



**UN NUEVO PARADIGMA:
EL SANEAMIENTO COMO NEGOCIO**
Modelos de mercado inclusivos para los pobres en el Perú

Iniciativa "Soluciones Alternativas para el Saneamiento"

Noviembre, 2007

UN NUEVO PARADIGMA: EL SANEAMIENTO COMO NEGOCIO **Modelos de mercado inclusivos para los pobres en el Perú**

¿Hay un mercado del saneamiento para las poblaciones pobres del Perú? ¿Existe realmente un mercado potencial, rentable que permita movilizar los intereses de los distintos actores en favor de su desarrollo? Es la pregunta que el Comité Directivo de la iniciativa “Soluciones Alternativas para el Saneamiento” espera responder¹. Para ello desarrolla alianzas públicas, privadas y sociales, tanto en el ámbito nacional como en el local, que permiten desde un abordaje innovador y retador, incrementar el acceso al saneamiento y la calidad del mismo en el país.

Las zonas piloto de intervención están caracterizadas por un clima de carestía, con altos niveles de pobreza, en las que al mismo tiempo aparecen segmentos emprendedores, con capacidad limitada de pago, comprometidos con la mejora de sus condiciones de vida y status social, dispuestos a pagar por productos y servicios de saneamiento de calidad. Aquí el gran reto de la iniciativa, impulsar un cambio de paradigma que revalore el concepto de consumidor y ciudadano para aquellos que siempre han sido marginados, respondiendo por primera vez a sus expectativas de calidad, creando una oferta local de pequeños negocios rentables y facilitando el intercambio a través de opciones de micro crédito ad-hoc.

El Perú en los últimos años ha invertido 833 millones de dólares en el sector agua y saneamiento, de los que en el área rural y pequeñas ciudades se invirtió 123 millones de dólares² en la construcción de sistemas de alcantarillado y letrinas en distintas zonas del país. Sin embargo, este esfuerzo no ha producido variaciones significativas en la mejora de los indicadores de salud e impacto ambiental. Actualmente, muchos de estos sistemas de alcantarillado están deteriorados y las letrinas han sido desmanteladas o siguen sin usarse, por lo menos sin el uso adecuado, o se destinan para otra actividad distinta a la disposición segura de excretas humanas. ¿Cuáles son los factores que atentan contra un cambio importante en el acceso al saneamiento sostenible de las poblaciones? En diversos estudios se ha demostrado que existe un conjunto interrelacionado de causas. A pesar de ello, llama la atención el que no se haya profundizado en algunas de ellas, como en el desarrollo de una oferta tecnológica que responda con eficiencia y oportunidad a las expectativas económicas y culturales de la población.

¹ El Comité Directivo de esta iniciativa esta conformado por: el Vice Ministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS), SEDAPAL, el Banco Mundial, la Agencia de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Fondo de las Américas (FONDAM), la Fundación Ensemble y el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (PAS).

² Véase: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: **Plan nacional de saneamiento 2006-2015**, Agua es Vida. Lima, marzo del 2006. página 79.

Frente a este escenario, la iniciativa “Soluciones Alternativas para el Saneamiento” liderada por el Gobierno Peruano a través del Vice Ministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS), SEDAPAL, el Banco Mundial, la Agencia de Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, el Fondo de las Américas (FONDAM), la Fundación Ensemble y el Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (PAS), busca estimular el desarrollo de mercados locales de saneamiento para las poblaciones de menores recursos en cinco zonas piloto del país. En ellas están representadas distintas condiciones: zonas urbano-marginales, zonas rurales, pequeñas localidades, ámbitos de costa, sierra y selva.

El objetivo central de la iniciativa es incrementar el acceso al saneamiento de calidad, basado en cuatro pilares: a) una población que prioriza el saneamiento y demanda productos y servicios de calidad, b) una oferta local competente, articulada y rentable capaz de brindar productos y servicios de calidad, c) un sistema de micro crédito dinamizador del mercado local, y d) un conjunto de actores locales claves comprometidos con la gestión del saneamiento, así como con la promoción y regulación de este mercado.

