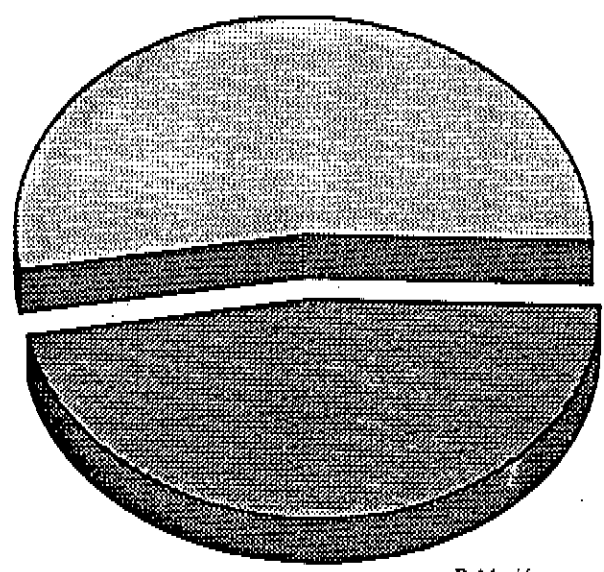


EL PROBLEMA DEL SANEAMIENTO



Población carente de saneamiento
adecuado en los países en desarrollo
1991

Consejo de Colaboración sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento
Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento

15 de marzo de 1994



World Health Organization

Prefacio

El presente documento, dedicado al Problema del Saneamiento, es el primero elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento del Consejo de Colaboración sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento. Representa el fruto de tres días de reflexión y deliberaciones del Grupo de Trabajo que se reunió por primera vez en Thun, Suiza, del 1 al 3 de marzo de 1994.

El Grupo de Trabajo acordó que, a fin de establecer métodos adecuados para la promoción del saneamiento, sería necesario, en primer lugar, entender por qué el progreso en este sector es tan lento. Este documento presenta las observaciones y opiniones de los miembros del Grupo de Trabajo. El Sr. Peter Kolsky de la London School of Hygiene and Tropical Medicine, relator de la reunión, compiló y resumió las opiniones expresadas por el Grupo de Trabajo y redactó el presente informe.

El informe refleja en gran medida las ideas que presentó la Sra. Mayling Simpson-Hebert durante la reunión del Consejo de Colaboración sobre el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en Rabat, Marruecos, en septiembre de 1993, en el documento El Saneamiento: Un Desafío Insatisfecho. Se basa sobre el documento de Rabat y, siendo el resultado de las opiniones de consenso de un grupo de especialistas del sector, puede considerarse como un balance de la situación precaria que reina en el sector saneamiento.

Copias de este documento pueden ser distribuidas libremente a otros colegas del sector. Al Grupo de Trabajo le sería muy grato y de sumo interés recibir sus observaciones, así como las de sus colegas, sobre el documento o sobre la cuestión de la promoción del saneamiento en general. Agradeceremos las dirijan a la dirección indicada abajo.

Mayling Simpson-Hebert
15 de marzo de 1994

Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento
a/c Mayling Simpson-Hebert
Rural Environmental Health
Organisation mondiale de la Santé
20, Avenue Appia
CH-1211 Genève 27
SUIZA

EL PROBLEMA DEL SANEAMIENTO

LA PRECARIA SITUACION DEL SANEAMIENTO

Cada año 2,5 millones de niños mueren a causa de enfermedades diarreicas que podrían evitarse a través de buenos servicios de saneamiento. Una proporción aún mayor sufre carencias nutricionales y educacionales, así como pérdidas económicas, causadas por enfermedades diarreicas que podrían ser prevenidas con buenas medidas de saneamiento. La precaria situación del saneamiento es responsable de la infección de cerca de mil millones de personas, en mayoría niños, por diversos tipos de parásitos, con altos costos en términos de salud y recursos. Por otro lado, las excretas humanas son responsables de la transmisión de la esquistosomiasis, del cólera, de la fiebre tifoidea y de muchas otras enfermedades que afectan a centenares de millones de personas. A pesar de las grandes inversiones efectuadas en instalaciones de abastecimiento de agua desde 1980, los beneficios para la salud han sido limitados por el lento progreso en el sector saneamiento. Aparte de la secuela de enfermedad y muerte, la falta de saneamiento representa una grave amenaza a la calidad de los sistemas de recursos hídricos y puede considerarse como un atentado contra la dignidad humana.

CARACTERISTICAS DEL PROBLEMA

Al igual que otros problemas complejos, la precaria situación del saneamiento puede ser enfocada desde muchos aspectos interrelacionados. Durante su primera reunión, el Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento del Consejo de Colaboración sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento inició un proceso de identificación de problemas, obstáculos y factores que parecen actuar en tres niveles.

