

Sostenibilidad de los Servicios Veterinarios: experiencias y desafíos

Jaime Romero¹

Original: Español

Resumen: Dentro de las misiones clave de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) se encuentra la promoción de los Servicios Veterinarios con el propósito de mejorar el marco jurídico y los recursos de estos buscando así establecer, por encima de todo, unos Servicios Veterinarios de calidad.

Los Servicios Veterinarios tienen una función decisiva que cumplir a escala mundial para proteger a la vez a los animales y a los hombres y por ende apoyar la labor de la OIE. Las actividades de los Servicios Veterinarios constituyen un Bien Público Mundial ya que son los protectores de la sanidad y del bienestar de los animales, actores fundamentales de la salud pública y de la inocuidad de los alimentos y la seguridad sanitaria del comercio internacional. Además, contribuyen a la reducción de la pobreza en beneficio de las poblaciones rurales de los países en desarrollo al preservar su valioso capital animal, indispensable para su sustento.

Para el cumplimiento eficaz de estas funciones, las autoridades responsables deberán asegurar el suministro de recursos adecuados a sus Servicios Veterinarios.

Las misiones del Proceso PVS que se han venido realizando en la última década han demostrado que los Servicios Veterinarios se encuentran crónicamente infradotados lo que da como resultado recursos financieros bajos, Servicios Veterinarios mal organizados y con personal inadecuado poniéndose en riesgo la salud y el bienestar animal tanto a nivel nacional como regional y global.

A partir de esas observaciones y deducciones resulta crucial que los Delegados de la OIE sensibilicen a las autoridades responsables sobre el papel clave que juegan los Servicios Veterinarios y la importancia de asegurarles una buena dotación de recursos tanto financieros como humanos para poder garantizar su buen desempeño (de conformidad con las normas de la OIE) y sostenibilidad.

En el presente informe se discute el concepto, orígenes, misión y buena gobernanza de los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO) o Autoridades Veterinarias. Se relata cómo fue el proceso de asignación de las diferentes responsabilidades y la lógica conceptual de los procesos de reestructuración. Se hace mención especial de los cambios que se vienen realizando desde los años 1980 donde, en virtud del ajuste estructural, se aplican reglas de economía del bienestar para dividir las diferentes responsabilidades entre el sector público y privado. Se presentan experiencias de posibilidades de acción para lograr la sostenibilidad financiera de los Servicios Veterinarios. Finalmente, se señala el reto que la gestión para el reconocimiento por parte de la OIE o para el mantenimiento del estatus sanitario oficial demanda a los Países Miembros en el actual contexto de restricción presupuestaria y con miras a los desafíos del futuro.

1 Especialista Internacional en Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Introducción

El siglo XXI ha recibido a los Servicios Veterinarios (SV) de las Américas con el desafío de repensarse y prepararse para gestionar los logros sanitarios de las últimas décadas. Los SV oficiales tendrán que incorporar nuevas capacidades para implementar las tareas que la gestión para el reconocimiento por parte de la OIE o del mantenimiento del estatus sanitario oficial les demanda.

¿Qué debo hacer? y, ¿qué debo dejar de hacer?, son preguntas frecuentes que se contrastan con la restricción presupuestal y la búsqueda de objetivos, la misión de los SV y el papel que el país le da a la producción animal.

Poder responder apropiadamente y a largo plazo con las demandas de la sociedad requiere de Servicios Veterinarios oficiales con sostenibilidad financiera y bajo un contexto de políticas públicas que les concedan estabilidad.

Este documento puntualiza reflexiones y experiencias sobre el establecimiento y reestructuración de los Servicios Veterinarios, los desafíos actuales y algunos mecanismos disponibles para construir la sostenibilidad financiera.

Los servicios veterinarios enraizados en lo público

De acuerdo al *Código Sanitario para los Animales Terrestres* de la OIE, el término **Servicios Veterinarios** «designa las organizaciones, gubernamentales o no, que aplican las medidas de protección de la sanidad y el bienestar de los animales y las demás normas y recomendaciones del Código Terrestre y del Código Sanitario para los Animales Acuáticos de la OIE en el territorio de un país...» [13]. Así pues, la provisión de Servicios Veterinarios involucra una diversidad de organizaciones que van desde la Autoridad Veterinaria «...que tiene la responsabilidad y la capacidad de aplicar o de supervisar la aplicación de las medidas de protección de la sanidad y el bienestar de los animales, los procedimientos internacionales de certificación veterinaria y las demás normas y recomendaciones del Código Terrestre en todo el territorio del país» [13] hasta la asistencia veterinaria privada suministrada por veterinarios, paraprofesionales de veterinaria o profesionales de la sanidad de los animales acuáticos, autorizados para ejercer la medicina veterinaria en el país y que pueden orientar en una situación puntual o asesorar a una o más fincas de escalas diversas.

