticas públicas y en el quehacer institucional más allá del periodo de implementación de OPAS.

Las solicitudes de información realizadas, así como la revisión de los portales de internet oficiales, revelaron que estos logros institucionales no trascendieron durante el cambio de administración de Juan Sabines a la de Manuel Velasco, en ningún caso se señaló la existencia (o continuidad) de los enlaces de género, y quedó muy poco de los resultados y capacitaciones tras varios años después de concluido el Programa.

Las solicitudes de información dirigidas al INESA y a la SEDEM revelaron que las acciones emprendidas incidieron muy poco, no trascendieron al interior de las instituciones y persiste un desconocimiento de la perspectiva de género. Ante preguntas generales cómo: ¿Cuáles han sido las políticas y acciones para transversalizar la perspectiva de género en la institución?, las respuestas fueron de carácter discursivo como “se toma en cuenta la participación de mujeres y hombres y para los beneficiarios finales se toma en cuenta la perspectiva de género”,³⁴⁸ sin embargo, a lo largo de la solicitud no se especifica cómo se incluye. Otras respuestas son de carácter esencialista similares al ecofeminismo, por ejemplo, la SEDEM señala que “los Centros de Desarrollo Comunitario realizan talleres de cuidado y protección de la naturaleza ya que se ha visto que las mujeres son parte fundamental en la búsqueda de prácticas sustentables”.³⁴⁹

Las respuestas brindadas por parte de las instituciones reflejan que, en el caso de la SEDEM, no se logró incorporar la agenda de medio ambiente al interior de la institución tal y como se pretendía. En el caso del INESA el tiempo que duró la/el enlace de género (que se presume desapareció tras el cambio de gobierno) no fue suficiente para que se reflejara

³⁴⁸ INESA, Solicitud de acceso a la información pública con folio 00307916 dirigida al Instituto Estatal del Agua, respuesta el 5 de septiembre de 2016.

³⁴⁹ SEDEM, solicitud de información folio 00307816, 12 de agosto de 2016.

en políticas de transversalidad, ello se ve reflejado en la pobreza de las acciones reportadas como “de género”, las cuales mantienen una visión que preserva el rol tradicional de las mujeres: la provisión y el cuidado del agua, más cercano al enfoque MED.

Vale la pena rescatar un par de acciones que reporta la dependencia estatal de agua: en un breve apartado de la solicitud de información se observa cierto conocimiento y sensibilidad en el tema de género al referir lo siguiente: “esta Dependencia ha establecido como una prioridad la protección y conservación de los recursos naturales con un trato equitativo en lo que se refiere a beneficios, derechos, obligaciones y posibilidades de acceder a recursos valiosos. Es decir que mujeres y hombres tengan las mismas oportunidades de participación (...)”.³⁵⁰ Es ampliamente posible que esta referencia sea resultado de las actividades de capacitación y sensibilización del PCAyS pues se manejan conceptos más completos en torno a la perspectiva de género. La solicitud también hace referencia a la promoción de la incorporación de asociaciones de mujeres en los Consejos de Cuenca como una estrategia del sexenio de Manuel Velasco (2012-2018).

La consolidación de enlaces de género en las dependencias de agua y protección civil, así como la línea de medio ambiente en la SEDEM hubiera representado un gran avance en la transversalización de la perspectiva de género en las instituciones, se hubiera contribuido a la elaboración de políticas públicas que incluyeran los intereses y necesidades de mujeres y hombres, se hubieran impulsado acciones más concretas para fortalecer la participación de las mujeres en los espacios de gestión del agua y no limitadas a una visión esencialista que muchas veces refuerza los roles e incrementa la carga de trabajo de las mujeres.

Más aún, vista la cooperación internacional como un proceso en el cual las instituciones locales (estatales o municipales) juegan un papel determinante en los resultados de los programas y proyectos de cooperación, la continuidad de estos enlaces hubiera favorecido el seguimiento y la consolidación de los resultados del PCAyS puesto que

³⁵⁰ INESA, Solicitud de información con folio 00307916, respuesta el 5 de septiembre de 2016.

no se contaba con recursos desde el propio Programa. Asimismo, se hubieran generado condiciones para que en otros proyectos de cooperación en donde estas instituciones fungieran como contrapartes, actuaran con estos dos ejes transversales: el género y el medio ambiente.

Todo lo anterior muestra la importancia de sustentar estas iniciativas en el eje político, es decir en las leyes y en el cuerpo institucional, de otra manera son susceptibles a los cambios de administración, sobre todo cuando involucra temas de política blanda (*soft politics*, en inglés), que no están en los mandatos, o en donde es difícil ver la articulación como el caso de género en el sector hídrico, o el medio ambiente en la dependencia de género. A la vez demuestra que la perspectiva de género no fue trasversal ni prioritaria dentro del cabildeo de OPAS, quizás de otra manera se hubiera impulsado su incorporación dentro de las propuestas de reformas en las leyes y reglamentos internos que se mencionaron.

Otro resultado a nivel institucional señalado en los informes y en una de las entrevistas fue la integración de grupos o mesas interinstitucionales. Estos se conformaron por al menos tres dependencias en las diferentes temáticas abordadas por OPAS, en el caso de género se crearon dos: la mesa de diálogo interinstitucional de agua, género y riesgos integrada por el INESA, SEDEM, y el Instituto de Protección Civil; y la mesa interinstitucional entre el INESA, el Instituto de Acceso a la Información y la SEDEM.

Estos espacios se conformaron con la idea de hacer más eficiente la operatividad del PCAyS a nivel institucional, fueron un espacio de capacitación sobre perspectiva de género, eran una apuesta para poder articular a nivel institucional temas que hasta ese momento no habían convergido y, además, suponían una vía para dar seguimiento a los resultados del Programa. Estos espacios representaron un logro por sí mismo ya que no existía previamente un diálogo entre esas instituciones y reflejó una voluntad política por el tema de género, no incluye la transversalidad pues era un proceso en ciernes.

La aspiración era hacer que las mesas fueran permanentes, pero al término de la administración de Sabinés los convenios no fueron renovados y se disolvieron. Una de las entrevistas refirió que la creación de los/las enlaces de género fue producto de las negociaciones y trabajo dentro de estas mesas, las cuales tampoco perduraron como ya se hizo mención.

El Programa OPAS se interesó en incidir en el marco jurídico e institucional estatal, más allá de la crítica de que estos no incluyeron referencia alguna a género, hay que señalar que la consolidación de esos ajustes implicaba un proceso de mediano plazo que no fue contemplado en el diseño del Programa, pues no tomó en cuenta los cambios administrativos ni un periodo de seguimiento para acompañar la consolidación de los resultados.

Eje programático

La incidencia en términos de políticas públicas y programas de gobierno fue menor, se contribuyó al Programa Estatal de Cambio Climático al incluir temas de gobernanza del agua y gestión de riesgos, pero no se incluyeron referencias sobre género en estas aportaciones, ni se registró incidencia en otras políticas públicas o programas para la articulación género y agua.

Una contribución del Programa OPAS fue la generación de materiales de divulgación y diagnósticos en los temas del Programa. Por parte del PNUD se generaron diagnósticos participativos sobre la situación de género y agua en las entidades, así como una guía ciudadana para la participación democrática en la gestión del líquido con perspectiva de género, éstos tenían por objetivo “ser una herramienta para quienes están involucrados en la planeación de intervenciones públicas relacionadas con el agua y género”.³⁵¹ Es decir, el propósito de estos productos era contribuir a menguar la ausencia de información sobre la

³⁵¹ Vega, Elena, *op. cit.*, p. 14.

articulación género y agua, y así contar con mayores elementos para la elaboración de políticas públicas que articularan ambos temas. Los resultados señalados en párrafos anteriores llevan a dudar de su influencia en la elaboración de políticas públicas, lo que no demerita que se hayan convertido en materiales de consulta, principalmente la guía ciudadana tal como lo refirió una de las entrevistadas.

Es posible que los diagnósticos hubieran tenido una mayor incidencia en los programas y políticas públicas si se hubiera articulado el trabajo entre las agencias. Por ejemplo, FAO, ONU-Hábitat y CEPAL aplicaron encuestas relacionadas con el Programa de Seguridad Alimentaria (PESA), en sus resultados señalaron que “es importante desarrollar una metodología específica a la problemática del acceso al agua en las zonas rurales donde se incluya la temática de equidad de género, ya que las encuestas no logran redimensionar el acceso al agua y saneamiento en esos términos, ni la contribución que llevan a cabo hombres y mujeres para lograrlo”.³⁵² Estas metodologías, la documentación y los diagnósticos que se demandan arriba fueron elaborados por el PNUD, lo cual evidencia la duplicidad de actividades y la falta de articulación entre agencias.

A pesar de los avances en torno a la generación de diagnósticos, guías, manuales y estudios que se entregaron tanto a funcionariado público como a algunos sectores de la ciudadanía con el fin de incidir en la generación de políticas públicas, es de notar la ausencia de datos desagregados por sexo en la mayoría de estos productos, como un criterio mínimo de visibilidad diferenciada de mujeres y hombres, ello por supuesto no es suficiente para hablar de perspectiva de género.

Eje técnico

A lo largo del proyecto fue muy complicado mantener la corresponsabilidad del funcionariado estatal, municipal y autoridades locales. En el caso del funcionariado estatal

³⁵² PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 159.

la alta rotación de personal en algunas dependencias, como la SEDEM, implicó un retroceso en el trabajo de sensibilización y cabildeo, a ello se sumó la falta de coordinación por parte del gobierno para la realización de actividades. También estuvo presente una falta de interés, participación, apoyo y seguimiento de parte de las autoridades municipales y locales en las actividades del proyecto a nivel general³⁵³, pero en particular en el tema de género, poco prioritario en las agendas locales y que suele generar resistencias, sobre todo porque existe mucho desconocimiento al respecto.

Al finalizar el Programa, uno de los mayores problemas para dar seguimiento a los resultados alcanzados y para dar continuidad a acciones con perspectiva de género dentro de algunas dependencias de las cuales ya se ha hecho mención (INESA, SEDEM, Protección Civil) fue el cambio de gobierno a finales de 2012, mismo año en que concluyó el Programa Conjunto.

A nivel técnico, es muy conocido que los cambios de gobierno traen consigo reajustes dentro del personal de la administración pública, particularmente en los altos mandos que representan “puestos políticos”. En el caso de Chiapas no sólo se presentó esta coyuntura política, sino que también la transición administrativa develó el fuerte endeudamiento en el que se encontraba sumergida la entidad, por ello: “En el inicio de [su] gobierno, el gobernador Manuel Velasco Coello propuso unas medidas de austeridad, con el fin de contrarrestar la difícil situación financiera que dejó la administración de Juan Sabines Guerrero, en donde hubo un saqueo generalizado en todas las secretarías y una deuda pública que ensombrece el futuro de Chiapas”.³⁵⁴

Las medidas de austeridad incluyeron recortes en los programas, en los salarios y en las nóminas de las dependencias estatales, algunas de las cuales incluso desaparecieron recientemente en 2017 o fueron fusionadas a otras. Cambios de este tipo implican que las

³⁵³ *Ibidem*, pp. 198-199.

