El saneamiento como negocio

Enfoques para políticas basadas en la demanda

WATER SUPPLY & SANITATION COLLABORATIVE COUNCIL

Organización Panamericana de la Salud
Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud
ÁREA DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y SALUD AMBIENTAL

Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente
CEPIS/OPS

wsp
water and sanitation program

DEZA
DDC
DSC
SDC
COSUDE

Letrinas VIP - Carretera Tingo María, Huánuco.

Esta publicación es una adaptación al español de "Sanitation is a business", documento publicado en el año 2004 por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), con la colaboración del Programa de Agua y Saneamiento (WSP) y el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC).

Autores de la versión original
Urs Heierli, Armon Hartmann, François Münger y Pierre Walther.

Organizaciones colaboradoras de la versión en español
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Programa de Agua y Saneamiento para América Latina (WSP-LAC), Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC), Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente - Saneamiento Básico (CEPIS-BS) y Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal).

Comité editorial
François Münger y Johan Gely (COSUDE), Luis Valencia (CEPIS-BS), Francois Brikké y Beatriz Schippner (WSP-LAC).

Contribuciones
Guillermo León (Sedapal), Cecilia Martinsen (WSSCC), Iris Marmanillo, Rafael Vera, Rocio Florez y Carlos Augusto Claux (WSP-LAC), Cesarina Quintana (COSUDE-Perú), Carmen Pong y Simon Zbinden (COSUDE-Nicaragua), y Mauricio Pardón (CEPIS-BS).

Traducción al español
Husni Traducciones

Edición
Maria Eugenia Trujillo

Adaptación de diseño y diagramación
Fabiola Pérez-Albela

Fotografía
Urs Heierli, COSUDE, WSP-LAC, PRONASAR, SANBASUR y CEPIS-BS

Esta publicación puede obtenerse a través de
Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (WSP)
Calle Álvarez Calderón N° 185, piso 7
San Isidro, Lima-Perú
Telf. (511) 615-0685
wspandean@worldbank.org
www.wsp.org

y

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)
Av. Salaverry 3242
San Isidro, Lima 27, Perú
Telf. (511) 264-5001
www.cosude.org.pe

El saneamiento como negocio

Enfoques para políticas basadas en la demanda

Introducción página 4

Propósito de esta publicación página 4
La oportunidad para un cambio de paradigma página 7
Alcance de esta publicación página 9

Demanda y mercados para el saneamiento página 10

La demanda: entre el querer y el deber página 10
Creación de mercados para los pobres página 12

Cadenas de suministro para un saneamiento sostenible página 13

Desarrollo de cadenas de suministro página 13

Viaje en el tiempo página 14

El saneamiento como negocio hace 2000 años página 14

Estudios de casos página 16

McClean®: negocio en las estaciones ferroviarias (Europa) página 16
Letrinas comunitarias Sulabh: 12 millones de clientes al día (India) página 18
El poder del mercado y el saneamiento rural (Vietnam) página 19
El sector privado y el saneamiento rural (Bangladesh) página 22
Ingresos derivados del vaciado de fosas y del lodo fecal (África Occidental) página 25
El saneamiento como componente de la urbanización (Bolivia) página 27
Soluciones no convencionales para las zonas periurbanas (Perú) página 30
Alianzas público-privadas para promover el lavado de manos con jabón (Global) página 34

Conclusiones para la acción página 38

Nuevas estrategias para el saneamiento página 38
Nuevas alianzas para el saneamiento página 40
Subsidios inteligentes y eficaces página 41

Propósito de esta publicación[1]

Sufrimiento silencioso

Constantemente, casi la mitad de la población mundial se encuentra enferma debido a la falta de agua segura y saneamiento.
Fuente: WSSCC, 2003

En el año 2000, cerca de mil millones de residentes de áreas urbanas de todo el mundo carecían de servicios adecuados de saneamiento[2] e higiene; cifra que, en las áreas rurales, es aún mayor. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia se presentan casos donde se demuestra que el saneamiento es un buen negocio y que favorece principalmente a los pobres. Adicionalmente, y aunque parezca una extraña paradoja, su solución contiene un enorme potencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) convenidos por todas las naciones del mundo para apoyar a las poblaciones más pobres a obtener una mejor calidad de vida como derecho humano a través del acceso universal a servicios básicos y educación. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio abarcan desde la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas realizada en septiembre del año 2000, los líderes del mundo convinieron en establecer objetivos y metas medibles, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Una de las metas específicas de los ODM, en términos numéricos y temporales, es "reducir a la mitad, en el año 2015, el porcentaje de personas que no cuenta con acceso sostenible a fuentes seguras de agua potable y saneamiento básico y mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020"[3].

Saneamiento: un tema largamente descuidado

El saneamiento es un tema que no ha recibido la atención que merece y al que se debería dar prioridad dentro de la agenda de los donantes y gobiernos. La gente no quiere hablar sobre higiene y saneamiento; son temas impopulares para el debate público. Esta es una de las razones por la que casi mil millones de personas actualmente carecen de acceso a servicios adecuados de saneamiento. Las consecuencias globales, en términos de enfermedades y pérdida de vidas humanas, casi desafían lo imaginable.

Logros alcanzados hasta el momento

Los programas públicos para la construcción de letrinas han tenido un impacto en el pasado, permitiendo la instalación de un gran número de letrinas, sin embargo si se consideran las metas logradas en cuanto a la adopción de buenos hábitos de higiene por parte de las familias y a la sostenibilidad de la infraestructura basada en un uso, operación y mantenimiento apropiados, el impacto ha sido menor. (véase el caso de Bangladesh). Actualmente, el concepto de saneamiento es conocido en casi todo el mundo. Sin embargo, el enfoque "paternalista" de otorgar grandes subsidios para la construcción de letrinas –a veces sin cargo alguno para los beneficiarios– no ha sido efectivo.

Si se considera –conservadoramente– que en las áreas urbanas se necesitan US$ 20 *per capita* para la prestación de servicios de saneamiento, el

Los programas subsidiados de letrinas no siempre respondieron a la demanda (mediados de la década de 1990, Bolivia); esta letrina es utilizada como almacén por el dueño, quien salió de la localidad para trabajar como obrero de temporada.

[1] Esta publicación es el resultado de la traducción y adaptación del documento "Sanitation is a business", elaborado en el año 2004 por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), con la colaboración del Programa de Agua y Saneamiento (WSP) y el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC).

[2] En esta publicación, la palabra "saneamiento" hace referencia a la recolección y tratamiento de aguas residuales y disposición sanitaria de excretas.

[3] Véase: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/#

capital requerido para atender a las áreas urbanas más pobres de Asia, África y América Latina ascendería a US$ 10 mil millones. Esto significa que las respuestas actuales al problema del saneamiento tendrían que multiplicarse por 100 o más para que los servicios alcancen a los más necesitados antes del año 2015 (cifras de Bhatia y Hansen, 2000).

Por otro lado, según un análisis de la situación actual del saneamiento en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, tenemos los siguientes datos sobre las inversiones y las metas del milenio, expresadas en millones de dólares:

	2000 – 2015			Década ´90	
	Inversión total	Inversión anual	Inversión anual/PBI (%)	Inversión anual	Inversión anual/PBI (%)
Bolivia	681	45	0.6	51	0.8
Ecuador	949	63	0.3	s.i.	s.i.
Perú	1788	119	0.2	244	0.5
El Salvador	611	41	0.3	22	s.i.
Guatemala	1460	97	0.5	s.i.	s.i.
Honduras	868	58	1.0	13	0.7
Nicaragua	664	44	1.1	s.i.	s.i.
TOTAL	**7,021**	**467**			

Fuente: Dianderas A., Las Metas del Milenio y las necesidades de inversión en América Latina, WSP-LAC, Julio 2005.

De este cuadro se desprende que la inversión total estimada para que los países analizados puedan alcanzar la meta de agua y saneamiento de los ODM es del orden de US$ 7,000 millones, donde las inversiones del Perú equivalen a aproximadamente el 25% del total. La inversión anual estimada es del orden de US$ 460 millones.

En los casos de Honduras y Nicaragua, se tendría que realizar el mayor esfuerzo para alcanzar la meta en mención, ya que podría significar que se destine al sector más del 1% de su PBI. Si bien no se tiene información histórica de lo que han significado las inversiones anuales del sector en todos los países, se aprecia que, para la mayoría de los que cuentan con información, el reto de cumplir con las inversiones previstas es alto[4].

Necesidad de reconocer la importancia del saneamiento y la higiene

Paradójicamente, y en profundo contraste con esta enorme falta de atención, la relación entre saneamiento, higiene y salud humana es conocida desde que Robert Koch (1843–1910) descubrió que las bacterias son fuente de enfermedades infecciosas. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que la incidencia global de las enfermedades diarreicas podría reducirse a la mitad si sólo se practicase un simple hábito: lavarse las manos con jabón en los momentos considerados críticos[5]. Dado que las medidas de saneamiento e higiene deberían abarcar mucho más que esta simple actividad, las posibilidades de lograr grandes progresos son significativas.

Importancia del saneamiento y la higiene

No obstante las epidemias que afectaron a varias ciudades europeas, muchos médicos no consideraron que el cólera fuera contagioso. En Hamburgo, los principales comerciantes temían que sus negocios se vieran afectados si se llegaba a saber que la ciudad estaba sufriendo una grave epidemia. El descubrimiento de Robert Koch y Louis Pasteur según el cual la propagación de la enfermedad se debía a un microorganismo que podía transmitirse a través del agua o alimentos contaminados desencadenó un nuevo paradigma en la salud pública. Los pacientes infectados debían permanecer en cuarentena, el agua y la leche debían hervirse, las manos debían lavarse y se trataba de mantener la limpieza en todas partes. Se trataba de un amplio campo de acción.

Fuente: R. Evans

[4] Cuadro y análisis tomados de: La situación actual del sector agua y saneamiento en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Análisis comparativo. Augusta Dianderas, WSP-LAC, Julio 2005.

[5] Se consideran momentos críticos antes de comer o dar de comer, antes de preparar los alimentos y después de ir al baño o cambiar de pañales al bebé.

La demanda: entre el querer y el deber

La demanda de saneamiento se basa no sólo en la «obligación moral», sino también en los deseos de las personas. El sector empresarial no puede sobrevivir si no cultiva y satisface esta demanda. Si las empresas privadas son capaces de responder a las necesidades de los clientes más pobres y, al mismo tiempo, cumplir con las demandas de los grupos más acomodados, la comunidad empresarial puede convertirse en uno de los socios clave para alcanzar los ODM en saneamiento.

¿Por qué no construir baños familiares?

Siglos atrás, en la zona rural de Baviera, Alemania, las letrinas eran los lugares donde la familia se reunía para conversar. Los gustos y estándares sólo cambiaron cuando, durante el siglo XVIII, se introdujo el concepto de *privacidad*.

Cambio de conducta

¿Cuántas veces al día necesita una madre decirle a su hijo que se lave las manos? Es más fácil botar un papel al piso que caminar hasta el siguiente tacho de basura.

Demanda y cambio de conducta

Las características de la demanda de saneamiento son complejas y suelen verse atrapadas en tabúes culturales. La gente acostumbra a hablar sobre alimentos, pero no sobre excretas. Y a pesar de que todos en este mundo preferimos un ambiente limpio a uno sucio, las conductas higiénicas no siempre son evidentes.

La demanda también puede depender de los patrones de conducta. Por ejemplo, la gente en la India prefiere defecar en el campo abierto porque no desea contaminar los alrededores de la casa. Las letrinas son vistas como una fuente de contaminación, especialmente si se ubican cerca de la cocina. Sin embargo, estas actitudes y percepciones pueden cambiar, principalmente por la influencia social. Las personas que han optado por las letrinas en la India –revirtiendo las percepciones de lo que es "puro" y lo que es "contaminado"– han influido considerablemente en sus vecinos. De igual modo, si bien cada mañana nos lavamos por el placer de sentirnos limpios, no lo hacemos sólo por eso: en gran medida, también nos afectan los factores sociales.

Las preferencias culturales a veces son sorprendentes, particularmente en saneamiento: baños familiares en Baviera.

Nadie quiere oler a sudor o suciedad y dar una mala impresión. El prestigio y la presión social son móviles decisivos en las campañas de saneamiento e higiene.

Una vez que se crea la demanda de contar con letrinas, surge una oportunidad para que el sector privado diseñe, fabrique y entregue una solución que satisfaga totalmente esta demanda. Si el cliente es pobre, entonces el producto debe –ante todo– tener un costo moderado. Si el cliente es adinerado, entonces el producto puede ser más lujoso. No existe una única solución: no debe crearse un solo modelo estándar porque las necesidades no son las mismas para todas las personas.

Primeros mercados: una revisión histórica

Es obvio que la demanda latente no basta para descubrir el verdadero alcance de las oportunidades del sector privado en el hemisferio sur. También está claro que la pequeña empresa en esta parte del mundo no goza de la capacidad

La demanda de estas sillas de baño era alta en el siglo XIX cuando los inodoros aún eran un lujo.

necesaria para expandir su mercado y abarcar el saneamiento y la higiene. Las pequeñas empresas y los modelos de negocios al servicio de los pobres sólo podrán surgir si el mercado correspondiente se hace visible.

Cambio social, desarrollo de patrones de conducta

Otro hecho comprobado es que los primeros clientes de los productos sanitarios no son los más necesitados: el primer inodoro fue fabricado por Sir John Harrington para la Reina Isabel I, y los mejores mercados para los baños de lujo fueron los palacios de la aristocracia. Sin embargo, una vez que la reina contó con un baño, los hombres comunes (y, más aún, las mujeres) no quisieron privarse de la comodidad, privacidad y bienestar que la tecnología moderna podía ofrecerles. En Europa, el mercado de cuartos de baño creció rápidamente conforme se acercaba el siglo XX.

Estos inodoros bellamente decorados (siglo XIX) sólo estaban al alcance de los más ricos.

En 1910, el 28% de los departamentos recientemente construidos en la ciudad de Zurich (Suiza) tenían cuarto de baño. En 1920, esta cifra se elevó al 36% y, en 1930, al 60%.

Estos mercados surgieron en Europa gracias a dos importantes avances:

1. A finales del siglo XIX, como resultado de las epidemias del cólera y el tifus, se adoptaron estándares y normas de higiene pública que presionaron a la población a cambiar su conducta. Por ley, los hogares debían contar con letrinas y baños decentes.
2. Simultáneamente, la electricidad, el gas y el agua por sistemas de tuberías se hicieron accesibles para la clase media, y poco a poco se introdujeron en un número cada vez mayor de hogares, por motivos de prestigio y comodidad.