Grafico N° 1: Objetivos, públicos y resultados esperados



El modelo esta basado en la sensibilización y movilización de la demanda a través de acciones de promoción, información, comunicación y educación que permitan identificar segmentos y nichos de mercado. Se espera en simultáneo desarrollar una oferta local atractiva, accesible y de calidad, que basándose en los recursos de la zona y el establecimiento de redes comerciales a nivel regional y nacional, permita la creación de proveedores locales competentes, certificados y rentables. Al mismo tiempo, se espera promover la participación de agentes financieros locales, regionales y nacionales que desarrollen una oferta de micro crédito para el saneamiento. Finalmente, se busca fortalecer al gobierno local y actores sociales,

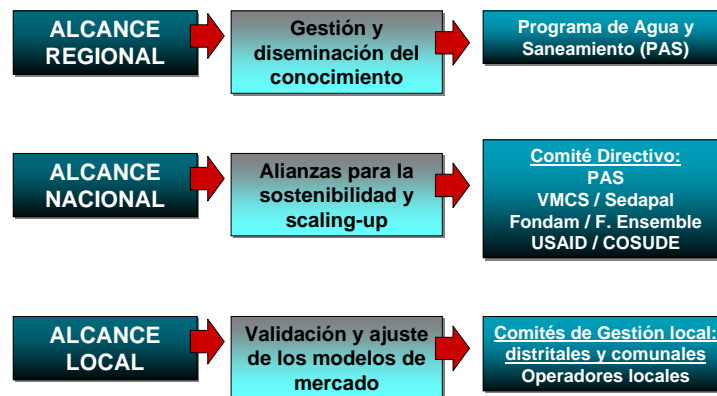
mejorando sus competencias para gestionar el saneamiento, así como para promover y regular el desarrollo de este mercado local del saneamiento.

La intervención supone un cambio de paradigma en los modelos de intervención, al proponer estrategias de creación de mercados y oportunidades de negocios en el ámbito local, así como desde los consumidores, con el desarrollo de una cultura de pago enfocada en revalorar la dignidad y autoestima frente a las prácticas habituales de subsidio y asistencialismo. Se espera a través de este esfuerzo responder al reclamo de acceso a la modernidad, a la privacidad, a la seguridad, pero sobre todo dar respuesta a los miles de peruanos y peruanas que viven por debajo de la línea de pobreza y que exigen respeto a su dignidad humana y a su derecho a ser considerados consumidores y ciudadanos de primer nivel.

¿Cómo se gestiona e implementa la iniciativa?

La esencia de la iniciativa es el establecimiento de alianzas con distintos sectores (públicos, privados y sociales), con una variedad de actores y en distintos niveles.

Grafico N° 2: Niveles de gestión e implementación



- **A nivel de la región** de América Latina, la iniciativa espera difundir y diseminar conocimiento y aprendizajes, con el objetivo de generar inquietudes y colocar el modelo en la discusión de las políticas de saneamiento de los países.
- **En el nivel nacional** se están generando alianzas entre el Ente Rector, los distintos sectores del Estado, la industria de la construcción y el saneamiento, la banca privada y las universidades, quienes como socios de la iniciativa impulsan la transferencia de recursos, establecen mecanismos de incentivos y promueven el desarrollo de capacidades en el nivel local. Estas alianzas están orientadas a construir confianza y generar compromisos para la masificación nacional y su sostenibilidad. Este proceso de construcción de alianzas es impulsado por el Comité Directivo de la iniciativa y gestionado por el Programa de Agua y Saneamiento, en su representación.

- ***En el nivel local***, a través de facilitadores locales representados por ONGs de la zona se gestiona las distintas estrategias y actividades, y se facilita la promoción del mercado local del saneamiento. El Gobierno Local, la escuela, el centro de salud, los promotores, los líderes comunales, las organizaciones sociales de base, los proveedores locales, los operadores de microcrédito y las propias familias establecen alianzas e interactúan para garantizar el saneamiento local. Este proceso es impulsado por el Comité de Gestión Local y facilitado por el operador local.
- ***El Comité de Gestión Local (CGL)***, es una instancia de coordinación y articulación local de la iniciativa. Es un espacio multisectorial e interdisciplinario con representación de actores del gobierno local, las organizaciones sociales de base y los proveedores u operadores locales. Estos actores organizados en el marco de una instancia de participación ya establecida o especialmente generada para el tema, buscan implementar acciones por consenso, así como integrar y articular las mismas, de manera que no se dupliquen esfuerzos o se envíen mensajes contradictorios a la población y al mismo tiempo se potencie el impacto de las actividades. Está liderado por el Gobierno Local y es facilitado por las ONGs responsables de la implementación en la zona.