Nivel 1, El problema básico: el saneamiento no avanza

A pesar de años de retórica, buenas intenciones y arduo trabajo, el progreso en el sector es mínimo o nulo. Al ritmo actual de la provisión de servicios de saneamiento, el número de personas sin servicios quedará inalterado en los próximos 40 años: asombrosamente, 2000 millones de personas. Esta es desconcertante considerando la naturaleza básica de estas necesidades, el desproporcionado sufrimiento que causan y la capacidad humana existente por resolverlas. Mientras tanto, los que trabajamos en saneamiento sabemos que, con algunas excepciones, estamos retrocediendo o simplemente manteniendo el statu quo.

Nivel 2, Los obstáculos: por qué el saneamiento no progresa

No obstante la reconocida magnitud e importancia del problema, ¿por qué el progreso en el sector es tan lento? El Grupo de Trabajo encontró una variedad de barreras y obstáculos complejos, que pueden dividirse en nueve categorías inter-relacionadas y superpuestas.

La falta de voluntad política. Los gobiernos tienen pocos incentivos políticos para enfrentar este difícil problema. Los dirigentes políticos raramente pierden sus puestos por un saneamiento deficiente, especialmente porque las poblaciones más necesitadas son las que tienen menos poder. Se necesita un compromiso a nivel político a fin de crear las condiciones en las cuales la demanda por los servicios de saneamiento pueda crecer, lo que, por su parte, reforzará el interés político. El tema de la voluntad política es, por lo tanto, causa y efecto de otros problemas, y una de las claves para una exitosa promoción del saneamiento.

Limitado prestigio y reconocimiento. Los sistemas de saneamiento de bajo costo y las campañas de higiene nunca han gozado de prestigio: los políticos y las estrellas del cine nunca inauguran las letrinas. Entre los profesionales, los mejores y más brillantes evitan el campo del saneamiento de bajo costo, considerándolo un área poco atractiva y mal retribuida, especialmente porque es más compleja y exigente que la tecnología o medicina de punta. Entre los consumidores, el saneamiento de bajo costo no tiene prestigio en comparación con el saneamiento convencional difundido en el mundo industrializado y usado por las elites económicas de los países en vía de desarrollo.

Políticas inadecuadas en todos los niveles. Las instituciones encargadas de crear las condiciones propicias para la implementación de sistemas de saneamiento tienen, generalmente, políticas ineficaces y contraproducentes en todos los niveles. Prestan mucha atención al abastecimiento de agua en detrimento del saneamiento, dan prioridad a los resultados en el corto plazo (dotación de infraestructura) descuidando los cambios de más largo plazo en las prácticas de higiene, y aplican un sistema de subsidios que favorece los sectores de la población de rentas altas e intermedias. Fundamentalmente además, no existe muchas veces un enfoque ético del problema sobre el cual pueda formularse una política sólida.

Marco institucional insuficiente. Muchas personas están afectadas por la precaria situación del saneamiento, y muchas más podrían involucrarse en su promoción. Sin embargo, el marco institucional existente fragmenta las responsabilidades entre las diferentes dependencias gubernamentales, descuida las necesidades de los sectores de la población más vulnerables e ignora la importancia del rol de las ONG y del sector privado. Es obvio que los gobiernos han fracasado en la promoción del saneamiento y que, por lo tanto, el marco institucional existente debe cambiar.

Recursos inadecuados y mal utilizados. El sector saneamiento no atrae ni una fracción de los recursos que necesita. A pesar de que tiene igual importancia para la protección de la salud pública como el abastecimiento del agua y requiere mayor atención, recibe sin embargo muchos menos recursos. Se necesitan mayores recursos sólo para mantener el statu quo, dado que los procesos de urbanización y crecimiento de la población agudizan los peligros asociados a la precaria situación del saneamiento. Cuando existen los recursos, se invierten de manera excesiva en infraestructura, relegando la movilización y la promoción de la higiene a un segundo plano.

Enfoque inadecuado. Aun cuando se realice la promoción del saneamiento, la actitud que se toma es generalmente incorrecta. En muchos casos, se buscan soluciones simples y universales que fracasan porque ignoran la diversidad de necesidades y contextos. Las necesidades urbanas difieren muchas veces de las rurales, las opciones tecnológicas disponibles son limitadas e inapropiadas, mientras se ignoran o se orientan inadecuadamente las prácticas y los hábitos de la población. Se da prioridad a las medidas de corto plazo más que a las de largo plazo, y no se capitalizan las experiencias colectivas.

Las medidas en el campo del saneamiento fracasan, por otro lado, por su aplicación excesivamente amplia o mecánica en un contexto específico. En ciertos casos, por ejemplo, los fines de la protección ambiental y del control de la contaminación son tan amplios que ignoran el problema básico y esencial: la correcta manipulación domiciliar de las excretas. En otros casos, la instalación de letrinas secas sin un adecuado sistema de drenaje puede incrementar la transmisión de enfermedades en épocas de inundaciones. Las medidas de emergencia adoptadas en caso de desastres no tienen ningún impacto sobre la situación del saneamiento, ya que se conciben con una visión de corto plazo. Asimismo, los métodos actuales limitan la innovación y afectan la confianza: estamos tan temerosos de incurrir en aún más fracasos en este campo tan difícil que no corremos los riesgos necesarios para lograr el éxito.