Así, gracias a estos avances, se abrieron nuevos mercados para un amplio rango de empresas dedicadas a la higiene y el saneamiento que, eventualmente, constituirían un importante sector económico. Se desarrolló una industria especializada en tuberías, empalmes y accesorios; el sector de plomería y construcción floreció; y los hoteles, balnearios y *spas* atrajeron a turistas ricos de todas partes del mundo.

Fuentes:
– Ashok Dyalchand et al, 2001: Promoting hygiene and sanitation behaviours – a manual for programme planning in rural India. Institute of Health Management, Pachod, India.
– "50 Jahre schweizerischer Spenglermeister y Installateurenverband, 1891–1941", Zurich 1941.
– Geneviève Heller, 1979: "Propre en ordre – Habitation et vie domestique 1850–1930: l'example vaudois", Lausanne.
– Schrader, M., 2003: Plumpsklo, Abort, Stilles Oertchen. Edition Anderweit. Suderburg, Germany.

En la época de Goethe

La higiene y el saneamiento sólo constituían un problema en las áreas densamente pobladas; problema que cobró dimensiones epidémicas con el desarrollo de las ciudades.
Cuando Goethe viajó a Italia y preguntó dónde podía ocuparse, la respuesta fue *futti gabinetti*, es decir, "donde quiera, en el campo abierto".

El inodoro, un regalo real

En Alemania, se instaló el primer inodoro en 1860 con ocasión de la visita de la Reina de Inglaterra al castillo de Ehrenburg.

Creación de mercados para los pobres

El razonamiento para la creación de mercados para el saneamiento es similar en ambos hemisferios. Sin embargo, no obstante el mercado constituido por los pobres es inmenso, no resulta fácil llegar a él. Los gobiernos, las ONG y la sociedad civil pueden jugar un rol catalizador muy importante en la creación de conciencia y en la conducción e implementación de campañas de movilización social y actividades similares.

El sector privado como socio de Visión 21

Como parte del Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento (WSSCC), Visión 21[6] busca alcanzar, para el año 2025, un mundo en el que cada persona conozca la importancia de la higiene y disfrute de agua segura y servicios de saneamiento adecuados. Para lograrlo, se cuenta con la iniciativa y la capacidad de toda la población para la elaboración de planes y acciones orientados a lograr tales fines.

Saneamiento ambiental centrado en los hogares

Las personas son el eje central. Los problemas deben abordarse en el nivel más primario posible (hogares, vecindarios), y sólo debe pasarse al siguiente nivel si en el anterior no se han podido encontrar soluciones. Las soluciones individuales, dirigidas a satisfacer la demanda y a ofrecer productos accesibles, son importantes.

[6] Véase: http://www.wsscc.org/

Historias de éxito

Los ejemplos que se brindan en este informe muestran tendencias y patrones de creación de mercados muy similares. En particular, el caso de Bangladesh demuestra que es posible crear un mercado floreciente para todos los tipos de letrinas a través de una campaña de movilización social con las siguientes características:

1. Una fuerte campaña pública para estimular las conductas deseables, que presente las letrinas como símbolos de prestigio, comodidad y privacidad. La misma campaña debe desalentar las prácticas antihigiénicas.
2. La participación de un sector privado -dinámico y competitivo- de productores que promueva diferentes tipos de letrinas para los diferentes tipos de clientes: desde modelos simples y accesibles hasta alternativas más lujosas.

De modo similar, el caso de Bolivia demuestra cómo pueden crearse mercados a través de incentivos financieros y subsidios inteligentes.

El potencial del mercado en las áreas pobres

Generalmente, el mercadeo se concentra en las zonas más prósperas de una sociedad, aunque el número de personas que las habita sea reducido. Para las empresas multinacionales, el público objetivo es la clase media en ascenso: se trata de un segmento más amplio de mercado con poder adquisitivo para acceder a productos más costosos.

Sin embargo, la realidad demuestra que el número de personas pobres supera largamente al de personas adineradas, si bien es cierto que ambos grupos comparten los mismos deseos, sueños y necesidades.

En países como la India o China, los mercados rurales son enormes; sin embargo, es necesario poner en práctica estrategias de mercadeo innovadoras para desarrollarlos y aprovecharlos.

Hindustan Lever fue la primera empresa en desarrollar estrategias de mercadeo rural que incluso integró a las mujeres pobres de grupos de autoayuda como pequeñas minoristas dentro de las cadenas de suministro de jabón.

Ante la demanda, soluciones innovadoras

El sector privado se desempeña mejor en un entorno competitivo. Es muy importante evitar la distorsión de los mercados y estimular la competencia. Las normas técnicas deben establecerse de manera tal, que no permitan que exista un único proveedor capaz de brindar el producto con la calidad requerida.

Para que el sector privado demuestre su creatividad, debe permitirse una gama de modelos a diferentes precios. No debe existir un modelo estándar. Desafortunadamente, muchos programas de saneamiento impulsados por donantes imponen niveles técnicos tan altos, que sólo unos cuantos proveedores son capaces de cumplir con ellos. De esta manera, lo único que se logra es desalentar la iniciativa privada. Un importante principio, ignorado por muchos ingenieros en saneamiento, es "diseñar en función al precio"; es decir, asegurar que se ofrezca la mejor opción de saneamiento a un precio que el consumidor pueda pagar.

Fuentes:

- Dyalchand, A. et al., 2001: Promoting hygiene and sanitation behaviours – a manual for programme planning in rural India. Institute of Health Management, Pachod, India.
- Heierli, U., 2001: Poverty alleviation as a business. Berne. SDC, 2000.

Desarrollo de cadenas de suministro

La erradicación de las enfermedades diarreicas no es una labor que pueda realizarse en uno o dos años; es el desafío de, por lo menos, una generación. Asimismo, la oferta y la demanda deben ir creciendo de la mano y, para lograrlo, se requiere desarrollar una comunidad próspera de empresas de saneamiento.

Las cadenas de abastecimiento rentables garantizan un suministro continuo

No obstante en los países desarrollados los mercados para el saneamiento y la higiene están comenzando a saturarse, el sector ha logrado mantenerse gracias a la constante innovación y a un mercadeo agresivo. En la búsqueda de nuevos clientes, el negocio del saneamiento se ha diversificado con la oferta de *jacuzzis* o piscinas de hidromasaje en los mercados de "confort" aún en expansión. Las industrias del jabón y los cosméticos también están lanzando constantemente nuevos productos en mercados ya bastante competitivos.

En contraste con esta situación, los mercados para el saneamiento y la higiene en los países en desarrollo parecen ser infinitos. Una vez que se cruza la barrera de la accesibilidad económica, la demanda puede experimentar un crecimiento -mayor o menor- a un ritmo constante. Sin embargo, el mantenimiento de cadenas de suministro rentables y operativas constituye todo un desafío. Generalmente, los plomeros y albañiles en el hemisferio sur son subestimados, tienen un bajo *status* y trabajan en el sector informal. Si bien ellos no pueden crear mercados, sí son capaces de brindar bienes y servicios a precios muy bajos allí donde exista demanda.

Punto de venta de artículos sanitarios en el Sur (Mozambique).

Mantenimiento de la demanda

Los cambios de conducta necesitan tiempo; no pueden darse en forma instantánea, y menos aún utilizando únicamente medios racionales. Se trata de procesos sociales que requieren acciones colectivas.

Para que las campañas de movilización social sean eficaces, deben ser ágiles, continuas y repetitivas. Es muy común que después de una epidemia se libere una gran cantidad de energía, pues la sociedad civil y las autoridades públicas se han enfrentado a una brusca llamada de atención. Así por ejemplo, hoy en día Surat es considerada como una de las ciudades más limpias de la India, después de haber adquirido pésima reputación a raíz de la plaga que sufrió en 1994.

¿Cómo se puede mantener el entusiasmo para realizar campañas constantes? Sólo a través de la presión pública y de campañas tales como la iniciativa WASH del WSSCC (véase El viejo modelo, página 9).

Punto de venta de artículos sanitarios en el Norte (Suiza).

Negocio del saneamiento en Suiza

SUISSETEC, una asociación comercial sanitaria con 110 años de existencia, cuenta con más de 12,000 empleados registrados, 1,000 de los cuales son aprendices. El ingreso neto estimado (salario) del personal asciende aproximadamente a US$ 770'000,000 al año.

El saneamiento como negocio hace 2000 años

Las percepciones, prácticas y conductas acerca del saneamiento han cambiado significativamente a lo largo de los siglos y a través de las culturas. Lo que no ha cambiado, sin embargo, es el deseo de la gente de vivir en un entorno limpio, higiénico y cómodo. Este deseo, que puede llegar hasta niveles de lujo, es la base para realizar negocios a partir del saneamiento. Algunos ejemplos históricos invitan a la reflexión sobre ciertos temas clave.

"Letrinas"

La comodidad y el lujo siempre estuvieron estrechamente vinculados con el saneamiento. El término *letrina* proviene del término romano *latrina*, una forma abreviada de la palabra romana *lavatrina*, que significa baño.

Letrinas comunitarias hace 2000 años

Las letrinas públicas (comunitarias) utilizadas por los romanos requerían agua y desagüe. El diseño era simple, y generalmente consistían en una fila de asientos de mármol o piedra caliza. Las heces caían a un canal de drenaje por el cual periódicamente se hacía correr agua.

Con la expansión del imperio romano, el concepto de letrinas comunitarias se popularizó no sólo en Europa, sino también en el Cercano Oriente y en África del Norte. Las excavaciones arqueológicas demuestran que muchas de estas instalaciones estaban decoradas con adornos, juegos de agua y esculturas.

La privacidad no era una necesidad. Por el contrario, muchas de estas letrinas eran puntos de encuentro y conversación. La clientela se sentaba formando un círculo y se enfrascaba en conversaciones y debates. Esta costumbre está documentada en pinturas al fresco y textos.

Fortuna, operación y mantenimiento

Fortuna, la diosa romana para todos los aspectos relacionados con la salud y el bienestar, frecuentemente aparecía en las pinturas de las letrinas públicas. Hasta principios de la era cristiana, la defecación se consideró como una parte integral de la vida humana y la naturaleza y, por lo tanto, era objeto de discusión y prácticas culturales comunales.

Según investigaciones históricas, las letrinas comunitarias eran administradas y operadas por los "conductores foricarum", quienes celebraban una especie de contrato de alquiler con el Estado por el cual se les autorizaba a cobrar a los clientes una cuota por el uso de las letrinas.

Latrinae publicae
Letrina comunitaria en Dougga, Túnez: Construida por los romanos en el siglo I DC.

Moneda romana
El emperador romano Vespasian introdujo un impuesto al uso de los urinarios. El saneamiento era dinero.

Pecunia non olet

Los "gastrum urinarum" (contenedores urinarios) brindaron a los hombres la oportunidad de orinar en áreas públicas sin costo alguno. Los artesanos de las industrias de la lana y el cuero colocaban ánforas con las tapas rotas en las puertas de sus talleres para que los hombres pudieran orinar. Posteriormente, la orina era utilizada para limpiar la lana y la piel de los animales. La orina tenía un valor económico, y se consideró la posibilidad de obtener ingresos públicos de esta práctica. En el marco de una reforma tributaria, el emperador romano Vespasiano (69–79 d.C.) quiso aplicar un impuesto sobre las ánforas urinarias, lo cual le mereció la crítica de su hijo, Tito.

El historiador Sueton documenta la reacción de Vespasiano: el emperador colocó las primeras monedas de este impuesto bajo la nariz de Tito y le preguntó si el dinero tenía mal olor. Cuando Tito respondió que no, Vespasiano dijo: "…y, sin embargo, estas monedas son producto de la orina".

De esta anécdota se deriva la conocida frase *pecunia non olet* o "el dinero no huele mal". De igual forma, en la cultura incaica y andina la orina también tiene un valor, se conoce que en ciertos casos es usada como medicina.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

El servicio de saneamiento puede ofrecerse de muchas formas. Incluso en la antigüedad, las heces y la orina no sólo fueron considerados como residuos, sino también como una fuente potencial de riqueza e ingresos.

Lecciones para la formulación de políticas

- El saneamiento puede ser objeto de un diálogo cultural. En muchas culturas, un adecuado saneamiento forma parte de la salud y del bienestar, y está asociado con la limpieza.
- Hoy en día, la idea de establecer una contribución por orinar y defecar en lugares públicos parece ser una medida extraña, a pesar de que se remonta a los tiempos de los romanos.

Fuentes:
– Illi, M., 1987: Von der Schissgruob zur modernen Stadtentwaesserung. Zurich.
– Schrader, M., 2003: Plumpsklo, Abort, Stilles Oertchen. Edition Anderweit. Suderburg.

Botella de perfume del siglo XVIII.

Fragancias para disimular los malos olores

El perfume no fue una solución para los problemas de saneamiento e higiene, pero ayudó a que el hedor se hiciera más soportable. La industria francesa del perfume comenzó a florecer en el siglo XVIII, y desde entonces ha evolucionado hasta convertirse en un negocio multimillonario.

McClean®: negocio en las estaciones ferroviarias

El Sr. Weisskopf es economista y fundador de la empresa suiza McClean®. Desde muy pequeño, al Sr. Weisskopf le gustaba ver los baños limpios y bien mantenidos; para él, los baños son lugares donde las personas deberían poder descansar y relajarse. En 1995, McClean® abrió los primeros dos centros de servicios higiénicos en estaciones ferroviarias de Berna y Berlín. Llevado por su objetivo de brindar un servicio de alta calidad, McClean® se expandió rápidamente a lo largo de toda Europa.

Captación de clientes

El Sr. Weisskopf aprendió, a partir de su experiencia personal, que el saneamiento es un negocio si el servicio se ajusta a la demanda. Su meta es establecer exitosamente McClean® en Asia, con un enfoque adaptado a esa realidad.

Baños públicos en Zurich

Hace 100 años, Zurich no contaba con baños públicos, a pesar de ser la ciudad más grande de Suiza. La policía local debía asegurar que la defecación al aire libre no perjudicara la imagen de la ciudad. Actualmente, cerca de 43 empleados garantizan el servicio de 92 baños públicos, los cuales son utilizados por uno a dos millones de personas. Lo grueso de este cálculo se debe a que, dado que el servicio es gratuito, sólo se puede tener una idea del número de usuarios por el consumo de papel higiénico. En el año 2003, el servicio costó a los contribuyentes aproximadamente US$ 3'000,000.