¿Quiénes son los actores del mercado local del saneamiento?

Existen cuatro actores principales del mercado del saneamiento local: a) las familias y comunidades que priorizan, usan, cuidan y pagan por sus servicios de saneamiento, b) los proveedores y/u operadores locales competentes, rentables y certificados que trabajan asociados y de forma articulada, c) el sector privado representado por las entidades financieras y de microfinanzas, las universidades e instituciones educativas y la industria de la construcción y el saneamiento nacionales y locales, y d) el gobierno local, que de manera integrada refleja las políticas regionales y nacionales.

Grafico N° 3: Los actores del mercado local del saneamiento



- **Las familias y las comunidades**, son las que movilizan la demanda. Las personas organizadas, sea en el núcleo familiar o través de las estructuras sociales mínimas de base, son las que demandan información, productos y servicios de saneamiento de calidad. Esto ocurre porque reconocen el valor del saneamiento en la mejora de su calidad de vida y en sus oportunidades de desarrollo comunitario, han adquirido competencias para el uso y cuidado adecuado de los servicios de saneamiento y sienten que la oferta de saneamiento responde a sus expectativas, por lo que están dispuestos a pagar por ella.
- **Los proveedores y/u operadores locales**, son todos aquellos que de forma local producen, comercializan y brindan servicios de operación y mantenimiento del saneamiento en la localidad. Existen cuatro subgrupos claramente definidos:
 - Los artesanos y/o técnicos que diseñan y fabrican insumos sanitarios con mano de obra y materia prima local.
 - Los micro y pequeños empresarios, que distribuyen o venden directamente al usuario final insumos de saneamiento; y
 - Los técnicos sanitarios y/o gasfiteros, que ofrecen servicios de instalación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento.
 - Los operadores locales especializados que ofrecen servicios de operación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento locales.
- **El sector privado (SP)** son las organizaciones privadas con o sin fines de lucro que ofrecen productos y servicios de alcance nacional y/o regional vinculados a:
 - Tecnologías de saneamiento y construcción,
 - Entrenamiento, capacitación y acreditación; y
 - Opciones financieras y de micro crédito.

- **Los gobiernos locales**, son los promotores y reguladores del mercado local del saneamiento. Su misión es estimular el desarrollo de una red de proveedores y/u operadores locales certificados, así como de garantizar el diseño e implementación de políticas de educación sanitaria y ambiental integrales que permitan el empoderamiento y liderazgo de la población. El gobierno local, si bien debe priorizar el saneamiento en sus políticas, haciéndose cargo de la normatividad, la inversión en infraestructura de redes y plantas de tratamiento de residuos sólidos y líquidos, al mismo tiempo debe velar por el desarrollo de este mercado, siendo coherente en el desarrollo de sus políticas de gobierno, evitando el asistencialismo y la entrega de subsidios que atenten contra el desarrollo del mercado sanitario local.

En una primera etapa, la iniciativa ha estado enfocada a entender las variables que impiden a las familias y comunidades desarrollar acciones pro-activas dirigidas a cambiar su situación actual de saneamiento, mientras que por otro lado se ha buscado caracterizar las condiciones de la oferta de tecnologías de saneamiento y de opciones de financiamiento de las zonas piloto de intervención³. Los resultados pueden agruparse en dos grandes grupos: a) resultados de la demanda y b) resultados de la oferta.

¿Por qué las familias y comunidades no priorizan el saneamiento?

- **Porque el saneamiento compite con otras prioridades.** En general en todas las zonas estudiadas existe un clima de carestía, evidenciado en la falta de trabajo y fuentes de ingreso. Los niveles de pobreza superan el 50% de la población.
- **Porque el saneamiento no es visto como parte integral de la vivienda.** Las familias se sienten insatisfechas frente a la vivienda que tienen, lo que se traduce en una permanente preocupación por mejorar su seguridad ante las inclemencias del clima y la naturaleza, cambiando techos y paredes, resguardándola, en tanto es fuente de protección para la familia, de lazos afectivos y de logro. Este hallazgo estaría indicando la presencia de un fuerte motivador para el cambio, en la posibilidad de asociar el saneamiento con los parámetros de calidad de la vivienda e integrándolo al elemento de satisfacción y orgullo que de ella se desprende.