³⁵⁴ Adriano Anaya, José, “Austeridad y corrupción en el gobierno de Chiapas”, en *Diario Contra Poder en Chiapas* [en línea], Editorial, México, 17 de enero de 2017. Disponible en <http://www.diariocontrapoderenchiapas.com/v3/index.php/editorial/2820-austeridad-y-corrupcion-en-el-gobierno-de-chiapas> (consulta: 5 de julio de 2018).

personas que fueron capacitadas y sensibilizadas probablemente no continuaron con el cambio de administración, y aunque hayan permanecido, los reajustes seguramente trajeron consigo una reorganización de las prioridades y estrategias, en donde el género no suele ser una prioridad, y por tanto los avances dados se ponen en grave riesgo. De ahí la importancia de preverlo e incluirlo en las leyes y lograr la institucionalización de unidades, donde las/los enlaces son solo un paso previo.

b) Componentes de la transversalización de la perspectiva de género

Participación ciudadana

El Programa presentó contradicciones en el tema de participación ciudadana. Por un lado, en la fase de planificación no fueron contemplados los intereses o la participación directa de las y los beneficiarios, ni del personal de las instituciones contrapartes; además, la posibilidad de incidencia de estos actores fue limitada en todas las etapas del ciclo del proyecto. Por el otro lado, la mayoría de las actividades se centraron en el fortalecimiento de capacidades para fomentar la participación ciudadana en la gestión del agua.

OPAS tenía como objetivo fundamental fortalecer la gestión y gobernanza democrática del agua, lo que necesariamente implicaba la participación activa de la ciudadanía; por ello gran parte de las actividades estuvieron centradas en el fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, los resultados son poco representativos cuando se considera que la participación en los diferentes talleres fue de poco menos de 2,500 personas en los tres estados,³⁵⁵ en los talleres de diagnóstico sobre género y agua del PNUD en Chiapas la participación ascendió a 154 personas.³⁵⁶ Con una muestra tan dispersa de participantes, pocos talleres enfocados a fortalecer la participación de las mujeres, la imposibilidad de seguimiento de parte de Naciones Unidas, y el cambio gubernamental que se aproximaba,

³⁵⁵ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p. 12.

³⁵⁶ Vega, Elena, *op. cit.*, p. 16.

resultaba muy complicado garantizar la consolidación de la participación ciudadana de las mujeres en el tema de gestión del agua.

De acuerdo con el informe final estatal, uno de los principales logros relacionados con la participación ciudadana fue la incorporación de líderes y lideresas locales en los comités de protección civil municipal, así como la participación de mujeres en juntas y comités de agua, incluso se habla de comités comunitarios con enfoque de género.³⁵⁷ Al contrastar la información con las solicitudes de información y las entrevistas realizadas, no se obtuvieron respuestas que respaldaran estos logros³⁵⁸. Una de las entrevistadas señaló que “No recuerdo [que se hayan conformado comités comunitarios con enfoque de género], lo que sí es que hicimos un esfuerzo por que las mujeres estuvieran en los comités, pero fue complicado”.³⁵⁹ No se cuenta con información suficiente para conocer lo que realmente sucedió, es posible que la falta de monitoreo de los resultados no haya favorecido la consolidación de este tipo de resultados al igual que en otros casos señalados previamente.

Durante el desarrollo de OPAS se conformó la Iniciativa de Monitoreo Ciudadano de Agua y Saneamiento (IMCAS) en Tuxtla Gutiérrez, ésta buscó propiciar la participación en el monitoreo de esos temas, y representaron una posibilidad para el seguimiento de los resultados del Programa desde la ciudadanía; al término del Programa la Iniciativa estaba en proceso de conformarse como asociación civil, reflejo de la consolidación lograda. Lamentablemente esta apuesta de participación ciudadana no incluyó ningún tipo de capacitación o sensibilización para incorporar la perspectiva de género en sus actividades, reflejando nuevamente que la perspectiva de género no era transversal en el Programa ni

³⁵⁷ PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 143.

³⁵⁸ En la solicitud de información Folio 00307916 el INESA señala que el sexenio de Manuel Velasco cuenta con 9 asociaciones de mujeres que participaban en los Consejos de Cuenca y se esperaba incrementar a 17 asociaciones. Sin embargo, este tipo de instancias no son las señaladas en los informes de OPAS, ni corresponden con espacios de participación directa de mujeres y hombres a nivel local, por lo cual no son tomados en cuenta para esta tesis, aunque vale la pena hacerles mención.

³⁵⁹ Entrevista con Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, enero 2018.

dentro las agencias, pues las IMCAS fueron impulsadas por ONU-Hábitat y UNODC, aun cuando éste último sí tuvo otras actividades que incluyeron sensibilización de género.

Cabe señalar que, la veda electoral no permitió hacer una devolución de resultados apropiada con las comunidades participantes, este ejercicio hubiera tenido un peso simbólico mínimo en cuanto a involucrar a la ciudadanía en el cierre del proceso, aun cuando no tuviera continuidad.

Presupuesto

De parte del Programa no existía presupuesto asignado para dar seguimiento y consolidar los resultados alcanzados, por lo que la continuidad quedaba en manos del gobierno estatal. En el apartado del eje político se mencionó que, casi al final de la implementación del Programa OPAS en 2012 se crearon enlaces de género en el INESA y en Protección Civil, y se abrió la línea de medio ambiente en la SEDEM; supuestamente estos ajustes institucionales irían acompañados de presupuestos etiquetados para tal fin, favoreciendo así la continuidad de los resultados.

Las solicitudes de información no refirieron presupuestos específicos para la articulación de género con agua, riesgos o medio ambiente, en los últimos años de la administración de Sabines ni en la de Velasco. La revisión de los presupuestos de egresos reveló lo siguiente: en el caso de la SEDEM, el año en que se presume el inicio de la línea de medio ambiente, disminuyó el presupuesto de la dependencia (2012), éste se mantuvo exactamente igual en 2013, para posteriormente incrementarse notablemente a partir de 2014. En el INESA y en Protección Civil también se observó una disminución de sus presupuestos en 2012 año de creación de las/los enlaces de género, para remontar en 2013 y continuar con ligeros incrementos en los subsiguientes años, mucho menores a los que se observó en la SEDEM a partir de 2014.

Tabla 22. Presupuesto de dependencias contrapartes seleccionadas del Programa OPAS (periodo de implementación del Programa 2008- 2012)					
Dependencia	2008	2009	2010	2011	2012
IEM/SEDEM	\$8'000,000.00	\$13'504,045.18	\$ 13'429,132.89	\$ 75'692,779.58	\$ 59'978,223.85
INESA	NA	\$ 6'198,451.82	\$ 21'882,997.00	\$ 30'428,547.71	\$ 24'354,710.49
Protección Civil	NA	\$6'000,000.00	\$23'430,955.55	\$ 59'628,794.31	\$36'177,194.85
Presupuesto de dependencias contrapartes seleccionadas del Programa OPAS (sexenio subsiguiente al Programa)					
Dependencia	2013	2014	2015	2016	2017
SEDEM	\$ 59'978,223.85	\$ 279'029,353.63	\$ 479'583,292.54	\$481'348,478.18	\$ 364'071,414.43
INESA	\$ 29'247,789.67	\$ 42'102,742.92	\$ 44'774,639.16	\$47'385,325.46	\$ 39'060,868.98
Protección Civil	\$ 46'951,891.54	\$ 106'625,634.23	\$ 4'411,616.02	\$ 4'612,227.93	\$ 5'529,647.44
IGIRDEC	NA	NA	\$ 237'915,690.88	\$ 238'078,263.30	\$ 101'900,881.90

Fuente: Secretaría de Hacienda, Presupuestos de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2008 al 2017.

Notas:

NA=No Aplica

2008 a 2010- Instituto Estatal de las Mujeres (IEM)

2011 a la fecha- Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (SEDEM)

2009-Sistema de Protección Civil para Prevención del Peligro por Fenómenos Naturales (FOPREDEN)

2010 a 2014- Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas

2015- Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas (IGIRDEC)

2015- Secretaría de Protección Civil

Estos datos no son suficientes para conocer lo destinado específicamente a las Unidades de Género durante su existencia y en qué se utilizaron estos presupuestos. La falta de información también puede responder a lo que el mismo Programa Conjunto había identificado como la existencia de “gran desconfianza de las dependencias a transparentar sus acciones, gastos y resultados”.³⁶⁰

En la actualidad no se tiene registro de la continuidad de las unidades de género, por lo que los cambios en los presupuestos no necesariamente reflejan qué tanto permeó OPAS, pero sí revelan que el tema de igualdad de género a través de su secretaría específica continúa siendo de interés en la agenda gubernamental estatal; y que en general ninguna

³⁶⁰ PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 177.

de las dependencias consultadas se vio afectada por los ajustes de austeridad de la administración de Manuel Velasco (2012-2018).

Sensibilización y capacitación

Las y los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno y de las dependencias correspondientes fueron capacitados en los temas de género y agua, género y riesgos, o transparencia y acceso a la información con perspectiva de género, a través de actividades como: el “Taller de capacitación para el fortalecimiento de los servicios de agua y saneamiento mediante el acceso a la información pública y con un enfoque de género” (PNUD, UNODC), talleres participativos de percepción del riesgo y vulnerabilidad con representantes de todos los sectores y niveles de gobierno (PNUD, CEPAL, FAO), taller de gestión efectiva y democrática del agua (PNUD), por mencionar los principales talleres dirigidos especialmente a funcionariado en los temas de esta investigación.

A nivel cualitativo, la evaluación final externa reportó que al término del Programa existía entre las y los participantes una alta satisfacción de los talleres, con un aprovechamiento de los temas medianamente optimista, sin embargo, también se sabe que sólo una tercera parte tenían un elevado compromiso de poner en práctica lo aprendido, y que los talleres no resultaron en una mayor organización de las y los participantes para aplicar lo aprendido.³⁶¹ Esta información hace referencia a la totalidad de talleres del Programa, pero es posible que los resultados fueran similares en aquellos específicos de género.

Se identificaron resultados favorables del funcionariado con relación a las capacitaciones y actividades de género y protección civil: “La visión de las y los funcionarios involucrados reconoce la utilidad del enfoque de género para tener acciones interinstitucionales e intersectoriales como mecanismo para complementar recursos y

³⁶¹ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, pp. 12-14.

fortalecer intervenciones, incorporando líderes/as locales en los comités de protección civil municipal”.³⁶² Lo anterior refleja el interés por una visión integral que aporta el trabajo con perspectiva de género, que –entre otras cosas- incluye la participación directa de mujeres y hombres. En el tema de agua ya se ha hecho mención a cómo la sensibilización de género se ve reflejada en algunas referencias dentro de la solicitud de información.