Antecedentes

La concepción de la idea comercial hace diez años fue relativamente simple. El Sr. Weisskopf, por encargo de una empresa de cerámicos que quería investigar oportunidades de inversión en baños públicos, viajó por Europa en busca de nuevas ideas y mercados. Lo que observó fue impactante: instalaciones sanitarias públicas sucias, que no ofrecían ninguna seguridad a los clientes y, en algunos casos, sin servicio. Durante estas visitas se desarrolló el concepto comercial de McClean®.

Área de recepción del centro de servicios higiénicos de McClean®.

Centros de higiene y comodidad

McClean® ofrece un servicio de saneamiento con altos estándares de limpieza, seguridad y calidad. El objetivo es que las personas que visitan los centros de servicios higiénicos se sientan relajadas y cómodas y, para lograrlo, el Sr. Weisskopf está convencido de que la higiene debe ser visible y tangible.

Así, McClean® introdujo un enfoque minorista de mercadeo que tenía un costo (salvo para las personas discapacitadas y los niños), dado que los servicios higiénicos que se ofrecen son espaciosos, iluminados y bien equipados, para que los clientes pueden sentirse relajados en un entorno agradable. McClean® ofrece más que saneamiento: sus clientes pueden tomarse una ducha, y las mujeres pueden encontrar un lugar adecuado para maquillarse. También se venden artículos de higiene personal, como por ejemplo champúes.

McClean® cuenta con personal que supervisa constantemente los diferentes centros, en cuyas instalaciones los clientes pueden encontrar botones de alarma, lo cual incrementa la sensación de seguridad particularmente entre las mujeres.

Cifras, precios

Los datos sobre el uso de las diversas instalaciones con las que cuentan los centros McClean® pueden dar una idea del perfil de sus usuarios: urinarios para varones, 43%; baños para varones, 18%; baños para damas, 38%; y duchas, 1%.

Utilizar McClean® no es precisamente económico; sin embargo, la alternativa socialmente aceptable –tomar un café en un restaurante cercano y luego utilizar el baño– es de dos a cuatro veces más costosa. Se ha demostrado que las personas están dispuestas a pagar por servicios de saneamiento e higiene personal. Hoy en día, McClean® es propietario de 22 centros de servicios higiénicos que atienden a cerca de 10 millones de clientes cada año. La empresa brinda empleo a unas 260 personas que son adecuadamente capacitadas.

Cerca de las necesidades de los clientes.

Desarrollo del negocio

El desarrollo del negocio es prometedor debido a que el concepto es convincente. Se ha planificado la apertura de nuevos centros y se ha registrado la marca McClean® en todo el mundo.

Alcanzar el nivel sanitario que los clientes europeos exigen no es una tarea de bajo presupuesto. La inversión inicial para construir un centro de servicios higiénicos con aproximadamente 20 baños, urinarios y tres duchas (en un área de 260 m^2 dentro de una estación ferroviaria) asciende a aproximadamente 750,000 Euros.

Alrededor del 21% de los ingresos constituye la ganancia de la empresa. Las remuneraciones de los trabajadores representan el 36% de dichos ingresos.

Alianzas público-privadas con las estaciones ferroviarias

Las altas inversiones que requiere la empresa son un factor limitante para el desarrollo del negocio. Según el Sr. Weisskopf, las instalaciones de McClean® deben ubicarse en lugares públicos donde exista una alta afluencia de pasajeros, tales como las estaciones ferroviarias. Así, la cantidad de pasajeros existente en los aeropuertos no permitiría administrar un centro McClean® de manera rentable.

Por lo tanto, es importante establecer alianzas con las estaciones ferroviarias, donde ambas partes se beneficien. El sector público debe asegurar la disponibilidad del terreno y de la infraestructura (no en forma gratuita, sino por un precio razonable), y el sector privado debe brindar el mejor servicio y mantenimiento posible.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

La innovación, una estrategia clara de negocios, visión empresarial y sensibilidad ante la demanda son factores clave para alcanzar el éxito. Además de brindar un servicio a sus clientes, la empresa también está en capacidad de beneficiar a sus accionistas.

Los principios que sustentan el éxito de McClean® son válidos para los países pobres. El principal indicador de negocios -la satisfacción del cliente- ha alcanzado altos niveles en McClean®: entre el 70 y el 80% de sus clientes está muy satisfecho con el servicio y lo utiliza regularmente.

Lecciones para la formulación de políticas

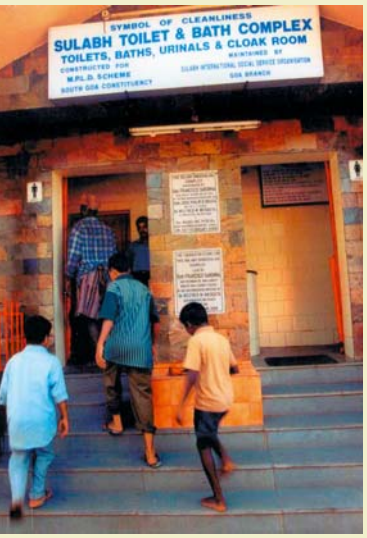
- Debe alentarse a los empresarios de los sectores formal e informal a elaborar conceptos y modelos innovadores en respuesta a las oportunidades existentes.
- Los modelos basados en alianzas entre los sectores público y privado son excelentes vehículos para enfrentar los problemas de saneamiento en aquellos lugares donde existe un alto flujo de clientes potenciales.

Baños lujosos para satisfacer la demanda en las estaciones ferroviarias europeas.

¿Cuán caro es utilizar un baño?

¿Es US$ 1.5 un precio muy alto por usar un baño McClean®? ¿O US$ 0.77 por usar un urinario? Muchas personas piensan que sí. Una alternativa es utilizar el baño de un restaurante y tomarse un café, pero esto costaría entre US$ 2.30 y 3.00. ¿Y los baños públicos? Si la ciudad de Zurich gasta 3 millones de dólares por uno a dos millones de usuarios, entonces cada visita cuesta al contribuyente entre US$ 1.5 y 3.00.

Letrinas comunitarias Sulabh: 12 millones de clientes al día



Complejo de baños de Sulabh en Goa.

Complejo de Sulabh en Nueva Delhi y su fundador, el Dr. Pathak.

Diariamente, la Organización Internacional de Servicios Sociales Sulabh[7] brinda saneamiento a 12 millones de personas a cambio de un pequeño aporte económico, con lo cual se ha demostrado que incluso los pobres están dispuestos a pagar por el uso de un baño limpio. Sulabh es una organización que administra más de 6,000 centros comunitarios en toda la India, aunque ello sólo representa una gota de agua en el océano: según su fundador, Bindeshwar Pathak, se necesitan más de 150,000 centros comunitarios de este tipo. Ahora que el servicio está comenzando a alcanzar su punto de equilibro, Pathak se propone crear una nueva organización que le permita expandir aún más sus horizontes.

Enfoque comercial

El modelo presenta las siguientes características:

- Sulabh construye y mantiene los centros comunitarios de saneamiento para uso público sobre la base del cobro de una suma de dinero.
- Las autoridades patrocinadoras locales o de otro tipo brindan los terrenos y fondos necesarios para construir las instalaciones públicas con baños y duchas.
- Sulabh recauda fondos mediante el cobro a la autoridad patrocinadora de un 20% del costo total del proyecto por concepto de gastos de implementación.

Hasta el momento se han construido cerca de 6,000 centros comunitarios de saneamiento. El ingreso mensual por cada centro se calcula en US$ 900, considerando que por lo menos el 50% de los usuarios pague US$ 0.02 por visita. Los costos de operación y mantenimiento de cada centro se calculan en US$ 860. Esto significa que, actualmente, no es posible destinar dinero para el pago de intereses y depreciaciones para cubrir los costos de capital.

Hoy en día, cerca del 2% de los centros comunitarios de saneamiento cuenta con plantas que generan biogás a partir de los excrementos humanos, y la perspectiva es construir cada vez más plantas de este tipo.

Desarrollo del negocio

Según el estudio de Bhatia y Hansen, Sulabh no enfrenta problemas legales debido a que los requerimientos para construir instalaciones sanitarias generalmente provienen de las propias autoridades públicas. Este es un caso en el cual la colaboración entre los sectores público y privado constituye el factor clave para el éxito del modelo.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

Cuando Bindeshwar Pathak quiso liberar a la casta de los "escarbardores"[8] de su terrible labor de limpiar los baños a mano, optó por trabajar no sólo con los más pobres entre los pobres, sino también con personas mal pagadas y, lo que es peor, estigmatizadas y discriminadas.

La solución Sulabh, consistente en ofrecer un baño limpio por un precio simbólico, ha demostrado que incluso los pobres están dispuestos a pagar por usar un baño decente.

Sin embargo, a pesar de atender -en forma admirable- a más de 12 millones de clientes al día, Sulabh no ha hallado un modelo milagroso que combine rentabilidad económica y financiera y prestación de un servicio social. En su fase actual, los centros comunitarios Sulabh apenas están comenzando a alcanzar su punto de equilibrio, y su expansión y crecimiento constituyen un nuevo desafío.

Lecciones para la formulación de políticas

- Es posible una colaboración exitosa entre los sectores público y privado para proveer saneamiento a las zonas tugurizadas y sus alrededores.
- La repetición del modelo depende en gran medida de la buena disposición y motivación de las autoridades locales para invertir en la construcción de centros comunitarios de saneamiento. Esta es una grave limitación para el modelo Sulabh.

Fuente:
– Véase *Bhatia y Hansen*, op. cit

[7] Sulabh significa "de fácil mantenimiento".

[8] En la India la sociedad se divide en castas y, aunque hay más de 2000 tipos, las más conocidas van desde los "intocables" (dedicados a las labores impuras) hasta los "braha-manes" (sacerdotes y maestros). Se pertenece a una misma casta desde el nacimiento hasta la muerte.

El poder del mercado y el saneamiento rural

En el año 2003, la ONG International Development Enterprises (IDE) lanzó un proyecto para estimular la adquisición y el uso de servicios de saneamiento en los pueblos de dos provincias de Vietnam. Se ofreció a los potenciales consumidores una gama de letrinas accesibles y atractivas, construidas por una red local de albañiles. Al cabo de un año, el acceso al saneamiento había mejorado en un 100%. Este proyecto demuestra que nunca debe subestimarse la disposición de la gente a pagar por servicios de saneamiento.

Los pobres de las zonas rurales son clientes, no beneficiarios

Sobre la base de un proyecto de la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA), IDE implementó un proyecto de mercadeo en las zonas rurales de dos provincias de Vietnam, de septiembre del 2003 a diciembre del 2004. Se trataba de aplicar un enfoque dirigido al mercado –oferta y demanda-, que se alejara del clásico modelo tradicional basado meramente en la infraestructura y dependiente de subsidios para la construcción de letrinas. El modelo basado en el mercado se acerca al poblador y lo ve como un cliente, como un potencial usuario, y no como una persona que necesita caridad. Se trata de convertirlo en una fuerza que demande un servicio que, a su vez, pueda ser satisfecho mediante la oferta local.

El potencial de un mercado rural dormido

No obstante su enorme potencial para ofrecer servicios sostenidos, el mercado de saneamiento existente en el año 2003 en el ámbito del proyecto permanecía en el subdesarrollo. De enero a agosto de ese año, IDE condujo una fase de preparación que incluyó sondeos situacionales, los que arrojaron que sólo el 16% de los hogares rurales contaba con letrinas, con lo cual se estaba ante un potencial mercado de saneamiento. Sin embargo, la demanda no estaba desarrollada y era estacional, variando según los ingresos por producción agrícola. Las comunicaciones y el transporte eran pobres, lo cual elevaba los costos de transacción; y los pequeños operadores no tenían acceso a facilidades financieras para administrar sus negocios rentablemente.

Inicialmente, se encontraron limitaciones tanto en la demanda como en la oferta. En la primera, porque la población carecía de información confiable sobre los productos para poder tomar una decisión de gasto; y también de opciones y proveedores atractivos. Por otro lado, la comunidad contaba con pocos albañiles que fueran competentes, confiables y capaces de construir letrinas seguras e higiénicas.

Los albañiles de los pueblos no se sentían motivados a incursionar en el negocio del saneamiento, ya que no se trataba de una actividad que les fuera a generar una fuente regular de ingresos. Las pequeñas empresas de saneamiento rural estaban inmersas en un entorno de subsistencia, y se caracterizaban por su visión cortoplacista y su negativa a asumir riesgos. El pequeño sector privado emergente no contaba con experiencia, publicidad, información sobre los productos ni asistencia especializada de ningún tipo. Los albañiles no eran capaces de capitalizar o estimular la demanda del mercado.

Despertando al mercado: los resultados

El proyecto examinó las respuestas a dos preguntas principales: ¿las familias rurales invertirían en letrinas si los proveedores locales les ofrecieran una gama de modelos de bajo costo?; y ¿hasta qué punto las campañas de promoción dirigidas podrían influir en las decisiones de los usuarios para invertir y cambiar las prácticas de saneamiento? Para responder ambas preguntas, el proyecto trabajó con dos comunidades: una experimental, donde se aplicarían las investigaciones y estrategias dirigidas a "despertar" al mercado; y la otra de control, donde no se realizaría actividad alguna. Se eligieron dos poblaciones que fueran similares en cuanto a sus características socio-económicas y ambientales, pero que estuvieran lo suficientemente alejadas como para que las campañas de mercadeo que se aplicaran en el grupo experimental no incidieran en el de control.

Asimismo, en ambas poblaciones ni el gobierno ni ninguna institución podían proveer subsidios para instalaciones sanitarias domésticas durante el tiempo de duración del proyecto.

Durante los cuatro años anteriores al proyecto, en ambas comunidades la construcción de instalaciones de saneamiento estaba relativamente estancada: en los años 2002 y 2003, el promedio anual de letrinas construidas fue de 1,496. El proyecto logró cuadruplicar esta cifra. El aumento, sin embargo, fue más dramático en el grupo experimental que en el de control: 100% contra 41%.