³ IMASEN. "Estudio de línea de base, comportamientos y demanda sanitaria en el Perú". Julio 2007.
MACROCONSULT / IEP. "Estudio de oportunidades financieras para el desarrollo del mercado sanitario en el Perú". Agosto 2007.
ROJAS, Ricardo y SANDOVAL, Pedro. "Estudio de oferta de productos y servicios sanitarios de bajo costo en el Perú". Septiembre 2007.
ZALDIVAR, Ernesto. "Estudio de sistematización de experiencia en módulos innovadores de saneamiento en Pachacutec-Ventanilla". Septiembre 2007.

- ***Porque las familias no reconocen la relación entre saneamiento y salud.*** No tienen clara la ruta de contaminación-enfermedad. Es claro, que la salud no aparece como un motivador para el cambio de comportamiento. Lo que debe llevar al programa a reforzar la estrategia educativa, entendiendo que los procesos tienen distintos tiempos y que se trata de un esfuerzo cuyos resultados son de mediano plazo.
- ***Porque el saneamiento no ha sido interiorizado, es sólo parte del discurso.*** Hay una brecha entre lo que se dice y lo que se hace. En general, se rechaza la práctica de la defecación al aire libre como respuesta a la norma social, sin embargo es una conducta que se tolera en el espacio público. Si bien en el espacio privado de la vivienda no se defeca, esta práctica es más una reacción primaria, instintiva, absolutamente irracional, que un comportamiento producto de un proceso de valorización y comprensión.
- ***Porque el concepto de saneamiento tiene una doble dimensión: el nivel individual y comunitario.*** No existe una construcción mental de saneamiento integradora. Letrina es un concepto con múltiples significados y distintas connotaciones según los públicos. Estos se relacionan con la propia experiencia y el tipo de tecnología y calidad de la letrina. Por lo general la palabra está asociada a conceptos negativos y tiene menor aceptación en la zona urbana que la rural. De otro lado el concepto de saneamiento en el espacio comunitario es sinónimo de calidad de aire, de agua, ausencia de contaminación y basura, de malos olores y moscas. Sin embargo las personas no llegan a encontrar un mecanismo para armonizar todas estas ideas en una representación dual: la de la responsabilidad individual y la de la colectiva.

¿Cuál es la situación del saneamiento en las zonas de intervención?

- El acceso es relativamente alto (74%) sin embargo esta cifra esconde dos dimensiones: la calidad y estado actual de los sistemas, así como las marcadas diferencias entre el área rural y el área urbana. El 80% de los que tienen acceso tienen letrinas (1 de cada 4 de ellas son sistemas no mejorados) y un alto porcentaje menciona no estar satisfecho con ellas. Solo 1 familia de cada 5 de las que tienen acceso tienen un módulo sanitario con alcantarillado, sistema que se reconoce como el de mejor calidad. Existe una marcada preferencia por las opciones tecnológicas de saneamiento de arrastre hidráulico.

Grafico N° 4: Acceso al saneamiento según opciones tecnológicas

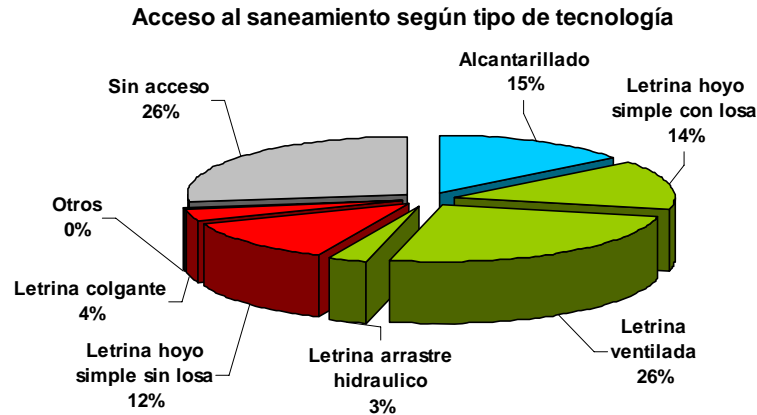
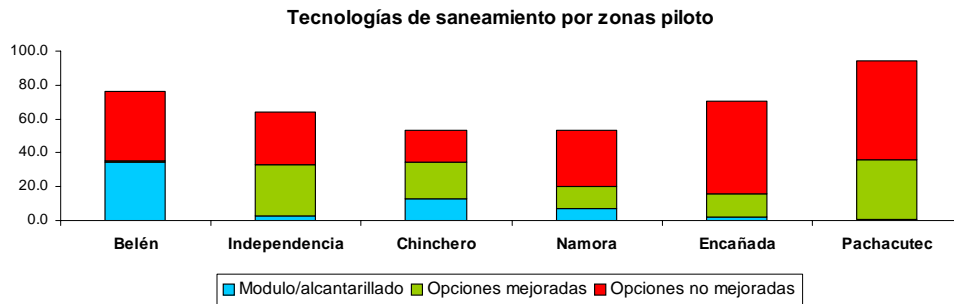