Por su parte, la sensibilización para incluir la perspectiva de género en el acceso a la información presenta claroscuros, a pesar de ser uno de los temas que más se mediatizó por su articulación con el enfoque de género, los resultados finales de las solicitudes de información reflejan una insuficiente apropiación del análisis de género y demuestran que para incorporarlo en el cumplimiento del derecho a la información (no sólo en el sector agua) es necesario realizar una capacitación más profunda y constante en donde la dependencia de género juegue un papel más activo y trascienda los cambios de administración.

Todas estas acciones de capacitación y sensibilización responden a uno de los ámbitos de incidencia de OPAS que consistió en “sensibilizar a funcionarios para transversalizar el componente de género en toda acción dirigida al desarrollo”,³⁶³ sin embargo, como se ha observado a lo largo de este último subcapítulo este objetivo no se cumplió a cabalidad dado que no ha permeado en las políticas y programas de las dependencias participantes en el PCAyS.

4.2.4. Sostenibilidad del proceso

A pesar de que la perspectiva de género no estuvo contemplada de manera transversal, sí existieron resultados favorables como el mejoramiento de las condiciones de acceso al agua

³⁶² PCAyS, 2012, *op. cit.*, p. 143.

³⁶³ MDGF, *Gobernanza de los servicios de agua y saneamiento en localidades urbanas y entornos periurbanos*, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS), México, abril 2012, p. 33. Disponible en http://www.cinu.mx/minisitio/Programa_Conjunto_Agua/Gobernanza.pdf (consulta: 29 de junio de 2018).

de algunos grupos de mujeres, la sensibilización de género a nivel comunitario y del funcionariado de los diversos niveles de gobierno, la formulación de agendas comunitarias de género y agua, la elaboración de materiales con perspectiva de género e interculturalidad, y la creación de enlaces de género, por mencionar los más significativos. Tal como se mencionó en apartados previos, estos avances se debieron en gran parte al trabajo realizado directamente por las consultoras de género (particularmente del PNUD) y la voluntad política de personas estratégicas como el coordinador estatal en Chiapas y la contraparte responsable en el INESA.

Tal como se ha señalado en reiteradas ocasiones, el seguimiento y consolidación de los resultados no estaba previsto por parte de Programa Conjunto. La apuesta, entonces, consistía en fortalecer a las instituciones contrapartes y a la población para garantizar la sostenibilidad del proceso.

El mismo Programa se contradice en algunos momentos con relación al alcance y responsabilidad sobre la formación de capacidades, como muestra la siguiente respuesta del informe final: “¿Se presentó algún cambio en prácticas, incluyendo el desarrollo de capacidades en las/los beneficiarias/os?. No, ya que este producto se dirigió a elaborar guías, planes y programas, no a implementarlos”.³⁶⁴

El fortalecimiento de capacidades no puede ser un acto limitado a un par de talleres y entrega de materiales, requiere un proceso de acompañamiento para poder aplicar y consolidar lo aprendido, incluidas las guías y manuales. El acompañamiento es particularmente necesario cuando se trabaja con perspectiva de género, debido a que se trastocan las relaciones sociales dentro de las comunidades o sugiere una modificación integral de las políticas y programas gubernamentales, por ello es preciso un acompañamiento constante para garantizar verdaderas transformaciones a favor de la igualdad.

³⁶⁴ FODM, 2013, s/F, *op. cit.*, p. 22.

Todo lo planteado hasta ahora refleja que existieron inconsistencias y situaciones no previstas desde el diseño hasta la implementación del Programa que limitaban la sostenibilidad de los resultados. Tampoco existieron los ejes y componentes, sugeridos en esta tesis, antes ni después del proceso que hubieran servido de base para la sostenibilidad de los resultados de género. Para muestra el tema presupuestario: “los recursos financieros del Programa fueron suficientes para iniciar y desencadenar procesos participativos, pero no para fortalecerlos y consolidarlos con miras a la sostenibilidad de los mismos”.³⁶⁵

El cambio de gobierno jugó un papel importante en contra de los avances dados en las instituciones, a pesar de que las dependencias analizadas se habían comprometido a dar seguimiento y replicar las acciones, e incluso no fueron afectadas drásticamente en sus presupuestos, no se logró trascender en leyes, programas ni personal capacitado que coadyuvaran a la sostenibilidad de los resultados.

La continuidad del proceso no tenía condiciones para efectuarse desde el gobierno ni desde Naciones Unidas; en cambio, la contratación de consultorías y la participación de asociaciones civiles que realizaron trabajo de campo, generaron las bases para que, desde la sociedad civil, se lograra la continuidad de actividades puntuales en algunas comunidades, tal y como lo señala la consultora del PNUD en Chiapas:

Políticamente hablando no [había condiciones para el seguimiento del Programa], pero con las comunidades siempre las hay como sociedad civil; por ejemplo, ‘Cántaro azul’ sigue trabajando en San Juan Cancuc y las ADR también. No [necesariamente trabajan con perspectiva de género], trabajan cada quien con su agenda y yo cuando me invitan doy el enfoque de género, pero no es un eje. Algunas organizaciones pequeñas si lo incluyen, pero en general no. (...) Yo creo que lo que sigue y se mantiene es por la sociedad civil, por las asociaciones civiles entre ellas ‘Cántaro azul’ y las ADR.³⁶⁶

Lo anterior, es solo parte del reflejo de Chiapas como una entidad que ha aglutinado una amplia presencia de organizaciones de la sociedad civil, que ha concentrado sus esfuerzos desde diferentes temáticas y enfoques de trabajo en una de las entidades con

³⁶⁵ Torregrosa, María Luisa, *op. cit.*, p. 26.

³⁶⁶ Entrevista con Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, enero 2018.

mayores niveles de pobreza y desigualdad, y también de gran riqueza ambiental y cultural. Sin bien a partir de ello se logró la continuidad de actividades vinculadas con temáticas similares a las del Programa Conjunto, no se garantizó el trabajo con perspectiva de género de parte de estas organizaciones, por lo cual sigue siendo un tema pendiente en la sociedad civil, en el gobierno, y en el sistema de cooperación internacional.

Conclusiones

La teoría de género ha sido poco utilizada en el estudio de las Relaciones Internacionales, ha quedado marginada junto con los temas de política suave (*soft politics*, en inglés) como el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, entre otros, puesto que los temas de economía y seguridad continúan teniendo un papel predilecto en la teorización académica y en la agenda de los países.

La perspectiva de género ha encontrado en la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) un espacio de articulación con las Relaciones Internacionales ampliamente validado y poco a poco más desarrollado. Cada vez es más común que los países, las agencias de desarrollo, los organismos internacionales, las fundaciones y demás actores de la cooperación internacional señalen la perspectiva de género y el medio ambiente como ejes transversales, y las incluyan en sus discursos, mandatos y sobre todo en los requisitos de financiamiento. Frente a este escenario, la presente tesis consideró pertinente analizar qué implica la transversalización de la perspectiva de género en la Cooperación Internacional Ambiental, tomando como referencia el estudio de caso de un programa de cooperación implementado en México entre 2008 y 2012.

Tal como se señaló en el primer capítulo, la perspectiva de género es una categoría de análisis útil para la Cooperación Internacional porque permite conocer de manera más integral el contexto en el que se desarrollan los programas y proyectos: las atribuciones y roles específicos de mujeres y hombres en cada sociedad y cultura, las actividades que realizan unas y otros, el acceso, uso y control de recursos, así como su participación en los espacios de toma de decisiones. Lleva implícita una propuesta de igualdad entre los sexos, justicia social y calidad de vida, que contribuyen al fin último de la CID.

La transversalización de la perspectiva de género ha pasado a ser un mandato en los diversos actores de la cooperación, principalmente en las agencias de Naciones Unidas y en algunos estados nación, ello implica tomar en cuenta las necesidades e intereses de las mujeres y hombres y medidas para revertir la desigualdad, en todas las acciones a nivel

local, nacional o internacional en todas las áreas y niveles existentes. Esta articulación entre niveles y áreas es imprescindible para poder asegurar que las acciones sean más integrales y eficaces pues las problemáticas de género, la desigualdad y la pobreza se manifiestan y retroalimentan en múltiples áreas de la vida.

La incorporación de la perspectiva de género en la práctica de la CID, y en las políticas de desarrollo a nivel nacional, ha transitado de un enfoque de mujeres (Mujeres en el Desarrollo) a uno de género (Género en el Desarrollo). Tuvo en un inicio una visión utilitaria de las mujeres, para mejorar la eficiencia en la implementación de los programas y proyectos de desarrollo, sin cuestionar las relaciones de desigualdad y como un mero agregado. En la actualidad este enfoque continúa siendo el más utilizado por los actores de la cooperación internacional (particularmente al interior de los estados), pues el tema de género comúnmente es asociado con mujeres, éste último genera menos conflictos porque no busca cambios estructurales --no cuestiona las relaciones de poder ni de desigualdad-, los cuales suelen generar recelo y resistencias al llevar implícito un cuestionamiento y transformación.

Si bien el enfoque de género ha estado presente en el campo de la CID desde hace tiempo y desde ahí tiene una conceptualización considerable, un reto para esta tesis consistió en partir de un tipo de cooperación que ha sido poco teorizada: la Cooperación Internacional Ambiental. Tal como quedó plasmado en el segundo capítulo, no existe un concepto definido, ni se cuenta con una sistematización teórica vasta en comparación con otros temas de la cooperación internacional como la seguridad, la pobreza o la Ayuda Oficial al Desarrollo.

En el segundo capítulo se consultaron una serie de autores y referencias como Lucatello,³⁶⁷ Pereira y Rodríguez,³⁶⁸ Chanfreau y Pollack,³⁶⁹ Lascurain,³⁷⁰ Prado Lallande,³⁷¹ , la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),³⁷² entre otros, a fin de dotar de contenido a una aproximación conceptual, a sus características y actores. Ello dio como resultado la propuesta de considerar a la Cooperación Internacional Ambiental como aquella cooperación que tiene por objetivo la protección y conservación del medio ambiente en el marco del desarrollo humano sustentable, es decir considerando la satisfacción de las necesidades de las personas, las sociedades y las comunidades a partir de una redefinición de la relación con la naturaleza y con el fin último de lograr la calidad de vida, justicia y libertad.

El análisis del medio ambiente, o en este caso de la Cooperación Internacional Ambiental, desde la perspectiva de género resulta de gran relevancia puesto que es necesario comprender y cuestionar cómo las relaciones que las mujeres y los hombres mantienen con la naturaleza son determinadas por esta construcción social y cultural. Para la implementación de proyectos relacionados con el medio ambiente es preciso conocer previamente la construcción de género, es decir quién accede, usa y se beneficia de los

³⁶⁷ Lucatello, Simone, *La cooperación internacional para el medio ambiente: evolución, actores e impacto*, Serie Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto Mora, México, 2012, 73 pp.