Quizás el hallazgo más importante del proyecto fue que la aceleración de la demanda en el grupo experimental se alcanzó sin recurrir a subsidios. Ello fue posible gracias a las innovaciones ofrecidas por el mercado local, con soluciones adecuadas para el nivel de vida de los pobladores; y a la demanda que se creó mediante una estrategia de comunicación efectiva. En todo caso, resultaba más sostenible orientar los subsidios al desarrollo y promoción de empresas que a la entrega de equipos, porque una vez que se había estimulado la demanda y se había establecido el mercado, los proveedores seguían aprovechando las promociones aunque los fondos externos hubieran desaparecido.

Otra sorpresa la constituyó el hecho de que los más pobres gastaron proporcionalmente una porción mayor de su ingreso anual que sus vecinos más acomodados.

Asimismo, no obstante el Banco Vietnamita para los Pobres ofreció préstamos para adquirir servicios de saneamiento, ninguno de los hogares en el ámbito del proyecto recurrió a ellos, dado que se otorgaban por un monto mínimo y exigían muchos trámites. Las dos terceras partes de los pobres compraron o mejoraron sus letrinas con sus ahorros; el resto, pidió préstamos a sus parientes y amigos más pudientes. En muchos casos, el albañil aceptaba que se le pagara en cuotas mensuales.

Micro-empresario de Vietnam.

Lecciones aprendidas del proceso

El proyecto decidió desarrollar el mercado de saneamiento en su área de competencia a través de tres principales actividades:

1) Promover la disponibilidad de una gama de servicios de saneamiento atractiva, accesible, y de buena calidad. Para lograrlo, fue necesario identificar y estandarizar las opciones disponibles; aumentar el número de proveedores de servicios capaces de brindar un servicio adecuado de reparaciones y repuestos y que, inclusive, pudieran incursionar en negocios asociados al saneamiento; y formar un grupo de proveedores de servicios bien entrenados que contase con el respaldo de las instituciones de salud más prestigiosas de la comunidad.
2) Estimular la demanda de mejoras en saneamiento y la adopción de prácticas de higiene. Para ello, fue preciso comprender la conducta de los consumidores e identificar las motivaciones más poderosas para realizar tales mejoras; desarrollar, probar y finalmente aplicar una campaña de mercadeo con el fin de modificar la conducta de los pobladores, mediante el uso de medios masivos como interpersonales para promover los mensajes deseados; y movilizar a la comunidad para lograr un cambio de conducta bajo el liderazgo de sus miembros más connotados, a través de campañas de mercadeo y construcción de consensos sobre saneamiento ambiental.
3) Facilitar vínculos entre la demanda y la oferta. Para ello se debió enlazar a los protagonistas del mercado -consumidores y proveedores de servicios- y lograr que su comunicación fuera más fluida; y monitorear la calidad y el precio de los productos, asegurando que los servicios de los albañiles fueran de alta calidad.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

Se ha demostrado que tanto las clases pobres como las acomodadas pueden experimentar limitaciones para acceder al saneamiento debido a diferentes razones, como por ejemplo sus propias motivaciones y prioridades personales, que se ven enormemente influenciadas por la medida en que el mercado local de saneamiento esté desarrollado.

Por otro lado, si bien muchos países pobres dependen de la asistencia externa para alcanzar los ODM, se debe tener en cuenta que, con el enfoque basado en el mercado, es posible superar la brecha de financiamiento existente, dado que los recursos en juego son los del sector privado y los de los consumidores. En enfoque basado en el mercado es quizás la única solución viable para que los países en desarrollo puedan salir del punto muerto donde se encuentran y alcanzar los ODM.

Lecciones para la formulación de políticas

- La idea preconcebida de que los pobres no están en posibilidades de acceder a un mejor saneamiento puede llevar a estrategias erróneas, tales como el subsidio de letrinas de alto costo.
- El reto de los programas de saneamiento es ofrecer tanto a los pobres como a los no pobres una gama de productos atractivos y accesibles; y, al mismo tiempo, se debe persuadir a los usuarios a reorientar sus prioridades, si ello fuera necesario.
- Es preciso estimular tanto la demanda de los usuarios por un mejor saneamiento, como la capacidad del mercado local para proveer servicios que respondan a tal demanda.

Fuente:
Harnessing Market Power for Rural Sanitation. Field Note. WSP, 2005.

Construcción de redes de alcantarillado en áreas periurbanas.

Alianzas con el sector privado

A fin de sostener la campaña de comunicación sobre higiene en Vietnam, se constituyeron alianzas con el sector privado. Así por ejemplo, IDE observó que el lavado de manos en las mujeres estaba bastante descuidado, lo cual, como se sabe, se vincula a la aparición de enfermedades que en los niños pueden incluso pueden llevar a la muerte. En este sentido, IDE celebró una alianza con los fabricantes de jabones antibacteriales a fin de lograr sostener las campañas que buscaban lograr un cambio de comportamiento y la promoción de la higiene. Tenemos, por un lado, la búsqueda de la mejora de las prácticas de higiene y, por el otro, la importancia de convencer al sector privado de que hacer del poblador rural su público objetivo puede llegar a ser un buen negocio.

El sector privado y el saneamiento rural

Hasta mediados de 1990, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), la Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional (DANIDA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) apoyaron aproximadamente a 1,000 centros estatales de producción de letrinas en las áreas rurales de Bangladesh. No obstante las grandes inversiones realizadas, la cobertura de letrinas se mantuvo a un nivel bastante bajo. Esta situación cambió drásticamente cuando se dejó de centrar la estrategia en la compra de bienes -lo más barato posible-, y se comenzó a apostar por la movilización social con el fin de crear un mercado para los productores de letrinas privadas. Con este nuevo enfoque, la cobertura de letrinas aumentó rápidamente, y se crearon miles de nuevos empleos en el sector privado. Actualmente, unas 6,000 pequeñas empresas rurales producen cerca de 1.2 millones de letrinas al año.

Programa subsidiado

En respuesta a la enorme necesidad de un mejor saneamiento en las zonas rurales de Bangladesh, COSUDE, DANIDA y UNICEF apoyaron –hasta mediados de 1990– a unos 1,000 centros estatales de producción de letrinas, los cuales nunca mostraron mayor entusiasmo por su trabajo ni la motivación necesaria para dar paso a la creatividad. El gobierno y los donantes les exigían producir entre 200,000 y 400,000 letrinas con cierre hidráulico al año.

A pesar de los precios subsidiados, las ventas fueron bajas, y la acumulación de letrinas fue la "marca registrada" del programa. Una conclusión comenzó a ganar aceptación: aún cuando aumentaran los subsidios, la gente no se interesaba en las letrinas. Pero, ¿era esta afirmación realmente cierta?

Acumulación de letrinas en un centro gubernamental de producción de letrinas que no pudo competir con el crecimiento acelerado de los productores privados de letrinas después de la campaña de movilización social.

Un nuevo enfoque

La situación descrita cambió radicalmente cuando UNICEF y el Gobierno de Bangladesh diseñaron y pusieron en marcha una campaña de movilización social, con el fin de posicionar las letrinas como productos deseables capaces de brindar un mayor prestigio, comodidad y privacidad a sus usuarios. El presupuesto anual para esta movilización fue mucho menor que la suma de los desembolsos de los donantes y del gobierno para el mantenimiento de los centros estatales de producción de letrinas.

El impacto de esta campaña nacional fue sumamente interesante. Mientras que la acumulación de letrinas en los centros estatales de producción era cada vez mayor, la cobertura se elevó en pocos años del 25% al 50%. Ambos efectos tuvieron una causa común: los pequeños talleres en el área rural de Bangladesh se sintieron motivados debido a que la producción y venta de letrinas se convirtió en un buen negocio una vez que el mercado había sido adecuadamente estimulado.

Mecanismos para la participación del sector privado

En el área rural de Bangladesh existen muchos pequeños talleres que trabajan con cemento y arcilla, fabricando ollas o piezas para ventanas. Más del 50% de estos talleres trabajan con un capital inferior a US$ 20. Sólo el 10% recurre a préstamos bancarios o a dinero de acreedores privados.

Antes de la campaña de movilización social, muy pocos de estos talleres producían piezas para letrinas, porque se asumía que las ganancias eran ínfimas debido a la competencia de los centros

Las aspiraciones de la población

La gente adinerada de Dhaka tenía un baño lujoso al lado de cada habitación. Los establecimientos sanitarios privados vendían coloridos accesorios, mayólicas e inodoros a sus clientes más acomodados. ¿Cómo se sentían los pobres? ¿Eran ambos grupos diferentes en cuanto a sus aspiraciones?

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Al observar la entusiasta respuesta a su renovada campaña nacional de saneamiento, el Gobierno de Bangladesh ha establecido una ambiciosa meta: lograr el saneamiento total para el año 2010. Para lograrlo, la cobertura de saneamiento debe incrementarse en un 9% anual. Esto implicará la fabricación y venta de millones de letrinas cada año. Sólo el sector privado cuenta con tal capacidad.

Cobertura del saneamiento en el área rural de Bangladesh

La campaña de movilización social fue suspendida en 1997. Si bien esta campaña generó drásticos incrementos en la cobertura del saneamiento, también contribuyó a la expansión de las denominadas "letrinas insalubres". En el año 2000, alrededor del 47% de los hogares rurales aún no tenía acceso a una letrina. Ante este panorama, resulta indispensable comprometer a la industria del jabón en una iniciativa público-privada de lavado de manos.

estatales de producción que funcionaban con subsidios. Hoy en día, los productores privados constituyen la columna vertebral del saneamiento en el área rural de Bangladesh. La campaña de movilización social había estimulado al mercado para adquirir sus productos.

Los talleres privados venden letrinas a un precio aproximado de US$ 10, y su ganancia anual puede oscilar entre US$ 200 y 300. Si bien se trata de una suma modesta -US$ 1 por día-, representa un avance sustancial en el área rural de Bangladesh.

¿Fue el sector privado o el gobierno?

La creación de un mercado requiere grandes inversiones, y sería iluso pensar que esta tarea pudiera ser afrontada por las pequeñas empresas. La participación del gobierno en este punto fue crucial.

La campaña de movilización social tuvo dos grandes ejes de intervención sobre la base de una estrategia de incentivo y presión. Se logró convertir al saneamiento en algo deseable por razones de prestigio, comodidad y privacidad (incentivo); y se desalentaron las malas prácticas de saneamiento, posicionadas como socialmente indeseables (presión).

La campaña trabajó con los líderes del pueblo (guías espirituales, profesores) e involucró a los ANSARS, un grupo conformado por cerca de 400,000 personas -similar a los *boy scouts* en otros países- a quienes se les motivó a utilizar las letrinas y a destruir las letrinas colgantes que existían sobre los estanques y lagunas.

¿Por qué tuvo éxito el sector privado?

Mientras los centros estatales de producción de letrinas elaboraban un solo producto que cumplía con los estándares de calidad que los donantes solicitaban durante sus visitas anuales, los productores privados atendieron las diversas necesidades que los clientes demandaban: algunos querían un modelo más lujoso; otros, uno más económico.

Si se utilizaban materiales más económicos, los productores privados garantizaban los accesorios. La cadena de abastecimiento no sólo incluyó talleres de producción, sino también el transporte de los anillos y losas, empleados subcalificados para instalarlas y otros talleres que producían superestructuras de bambú.

Productor privado captando a los clientes de los centros gubernamentales de letrinas (Bangladesh).

Otra razón que podría haber ayudado al éxito del sector privado es que el acceso a las letrinas subsidiadas de los centros estatales no se realizaba en la directa que se acostumbra en las transacciones comerciales de los mercados de la localidad. Por encima de todo, el sector privado fue capaz de brindar una respuesta más clara, amplia, integral y personalizada a las demandas de los usuarios finales.

Altibajos desde mediados de los 90

Los resultados son prometedores. Se calcula que alrededor de 1,000 de un total de 86,000 pueblos en Bangladesh han alcanzado el saneamiento ambiental total. Debe entenderse la importancia de este logro en toda su dimensión: cobertura sanitaria total significa que todas las casas tienen una letrina, y éste es un logro sorprendente en un país donde la pobreza está sumamente extendida.

Este es sólo el primer paso hacia el cumplimiento de los ODM. En la conferencia asiática sobre temas de saneamiento, el Gobierno de Bangladesh concluyó que se requería una campaña de movilización social renovada e intensiva para lograr una cobertura sanitaria aún mayor. La campaña se inició formalmente con la proclamación del "mes nacional del saneamiento" en octubre del 2003.

El desafío de los ODM

En Bangladesh, se observó que nunca se alcanzarían los ODM si no se involucraba al sector privado como socio. La campaña de movilización social fue la forma ideal de lograrlo.

Crear más trabajo para los pobres

Los 6,000 talleres de saneamiento rural en Bangladesh representan quizás una de las industrias rurales más importantes del país.
¿Sería una buena idea crear una alianza público-privada en la industria del cemento? Cada letrina requiere aproximadamente una bolsa de cemento, lo que significa un volumen total de 50,000 toneladas al año. Esta es una oportunidad para que los fabricantes de cemento participen y apoyen a los talleres de producción con tecnología, capacitación, desarrollo de productos, mercadeo y creación de marcas, pero no con cemento subsidiado, pues distorsionaría el mercado.

Los Mercados Rurales Sanitarios (MRS) en Midnapur

"En 1993, cuando el Gobierno de Bengala Occidental aceptó el desafío de repetir el modelo de Midnapur en todo el estado, el mercadeo del saneamiento y la satisfacción de la demanda fueron delegados a una institución absolutamente nueva: el Mercado Rural Sanitario (MRS).

Un MRS es un lugar donde se fabrican y venden todos los componentes necesarios para construir letrinas de bajo costo. Se ofrece una gran variedad de alternativas diseñadas para todos los bolsillos, todas las cuales incluyen cierre hidráulico. Se pueden encontrar desde losas turcas, tazas y sifones, hasta los productos asociados con la mejora de la higiene y los hábitos de conducta, tales como jabón, lejía o escobillas.

Los MRS también proporcionan un elemento importante a la campaña para promover la construcción de letrinas. El personal está conformado por pobladores locales. Los empleados están capacitados a nivel distrital o estatal, y son capaces de generar conciencia, estimular la demanda, ofrecer asistencia postventa a los usuarios y capacitar a otras personas en la fabricación e instalación del producto. Los MRS son entidades autosuficientes – parte ONG y parte empresa privada– que obtienen ganancias modestas y utilizan los ingresos para pagar incentivos a los pobladores que traen nuevos clientes de letrinas.