Grafico N° 5: Acceso al saneamiento en las zonas piloto según opciones tecnológicas



- Si bien muchos de los sistemas actuales de saneamiento han sido subsidiados por el Estado o las ONGs, la mayor parte de las familias han construido sus letrinas con sus propios recursos. 4 de cada 5 hogares las han construido con sus recursos, utilizando su propia mano de obra, materiales locales, sin recibir asistencia técnica, ni basar la construcción e instalación en criterios de calidad.
- En general, no existen prácticas de mantenimiento adecuadas, se desconocen, se tienen mitos e ideas erróneas, lo que incrementa la mala situación de los sistemas de saneamiento.

La oferta de saneamiento esta compuesta por grandes y pequeños proveedores de insumos, mano de obra no calificada para la provisión de servicios y medianos/pequeños distribuidores minoristas.

La oferta de insumos de saneamiento y construcción esta concentrada en Lima. Se trata de empresas transnacionales y con extensa red de distribuidores a nivel nacional. Entre ellas destacan: Amanco del Perú, Nicoll Perú, Eternit, Rotoplas Perú y Celima. También existen algunas empresas regionales como las cementeras,

Siderperu, entre otras. Todas estas empresas tienen sistemas de acreditación y programas de capacitación que vienen implementado de manera exitosa. La gran mayoría cumple con las normas y estándares nacionales e internacionales de calidad. Solo una de ellas (Amanco del Perú) tiene un programa de RSE formalmente establecido y con probada experiencia.

En el nivel local existen pequeñas y medianas ferreterías y tiendas de artículos de construcción. Algunas en la ciudad principal otras en la localidad de intervención. También existen productores locales de sanitarios de granito, así como distribuidores itinerantes, que van de feria en feria.

Los proveedores de servicios están compuestos por maestros de obra, albañiles y jornaleros. En el ámbito local la mano de obra no tiene calificación y su formación esta dada solo por la práctica. No se ofrecen servicios de mantenimiento en saneamiento.

No existe una oferta especializada de micro-crédito para el saneamiento, solo algunas experiencias aisladas de alcance limitado.

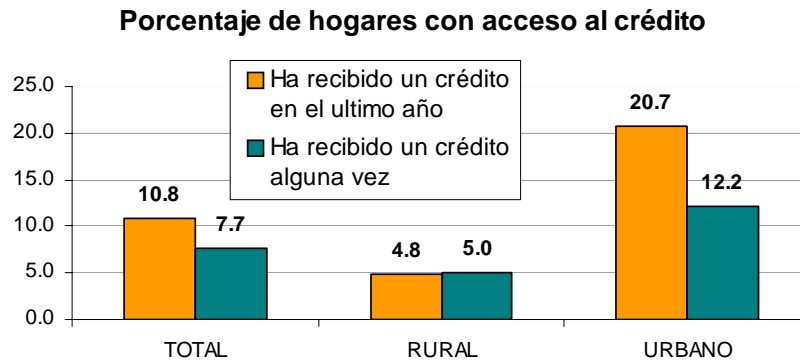
El Perú ha experimentado en los últimos años un alto crecimiento y mayor especialización de las entidades de micro finanzas. La oferta se ha caracterizado por el crecimiento veloz, seguro, regulado, acompañado del desarrollo de mercados financieros regionales. Sin embargo, sus productos se han concentrado en dar respuesta a las necesidades de las actividades comerciales o productivas, con plazos relativamente cortos (3 a 6 meses), alta frecuencia de cobro y altas tasas de interés. Prácticamente no existen experiencias de micro crédito para el sector saneamiento.