³⁶⁸ Pereira Jerez, David y Carlos Rodríguez Ariza, "Estrategias de Medio Ambiente de la Cooperación Internacional. Una revisión de la experiencia actual" [en línea], en *Revista Española de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2002, disponible en http://fondcam.org/manuales/sostenibilidad/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA/A_DESARROLLO_SOSTENIBLE/Estrategia_Medio%20Ambiente_D_Pereira.pdf (consulta: 24 de abril de 2014).

³⁶⁹ Chanfreau, Gabriel y Aaron Pollack, "Cooperación internacional para el desarrollo sustentable en México", en Schmuckler, Beatriz, et.al. (Coords.), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, México, Instituto Mora- Miguel Ángel Porrúa, 2008.

³⁷⁰ Lascurain Fernández, Carlos F., *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*. México, El Colegio de Veracruz- Plaza y Valdés- Fundación Cooperar por Veracruz A.C. 2006, 221 pp.

³⁷¹ Prado Lallande, Juan Pablo, "La cooperación internacional y la protección ambiental", en *Revista Contexto Internacional*, año 8, núm. 24, Argentina, Fundación para la Integración Federal, marzo-junio, 2009, pp. 28-35. Disponible en: http://www.academia.edu/31760065/La_cooperaci%C3%B3n_internacional_y_la_protecci%C3%B3n_ambiental (consulta: 28 de abril de 2014).

³⁷² SEMARNAT, "Cooperación internacional", disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/vidasilvestre/Paginas/CoopInter.aspx> (consulta: 13 de marzo de 2013).

recursos naturales, qué actividades realizan con o entorno a ellos, quién toma las decisiones sobre ellos, cuáles son las limitaciones y ventajas que tienen las personas de acuerdo a su sexo, edad, etnia, raza o clase social. Con ello se cubrió el objetivo de analizar la importancia del género y el medio ambiente como ejes transversales de la CID.

Otro objetivo de esta tesis consistió en explicar la articulación entre género y medio ambiente en el debate teórico y en el sistema internacional, para ello en el primer capítulo se abordaron los enfoques dentro de los cuales se ha desenvuelto esta discusión. En el sector ambiental la incorporación de la perspectiva de género ha sido similar a lo ocurrido en el debate en el desarrollo, se han presentado distintos enfoques, uno más centrado en los roles tradicionales de las mujeres (Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo), otro señala que la relación con la naturaleza está mediada por las relaciones de género y debe procurarse la igualdad (Género, Medio Ambiente y Desarrollo), también han surgido enfoques desde el feminismo como el ecofeminismo, el ambientalismo feminista o la ecología política feminista que han sido mucho más críticos al modelo de desarrollo, pero que han permanecido en el ámbito teórico de la articulación género-medio ambiente, y no en la práctica de la cooperación ambiental, en donde permea la visión de Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo.

Tanto el medio ambiente como la perspectiva de género son considerados ejes transversales de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es decir, tendrían que estar incluidos en las acciones, en los presupuestos y en general en todo el ciclo del proyecto. De conformidad con uno de los objetivos específicos de esta tesis, relacionado con demostrar si estos ejes han sido realmente incorporados de manera transversal en la CID se analizó el flujo de financiamiento y el enfoque existente, así como las conferencias y otros instrumentos internacionales sobre género y medio ambiente.

El análisis realizado al flujo de financiamiento a través de la AOD y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) comprueba que, efectivamente el enfoque Mujeres en el Desarrollo (MED), y el de Mujer, Medio Ambiente y Desarrollo (MMAD) han sido los

más adoptados por los actores de la cooperación internacional, la perspectiva de género está lejos de ser una prioridad y no se incorpora de manera transversal. Entre 2009 y 2010, el 20.7% de la AOD incluía temas de género, pero sólo el 12.3% de éste tenía como objetivo principal la igualdad de género y el empoderamiento y abordaba necesidades estratégicas. La ayuda está destinada a temas de la agenda de género tradicional como educación o salud reproductiva, mientras que los vinculados con medio ambiente no rebasan el 18%.³⁷³

En el caso del FMAM, entre 2003 y 2006 el 40% de los proyectos ejecutados con el Fondo incluyeron algún tipo de medida para incorporar las cuestiones de género, pero casi la mitad de éstos incorporaban únicamente un criterio de género que, generalmente, consiste en enunciar palabras claves de género (denominadas *Gender Keywords* en inglés) y sólo un proyecto de los 172 evaluados incluyó al género como parte del objetivo del proyecto.³⁷⁴ Todo ello revela que el género continúa siendo un mero agregado, y las acciones no están dirigidas a mejorar el acceso y control a recursos o la participación en la gestión y la toma de decisiones, es decir no atienden las desigualdades estructurales de género y por tanto sus resultados son limitados.

Otro ámbito relevante en donde se ha materializado la Cooperación Internacional Ambiental ha sido a través de las convenciones internacionales. Al igual que en el caso de los programas y proyectos en donde la articulación de los temas de género y medio ambiente es mínima, en los foros, conferencias y convenciones internacionales ambos temas se han desarrollado de manera paralela y separada, la paulatina articulación se ha logrado gracias al trabajo de las feministas quienes lograron colocar las demandas de las mujeres en los instrumentos internacionales sobre medio ambiente. En los instrumentos en materia de género y derechos de las mujeres, la incorporación del tema ambiental ha sido más difícil, puesto que las agendas locales, nacionales, regionales e internacionales siguen

³⁷³ OCDE, *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, OCDE, 2012b, p. 4.

³⁷⁴ GEF, *Mainstreaming Gender at the GEF*, Washington D.C., Global Environmental Facility, 2a ed., 2013, p.20.

dominadas por los temas tradicionales de violencia, salud sexual y reproductiva, educación, entre otros.

La revisión de los principales instrumentos internacionales que articulan género y medio ambiente, reveló que el enfoque predominante también ha sido el de MMAD con una incorporación muy paulatina y moderada, iniciando con menciones generales que reconocen el rol de las mujeres en el cuidado del medio ambiente. Si bien el reconocimiento del papel de las mujeres es importante, se omite el análisis de las desigualdades, las asimetrías y las relaciones de poder existentes entre mujeres y hombres que sí proporcionaría el enfoque de género, asimismo al mencionar exclusivamente a las mujeres se quita la responsabilidad y papel de los hombres en esta construcción del desarrollo humano sustentable.

Vale la pena mencionar la sección K de la Plataforma de Acción de Beijing denominada “la mujer y el medio ambiente” y el capítulo 24 del Programa 21 de Río titulado “Medidas mundiales en favor de la Mujer para lograr un Desarrollo Sostenible y Equitativo”, como ejemplos de una articulación más integral entre género y medio ambiente, por ejemplo el capítulo 24 aborda intereses estratégicos para modificar las relaciones de desigualdad como el trabajo doméstico, el acceso a los derechos de propiedad, la violencia, entre otros. Lamentablemente, con más de veinte años de estos planteamientos, hoy en día se continúa exigiendo –por ejemplo- la distribución equitativa de las tareas domésticas o el acceso a la propiedad de la tierra, dos puntos que en el ámbito rural mexicano han sido escasamente trastocados y continúan limitando la participación de las mujeres en el desarrollo local.

El siglo XXI inició con el impulso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), una propuesta de agenda internacional centrada en siete ejes temáticos que guiaron de manera relevante las políticas nacionales de diversos Estados y los esfuerzos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, el medio ambiente y las mujeres fueron parte de estos objetivos prioritarios. En este marco, el gobierno español creó el Fondo para el

logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) que, como su nombre lo indica estaba dirigido a avanzar en el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Entre diciembre de 2008 y mayo de 2012 se desarrolló en tres entidades de México -Chiapas, Tabasco y Veracruz- el Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio OPAS 1816 (de forma abreviada Programa OPAS 1816, o PCAyS). La presente tesis tomó como estudio de caso la implementación de este Programa en Chiapas debido a que es una de las entidades con mayores rezagos sociales y de género, y porque el desarrollo de OPAS coincidió con un gobierno que, en apariencia, presentaba condiciones favorables para alcanzar resultados favorables.

El eje de análisis fue la transversalización de la perspectiva de género puesto que el FODM y el PCAyS lo plantearon como un requisito indispensable para este programa de cooperación ambiental. Se tomó como base la propuesta de Tzinnia Carranza que señala que la transversalización de esta perspectiva requiere de tres ejes (el político relacionado con la existencia de leyes e instituciones que promuevan la igualdad, el programático que se refiere a programas y políticas públicas, y el técnico que implica la existencia de personas encargadas de la implementación de todo lo anterior) y tres componentes (participación ciudadana, presupuesto, y sensibilización y capacitación).

Partiendo del hecho de que la transversalización implica que la perspectiva de género esté presente en todas las áreas y niveles (internacional, nacional, local) para que realmente sea efectiva, el diagnóstico contextual e institucional desarrollado en el tercer capítulo permitió conocer las características de Chiapas previo a la implementación del Programa OPAS para identificar si existían las condiciones institucionales para el desarrollo del mismo.

Las fuentes de información consultadas revelaron que durante el gobierno de Juan Sabines Guerrero (2006-2012) diversos indicadores de bienestar social se incrementaron considerablemente: se redujo la mortalidad materna y la mortalidad infantil, se incrementó

la derechohabencia a servicios de salud, disminuyó el analfabetismo. Todo ello fue en gran medida gracias a las políticas y programas sociales, que junto con los excesos mediáticos y la corrupción condujeron a un fuerte endeudamiento.

Llama la atención que, Chiapas es una entidad con un alto grado de disponibilidad natural de agua, paradójicamente se ubica entre los estados con menor cobertura de agua entubada y alcantarillado. Junto con Guerrero y Oaxaca presentan los mayores rezagos de acceso al agua y al saneamiento, y a la vez son las entidades con mayores índices de marginación y pobreza, ello indica que la desigualdad en el acceso al agua no depende sólo de características ambientales, sino que está mediada por razones socioeconómicas que reproducen y acentúan las desigualdades.

La fuerte inversión en obras de infraestructura favoreció que al final de la administración de Sabinés también mejoraran las cifras de acceso a agua entubada y drenaje pasando de 73.5 a 86.4 el porcentaje de habitantes con acceso a agua entubada entre 2005 y 2015, y de 74.7 a 86.9 el drenaje en el mismo periodo de tiempo.³⁷⁵ Sin embargo, tal como se analizó en el apartado correspondiente, las cifras oficiales deben ser tomadas con reserva pues aún existen notables rezagos en las comunidades más alejadas y se acentúan las desigualdades a nivel rural-urbano.

La misma información recabada por el PCAyS deja ver que el derecho humano al agua y al saneamiento no se cumple a cabalidad al persistir deficiencias en la calidad, la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad, siendo las mujeres quienes padecen más las consecuencias y continúan al margen de la gestión y toma de decisiones en torno al líquido.