Hoy en día existen más de trescientos MRS en toda Bengala Occidental, coordinados por unidades sanitarias a nivel distrital y estatal. Ellos satisfacen las demandas de saneamiento de una manera mucho más eficiente que los gobiernos locales. Como unidades benefactoras derivadas del programa de saneamiento, brindan empleo a miles de jóvenes de la localidad, especialmente a las mujeres.

El Programa de Saneamiento Rural en Bengala Occidental representa un notable esfuerzo de colaboración entre el gobierno, UNICEF y las ONG y comunidades locales. Hoy por hoy, el 43% de la población cuenta con acceso a las letrinas sanitarias. Dentro de tres o cuatro años, cada familia podrá acceder a saneamiento seguro. Este programa ya ha atraído a grupos de visitantes de todo el mundo y ha influido en los lineamientos de la política nacional de la India.

Independientemente de las circunstancias locales, siempre debe recordarse que no puede existir oferta sin demanda. Pepsi y Coca Cola han creado, a través de una exitosa campaña de mercadeo, una demanda tan fuerte que las redes de suministro están operando incluso en las regiones más remotas de Midnapur. Hasta los pobres de las áreas rurales están pagando por estos productos. Los gobiernos podrían seguir este ejemplo: primero, la demanda; luego, la oferta."

Fragmento de una entrevista a Chandan Sengupta, UNICEF Nueva Delhi; en "Listening" del WSSCC, Geneva, 2004.

Establecimiento sanitario en Bengala Occidental.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

Es posible tener éxito en las áreas rurales allí donde existe una alta densidad poblacional y una baja cobertura de letrinas. El impacto de la primera campaña de saneamiento a mediados de los 90 fue sorprendente en muchos aspectos, incluyendo la creación de empleos en el sector privado.

El gobierno y los donantes deben seguir abriendo mercados para la higiene y el saneamiento a través de la movilización social. La estrategia debe basarse en las lecciones aprendidas durante la revolución microfinanciera: el progreso no se logra mediante el subsidio de tasas de interés, sino con la reducción de los costos de transacción. Esto haría a los talleres más rentables.

Lecciones para la formulación de políticas

- Los centros estatales de producción de letrinas subsidiados debilitan el desarrollo sostenible del sector y no son necesarios.
- La suspensión gradual de la producción de letrinas subsidiadas del sector público y, simultáneamente, la estimulación del mercado de letrinas pueden generar una efectiva revolución del sector (más empleos y mayor cobertura de letrinas).

Fuentes:
– Chadha S. and Strauss M, 1991: Promotion of rural sanitation in Bangladesh with private sector participation. Dhaka, SDC.
– DPHE, 1994: Nacional survey on latrine producers and market situation. Dhaka.
– Government of the People's Republic of Bangladesh, 2003: Bangladesh Country Paper on Sanitation. Paper at the South Asian Conference on Sanitation. Dhaka.
– Heierli, U., 2000: Poverty alleviation as a business. The market creation approach to development. SDC, Berne.

Ingresos derivados del vaciado de fosas y del lodo fecal

El vaciado mecánico de fosas sépticas representa un mercado creciente para la empresa privada. En las décadas venideras, el saneamiento *in-situ* será la opción tecnológica más apropiada para las áreas urbanas en rápida expansión del hemisferio sur. Adicionalmente, existen muchos ejemplos (pasados y actuales) de reutilización de desechos humanos -como los lodos fecales- en la agricultura y en la pesquería.

Una demanda creciente

En muchas ciudades del sur, la posibilidad de conectarse a un sistema de desagüe es remota o nula, especialmente en las áreas periurbanas de rápido crecimiento. Un estudio recientemente realizado en África Occidental determinó que entre el 75 y el 100% de las familias de seis ciudades cuentan con saneamiento *in situ* (fosas) o no tienen acceso a ninguna forma de saneamiento. La eliminación de los lodos de las fosas es responsabilidad de las familias y, para conseguirlo, la gente depende cada vez más de los servicios -relativamente costosos- de camiones que se encargan de esta actividad. Una casa promedio paga entre US$ 15 y 30 al año para vaciar estos lodos.

Proveedores privados de servicios

Cada vez más familias cuentan con un número mayor de ofertas privadas de servicio de vaciado de fosas sépticas. Uno de los factores que explica esta tendencia es el pobre desempeño de los operadores públicos. Muchos de estos proveedores privados son empresas pequeñas y medianas y, aparentemente, bastante rentables.

En África Occidental, el sector privado representa del 40 al 100% de la participación del mercado, dependiendo de la ciudad y del país.

Una estructura de costos delicada

La estructura de costos de este tipo de empresas ha sido analizada recientemente. Así por ejemplo, una empresa pequeña típica puede registrar de cuatro a seis viajes por día a un área de descarga. El costo de vaciar una carga de camión (de cuatro a seis m3) en un área de descarga oscila entre US$ 22 y 32.
Los factores que influyen en la fijación de los precios son: la ubicación de la casa con respecto al área de descarga, el tipo de fosa (por ejemplo, si las heces se mezclan con otros desechos sólidos), la facilidad de acceso al área y la capacidad financiera del cliente.

Mercado para el vaciado mecánico de fosas

En África Occidental, se ha calculado que el volumen de negocios relacionados con el vaciado mecánico de fosas en una ciudad de un millón de habitantes asciende aproximadamente a US$ 1'300,000 al año.

Los operadores de los camiones de succión en África Occidental en números

Las inversiones iniciales oscilan entre US$ 8,000 y 95,000, con ganancias anuales de US$ 4,000 a 55,000. Las ganancias dependen más del número de clientes a los que la empresa brinda servicios cada año que de las inversiones iniciales.

Vaciado mecánico de fosas (África Occidental).

Desafío para los gobiernos

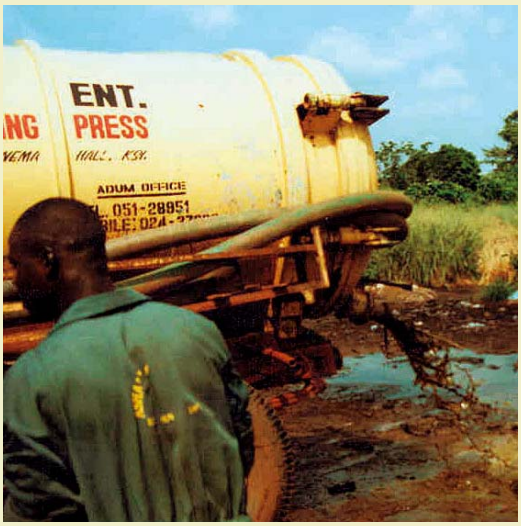
La acción pública debe centrarse en los actuales cuellos de botella del sector. Las tareas específicas incluyen planificación, construcción de áreas de eliminación, tratamiento adecuado de lodos, acceso a los vecindarios más pobres -particularmente cuando las carreteras son inadecuadas-, otorgamiento de licencias a empresarios privados y competencia garantizada entre los proveedores de servicios. Deberá aplicarse una buena dosis de incentivos y presiones a fin de asegurar que los lodos se viertan en áreas formales de tratamiento o descarga.

Como es lógico, una avería del camión puede afectar seriamente la rentabilidad de la empresa, así como la reubicación del área de descarga.

¿Descarga, tratamiento o reutilización?

Para lograr ser más competitivos, en ocasiones los operadores privados vierten sus cargas ilegalmente en áreas no autorizadas alrededor de la fosa. Esta actitud significa un riesgo para la salud y puede provocar la contaminación del medio ambiente.

Los gobiernos enfrentan el desafío cada vez mayor de identificar soluciones institucionales y económicas adecuadas o mecanismos para asegurar que los lodos fecales se eliminen adecuadamente. La reutilización de lodos tratados es una de las opciones.



Descarga ilegal de lodos fecales (Ghana).

Fuentes:
– Bolomey, Sven, 2003: Etude economique de la G.I.E. S. S. dans le cadre de l'ouverture d'une station de traitement de boues de vidange (STBV). EAWAG/SANDEC, CH–8600 Duebendorf, Switzerland.
– Collignon, B. and Vézina, M., 2000: Independent water and sanitation providers in African cities. WSP, Washington.
– Collignon, B., 2003: Enterprises providing mechanical emptying of on-site sanitation systems in major African cities. In: PDM, PS-Eau.
– PDM, PS-Eau, 2003: Sustainable waste management and urban sanitation. Cotonou.
– Steiner, M. et al., 2003: Towards more sustainable faecal sludge management through innovative financing. EAWAG/SANDEC, Duebendorf.
– Strauss, M. and Blumenthal, U.J., 1990: Human waste use in agriculture and aquaculture. EAWAG/SANDEC, Duebendorf.

El saneamiento como componente de la urbanización

El nivel de desarrollo socioeconómico se encuentra en estado de transición entre lo rural y lo urbano en la ciudad de El Alto, Bolivia. Existe una importante demanda de agua y desagüe; sin embargo, ante el elevado nivel de pobreza de la zona, fue necesario buscar formas alternativas de servicio tales como el sistema condominial, que permite reducir el costo de la infraestructura de agua y alcantarillado[9]. El desarrollo urbano despega rápidamente una vez que llegan los servicios públicos, y requiere el surgimiento de negocios locales relacionados con los servicios de saneamiento: muchas casas nuevas deben equiparse con instalaciones sanitarias.

Antecedentes

En 1997, el Gobierno de Bolivia otorgó, mediante contrato, una concesión a 30 años para el suministro de los servicios de agua y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto, a la empresa Aguas de Illimani (AISA). En la búsqueda de justicia social, los ingresos de las áreas más acomodadas de La Paz son utilizados para subsidiar las tarifas de El Alto, donde viven muchos inmigrantes pobres del altiplano rural.

En las áreas periurbanas de El Alto, la vida diaria se encuentra en un proceso de transición de lo rural hacia lo urbano. La urbanización toma impulso rápidamente una vez que las casas y manzanas están conectadas a los servicios de agua y desagüe. Actualmente, la densidad de los asentamientos no es tan elevada, lo que facilita la construcción de baños. Sin embargo, tan pronto como lleguen los servicios públicos, se incrementará la presión sobre los terrenos.

La búsqueda de fórmulas para reducir el costo de los servicios para las familias de El Alto, donde existen elevadísimos niveles de pobreza, generó la celebración de una alianza entre el Gobierno de Bolivia, AISA, el Programa de Agua y Saneamiento (WSP) y la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI); quienes pusieron en práctica un proyecto piloto (Proyecto Piloto El Alto-PPEA) para aplicar enfoques alternativos tales como el suministro condominial de agua y desagüe. Actualmente, existe en proyecto una gran alianza público-privada destinada a incrementar la cobertura del servicio en el distrito 7, con el financiamiento de la Secretaría del Estado para Asuntos Económicos de Suiza.

Grandes sectores del Distrito 7 aún no han sido atendidos por Aguas de Illimani (AISA).

Hace 10 años, este vecindario de El Alto fue similar a la mayor parte del distrito 7. Actualmente, los hogares están conectados a servicios (sistema condominial), las calles están pavimentadas y la mayoría de familias han instalado una ducha.

¿Cómo calculan las familias pobres?

Hoy en día, el costo por conexión para los servicios de agua y alcantarillado asciende aproximadamente a US$ 440, cantidad menor que aquella de la plusvalía de la propiedad favorecida con la conexión. Si bien se ofrecieron microcréditos, éstos no han tenido el éxito esperado y, aparentemente, el reducido número de pobladores que los solicitaron no eran precisamente los más necesitados. Sin embargo, bajo programas especiales cofinanciados por donantes, se ha brindado a las familias de escasos recursos la posibilidad de pagar sus conexiones hasta en cinco años casi sin intereses. De este modo, los servicios de agua y saneamiento se han vuelto accesibles también para los más pobres.

[9] El sistema condominial de servicios de agua y alcantarillado se aplicó primero en Brasil en la década de los ochenta. Consiste en tender ramales de agua y alcantarillado a lo largo de las aceras y al interior de los lotes en lugar de hacerlo por el medio de la calle, con lo cual se conectan grupos de viviendas a la red pública principal en lugar de conectar cada vivienda de manera individual. Este sistema requiere una menor cantidad de tuberías que además deben ser de un menor diámetro y que pueden ser colocadas a menor profundidad. Estas tres características determinan su menor costo con respecto al sistema convencional.

Estímulos para el saneamiento

El 41% de las personas entrevistadas en un vecindario que ya cuenta con servicio de alcantarillado, considera que la comodidad es el argumento más sólido a favor de la conexión. Otras razones son el menor riesgo de recibir reclamos de los vecinos, las menores posibilidades de que los niños (enviados al río para defecar) se pierdan, y la limpieza.

Creación de mercados para los negocios de saneamiento

Tres meses después de conectarse al sistema de aguas residuales, el 64% de los hogares construyó baños o duchas. Esto muestra el potencial del mercado para los negocios de saneamiento que se desarrollan en torno a los proyectos de infraestructura urbana.

Sistema condominial

Los diseños condominiales reducen sustancialmente el costo de la infraestructura para la prestación de los servicios: 24% en los de desagüe y 40% en los de agua.

Existe demanda, pero no en el volumen necesario para atraer a las empresas

Es innegable que existe una gran demanda de saneamiento, incluso entre los nuevos inmigrantes. Según una encuesta recientemente realizada, el 95% de las familias está dispuesto a pagar por las conexiones no sólo de agua sino también de saneamiento.

¿Constituye un negocio para AISA trabajar en estos vecindarios pobres? No lo es hoy y no lo será en el corto plazo. Sin embargo, la empresa está interesada en invertir en obras de infraestructura, ya que está convencida de que en el futuro, cuando el proceso de urbanización haya culminado, los pobladores de El Alto serán clientes buenos y confiables.

Desarrollo del mercado de saneamiento

Ciertamente, la transición de los asentamientos de rurales a urbanos trae consigo cambios en la conducta de los pobladores. Una familia inmigrante promedio procedente del área rural no consume más de 20 litros de agua al día. Es un consumo muy bajo que no justifica la construcción de conexiones de alcantarillado. El bajo consumo de agua es una verdadera preocupación para el operador, debido a que los canales de aguas residuales carecen de un sistema de arrastre hidráulico adecuado.

Los residentes del distrito 7 expresan claramente su demanda y su disposición para pagar por el saneamiento.

La educación sobre temas de higiene ha tenido un impacto sustancial en las inversiones en instalaciones sanitarias. Así, del total de familias que recibió educación, el 70% construyó posteriormente un baño o una ducha en su casa; y, del total de familias que no recibió educación, sólo el 35% efectuó tales construcciones.