Indiferencia y descuido de las preferencias de los consumidores. En muchos casos, tratamos de vender sistemas que la población no quiere o no puede comprar. Los consumidores consideran las tecnologías de bajo costo como tecnologías de baja categoría, mientras el costo de muchas tecnologías apropiadas sobrepasa la capacidad económica de los sectores más necesitados. Los promotores tratan de vender los sistemas de saneamiento sobre la base de los beneficios en la salud mientras la población quiere la privacidad, la comodidad y el prestigio que el saneamiento puede proporcionarle. La promoción de la higiene se basa, en muchos casos, en mensajes que ignoran los conocimientos, creencias y experiencias existentes. Muy sencillamente, nosotros los promotores del saneamiento, simplemente no tomamos en cuenta los deseos o creencias de la gente.

Promoción ineficaz y falta de información pública. La gente no quiere hablar ni pensar acerca de las heces; por lo tanto, es difícil despertarles el interés en el saneamiento. Sin embargo, los ingenieros y los médicos, que frecuentemente son responsables de la promoción del saneamiento, desconocen las técnicas de promoción eficaces y siguen aplicando métodos tradicionales que alienan las poblaciones objetivo, ya que reducen su involucramiento y participación. Además, los responsables no están capacitados para el trabajo de promoción. La adopción de la comercialización con objetivos sociales y de metodologías participativas en el sector del saneamiento abre nuevos horizontes, pero tenemos todavía mucho que aprender.

Mujeres y niños: los más desfavorecidos. Las mujeres son los agentes potenciales para el cambio en la educación en higiene, mientras los niños son los más vulnerables. Sin embargo, la decisión de cómo solucionar los problemas está generalmente en las manos de los hombres. Muchos programas de saneamiento ignoran cómo disponer de las heces de los niños, aunque éstas sean un reservorio importante de agentes patógenos. Las mujeres, en muchos casos, necesitan más privacidad y seguridad que los hombres; sin embargo, en muchas sociedades no pueden manifestar estas necesidades de manera efectiva. Como consecuencia, las personas más vulnerables son las más olvidadas.

Nivel 3, Demanda y tabúes, temas que se cruzan.

La demanda real es insignificante. Si existiera una demanda real de servicios de saneamiento por parte de la población, muchos de los problemas mencionados arriba podrían resolverse. Existe una tendencia a considerar que los problemas del sector tengan origen en la insuficiencia de oferta. Sin embargo, es importante considerar aquellos factores que limitan la demanda económica y política. Algunas personas quieren los servicios de saneamiento; sin embargo, no tienen el poder de expresar esta necesidad en términos financieros o políticos; otras quieren los servicios pero no tienen la capacidad de pago para ellos; otras no desean las ventajas de los servicios cualquiera que sea el precio. Donde las condiciones de saneamiento son precarias, tenemos que definir por qué la demanda efectiva es tan reducida, a fin de determinar si podemos manipularla a través de cambios políticos, financieros, técnicos o de información.

Creencias y tabúes culturales. En la mayoría de las culturas, las excretas son un tabú o son consideradas como una materia repugnante o peligrosa sobre la cual no se puede hablar abierta y seriamente. Nadie quiere estar relacionado con las excretas; hasta los trabajadores del sector son estigmatizados porque están asociados a ellas. Los problemas no pueden resolverse si las personas no quieren hablar acerca de ellos o no quieren estar asociados con su solución. En muchos contextos, los tabúes antiguos o modernos impiden el reciclaje y uso de las excretas humanas. Estos tabúes constituyen muchas de las barreras al progreso.

CONCLUSIONES

El presente documento no es una descripción completa del análisis inicial realizado por el Grupo de Trabajo sobre el problema del saneamiento, pero refleja la mayoría de los temas abordados y explica su complejidad. Si bien los problemas mencionados arriba se agrupan en diversas categorías y niveles, es evidente que pueden estar más o menos interrelacionados dentro de diferentes contextos.

¿Qué hacer, entonces? En algunos casos las soluciones existen pero no son ampliamente conocidas; en otros, los esfuerzos deben continuar para desarrollar nuevos métodos; en otros más, los esfuerzos deben continuar sólo para definir los problemas más claramente. El Grupo de Trabajo no tiene la posibilidad de enfrentar todos estos obstáculos de una manera integral, pero puede y debe identificar los principios, definir las prioridades, desarrollar las estrategias y trabajar hacia la solución de los problemas del saneamiento. Los Términos de Referencia del Grupo de Trabajo describen cómo estas tareas deberán ser realizadas.