La incorporación de los ODM en la Constitución de Chiapas en 2009 fue vital para alcanzar muchos de los logros señalados, éste hecho fue un parteaguas en la entidad,

³⁷⁵ INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/> (consulta: 28 de febrero de 2016); e INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consulta: 28 de febrero de 2016).

implicó una serie de reformas jurídicas, y cambios institucionales, en las políticas públicas, en los programas y en la reorientación del presupuesto estatal, particularmente hacia los 28 municipios con mejor Índice de Desarrollo Humano.

El tema de género se vio favorecido con estos cambios: se incluyó el principio de paridad en la constitución estatal, se crearon leyes a favor de los derechos de las mujeres y se creó la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (SEDEM) una de las primeras con esa jerarquía a nivel nacional. No obstante, el tema de medio ambiente ha continuado marginado en la agenda de género: la legislación no incluye la articulación entre género y medio ambiente, o género y agua, no se cuenta con programas, políticas y/o presupuestos específicos para ello.

Cabe señalar que, aunque en apariencia se dieron algunos logros en términos de salud y educación, las políticas implementadas corresponden sobre todo a la visión de Mujeres y Desarrollo (MED), algunas de carácter esencialista pues reproducían los roles tradicionales de las mujeres como cuidadoras y la división sexual del trabajo, con escasas iniciativas que buscarán revertir las desigualdades estructurales. Las escasas acciones en el tema ambiental también son de carácter esencialista y no representan una prioridad institucional aun cuando la mitad de la población habita en lugares rurales en donde la administración de los recursos naturales juega un papel prioritario.

Por su parte, en el sector ambiental e hídrico, los principales instrumentos jurídicos, programas y políticas no contienen referencias específicas sobre mujeres y mucho menos sobre género. La perspectiva de género distaba de ser transversal en los ejes político, programático y técnico de la agenda ambiental chiapaneca. Se observa que el género y la participación social aún son considerados temas de las áreas o secretarías “sociales”, mientras que los sectores hídrico y ambiental son principalmente operativos y técnicos. Ello dificulta que se visualice la importancia de la articulación entre género y medio ambiente y se lleven a la práctica acciones gubernamentales con perspectiva de género en estas áreas.

Con todo lo anterior (contenido en el tercer capítulo) quedó demostrada la hipótesis secundaria que señalaba que, a pesar del marco jurídico e institucional existente, la transversalización de la PEG y el acceso al agua fueron limitados por problemas estructurales asociados con la desigualdad social y de género. Esta hipótesis fue insuficiente, pues aunado a dichas cuestiones estructurales, otra problemática fue que las políticas instauradas eran de carácter asistencialista, que no implicaban justicia redistributiva y de reconocimiento como lo sugiere la feminista Nancy Fraser.³⁷⁶

Con relación al PCAyS, sobresale que las leyes e instituciones encargadas de promover la perspectiva de género eran recientes, también la contraparte principal -el Instituto Estatal del Agua (INESA)- se creó unos meses antes de iniciado el Programa por lo que las capacidades institucionales estaban endebles, el personal no estaba sensibilizado o capacitado en la articulación género y agua, y no existían tampoco políticas públicas y programas específicos para esta articulación que se pudieran enlazar con las actividades de OPAS.

Estos puntos de partida son importantes pues reflejan que aún con todos los cambios gubernamentales aparentemente favorables para los sectores sociales, no estaban consolidados los ejes y componentes que pudieran servir de respaldo para transversalizar la perspectiva de género en las actividades de OPAS desde sus contrapartes gubernamentales, las cuales no contaban con las capacidades para garantizar la sostenibilidad de los resultados de género.

Contrario a lo que se pensaba al inicio de la tesis, la existencia de un marco jurídico y de políticas públicas encaminadas al cumplimiento de los ODM no fue un factor decisivo en la elección de Chiapas para este Programa, ya que la reforma constitucional se efectuó a mediados de 2009 y el inicio de OPAS fue en diciembre de 2008. El Programa sólo fue parte de una relación más compleja y estrecha entre el gobierno de Juan Sabines (2006-

³⁷⁶ Fraser, Nancy, "De la redistribución al reconocimiento" en *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*, Santa Fe de Bogotá, Siglo de Hombres Editores, 1997, pp. 4-9.

2012) con el PNUD en México, como lo demuestran los 27 convenios de colaboración firmados por ambas partes durante dicha administración.

El análisis del ciclo del proyecto reveló que existieron muchas inconsistencias en el Programa en general, y en la transversalización de la perspectiva de género en particular, desde la fase de identificación hasta la evaluación. La primera de ellas fue la identificación de una problemática y diseño del Programa con criterios “de arriba hacia abajo”, es decir los municipios y localidades se eligieron con base en datos estadísticos, no se contaba con conocimiento previo y directo sobre la realidad social, ambiental y de género de los lugares de implementación, tampoco se identificaron oportunamente a los actores sociales con quienes se trabajaría, ni se involucró a instituciones de gobierno.

El diseño no tomó en cuenta los diferentes mandatos de las ocho agencias involucradas, algunas de las cuales no tenían incorporado el tema de agua y saneamiento dentro de su mandato ni tenían experiencia en el tema, ni en perspectiva de género a pesar de ser un mandato de Naciones Unidas. A nivel estatal ocurrió algo similar, participaron 47 instituciones de diferentes niveles y sectores (dependencias de gobierno, academia y sociedad civil), en el caso estatal las dependencias contrapartes no contaban con conocimientos y capacidades sobre género y agua. Esta multiplicidad de actores resultó excesiva, en la práctica fue muy complicado coordinar tantos actores, con intereses y mandatos tan distintos, en un tiempo tan limitado.

Desde la fase de diseño sobresale la poca claridad de los objetivos de género del Programa, ello permeó posteriormente en la transversalización de esta perspectiva y en la realización de actividades relacionadas con género, pues no existía una guía clara de lo que se buscaba alcanzar en estos términos. Se relegó desde el inicio el tema al PNUD, las actividades de género de esta agencia tenían poca articulación con otras actividades y agencias del Programa, la mayoría de las cuales no tenía contempladas acciones desde esta perspectiva, pero tampoco se previó la posibilidad de hacer una capacitación o armonización inicial con ellas sobre género. Aunado a ello, no se previeron mecanismos

para exigir la transversalidad de la PEG desde la coordinación, función para la cual el PNUD tampoco tenía atribuciones claras.

PNUD, CEPAL, FAO, UNODC realizaron actividades donde incluyeron el género, pero no fue de manera transversal y la articulación entre ellas fue deficiente, por ejemplo, UNODC incluyó un par de talleres con funcionariado casi al final del Programa, mientras que PNUD y CEPAL las dos agencias que más actividades de género realizaron, no lograron articularse y sumar esfuerzos.

Se observó un patrón de trabajo muy similar en las actividades realizadas por el PNUD en el tema de agua y CEPAL en riesgos: ambos realizaron talleres de diagnóstico participativo, que derivaron en documentos para tomadores/as de decisiones (guías, manuales, diagnósticos), y planes de acción locales, en ambos casos el proceso fue incompleto pues no se desarrollaron otras herramientas o habilidades para resolver las problemáticas ni se dio seguimiento a los resultados. A pesar de que, por lo menos el PNUD, si se proponía trabajar desde un enfoque de Género en el Desarrollo, impulsando acciones que contribuyeran a transformar las relaciones de desigualdad como la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones y gestión del agua, al final permeó un enfoque de Mujeres en el Desarrollo: el machismo arraigado en comunidades indígenas dificultó consolidar el tema de participación, las ecotecnias instaladas en comunidad se centraron en las necesidades prácticas, y la sensibilización y capacitación a funcionariado reveló un enfoque esencialista en las solicitudes de información remitidas. Ello refuerza la hipótesis sobre como los problemas estructurales limitan el alcance de las acciones, políticas, leyes e instituciones.

Los mecanismos de evaluación y monitoreo para medir el avance de resultados de género se caracterizaron por la poca claridad y se limitaron sobre todo al cumplimiento de los productos comprometidos, mas no a la evaluación del impacto real y la apropiación de los resultados. Si a ello se suma que el Programa no contempló la consolidación y

sostenibilidad de resultados, se deduce que el estado tenía un papel primordial para garantizar la continuidad y sostenibilidad del proceso.

A partir de todo lo anterior se puede concluir que la perspectiva de género no estuvo contemplada como un eje transversal durante todo el ciclo del proyecto, y por ello no permeó en los resultados generales del Programa, sino en impactos muy específicos de algunas agencias, ello corrobora lo que afirma Joaquim Tres Viladomat: “con frecuencia un aspecto transversalizado se convierte en un aspecto olvidado.”³⁷⁷

La hipótesis principal quedó demostrada, ya que esta ausencia de la incorporación de la perspectiva de género en las leyes, instituciones, programas y actores encargados de las políticas públicas ambientales e hídricas a nivel estatal sí limitó los resultados del Programa OPAS. Es decir, la PEG no estuvo presente de manera transversal en el nivel intermedio de la cooperación, lo que a su vez incidió en los escasos resultados a nivel local y en la nula sostenibilidad del proceso. A ello se agrega lo señalado en el párrafo anterior, la falta de transversalización de la PEG en el ciclo del proyecto. En otras palabras, tanto las agencias encargadas de la implementación como las contrapartes estatales no contaban con los elementos para garantizar esta perspectiva en el Programa.

Con relación a los resultados obtenidos, desde el eje político se le atribuyó a OPAS la modificación de instrumentos jurídicos como la Ley de Aguas del Estado de Chiapas, la propuesta de reestructura organizativa del INESA, entre otros, sin embargo, estos cambios no pudieron rastrearse directamente en los instrumentos y se sabe por los reportes que en ningún caso incluyeron la perspectiva de género o por lo menos de mujeres.

Uno de los mayores logros en el eje político-institucional fue la creación de enlaces de género en el INESA y en el Instituto de Protección Civil,³⁷⁸ así como la línea de medio

³⁷⁷ Tres Viladomat, Joaquim, “El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, p. 79.

³⁷⁸ El Instituto de Protección Civil para el Manejo Integral de Riesgos de Desastres (IPC) dio paso a dos dependencias en 2014: la Secretaría de Protección Civil y el Instituto para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres del Estado de Chiapas.

ambiente en la SEDEM con presupuesto propio, ello representaba un gran avance dado que contribuiría a transversalizar la PEG en las políticas públicas y en el quehacer institucional más allá del periodo de implementación de OPAS. Sin embargo, la investigación realizada evidenció que las unidades no trascendieron tras el cambio de administración, las acciones emprendidas incidieron muy poco al interior de las instituciones y persiste un desconocimiento de la perspectiva de género.

Sin duda, la continuidad de las unidades de género hubiera favorecido el seguimiento y la consolidación de los resultados del PCAyS puesto que no se contaba con recursos desde el propio Programa, y se hubieran generado condiciones para que en otros proyectos de cooperación en donde estas instituciones fungieran como contrapartes, se actuara con base en estos dos ejes transversales: el género y el medio ambiente.