Las familias que construyeron sus propios baños gastaron aproximadamente US$ 400 en materiales y 16 días de su propio trabajo, demasiado dinero si se considera que el ingreso mensual promedio es de US$ 122. Para facilitar la transición al saneamiento, el PPEA ofreció microcréditos, con plazos de 32 meses y tasas de interés del 1.92% mensual. Sin embargo, además de que sólo el 25% de las familias solicitó el crédito, éstas eran las que mejores ingresos percibían en la zona. Las razones que se ensayaron para explicar esta falta de interés fueron la disponibilidad de formas tradicionales alternativas de financiamiento; la poca disposición a endeudarse para invertir en algo que no les iba a representar un retorno financiero directo; la delegación de las actividades de promoción comercial a un equipo de trabajadores sociales y no a especialistas del sector financiero; y la contracción económica experimentada en todo el territorio nacional durante la ejecución del proyecto. Si bien los créditos aliviaron la carga financiera de algunos hogares, no existe evidencia de que los índices de construcción de baños fueran mayores en los vecindarios donde se ofrecieron. Ello determinó su suspensión en una etapa inicial del PPEA.

Negocios de saneamiento locales

El proyecto piloto también incluyó capacitación en la construcción de instalaciones sanitarias, brindando a los artesanos locales la posibilidad de contar con una fuente adicional de ingresos. La ONG Sumaj Huasi ofrece programas de capacitación similares. En los últimos años, se ha capacitado a 120 pequeñas empresas.

El impacto de esta capacitación es difícil de estimar, pues la mayoría de los artesanos realizan otros trabajos además de la construcción o adecuación de instalaciones sanitarias. Sin embargo, ellos ven claramente que este nuevo rubro se presenta como un negocio cada vez más rentable.

Relevancia de este caso para el debate sobre los ODM

Los proyectos de infraestructura son un perfecto trampolín al desarrollo de mercados de saneamiento. Los clientes están motivados y saben que el valor de sus propiedades aumenta. Es esencial que se garanticen los derechos sobre la propiedad de los nuevos residentes a fin de alentar las inversiones.

Construcción de módulos sanitarios.

Fuentes:

– Cannelli, N., 2003: Sistemas condominiales de agua y alcantarillado: cambios en la disponibilidad de infraestructura sanitaria y en hábitos de higiene a partir de la implantación del proyecto piloto. Un enfoque cuantitativo. Lima.
– Martínez, C.E., 2001: Experiencia local, zona Oro Negro: la participación de la comunidad y su implicancia en la apropiación y la sostenibilidad del sistema de alcantarillado. Estudio Universidad, La Paz.
– Seco, 2003: Estudio socio-económico del Distrito 7, ciudad de El Alto. La Paz.
– WSP, 2002: Lower Costs with Higher Benefits: Water and Sewerage Services for Low Income Households. Lima.
– "Las normas técnicas y la ampliación de cobertura de acueducto y alcantarillado hacia los sectores pobres". Nota de campo, WSP, 2003.

Viviendo del saneamiento

Después de haber recibido capacitación con el apoyo inicial de la ONG Sumaj Huasi, Héctor Silva de Tupiza (Potosí, Bolivia) comenzó un negocio especializado en saneamiento. Recientemente, la construcción de 52 letrinas para escuelas le permitió obtener un buen ingreso -entre US$ 10,000 y 15,000-. Hasta el momento, sus clientes han pertenecido principalmente al sector público y a programas financiados por donantes. Sin embargo, para consolidar su negocio, Héctor se ha comprometido a promover el saneamiento y así lograr la participación del sector privado. Al adoptar esta actitud, Héctor se convierte en un agente de cambio hacia la promoción del saneamiento.

Hacia una aplicación generalizada del modelo condominial: la modificación de la Norma Boliviana NB 688

Una de las más serias limitaciones para la ampliación de las redes de agua y desagüe en Bolivia era el alto costo de las soluciones convencionales establecidas en las normas y estándares técnicos de obligatorio cumplimiento, al punto que el Proyecto Piloto El Alto pudo llevarse a cabo gracias a un permiso especial de las autoridades sectoriales. Sin embargo, una vez concluido el PPEA en septiembre del 2000, se contaba con un modelo alternativo de menor costo, probado y validado: el sistema condominial, el cual, replicado a escala mayor, permitiría ampliar la cobertura de las redes de agua y desagüe, en especial en las poblaciones de menores ingresos con menores índices de cobertura.

Sin embargo, la aplicación masiva del modelo condominial exigía la modificación de las normas y estándares obligatorios existentes, concretamente, la Norma Técnica NB 688. El procedimiento debía ser sencillo y correr a cargo de la autoridad sectorial. Pero no fue así. Algunos funcionarios dudaban del nuevo modelo y otros temían que la modificación pudiera ser vista como una imposición para favorecer al concesionario, Aguas de Illimani. Así, el gobierno pospuso la iniciación del proceso en busca de consenso entre diferentes grupos y actores del sector para acordar los cambios a la norma. Con el fin de apoyar este proceso, el WSP, con el apoyo financiero de la ASDI, se embarcó en la segunda fase del proyecto piloto: la institucionalización del sistema condominial, orientada a divulgar el funcionamiento del sistema, los resultados del PPEA y de las experiencia en Brasil y a vincular a los críticos y opositores con la modificación de la norma. Para lograrlo, se organizaron diversos talleres e inclusive un viaje de estudios a Brasil.

El proceso culminó con la aprobación de la nueva norma técnica para el diseño y construcción de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento de aguas servidas, el 29 de noviembre del 2001.

Soluciones no convencionales para las zonas periurbanas

El reto del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL) desde el punto de vista de su Presidente de Directorio, Ing. Guillermo León.

Ing. Guillermo León, Presidente del Directorio, SEDAPAL.

En SEDAPAL, se calcula que aproximadamente un millón de personas -dentro de su ámbito- no cuenta con servicios de agua y alcantarillado. El Ing. Guillermo León afirma que, al no existir un adecuado planeamiento urbano, la ciudad crece desordenadamente y las poblaciones menos favorecidas se asientan en zonas de difícil acceso que, además, presentan condiciones topográficas muy arduas para la construcción de infraestructura: *"Las obras pendientes de SEDAPAL están en los cerros, donde es difícil llevar agua y evacuar el desagüe, terrenos rocosos, en algunos casos; en otros, arenales…"*.

A este problema se suma el de las "invasiones": pobladores que se apropian de terrenos desocupados con la intención de habitarlos. Ello complica más la situación, porque las obras de infraestructura no pueden comenzar si es que los terrenos no cuentan con el saneamiento físico-legal respectivo. El Ing. León afirma que, de contarse con una política de desarrollo urbano que incentivara la densificación urbana, SEDAPAL se concentraría en reforzar las instalaciones ya existentes para dar más agua y más servicio de alcantarillado. Hoy en día, la empresa se ve obligada a extender sus redes en forma horizontal, y como estas poblaciones se suelen ubicar en zonas más altas que la de la propia planta de tratamiento de agua, entonces se debe bombear y rebombear el agua y es más difícil evacuar las excretas. Estas particulares condiciones encarecen las obras e impiden que se realicen con rapidez. El Ing. León cita el caso de la localidad de Puente Piedra, donde el servicio demoró cincuenta años en llegar.

Soluciones individuales provisionales

En cuanto al abastecimiento de agua, existe una solución paralela a las conexiones domiciliarias de SEDAPAL: la venta de agua a través de camiones-cisterna. En el caso del saneamiento, cada familia desarrolla soluciones para disponer sus excretas, desde defecar al aire libre hasta la construcción –sin asistencia técnica alguna- de letrinas. Para ello se excavan silos, que consisten en hoyos con algún tipo de superestructura. Afirma el Ing. León: *"Las casetas son bastante precarias… no hay un concepto técnico para poder construir esta infraestructura de saneamiento. Asimismo, dado que el alcantarillado tarda en instalarse, entonces pronto la letrina se satura, y se tiene que construir otra, y otra, y la gente vive en verdaderos ríos de excretas que corren bajo sus viviendas…"*. Asimismo, los silos representan un doble peligro: el de convertirse en focos infecciosos y en causa de posibles accidentes, sobre todo para los niños.

El reto de SEDAPAL: la implementación de tecnologías alternativas

Ante el panorama descrito, el principal reto de SEDAPAL es romper con el prejuicio de que estas poblaciones deben ser atendidas por medio de los sistemas convencionales de agua potable y alcantarillado. Es necesario idear y aplicar tecnologías alternativas que se adapten a estas especiales condiciones. Así, se está trabajando en los sistemas de alcantarillado condominial[10] pero, nuevamente, estamos ante la recolección de aguas residuales y excretas en forma colectiva, lo cual también exige largos períodos de tiempo. En el caso del agua, SEDAPAL ha atendido a las poblaciones mediante la construcción de piletas -una solución provisional hasta que se cuente con las conexiones domiciliarias definitivas- que proveen de agua a un cierto número de casas mediante mangueras. Sin embargo, queda pendiente la atención del servicio de alcantarillado. Afirma el Ing. León: *"Así como damos el agua a través de piletas, creo que SEDAPAL tiene la responsabilidad de, al menos, brindar asistencia técnica para el tema de la disposición sanitaria de excretas, en coordinación con el Ministerio de Salud, las municipalidades y el sector privado"*. El reto es desarrollar o adaptar tecnologías que solucionen este problema y que tengan una vida útil que alcance hasta que llegue el sistema de alcantarillado, como por ejemplo las letrinas secas de compostaje (continuo o discontinuo)[11], opciones que se adaptan a suelos arenosos o rocosos que además evitan las continuas perforaciones en los lotes.

[10] Ver el pie de página precedente.

[11] Conocida también como letrina abonera o ecológica, la letrina de compostaje discontinuo separa las excretas de lo orines y contiene dos cámaras de uso alterno. Por su parte, en las letrinas de compostaje continuo no existe tal separación y su diseño favorece la estabilización de las excretas en condiciones aerobias. Las excretas deshidratadas pueden ser empleadas posteriormente como abono.

Sobre la base del presupuesto de la empresa y los préstamos de la banca multilateral y bilateral concertados, el Ing. León calcula que se podría llegar a una cobertura del 95% en el año 2007, siendo la actual de 89.7% en agua y 87% en alcantarillado.

Cambios internos para lograr soluciones creativas y viables

Otro reto, no menos importante, es mencionado por el Ing. León: *"En SEDAPAL, nuestros ingenieros no saben de letrinas, no conocen productos alternativos. Como empresa, necesitamos crear capacidades y conformar un equipo técnico que se dedique exclusivamente a buscar soluciones. Existe una barrera interna que tenemos que romper."*

El Ing. León citó como ejemplos los proyectos de Lomo de Corvina y Pachacútec, donde por el momento el agua sólo puede brindarse a través de piletas y los sistemas convencionales tardarán de diez a quince años en llegar. Durante todo este tiempo, los pobladores van a tener que convivir con sus excretas: *"SEDAPAL debe estar en capacidad de ofrecerles un menú de tecnologías de distintos costos, con productos que puedan encontrarse en el mercado, y de brindarles asistencia técnica"*.

Así, se debe incluir la provisión de asistencia técnica como línea de trabajo dentro de los planes del sector. El personal técnico debe estar en capacidad de adaptar y recomendar tecnologías apropiadas, como soluciones de arrastre hidráulico para las zonas que cuentan con suficiente agua; o letrinas de compostaje para las zonas desérticas y secas.

La participación del sector privado

Ante la dificultad de SEDAPAL de llegar a estas poblaciones por la vía convencional, es necesario ofrecer otro tipo de tecnologías, con lo cual se abre una importante oportunidad de negocio para el sector privado. Afirma el Ing. León: *"Nosotros ya hemos hecho un intento de convocar al sector privado, con buena receptividad. Lo que queda ahora es generar condiciones para movilizar el mercado de disposición de excretas"*. Se mencionó el interés concreto de ciertas empresas privadas relacionadas con la industria del plástico –fabricantes de tanques y tubos- con las que se ha desarrollado un prototipo de letrina de compostaje sin separación de orina similar a la desarrollada por el propio entrevistado en la Amazonía peruana hace varios años. Ya se tiene listo el molde y se está en capacidad de producir y poner a disposición del mercado este producto para las zonas con baja disponibilidad de agua. Una de ellas ha participado en un proyecto de letrinización masiva promovido por el gobernador del Estado de Mérida, en México.

Instalación de redes condominiales de SEDAPAL.

Instalación de letrina - Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural (PRONASAR).

Este proyecto contempló el uso masivo de fosas sépticas con un modelo especial que permite evacuar los lodos muy fácilmente, sin necesidad de camiones que los succionen. La experiencia podría repetirse en aquellas comunidades que cuenten con agua; de lo contrario, se deben idear soluciones que no incluyan arrastre hidráulico.

Financiamiento

En cuanto a los precios, este tipo de letrinas podrían costar entre US$ 300 y 400. Es un costo muy alto para familias con ingresos mínimos, por lo cual SEDAPAL también está estudiando esquemas de créditos, como por ejemplo la venta a plazos a través del sistema financiero local no bancario (por ejemplo, el de ciertas cadenas de tiendas por departamentos). De esta forma, el poblador quizás esté en posibilidades de pagar 4 ó 5 dólares mensuales por su letrina. Otra opción es que la propia empresa brinde facilidades para el pago a plazos, incorporando el costo adicional de las letrinas en los recibos de agua. Continúa el Ing. León: *"Este esquema podría ser aplicado a los clientes de SEDAPAL que cuentan con pileta. Tenemos 1,680 piletas que sirven para abastecer a unas 16,000 familias que, si bien tienen agua, enfrentan un problema de disposición sanitaria de excretas"*.

El reto de SEDAPAL en resumen

Actualmente, SEDAPAL se encuentra ante el reto de fortalecer sus capacidades internas para desarrollar propuestas técnicas alternativas; estudiar y promover el desarrollo de un mercado que responda a la demanda; probar opciones a través de experiencias piloto que más adelante incidan en normas y políticas; e incorporar estas soluciones alternativas en los planes del sector.

Fuentes:

- Página web de la Municipalidad de Villa El Salvador: www.munives.gob.pe
- Entrevistas con representantes de ambos comercios.

Microcréditos para facilitar la compra e instalación de sanitarios en Villa El Salvador

Villa El Salvador (VES) es un distrito ubicado en la periferia de Lima, que cuenta aproximadamente con 390,000 habitantes. Nació como distrito en el año 1983, aunque la invasión de sus tierras por parte de migrantes –principalmente de la propia capital- que buscaban un lugar donde vivir comenzó en el año 1971; ya en 1973, VES contaba con 110,000 habitantes.