Es importante señalar que en el Perú las micro-finanzas son desarrolladas por un conjunto amplio y diferenciado de instituciones reguladas y no reguladas. Bancos múltiples con divisiones especializadas, bancos especializados, instituciones microfinancieras no bancarias como las CMAC, CRAC y EDPYME⁴ e instituciones no reguladas como las ONG, casas comerciales y prestamistas.

Por otro lado, el acceso al crédito es limitado en las zonas piloto (14.3% ha recibido un crédito en el último año). Esta cifra es inferior al promedio nacional (19% según ENAHO 2004). A pesar del acceso limitado, se trata de un mercado financiero formal, acompañado del crecimiento de una oferta regulada. Acorde con la especialización del sector, la mayoría de los créditos han sido solicitados fundamentalmente para negocios.

⁴ CMAC: Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, CRAC: Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, EDPYME: Entidades para el Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa.

Grafico N° 5: Hogares con acceso al crédito en las zonas piloto



Estos hallazgos plantean un conjunto de grandes retos para la iniciativa:

- **Motivar, movilizar a las familias y comunidades** revalorando su autoestima, promoviendo el reconocimiento a su esfuerzo y respondiendo a sus expectativas con oportunidad y calidad. Esta actividad debe estar basada en el establecimiento de una serie de incentivos para la familia, la comunidad y el gobierno local. Asimismo debe estar basada en dar respuesta a las expectativas frente a un sistema de saneamiento por el que sí estarían dispuestos a pagar: manejo de olores, modernidad y presentación atractiva, privacidad, comodidad, y seguridad, sobre todo en relación al uso de los niños pequeños. Un sistema de calidad que integre agua y saneamiento y que los haga sentir ciudadanos de primera categoría.
- **Desarrollar un sistema de movilización, promoción y orientación-educación** del saneamiento basado en las redes sociales existentes. Impulsar “promotores de venta”, sobre la base de la identificación de líderes comunitarios, que con un conjunto de herramientas de comunicación y debidamente capacitados, puedan integrar actividades de promoción y educación. Un promotor capaz de movilizar a las comunidades desarrollando mercados, sea capaz de llevar adelante acciones efectivas de promoción de ventas basadas en información completa y sencilla, y pueda convertirse en un consejero que absuelve dudas y temores, ofreciendo servicios post venta de educación en la práctica.
- **Promover la incorporación de contenidos en los sistemas de educación escolar** que permitan desarrollar competencias en los alumnos y sus familias en torno a tres ejes: a) saneamiento y salud, b) mantenimiento y operación de los servicios de saneamiento y c) cultura de crédito.
- **Diseñar un paquete de opciones integradas (tecnologías de saneamiento y oferta de micro crédito)**, que sobre la base de alianzas entre la industria del saneamiento y la construcción, el sistema financiero y los proveedores locales,

permita ofrecer a las familias y comunidades soluciones integrales. Estas opciones deberán ser individuales y comunitarias, con tasas de interés asequibles a la mayoría de la población y con mecanismos de financiamiento mixtos: Estado, empresa privada y las propias familias.

- ***Promover la formación y certificación de micro empresas del saneamiento en el nivel local***, fortaleciendo sus competencias para la gestión empresarial, así como la oferta de productos y servicios bajo estándares de calidad.
- ***Impulsar el desarrollo de sistemas de articulación de las microempresas del saneamiento*** que les permita mejorar sus niveles de negociación con la gran industria, disminuyendo costos, así como facilitar el intercambio de experiencias y conocimiento, garantizando innovación y desarrollo.
- ***Desarrollar una oferta de servicios de instalación y mantenimiento calificada y certificada***, que garantice no solo un servicio de calidad sino de bajo impacto ambiental. Esta acción requiere el diseño de sistemas de capacitación y acreditación de proveedores de servicios que incluya al Municipio local, las entidades educativas locales, las universidades y la propia empresa privada.

La iniciativa se implementa en el marco de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio incrementando el acceso al saneamiento, pero, el gran reto que enfrenta va más allá de este compromiso inicial. Su real potencialidad está en explorar las oportunidades que el avance de la responsabilidad social corporativa y el nuevo rol de la empresa privada en la gestión del desarrollo configuran, así como en la creación de los mecanismos que permitan tender los puentes entre la gran masa de emprendedores en la base de la pirámide y el sector privado formal. El saneamiento puede ser una buena oportunidad para encontrar esos nuevos caminos para el acceso a servicios de calidad sostenibles con inclusión social, equidad y solidaridad.