Con base en todo lo expuesto, este programa de cooperación plantea algunas lecciones aprendidas y propuestas, *ad hoc* con el objetivo principal que buscaba analizar los elementos que limitan o favorecen la transversalización de la perspectiva de género en un programa de Cooperación Internacional Ambiental:

- Para garantizar resultados que incidan en la promoción de la igualdad de género e intercultural es necesario integrar la perspectiva de género desde el inicio y a lo largo del proceso, la etapa de diseño es primordial para guiar el resto de la transversalización.
- Es preciso tener una adecuada articulación con el nivel estatal desde el inicio del programa o proyecto, incorporando a las dependencias gubernamentales contrapartes desde la fase de identificación y diseño, a fin de conocer mejor los ejes y componentes existentes, las atribuciones y la coyuntura política.
- El perfil en temas similares y la cantidad de los actores implicados incide en la eficiencia, menos actores implicados es mejor, pues entre más actores se torna más complejo. La capacitación y sensibilización de género debe ser una de las primeras

actividades a realizar a fin de partir de un piso común y contar con los conocimientos y herramientas para incorporar esta perspectiva en las actividades.

- Cuando se abordan temas de género la voluntad política es determinante, por lo cual es pertinente diseñar estrategias para sensibilizar especialmente al funcionariado de mayor jerarquía, pues ello facilitará y agilizará la realización de las actividades. Ello aplica también para la coordinación de los programas y proyectos en general.
- Es necesario contemplar el seguimiento y consolidación de resultados a fin de garantizar mayores probabilidades para la sostenibilidad del proceso, y no centrarse en el cumplimiento de productos.
- El trabajo con perspectiva de género requiere garantizar un acompañamiento más cercano de mediano plazo, puesto que implica transformaciones estructurales, cambios en los patrones culturales, y pueden surgir conflictos o develarse diversas problemáticas de género preexistentes (como la violencia), que ameritan una atención específica.
- Desde las instituciones, la dependencia encargada de la transversalización de la perspectiva de género o de la agenda de derechos de las mujeres debe concedérsele mayor protagonismo, capacidad de actuación y decisión en la ejecución de los programas o proyectos de cooperación que tienen entre sus ejes transversales esta perspectiva.
- Debe insistirse en que la transversalización de la perspectiva de género sea incorporada en las leyes e instituciones, ello garantizaría la continuidad de programas, políticas, presupuestos y resultados a pesar de los cambios de administración.

Fuentes de consulta

- Adriano Anaya, José, “Austeridad y corrupción en el gobierno de Chiapas”, en *Diario Contra Poder en Chiapas* [en línea], Editorial, México, 17 de enero de 2017. Disponible en <http://www.diariocontrapoderenchiapas.com/v3/index.php/editorial/2820-austeridad-y-corrupcion-en-el-gobierno-de-chiapas> (consulta: 5 de julio de 2018).
- Agarwal, Bina, “El debate sobre género y medio ambiente: lecciones desde la India”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG- CRIM- COLPOS- IDRC. 2004, pp. 239-285.
- Arellano Montoya, Rosa, “Género, medio ambiente y desarrollo sustentable: un nuevo reto para los estudios de género” en *Revista de estudios de género La Ventana*, julio, num. 017, México, Universidad de Guadalajara, julio 2003, pp.79-106.
- Astelarra, Judith, *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid, Ediciones Cátedra Universidad de Valencia- Instituto de la Mujer, 2005, pp. 7-155.
- AWID, “Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica”, *Boletín Derechos de las mujeres y cambio económico*, No. 9, Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID), agosto de 2004, p.2, disponible en https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf (consulta: 26 de noviembre de 2017).
- Bifani, Patricia, *Género y medio ambiente*, México, Universidad de Guadalajara, 2003, 550 pp.
- Braidotti, Rosi, “Mujeres, medio ambiente y desarrollo sustentable”, en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG- CRIM- COLPOS- IDRC. 2004, pp. 23-62.
- Carballo de la Riva, Marta (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Catarata, 2006, 220 pp.

- Carballo, Cecilia, *Informe de evaluación Programa Conjunto de la Ventana de Gobernanza Democrática en México - OPAS-1816 – Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento*, México, 20 de agosto de 2010, 36 pp.
- Carranza, Tzinnia, *Tejiendo igualdad. Manual de transversalización de la Perspectiva de Género*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s/f., 222 pp.
- Chanfreau, Gabriel y Aaron Pollack, “Cooperación internacional para el desarrollo sustentable en México”, en Schmuckler, Beatriz, *et al.* (Coords.), *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*, México, Instituto Mora- Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 141-178.
- Cirujano, Paula, “Género, desarrollo y cooperación”, en Marta Carballo de la Riva (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Catarata, 2006, pp. 55-86.
- De Barbieri, Teresita, “Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica”, en *Debates en Sociología*, No. 18, 1993, pp. 2-19.
- Edwards, Michael, *Un futuro en positivo*, Intermón Oxfam, Madrid, 2002. 419 pp.
- FODM, “Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Marco”, s/l, agosto 2007, disponible en http://www.mdgfund.org/sites/all/themes/custom/undp_2/docs/esponal/MDGFFramework.pdf (consulta: 11 de diciembre de 2012).
- FODM, *Reporte Narrativo Final del Programa Conjunto Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, febrero 2013, S/L, 36 pp. Disponible en: <http://www.mdgfund.org/sites/default/files/Mexico%20-%20Eco%20Gov%20-%20Final%20Narrative%20Report.pdf> (consulta: 6 de noviembre de 2016)
- Fosado Centeno, Ericka, “Género y Desarrollo Humano Sustentable. Claves teórico metodológicas para la construcción de autonomía en proyectos de conservación de la biodiversidad” en Arizpe, Lourdes, *La Cultura y la Libertad para elegir* (coord.), PNUD, México, pp. 51-73.
- GEF, *Mainstreaming Gender at the GEF*, Global Environmental Facility, Washington D.C., 2a ed. 2013.
- Gómez Galán, Manuel y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999.
- González, Edgar, “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México”, México, 2011, disponible en

www.cinu.mx/minisitio/taller_ModelosONU2011/docs/PNUD_Edgar.pdf (consulta: 27 de abril de 2015).

GWA, *Guía de recursos. Transversalización del enfoque de género en la gestión del agua, s/L*, GWA-PNUD-IRC, Cap-Net, 2006, 234 pp. Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Environment%20and%20Energy/Water%20and%20Ocean%20Governance/IWRMGenderResourceGuide-Spanish-200610.pdf>

Hawkesworth, Mary, "Confundir el género" en *Debate feminista*, Año 10, Vol. 20, México, octubre de 1999, pp. 3-83.

Hegoa, "Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)", en *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* [en línea], 2006, disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25> (consulta: 16 de junio 2013).

Hegoa, *Las mujeres en las conferencias mundiales. De lo local a lo global*, Bilbao, Hegoa-Gobierno Vasco, s/f.

Hernández Rodríguez, Alberto, *Los Objetivos para el Desarrollo del Milenio en Chiapas. ¿Hacia una Política Pública de Cooperación Internacional Descentralizada?*, México, Asociación de Internacionalistas de Chiapas A.C., 2010, disponible en <http://interweb.institutomora.edu.mx/docs/Feb2012/Feb2012-0002.pdf> (consulta: 13 de marzo de 2013).

INMUJERES, "Cuadros articulados. Medio Ambiente y Sustentabilidad (Articulación CEDAW, Beijing, ODM, Ley Igualdad", en http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cedaw/cedaw/ca_04.pdf (consulta: 03 de agosto de 2014).

INMUJERES, *Elaboración de proyectos de desarrollo social con perspectiva de género*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2007, 121 pp.

INMUJERES, *Glosario de género*, Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2007b, 190 pp.

Kabeer, Naila, *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*, México, Paidós- PUEG, UNAM - IIE, UNAM, 1998, 346 pp.

Kauffer, Edith y Antonino García, "Mujeres en los comités de agua del estado de Chiapas: elementos para entender una participación con segregación genérica", en Tuñón Pablos, Esperanza (coord.), *Género y Medio Ambiente*, México, Ecosur- Semarnat-Plaza y Valdés, 2003, pp. 295-322.

- La Barbera, MariaCaterina, “Interseccionalidad, un ‘concepto viajero’: orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea”, en *Interdisciplina*, núm. 8, Vol. 4, México, UNAM/CEIICH, enero- abril, 2016, pp. 105-122.
- Lagarde, Marcela, *El Feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*, México, INMUJERES DF, 2012, pp. 347-388.
- Lagarde, Marcela, *Género y feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, Madrid, Horas y Horas, 1997, 243 pp.
- Lagarde, Marcela, *Política y género*, Serie Cuadernos Legislativos, México, Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura, 2004, 55 pp.
- Lamas, Marta, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, Miguel Ángel Porrúa- PUEG, 1996, 366 pp.
- Largo, Eliana (ed.), *Género en el estado, estado del género*, Isis Internacional, Santiago, Chile Ediciones de las mujeres No.27, 1998, 149 pp.
- Lascurain Fernández, Carlos F., *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*. México, El Colegio de Veracruz- Plaza y Valdés- Fundación Cooperar por Veracruz A.C. 2006, 221 pp.
- López Méndez, Irene, “Más allá del desarrollo: la estrategia del empoderamiento”, en Carballo de la Riva, Marta (coord.), *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, Madrid, Catarata, 2006, pp. 87-109.
- López, Gonzalo Andrés y Ignacio Molina de la Torre, *Introducción a la Solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo*, España, Universidad de Valladolid, 2000, 163 pp.
- López, Irene y Beatriz Serna, *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM)- AECI, España, 2000, 170 pp.
- Lucatello, Simone, *La cooperación internacional para el medio ambiente: evolución, actores e impacto*, Serie Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo, Instituto Mora, México, 2012, 73 pp.
- MDGF, *Gobernanza de los servicios de agua y saneamiento en localidades urbanas y entornos periurbanos*, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS), México, abril 2012, p. 33. Disponible en

- http://www.cinu.mx/minisitio/Programa_Conjunto_Agua/Gobernanza.pdf (consulta: 29 de junio de 2018).
- Ministerio de Asuntos Exteriores- OCDE, *Directrices y Guía de conceptos del CAD sobre la igualdad entre mujeres y hombres*, Cyan Proyectos y Producciones Editoriales, España, 1998, 219 pp.
- Moser, Caroline, "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs" en *World Development*. Vol. 17, No. 11, Gran Bretaña, Pergamon Press, 1989, pp. 1799-1825,
- Moser, Caroline, "Planificación de género. Objetivos y obstáculos", en Largo, Eliana (ed.), *Género en el estado, estado del género*, Isis Internacional, Santiago, Chile Ediciones de las mujeres No.27, 1998, pp. 33-42.
- Mujer y Medio Ambiente, *Género y sustentabilidad: reporte de la situación actual*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2008, 79 pp.
- Naciones Unidas, "Presupuesto y programa de trabajo para el bienio 2016-2017, y el Fondo para el Medio Ambiente y otros asuntos presupuestarios. Gestión de los fondos fiduciarios y las contribuciones para fines específicos", UNEP/EA. 1/8, Nairobi, 23 a 27 de junio de 2014.
- Nieves Rico, María, "Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo", en *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL- Unidad Mujer y Desarrollo, 1998, 53 pp.
- Nieves Rico, María, "Las mujeres en los procesos asociados al agua en América Latina. Estado de situación, propuestas de investigación y de políticas", Unidad Mujer y Desarrollo, s/l, CEPAL, s/f, 10 pp.
- OCDE, "Trends in aid to environment, a component of sustainable development finance (1991- 2011)", en *Develop Co-operation Report 2012. Lessons in Linking Sustainability and Development*, OCDE, 2012. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2012-10-en> (consulta: 4 de junio de 2013).
- OCDE, *Aid in Support of Gender Equality and Women's Empowerment*, OECD, 2012.
- ONU México, *La ONU en Chiapas. Fortaleciendo capacidades*, México, Oficina de Coordinación del Sistema de Naciones Unidas en México, 2013, 72 pp.
- Organización de las Naciones Unidas, Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible (1998), México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, disponible en:

["https://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/conf_inter_sobre_agua_y_desarrollo_sostenible.pdf](https://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/conf_inter_sobre_agua_y_desarrollo_sostenible.pdf) (consulta: 17 de abril de 2015).