Debido a la reducida capacidad adquisitiva de los pobladores, la mayoría de las viviendas se construye lentamente, y existe una gran demanda por facilidades de pago para realizar mejoras de todo tipo, la cual ha sido rápidamente detectada por empresas financieras y bancos. Así por ejemplo, Hipermercado Cerámico es una tienda que vende artículos sanitarios –no ofrece su instalación ni servicio técnico- y alquila un pequeño espacio a una empresa financiera, la cual ha instalado un módulo de atención donde ofrece a los clientes la posibilidad de acceder a créditos con una tasa de interés del 5%, con requisitos muy simples de cumplir. Los pagos son semanales a lo largo de un período que oscila entre los seis y los doce meses. El módulo tiene un mes de funcionamiento y la acogida ha sido óptima. Según manifestó su encargado, la promoción del crédito se realiza casa por casa y por medio de volantes, y el "gancho" para convencer es el mensaje "revaloriza tu propiedad". Así, la tienda ofrece paquetes de inodoro y grifería por US$ 1.18 semanales hasta sets de lujo –inodoro de una pieza, lavadero con pedestal, grifería y cerámicos para pisos y paredes- por US$ 4.48 semanales. Si se considera que, en situaciones normales, el cliente tendría que desembolsar US$ 47 o US$ 178, según el caso, este crédito constituye una alternativa para quienes no tienen la capacidad de pagar al contado. Como referencia, baste decir que en el Perú la remuneración mínima vital equivale a US$ 144 mensuales.

Esta capacidad de responder a las demandas de la población, sin embargo, no acaba aquí. Tenemos a un poblador que ha podido comprar su sanitario a plazos, y ahora necesita instalarlo. Puede encontrar comercios como Distribuidora La Familia, donde se venden todos los materiales de construcción y acabados necesarios para instalar su sanitario. Esta empresa presta asesoría técnica gratuita al cliente e, incluso, puede encargarse de la instalación (servicio que sí es retribuido). La distribuidora también ha buscado a un socio, esta vez un banco, para ofrecer créditos que permitan a sus clientes pagar mensualmente por los productos y, eventualmente, el servicio adquiridos.

Alianzas público-privadas para promover el lavado de manos con jabón

Cada hora, unas 400 personas –en su mayoría niños– mueren en el mundo a causa de la diarrea. Estudios recientes han demostrado que la mitad de ellas hubiera sobrevivido si se hubiese lavado las manos con jabón en los momentos críticos del día[12]. Lograr un cambio en el comportamiento de las personas para lograr que practiquen esta costumbre es una tarea difícil; sin embargo, una alianza entre las organizaciones públicas y privadas involucradas puede lograr su promoción a gran escala.

Campaña en América Latina (por ejemplo, en Perú).

Perú

Iniciativa para promover el lavado de manos:

En el Perú, la diarrea es la tercera causa de muerte en los niños menores de cinco años. Cada año, los centros de salud atienden 700,000 casos, que representan tan sólo el 20% del total. Los niños menores de cinco años sufren entre cinco y diez episodios de diarrea al año. Entre 1,500 y 2,000 niños mueren anualmente en el Perú debido a la deshidratación ocasionada por la diarrea, lo que equivale a cerca de cinco niños por día[13].

Ante este panorama, en mayo del 2003 se dio inicio en el Perú a la Alianza público- privada para promover el lavado de manos, cuyo objetivo principal es reducir el índice de casos de diarrea en los niños menores de cinco años mediante la promoción del lavado de manos con jabón entre mujeres de 15 a 45 años y niños de hasta 12 años de edad. Dicha iniciativa es liderada en el Perú por el Ministerio de Salud, el Programa de Agua y Saneamiento (PAS), COSUDE, USAID y más de 30 instituciones del sector público y privado en el país.

Un hábito aparentemente sencillo y razonable, como es lavarse las manos con jabón antes de comer o dar de comer, antes de preparar los alimentos y después de ir al baño o cambiar pañales, es sin embargo una práctica que no forma parte del comportamiento habitual de las familias en el Perú. Tan sólo el 6% de las madres observadas en el estudio de comportamiento de lavado de manos[14] realizado por la Iniciativa en el año 2003, se lavó las manos con jabón después de ir al baño. ¿Cómo lograr un cambio sostenible de comportamiento? El programa de comunicaciones propuesto por los miembros de la Alianza, reúne los enfoques de comunicación de los sectores privado y público para lograr cambios de comportamiento. El punto de partida es conocer las motivaciones del público objetivo y apelar a ellas en los mensajes.

Alianza público-privada:

Desde que el Ministerio de Salud en el Perú lanzara la iniciativa para el lavado de manos el 18 de julio del 2005, más de 20 instituciones privadas se han unido a la Alianza con la intención de fortalecer la estrategia comunicacional y llegar con efectividad a la audiencia objetivo.

Para lograr el cambio de comportamiento deseado se ha desarrollado la Ruta Educativa, una metodología estructurada secuencialmente en tres bloques temáticos: la motivación, los recursos y los conocimientos. La *motivación*, tanto personal como grupal, constituye el primer paso. Sin embargo, también es necesario identificar los *recursos* con los que cuenta la familia para realizar la práctica (agua y jabón), y transferir el *conocimiento* necesario para que las personas comprendan

[12] Ver el pie de página 5.

[13] OEI – Oficina de Estadística Informática, 2003 – OGE – Oficina General de Epidemiología del Ministerio de Salud, 2003.

[14] Prisma, 2003, Estudio de Comportamiento en Lavado de manos con jabón en zonas urbano periféricas y rurales del Perú

su importancia. A través de estos tres niveles de intervención se logrará un cambio sostenible de comportamiento.

El Programa Nacional de Comunicaciones comprende el diseño y la realización de los productos de comunicación para los medios masivos tradicionales (radionovelas, comerciales radiales en castellano y quechua, comerciales televisivos); un programa de comunicación interpersonal con las audiencias objetivo (60 talleres a nivel nacional para la capacitación de profesionales en salud y educación); la implementación de un programa escolar que convertirá a los niños en protagonistas del cambio; la difusión de material gráfico y audiovisual; y la implementación de un programa de seguimiento y evaluación destinado a conocer el impacto del esfuerzo de comunicación en la población objetivo.

La Estrategia del Programa de Comunicaciones

La idea es lanzar y difundir la campaña de comunicación a través del uso articulado de una variedad de canales convencionales y no convencionales, a fin de alcanzar tanto a las audiencias objetivo como a la opinión pública en general para un mayor impacto. Para lograrlo, se ha convocado a una serie de instituciones, principalmente del sector privado, para que, a través de sus propias estructuras y recursos de comunicación, se difundan los mensajes de la campaña y se entable contacto directo con las audiencias objetivo. Estos canales no convencionales comprenden, entre muchos otros, televisores en agencias bancarias y líneas de buses interprovinciales, portales de Internet, voluntarios y vendedores puerta a puerta. La siguiente tabla muestra la participación de cada socio y el alcance de su contribución.

Componente de comunicación masiva

SOCIO	***MEDIO***	***ALCANCE***
Radio Programas – Nacional	*Serie Radial, Cobertura de Prensa, Avisos*	*34 millones de impactos al mes*
Radio Programas – Local	*Difusión en asociación con radios y TV locales*	*6.8 millones de impactos al mes*
Banco de Crédito	*Difusión de comercial en 220 agencias*	*3 millones de personas*
Edelnor (Compañía de electricidad)	*Aviso en recibo*	*912 clientes mensuales*
EXPRESO, CORREO (Editora de medios impresos)	*Publicidad en diarios*	*250,000 lectores*
Banco Interbank	*Difusión de comercial en 40 agencias*	*1.2 millones de personas*
Luz del Sur (Compañía de electricidad)	*Aviso en recibo*	*720,000 familias al mes*
Municipalidad de Surco	*Avisos y publicidad en Revista municipal*	*300,000 lectores*
Sedapal (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima)	*Aviso en recibo*	*2m de usuarios*
Terra (Portal de Internet)	*Publicidad en portal*	*1.9m de personas*

Componente de comunicación interpersonal

SOCIO	***MEDIO***	***ALCANCE***
Ministerio de Salud	*Estrategias nacionales de promoción de la salud*	*Impacto en público objetivo en 24 regiones*
Banco de Crédito	*Programa escolar*	*180,000 niños*
Backus (Empresa cervecera)	*Programa escolar*	*10,000 niños*
Banco de Materiales, Mi Barrio	*50 promotores capacitados*	*15,000 madres*
Prisma (ONG)	*70 talleres en cinco regiones*	*117,500 madres* *52,500 niños*
Fundación Belcorp	*100,000 vendedores puerta a puerta*	*2m de mujeres*
Cuerpos de Paz	*50 voluntarios capacitados*	*5,000 familias*
Colgate Palmolive	*Programa escolar*	*10,000 niños*
Scouts	*Cruzada Scout, 18,000 scouts*	*36,000 familias*

Alianzas regionales

En Perú, la Iniciativa de Lavado de Manos busca promover la participación de las instituciones públicas y privadas comprometidas con el desarrollo de su región a fin de que sean ellas las que lideren el esfuerzo de acuerdo a las necesidades, prioridades y características de la población. Las ventajas de las alianzas regionales se traducen en un mayor sentido de propiedad por parte de las instituciones locales participantes; en una gestión eficiente y en un esfuerzo de comunicaciones sintonizado con el público objetivo.

Rentabilidad en los programas de lavado de manos

Existe información internacional que confirma que la inversión en higiene, saneamiento y salud centrada en el lavado de manos tiene una alta rentabilidad, tanto para los recursos públicos como privados.

Una reciente metodología desarrollada para analizar económicamente las intervenciones en lavado de manos demostró que la Iniciativa de Lavado de Manos en Centroamérica es rentable: previene la diarrea con una inversión menor a los US$ 10 por caso. Incluso, en países donde la presencia de jabón, agua y ciertos equipos es alta, el análisis económico puede descontar estos costos y reducir el gasto privado.

Asimismo, los cálculos realizados durante el año 2003 mostraron que en el Perú prevenir un caso de diarrea cuesta también menos de US$ 10. Esta información permite a los responsables de diseñar políticas de salud, calcular y garantizar la eficacia de la Iniciativa.

Está comprobado que las iniciativas para promover el lavado de manos no representan mayores cargas para los ministerios de salud, y que la contribución de las empresas privadas es muy favorable. Esta participación de los actores privados será posible si se calculan adecuadamente las ventajas que cada socio obtendrá de su inversión.

*Extraído de Cercone et al. 2004

América Central

La iniciativa para el lavado de manos en Centroamérica fue diseñada para reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años a través de una campaña de lavado de manos con jabón para prevenir la diarrea. Llevada a cabo en tres países durante los años 1999 y 2000, la Iniciativa comprendió una alianza público-privada que congregó a diversas instituciones públicas, a empresas de comunicación masiva y a empresas productoras de jabón. La campaña promovió el acceso gratuito al jabón mediante la distribución de muestras, eventos promocionales y educativos, así como actividades para otorgar información sobre la relación entre la higiene y la prevención de la diarrea. La mejor contribución del programa ha sido evidenciar que los objetivos de salud pública pueden ser compatibles con los objetivos comerciales.

Aprenden los beneficios del lavado de manos con jabón antes de cumplir los cinco años.

Fuente: Proyecto Ambiental de Salud (EHP), UNICEF/ WES, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el WSP. Mayo del 2004.

Ghana

La iniciativa para el lavado de manos, que se viene trabajando desde el año 2003, tiene como objetivo incrementar en 25% la práctica del lavado de manos con jabón entre las madres y tutores de los niños; y en un 50% entre los escolares. El lema del programa de comunicaciones es "Para manos verdaderamente limpias, lávate siempre con jabón", y utiliza la fuerza del mercadeo comercial a través de tres canales principales: medios de comunicación masiva, contacto directo con el consumidor y programas locales en los colegios, centros de salud y comunidades. Las empresas privadas participaron en el diseño del programa y han integrado la promoción de sus propias marcas a los lemas de la campaña.

Lavado de manos en escuela en Ghana.

Senegal

Luego de la capacitación del grupo de investigación en agosto de este año, actualmente se realiza el estudio de comportamiento correspondiente. El lanzamiento de la campaña se ha planificado para fines del 2005, mientras la relación entre las organizaciones públicas y privadas cobra mayor fuerza. La campaña está a cargo de un comité liderado por el Ministerio de Agua, y la agencia ejecutora es la Oficina Nacional de Saneamiento de Senegal.

Colombia

El Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial lidera la Iniciativa de Lavado de Manos en este país, la cual se encuentra en su fase inicial: el estudio de comportamiento, punto de partida para conocer las motivaciones del público objetivo, concluirá a inicios del 2006. Se ha iniciado ya una amplia y exitosa convocatoria a instituciones públicas y privadas para participar desde el inicio en el proceso de comunicaciones que será difundido a nivel nacional con énfasis en aquellas regiones donde existe una mayor incidencia de diarrea en niños menores de 5 años. El lanzamiento de la campaña e inicio de actividades está programado para la segunda mitad del año 2006.

Inversión social: un buen negocio

La responsabilidad social de las empresas es una corriente que viene fortaleciéndose desde la década del 90 en América Latina. Si bien inicialmente nació como una actividad filantrópica, con el tiempo las empresas han aprendido a valorar la necesidad de invertir en programas que beneficien a la comunidad en la que desarrollan sus actividades, como una suerte de retribución pero, principalmente, como una inversión a largo plazo. Los presupuestos asignados a este rubro tienen por objetivo fortalecer la imagen de la empresa, lograr la penetración de sus marcas en nuevos segmentos de la población no antes considerados, mantener la fidelidad de sus clientes y, finalmente dentro de lo posible, ampliar el mercado. La Iniciativa para el lavado de manos, tanto en el Perú como en Colombia, atrae interés y genera la participación de la empresa privada, al ser percibida como una buena oportunidad de negocio.

Nuevas estrategias para el saneamiento

El temor de los ricos

El temor al cólera se convirtió en un lugar común en muchas ciudades europeas del siglo XIX. Cuando las familias adineradas y poderosas comenzaron a temer por sus vidas, prepararon el terreno para el inicio de la revolución sanitaria.