Orellana, Marcos A., "Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014, pp.7-15. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/1/S1420606_es.pdf (consulta: 29 de enero de 2019).

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf> (consulta: 7 de agosto de 2014).

OXFAM, "5. Haciendo que suceda. Voluntad política para la igualdad de género en la educación", en *Serie Educación e Igualdad de Género*, Gran Bretaña, Oxfam GB, Diciembre 2005, p.2. Disponible en <https://oxfamilibrary.openrepository.com/.../pi-making-happen-political-will-191205-..> (consulta: 14 mayo 2018).

PCAyS, *Documento Estatal de Chiapas. Programa Conjunto para Fortalecer la Gestión Efectiva y Democrática del Agua y Saneamiento en México para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PCAyS)*, México, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento, 2012, 248 pp.

PCAyS, *Documento de Gobernanza*, Programa Conjunto de Agua y Saneamiento, 2012b, disponible en: http://www.agua.unam.mx/assets/pdfs/eventos/dma13/documento_gobernanza.pdf (consulta: 29 junio 2018)

Pereira Jerez, David y Carlos Rodríguez Ariza, "Estrategias de Medio Ambiente de la Cooperación Internacional. Una revisión de la experiencia actual" [en línea], en *Revista Española de Cooperación para el Desarrollo*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2002, disponible en http://fongdcam.org/manuales/sostenibilidad/datos/docs/1_ARTICULOS_Y_DOCUMENTOS_DE_REFERENCIA/A_DESARROLLO_SOSTENIBLE/Estrategia_Medio%20Ambiente_D_Pereira.pdf (consulta: 24 de abril de 2014).

Pérez, Lucía y Emilia Reyes, *Transversalización de la perspectiva de género. Propuesta metodológica y experiencias*, México, Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia- Comisión Europea, 2009, pp. 27-46.

PNUD, *Transversalización de la perspectiva de género en las políticas de cambio climático en México*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014,

- disponible en:
http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/environment_energy/transversalizacion-perspectiva-genero-cambio-climatico/ (consulta: 3 de mayo de 2015).
- PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género. Chiapas: San Juan Cancuc, Sitalá, Tuxtla Gutiérrez*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, 91 pp.
- PNUD, *Agua y desarrollo. Agenda municipal para la igualdad de género en Tabasco: Cunduacán, Jonuta y Tacotalpa*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011b, 89 pp.
- PNUD, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, 189 pp.
- PNUD, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015, disponible en http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/PNUD_boletinIDH.pdf (consulta: 26 abril de 2016).
- Portocarrero, Patricia (ed.) *Mujer en el desarrollo. Balance y propuestas*, Lima, Perú, Flora Tristán, 1990, 261 pp.
- Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre de 2014, pp. 56- 57. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814702107> (consulta: 22 de abril de 2018).
- Prado Lallande, Juan Pablo, “La cooperación internacional y la protección ambiental”, en *Revista Contexto Internacional*, año 8, núm. 24, Argentina, Fundación para la Integración Federal, marzo-junio, 2009, pp. 28-35. Disponible en: http://www.academia.edu/31760065/La_cooperaci%C3%B3n_internacional_y_la_protecci%C3%B3n_ambiental (consulta: 28 de abril de 2014).
- Priego, Karla, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar, *Guía básica para el ejercicio del Derecho Humano al Agua con enfoque de género*, México D.F., Veredas A.C.- Mujer y Medio

- Ambiente A.C.- Indesol- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, 118 pp.
- Puleo, Alicia, "Libertad, igualdad, sostenibilidad: por un ecofeminismo ilustrado" en *ISEGORIA, Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 38, 2008, pp.39-59.
- Redacción AN, "Sabines gastó mil 104 mdp en publicidad de 2007 a 2012", en *Aristegui Noticias* [en línea], 10 mayo 2013, México, disponible en <https://aristeguinoicias.com/1005/mexico/sabines-gasto-mil-102-mdp-en-publicidad-de-2007-a-2012/> (consulta: 30 abril de 2018).
- Rocheleau, Dianne, *et al.*, "Género y ambiente: una perspectiva de la ecología política feminista", en Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG- CRIM- COLPOS- IDRC., 2004, pp. 343-372.
- Salazar Ramírez, Hilda, "Mujer y Medio Ambiente: Acuerdos Internacionales", en Vázquez García, Verónica (Coord.), *Género, sustentabilidad y cambio social en el México rural*, México, Colegio de Posgraduados, 1999, pp. 179-192.
- Suateron, Céline, "La institucionalización de la perspectiva de género en los organismos de Cooperación Internacional para el Desarrollo: ¿Hacia la despolitización de las demandas feministas y del concepto de género?", en Pollack, Aron (coord.), *Temas de Cooperación Internacional para el Desarrollo: criticar, proponer, sistematizar*", México, Instituto Mora, 2010, pp. 35-61.
- Secretaría de Hacienda, "Atención a los 28 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano", en *Cuenta Pública Estatal al Tercer Trimestre del 2012*, disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2012/Tomol/Municipios2.pdf> (consulta: 19 de febrero de 2017)
- Secretaría de Hacienda, "Atención a los 28 municipios con Menor Índice de Desarrollo Humano", en *Cuenta Pública Estatal al Cuarto Trimestre del 2012*, disponible en http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2012_4to/Tomol/Municipios2.pdf (consulta: 19 de febrero de 2017)

Secretaría de Hacienda, “Orientación del gasto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en *Cuenta Pública Estatal al Tercer Trimestre del 2012*, disponible en <http://www.haciendachiapas.gob.mx/rendicion-ctas/cuentas-publicas/informacion/CP2012/Tom011/ODM.pdf> (consulta: 19 de febrero de 2017)

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Convenio de coordinación y colaboración para el fortalecimiento de la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas en el Estado de Chiapas, que suscriben el poder ejecutivo del Estado de Chiapas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 29 de julio de 2009, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, disponible en https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/chp/chip9.pdf (consulta: 4 febrero de 2017).

Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana en la materia: evolución y perspectivas*, [tesis de licenciatura], México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1999, pp. 13- 58.

Sotillo, José Ángel, *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, Madrid, Catarata, 2011, 314 pp.

SRE-Naciones Unidas, *Programa Conjunto del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de las Naciones Unidas en México. OPAS-1816 Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio*, Septiembre 12, 2008, Secretaría de Relaciones Exteriores México, 129 pp.

SRE, *La mujer y el derecho internacional: conferencias internacionales, Organización Internacional de Trabajo*, México, SRE-UNIFEM-ONUD, 2004.

Torregrosa, María Luisa, et al., *Evaluación final. Programa Conjunto Fortalecer la gestión efectiva y democrática del Agua y Saneamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 5 de junio de 2012, 42 pp.

Tres Viladomat, Joaquim, “El nuevo perfil profesional de los cooperantes y sus necesidades de formación”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 72, pp.123-142.

Vázquez García, Verónica y Margarita Velázquez (comps.), *Miradas al futuro. Hacia la construcción de sociedades sustentables con equidad de género*, México, PUEG- CRIM-COLPOS- IDRC. 2004, 596 pp.

Vega Ugalde, Silvia, “La articulación género- medio ambiente: enmarcamiento teórico”. En Vega Ugalde, Silvia (Comp.) *La dimensión de género en las políticas y acciones ambientales ecuatorianas*, Ecuador, CEPLAES-UNFPA, 1995.

Vega, Elena, *La incorporación de género en el Programa Conjunto de Agua y Saneamiento (PCAyS) y sus aportaciones para promover la igualdad y el logro de los ODM en agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas de México*, diciembre de 2012, FODM, 40 pp. Disponible en watergovernance.org/wp-content/.../11/Mexico_Estudio_de_caso_genero_ESP.pdf. (Consulta: 23 de junio de 2014)

Vera Márquez, Lorena, *La cooperación internacional para el desarrollo y la conservación en áreas naturales protegidas (...)*, tesis de licenciatura, FCPyS- UNAM, México, 2006, pp. 86- 117.

Volio, Roxana, *Género y cultura en la planificación del desarrollo*, Fundación Canaria para el Desarrollo Social (Fundescan), España, 2008, 192 pp.

Sitios web

“Acerca de PNUD” [en línea], en <http://www.undp.org.mx/spip.php?article19> (consulta: 23 de julio de 2014).

“Banco Interamericano de Desarrollo” [en línea], en <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/acerca-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5995.html> (consulta: 23 de julio de 2014).

“Global Environment Facility” [en línea], en <http://www.thegef.org/gef/ES/acerca> (consulta: 23 de julio de 2014).

“Observación General No. 15. El derecho al agua”, disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html> (consulta: 17 de abril de 2015)

“Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en [http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos hum Base/CESCR/00 1 obs grales Cte %20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos%20hum%20Base/CESCR/00%201%20obs%20grales%20Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html) (consulta: 17 de abril de 2015).

América Latina Genera, “En el PNUD: nuestro mandato”, disponible en <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/nuestro-mandato> (consulta: 27 de abril de 2015).

AMEXCID, “¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?” [en línea], disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/ique-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> (consulta: 08 de abril de 2014).

AMEXID, “Sistema Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo” [en línea], disponible en <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/sistema-mexicano-de-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo> (consulta:19 de julio de 2014).

Asamblea General de la ONU, *Declaración del Milenio*, Resolución A/RES/55/2*, disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf> (consulta: 3 de septiembre de 2017).

BID, “El BID supera metas de financiamiento para cambio climático y medio ambiente” [en línea] en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2013-03-13/informe-de-sostenibilidad-2012,10377.html> (Consulta: 23 de julio de 2014)

BID, “Informe sobre sostenibilidad 2013” [en línea] disponible en <http://www.iadb.org/es/temas/sostenibilidad/sostenibilidad,1510.html>. (Consulta: 23 de julio de 2014).

CEDAW En <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

CONAPO, *Índices de marginación 2005*, Consejo Nacional de Población, México, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_marginacion_2005 (consulta: 1 de marzo de 2016).

CONAPO, *Índices de marginación 2010*, Consejo Nacional de Población, México, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio (consulta: 1 de marzo de 2016).

CONEVAL, “Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010, 2012 y 2014”, disponible en http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx (consulta: 26 julio de 2016).

Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, disponible en: http://www.cimacnoticias.com.mx/documentos/cambio_climatico/conf_inter_sobre_agua_y_medio_ambiente.pdf (consulta: 13 de abril de 2015).

GEF, “Financiamiento récord para el medio ambiente mundial” [en línea], comunicado de prensa, Ginebra, 16 de abril de 2014, disponible en: <http://www.thegef.org/gef/node/10429> (consulta: 3 de agosto de 2014).

Gobierno del estado de Chiapas, “Directorio de Funcionarios”, disponible en <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo> (consulta: 07 de agosto de 2016).

Gobierno del Estado de Chiapas, “Nuestro Estado. Ubicación”, disponible en <http://www.chiapas.gob.mx/ubicacion>, (consulta: 28 de febrero de 2016).

INECC, “El principio precautorio” <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/444/cap1.html> (consulta: 3 de agosto de 2014).

INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est (consulta: 28 de febrero de 2016).

INEGI, *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/> (consulta: 28 de febrero de 2016)

INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2º trimestre, 2005b, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/> (consulta: 28 de febrero de 2016).

INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, 2º trimestre, 2015b, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/> (consulta: 28 de febrero de 2016).

INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/> (consulta: 28 de febrero de 2016).

INMUJERES, *Tarjetas estatales y municipales*, 2016, disponible en <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas.php?pag=2> , (consulta: 16 de mayo de 2016).

MDGF, “Mexico: Establishing effective and democratic water and sanitation (W&S) management in Mexico to support the achievement of the MDGs”, disponible en: <http://www.mdgfund.org/program/establishingeffectiveanddemocraticwaterandsanitationwsmanagementmexicosupportachievementmdgs> (consulta: 14 de enero de 2019)

Naciones Unidas, “Podemos erradicar la pobreza. Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá del 2015”, en <http://www.un.org/es/millenniumgoals/> (consulta: 4 de octubre de 2018).

Organización de las Naciones Unidas, “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (consulta: 14 de enero de 2019)

Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> (consulta: 19 de enero de 2019).

ONU Mujeres, “Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (consulta: 21 de enero de 2019).

PNUD, “Medio Ambiente y Desarrollo”, disponible en: http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=139&id_parent=130 (consulta: 4 de junio de 2013).

PNUD, “Nuestro trabajo. Panorama”, México, 2014, portal web del PNUD México, disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/overview.html> (consulta: 27 de abril de 2015).

Portal del gobierno de Chiapas <http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo/instituto-agua;>
<http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo/secretaria-medio-ambiente#regresar> (consulta: 25 de enero de 2017).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “¿Qué es el desarrollo humano?” [en línea], Panamá, en <http://www.undp.org.pa/indice-desarrollo-humano/que-es> (consulta: 24 de febrero de 2014).

Secretaría de Salud, *Resultados de indicadores 2015*, disponible en: http://salud.chiapas.gob.mx/doc/LGCG/10xinfancia/2015_indicadores_10xinfancia.pdf (consulta: 5 de agosto de 2016).

SEMARNAT, "Cooperación internacional", disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestionambiental/vidasilvestre/Paginas/CooperacionInternacional.aspx> (consulta: 13 de marzo de 2013).

PCAYs, Sistema de control y seguimiento del PCAYS/ OPAS 1816 de las Naciones Unidas en México, disponible en <http://pcays.net/#> (consulta: 31 de agosto de 2011).

Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, disponible en <http://www.sedem.chiapas.gob.mx/programas> (consulta: 19 de octubre de 2016).

UNEP, "About Gender and Environment" disponible en: <http://www.unep.org/gender/data/AboutUs/tabid/54765/Default.aspx> (consulta: 13 de mayo de 2015).

Leyes, reglamentos y programas

Diario Oficial de la Federación, *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465 (consulta: 19 de octubre de 2016).

Diario Oficial de la Federación, *Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014- 2018*, 30 de abril de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342827&fecha=30/04/2014 (consulta: 19 de octubre de 2016).

Diario Oficial de la Federación, *La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4961209&fecha=01/02/2007 (consulta: 24 de enero de 2019).

Gobierno del Estado de Chiapas, *Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007- 2012*, Chiapas, 2006, p. 22, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/pdchs_2007_2012.asp (consulta: 3 de febrero 2017).

Gobierno del Estado de Chiapas, *Programa Institucional del Instituto Estatal de las Mujeres 2007- 2012*, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/Programacion_Sector

[ial/Programas_Institucionales/pdfs/30PROG_INST_INMUJERES060907.pdf](#) (consulta: 25 de enero de 2017).

Ley de Aguas para el estado de Chiapas, disponible en [http://smapa.gob.mx/Estatal/Leyes/Ley de Aguas para el Estado de Chiapas.pdf](http://smapa.gob.mx/Estatal/Leyes/Ley_de_Aguas_para_el_Estado_de_Chiapas.pdf) (consulta: 11 enero de 2017).

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 6 de abril de 2011, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf (consulta: 19 de octubre de 2016).

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, publicada en diciembre del año 2000, última reforma en agosto de 2016, disponible en: <http://www.normateca.chiapas.gob.mx/enlaces/doc/consejeria/ley-organica.pdf> (consulta: 15 de enero de 2017).

Periódico Oficial del Estado número 009, *Constitución política del estado libre y soberano de Chiapas*, decreto número 131, 10 de enero de 2019, disponible en http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0002.pdf?v=Mjc

Periódico Oficial del Estado número 283, 16 de Febrero de 2011

Poder Judicial del Estado de Chiapas, *Reglamento de la Ley de Aguas para el Estado de Chiapas*, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 7 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/5988reglamento-de-la-ley-de-aguas-para-el-estado-de-chiapas.pdf> (consulta: 29 junio de 2018).

Programa Institucional 2010- 2012 de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, disponible en: http://www.haciendachiapas.gob.mx/planeacion/Informacion/Programacion_Sectorial/Programas_Institucionales/pdfs/73PROG_INST_SEDEM.pdf (consulta: 28 de mayo de 2018).

Secretaría de Hacienda de Chiapas, Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2010, 2011 y 2012.

Secretaría General de Gobierno, *Periódico Oficial*, Tomo III, Número, 178, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, Martes 28 de julio de 2009, disponible en : <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/P2009.asp> (consulta: 11 de enero de 2017)

Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres (SEDEM), disponible en <http://www.sedem.chiapas.gob.mx/programas> (consulta: 28 de mayo de 2018)

Solicitudes de información

Solicitud de información con folio 00307816 dirigida a la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres, fecha de solicitud: 9 de agosto de 2016.

Solicitud de información con folio 00307916 dirigida al Instituto Estatal del Agua, fecha de resolución de la solicitud: 5 de septiembre de 2016.

Solicitud de información con folio 307716, dirigida a la Secretaría para el Desarrollo de la Frontera Sur y Enlace para la Cooperación Internacional de Chiapas, fecha de recepción de respuesta: 6 de septiembre de 2016.

Solicitud de información con folio 1610100064617 dirigida a la Comisión Nacional del Agua, con fecha de emisión del 14 de marzo de 2017

Solicitud de información con folio 0000500138116 dirigida a la Secretaría de Relaciones Exteriores, fecha de recepción de respuesta: 12 de septiembre de 2016.

Solicitud de información con folio 0001600274416 dirigida a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, fecha de recepción de respuesta: 24 de septiembre de 2016.

Entrevistas

Entrevista a Hilda Salazar, consultora de género del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2011, fecha: 17 de enero de 2018.

Entrevista a Julieta Valdez, consultora de género del PNUD en el marco del Programa OPAS 1816 entre 2009 y 2012, fecha: 18 de enero de 2018.

Entrevista a Itzá Castañeda, Asesora principal de género de PNUD desde la formulación del Programa hasta 2011. Fecha de la entrevista: 22 de enero de 2018.

Índice de cuadros, gráficas y tablas

	Título	Página
Cuadro 1.	Acciones desde la perspectiva de género	8
Tabla 1.	Ejes y componentes de la transversalidad de la perspectiva de género	15
Tabla 2.	Desarrollo Humano	21
Tabla 3.	Principales enfoques de las mujeres, género y desarrollo	22
Tabla 4.	Clasificación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo	58
Tabla 5.	AOD destinada a medio ambiente o género entre 2009-2010	73
Tabla 6.	Guía para la transversalización de la perspectiva de género en el ciclo del proyecto	76
Tabla 7.	Plataforma de Acción de Beijing. Sección K. La mujer y el medio ambiente	84
Tabla 8.	Objetivos de Desarrollo del Milenio	97
Tabla 9.	Índice de marginación de los municipios del PCAyS (2005-2010)	104
Mapa 1.	Porcentaje de población en situación de pobreza en Chiapas, 2010	105
Tabla 10.	Población con acceso a servicios de salud en Chiapas, 2005-2015	107
Tabla 11.	Tasa de participación económica 2005- 2015	111
Tabla 12.	Localidades y municipios participantes en el PCAyS	114
Tabla 13.	Acceso a agua entubada y saneamiento en los municipios seleccionados del PCAyS, 2005-2015	115
Tabla 14.	Disponibilidad del agua en Chiapas según forma de acceso, 2010	116
Tabla 15.	Disponibilidad de drenaje en Chiapas, 2010	118

Tabla 16.	Prioridades del Plan de Desarrollo Estatal	128
Gráfico 1.	Presupuesto devengado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Chiapas, 2012	131
Tabla 17.	Presupuesto de la Secretaría para el Desarrollo y Empoderamiento de las Mujeres 2010-2016	134
Tabla 18.	Obras en materia de agua y saneamiento en los 28 municipios con menor IDH, 2007-2012	136
Gráfico 2.	Proyectos bilaterales de CID recibidos por México, 2013-2014	144
Gráfico 3.	Recepción de proyectos de CID en el sector ambiental 2006-2016	146
Cuadro 2.	Proyectos de la CID relacionados con género y/o medio ambiente en Chiapas, 2009-2012	147
Tabla 19.	Objetivos del Desarrollo del Milenio abordados en el Programa OPAS 1816	149
Tabla 20.	Agencias de Naciones Unidas participantes en el Programa OPAS 1816	151
Diagrama 1.	Organigrama del Programa OPAS 1816	153
Tabla 21.	Incorporación de género en los tres resultados de OPAS 1816	156
Tabla 22.	Presupuesto de dependencias contrapartes seleccionadas del Programa OPAS 1816	199