Estrategia de saneamiento y derechos de propiedad

Los derechos de propiedad deben incorporarse a una estrategia de saneamiento basada en la demanda. Si no existe la capacidad para resolver este problema, los residentes más pobres pueden desanimarse de invertir en mejoras para su vivienda.

En el tema del saneamiento, los objetivos son el aumento acelerado de la cobertura de letrinas, la sostenibilidad y el rápido crecimiento de un sector capaz de ofrecer empleo. La confianza en que estos objetivos pueden ser alcanzados y el reconocimiento consensual de la importancia de las fuerzas del mercado y del sector privado, alientan a los gobiernos nacionales a diseñar estrategias con visión de futuro. Su aplicación se llevará a cabo una vez que se hayan preparado los planes de saneamiento basados en la demanda, bajo el liderazgo de los gobiernos locales.

Consenso, visión y voluntad política

Es posible superar el desafío del saneamiento si se logra impulsar las fuerzas económicas con el compromiso de los gobiernos. En este sentido, el desarrollo de un consenso y la voluntad política son los puntos de partida del proceso para alcanzar resultados en saneamiento e higiene. Esto no será posible sin un sólido liderazgo, y es trascendental que los grandes líderes políticos, en alianza con los líderes económicos y ONG más fuertes, coloquen el tema del saneamiento nuevamente en la agenda. El hecho de que la Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas esté considerando seriamente el saneamiento y la higiene es ya un gran paso adelante.

Estrategias de saneamiento nacional

La elaboración de una estrategia de saneamiento nacional, impulsada por la más alta autoridad política, es una buena oportunidad para alcanzar el consenso. En la medida de lo posible, dichos planes deben formar parte de las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Es necesaria una participación de alto nivel porque una serie de ministerios deben participar en el proceso, como por ejemplo los responsables de los sectores vivienda, desarrollo rural, salud, recursos hídricos y finanzas. Debe tenerse presente que las estrategias de alto nivel no son sinónimo de estrategias paternalistas: la sociedad civil debe respaldar firmemente estos planes. Así por ejemplo, los artistas más populares, los campeones deportivos, las modelos más cotizadas y otros personajes reconocidos por la población deben ser reclutados para promover las estrategias desde su momento inicial.

Una vez embarcado en el modelo comercial, el gobierno deberá distanciarse de su papel de proveedor de servicios y convertirse en un facilitador y conductor del proceso en general. El sector privado, las ONG y la sociedad civil deben reconocerse como socios capaces de brindar y ampliar las respuestas a las necesidades.

Letrina con arrastre hidráulico en Cusco, Perú.
Proyecto SANBASUR.

Letrina en asentamiento humano en Lima, Perú.

La verdad al descubierto: el fin de la hipocresía

No debe aceptarse silenciosamente el hecho de que dos millones de personas estén muriendo cada año en el mundo a causa de la diarrea. Esta situación debe hacerse pública, tal como el SIDA salió a la luz después de haber sido un tabú por tanto tiempo. Existen similitudes considerables entre el saneamiento y la higiene, y el SIDA: ambos temas están estrechamente relacionados con conductas y actitudes muy personales y con la pobreza, y ambos son escondidos por considerarse tabúes. Este informe demuestra que el saneamiento y la higiene pueden ser propuestas comerciales viables en el largo plazo. Más de mil millones de clientes pobres están a la espera de productos y servicios innovadores y accesibles. Este puede ser un gran mercado si es aprovechado adecuadamente.

Una nueva marca para el saneamiento y la higiene

Incluso en las áreas pobres, el saneamiento se identifica como un servicio que brinda comodidad, aumenta el prestigio y añade valor a los bienes inmuebles. Los casos estudiados muestran que la elección acertada de una marca que identifique al servicio es un factor de éxito importante para el modelo comercial.

Este proceso puede ser impulsado eficazmente a través de la coerción moderada de los gobiernos y la sociedad civil. El saneamiento y la higiene pueden integrarse fácilmente en programas de buenas prácticas de gobierno de amplio alcance, especialmente en los temas relativos a la descentralización. Algunos ejemplos de esta coerción son: la definición de estándares para nuevas viviendas, la aplicación de normas de construcción y la promoción de programas que ofrezcan el agua y el saneamiento como un sólo paquete (por ejemplo, aplicando una tarifa combinada).

Planes de saneamiento local

La elaboración de planes de saneamiento a nivel local es un vehículo adecuado para implementar una estrategia de saneamiento nacional. La necesidad de desarrollar capacidades (por ejemplo, en el sector privado) puede abordarse de manera más sencilla desde una perspectiva práctica.

Apoyo público a los planes de saneamiento

Las familias pobres saben que la conexión a servicios de agua y desagüe es una buena inversión, ya que aumenta sustancialmente el valor de sus propiedades. Por ello, los recursos de toda la familia y del grupo se movilizan para hacer posible el saneamiento.

Nuevas alianzas para el saneamiento

Superar el desafío del saneamiento y la higiene exige la participación activa y el esfuerzo concertado de todas las partes interesadas: el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El liderazgo del gobierno central será importante para atraer grandes empresas, en tanto que los gobiernos locales se encargarán de coordinar con las medianas y pequeñas empresas, la sociedad civil y las ONG. Para muchas instituciones, aprender el arte de la cooperación constituye todo un reto.

Las empresas multinacionales y las grandes empresas como socios potenciales

Algunos ejemplos son la industria de jabón, la industria de cemento, y las empresas de servicios de agua y desagüe. Otros socios potenciales son las cadenas de alimentos y restaurantes o aquellas ONG que, por principio, deben recuperar los costos de sus servicios.

Alianzas nacionales

Las alianzas nacionales pueden ser formales (misiones especiales, grupos consultivos, comités nacionales para el saneamiento) o informales. Cualquiera sea el caso, el gobierno central asumirá el liderazgo y se convertirá en un facilitador.

A nivel nacional, es muy posible que los socios pertenecientes al sector privado sean grandes empresas interesadas en formar un equipo con el gobierno para desarrollar campañas de saneamiento e higiene. Las medianas y pequeñas empresas deben participar cuando ello sea posible.

Tal como se observó en el caso de Bangladesh, las ONG, los organismos internacionales y los medios de comunicación cumplen un rol muy importante en la organización y movilización de las comunidades para desarrollar los planes nacionales de saneamiento e higiene.

En las transiciones complejas, donde los organismos o programas de saneamiento público deben disolverse, es importante incluir a los sindicatos de trabajadores como socios.

Alianzas locales

Las plataformas locales son indispensables para convertir en acciones concretas las grandes estrategias de saneamiento nacionales.

Producción de biogás en letrinas comunitarias (India).

Los gobiernos locales juegan un papel clave en la organización de las alianzas descentralizadas para el saneamiento. Sin embargo, sus instituciones generalmente son muy débiles. En este contexto, es importante entrenar y capacitar a sus miembros, lo cual debe contemplarse en la estrategia desde un comienzo.

¿Cómo involucrar al sector privado?

El *know-how* del sector privado (sobre el mercado, la fijación de precios o el establecimiento de cadenas de suministro) es fundamental para superar los desafíos que enfrenta el subsector de saneamiento e higiene. El sector privado solo participará activamente si percibe una oportunidad de negocio.

Las alianzas público-privadas presentan numerosos desafíos para el sector público, que exigen la formulación de reglas claras. Los temas clave incluyen:

1. Cómo afrontar el problema de la competencia entre las empresas que muestran interés en participar y cómo asegurar que la alianza para el saneamiento no distorsione el mercado.
2. La colaboración pública con grandes empresas privadas conlleva el riesgo de generar promesas vacías y no un verdadero compromiso. Se requieren códigos de conducta que detallen los derechos y obligaciones de cada socio dentro de una alianza público-privada. Las ONG pueden actuar como reguladores o guardianes, pero hay que cuidar que no arruinen una alianza con acusaciones injustas.
3. Aún hay mucho por aprender. La experiencia con alianzas público-privadas para el lavado de manos representa un buen modelo para futuras alianzas en todo el mundo.

Fuente:
– Camille Saadé et al., 2001: "The store of a Successful Public-Private Partnership in Central America – Handwashing for Diarrheal Disease Prevention, Washington. (www.globalhandwashing.org).

Subsidios inteligentes y eficaces

Los ODM en agua, saneamiento e higiene sólo pueden lograrse involucrando al sector privado en la estrategia general. Sin embargo, las fuerzas del mercado no pueden garantizar el interés y la participación de las empresas privadas. Los subsidios, ya sea de los gobiernos, los donantes o las ONG (o los subsidios al agua) juegan un papel crucial en el cumplimiento del desafío del saneamiento; pero deben aplicarse con extremo cuidado y de manera sostenible. El apoyo público a la creación de mercados o al desarrollo de cadenas de suministro es mucho más eficaz que el subsidio de las transacciones básicas.

Los deseos y los sueños como fuerza motora del saneamiento y la higiene

Tal como se muestra en los casos estudiados, se puede construir un mejor saneamiento e higiene sobre la base del deseo común de un mejor nivel de vida en general. Esta es la chispa que los programas con subsidios inteligentes deben aprovechar para desarrollar el potencial de los mercados de saneamiento e higiene hasta un punto en que se pueda atender a una gran masa de clientes y los mercados queden establecidos de manera definitiva.

La movilización social siempre resulta eficaz para motivar a las personas que carecen de acceso al saneamiento. Metodológicamente, la movilización social se vale de personajes importantes y líderes de la sociedad, la publicidad, el desarrollo de alianzas con organizaciones asociadas y, de ser necesario, visitas a domicilio. Las dimensiones sociales del saneamiento y la higiene no deben subestimarse, tal como lo demuestra el caso de Vietnam. Aquí, el proyecto encontró que lo que motivaba a los pobladores para contar con una letrina no solo eran los beneficios relacionados con la prevención de enfermedades, sino que ella les daba un mejor status y comodidad.

La colaboración con grandes empresas privadas (por ejemplo, las pertenecientes a la industria de jabón) en las campañas de comunicación es eficaz cuando los socios de los sectores público y privado comparten los mismos intereses, particularmente cuando se trata de campañas de mayor envergadura.

Aplicación de prácticas sanitarias

La movilización social requiere más que motivación y aliento (incentivos). Las campañas también necesitan coerción moderada (presión) para que las personas cambien sus prácticas sanitarias y patrones de conducta. La presión social es importante.

El desarrollo de la capacidad del gobierno a nivel nacional o local (por ejemplo, para aplicar reglamentos sanitarios o de construcción) requiere financiamiento público. Así, las iniciativas de saneamiento se convierten en vehículos que refuerzan la descentralización política y fiscal.

Fijación de precios, accesibilidad de los precios y subsidios cruzados

El costo de los productos y servicios es crucial, y la accesibilidad de los precios debe ser el tema central de cualquier estrategia. “Los pobres de las áreas rurales sólo han visto dos tipos de letrina”, señala Chandan Sengupta de UNICEF-Nueva Delhi. “La primera es la letrina con tanque séptico que ellos saben que existe en las casas de la gente adinerada; estas letrinas cuestan entre diez y quinces veces más que toda la casa de un hombre pobre. Esto ha creado la impresión de que una letrina es un lujo que siempre estará muy lejos de su alcance. El otro tipo de letrina que los pobladores conocen son aquellas sucias, hediondas y mal mantenidas que han visto en las estaciones ferroviarias o instituciones públicas, ¡y ellos no quieren estas letrinas cerca de sus casas!”.

La accesibilidad de los precios debe manejarse a través de diseños menos costosos y no mediante subsidios. Resulta demasiado oneroso subsidiar letrinas con tanques sépticos hasta un nivel accesible para los segmentos más pobres de la sociedad; ésta es una idea que no tiene posibilidades de prosperar.

La movilización social y el pedido de alcanzar una mayor eficiencia en las donaciones

El programa de producción de letrinas a cargo del Gobierno de Bangladesh, que se ejecutó hasta mediados de los años 90, costó más del doble que la campaña de movilización social para el saneamiento. Y sin embargo, fue la movilización social -y no el programa de producción de letrinas- la que generó la duplicación de la cobertura de saneamiento rural.

La única alternativa es un producto menos costoso diseñado para los pobres, lo cual no significa que tenga que ser un producto de mala calidad. Las innovaciones en el diseño y las políticas flexibles son esenciales para influir en la vida diaria de los más pobres a través de iniciativas de saneamiento e higiene.

Desarrollo de la cadena de suministro

Los subsidios pueden establecerse de manera tal que establezcan y fortalezcan cadenas de suministro. Una forma eficaz de usar los subsidios para desarrollar el sector del saneamiento, es financiar la capacitación de los albañiles, dueños de negocios y comerciantes. Los mercados rurales de artículos sanitarios son una buena manera de hacer que las cadenas de suministro sean más viables. Si éstos pudieran complementarse con alianzas entre los sectores público y privado que involucren a las industrias del cemento, de cerámica y de losas, podrían convertirse en mercados más sólidos en el futuro.

Otros programas como puntos de partida

Varios de los casos estudiados demuestran cómo los programas de infraestructura pueden actuar como puntos de partida para lanzar una campaña de saneamiento en alianza con el sector privado. El subsidio y la coordinación de tales campañas pueden influir significativamente en el gasto público.

Es necesario atraer inversiones

No debemos olvidar que para alcanzar los ODM en saneamiento se requieren grandes sumas de dinero. Sin embargo, el gasto en agua, saneamiento e higiene es una forma de inversión altamente beneficiosa. Colocar letrinas limpias en las escuelas educará a los niños, e inculcará en la siguiente generación de adultos el deseo de contar con ellas en sus propias casas. Estimular a los niños a lavarse las manos también reportará beneficios en el futuro, al igual que lo harán todas las variantes de educación en higiene, la movilización social y las inversiones físicas en mejores viviendas e infraestructura.

A nivel macroeconómico, estas inversiones permitirán ahorrar tratamientos médicos costosos y, en gran medida, poco productivos (curativos). También impulsarán la capacidad productiva y estimularán el crecimiento económico. Una sociedad donde la mayoría de las personas sufre de enfermedades diarreicas y que destina grandes cantidades de sus ingresos disponibles a medicinas curativas, está perdiendo terreno en un mundo cada vez más competitivo.

Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (WSP)

Calle Álvarez Calderón N° 185, piso 7
San Isidro, Lima-Perú
Telf. (511) 615-0685
wspandean@worldbank.org
www.wsp.org

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)

Av. Salaverry 3242
San Isidro, Lima 27, Perú
Telf. (511) 264-5001
www.cosude.org.pe