«...Los Servicios Veterinarios actúan bajo control y tutela de la autoridad veterinaria. Normalmente, las organizaciones del sector privado, los veterinarios o los paraprofesionales de veterinaria o los profesionales de la sanidad de los animales acuáticos deben contar con la acreditación o aprobación de la autoridad veterinaria para ejercer estas funciones delegadas» [13]. En muchos países de la región, cuando los SV son ejecutados por el sector privado puede ser necesario que requieran de algún tipo de acreditación o aprobación por parte de la autoridad veterinaria, incluyendo certificaciones vinculadas a colegios profesionales, para poder ejercer la profesión veterinaria. En la ejecución de programas de control oficial eventualmente se delegan tareas que implican acreditación, autorización, seguimiento y control a la autoridad veterinaria.

En general, los SV siempre han estado enmarcados dentro del ámbito del servicio público ya que, inicialmente, casi todos estos servicios eran suministrados por los SV oficiales (autoridades veterinarias). Respetando las particularidades específicas de cada país, tales servicios se crearon como respuesta a problemáticas de interés internacional o nacional asociadas con asuntos epidémicos de interés transfronterizo tales como, la peste bovina (desde finales del siglo XIX), o en las Américas la Fiebre Aftosa, entre otras problemáticas, incluidas las que afectan a la salud pública. En los países en desarrollo, los SV se fueron estableciendo paulatinamente con el apoyo de la cooperación internacional que incluyó directrices, formación de capacidades y financiamiento.

La creación de los SV oficiales generó una alta demanda de profesionales de las ciencias veterinarias lo cual llevó al establecimiento de facultades o escuelas de medicina veterinaria, también de carácter público. En los inicios y hasta aproximadamente la década de los años 1970 gran parte de los egresados de aquellas escuelas se empleaban en los SV públicos.

Por su proceso de gestación y desarrollo, la connotación de SV ha tenido un sello predominantemente público. Sin embargo, en paralelo se fueron desarrollando paulatinamente los servicios veterinarios privados. En la actualidad, la situación ha evolucionado y cambiado diametralmente. En ausencia de cifras precisas, se estima que en algunos países cerca del 80% de profesionales de la medicina veterinaria están laborando en el sector privado. Y respecto a la formación profesional en las Américas, que puede aglutinar alrededor del 50% de las escuelas de medicina veterinaria del mundo, es creciente también la existencia de universidades de carácter privado.

La misión de la OIE: la promoción de los Servicios Veterinarios

La Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) tiene como misión promover una mejor prevención, control y gestión de las enfermedades de los animales, comprendidas las que son transmisibles al hombre. Debido a la estrecha relación que existe entre la sanidad animal y la protección de los animales, la OIE se ha convertido igualmente en la organización internacional de referencia en materia de bienestar animal. Igualmente, la OIE tiene una misión clave en la promoción de los Servicios Veterinarios con el propósito de mejorar el marco jurídico y los recursos de estos buscando así establecer, por encima de todo, unos Servicios Veterinarios de calidad.

La OIE plantea de manera clara que para el buen funcionamiento de los SV se requiere de infraestructura y de los recursos y capacidades que les permita aprovechar las oportunidades que se plantean desde el marco institucional internacional en el contexto del acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC y las funciones de mejorar la sanidad animal y la salud pública.

En este contexto, la OIE considera a los SV como un bien público global y establece la necesidad de inversión pública que se exprese en recursos, capacidades e infraestructura en pro de la salud y el bienestar de los animales, la protección del medio ambiente y promoción de la salud pública.

La misión de los Servicios Veterinarios oficiales y la buena gobernanza

En un inicio, la misión de los SV oficiales era el control y, cuando fuera posible, la erradicación de aquellas enfermedades animales que dieron origen a su creación. Seguidamente, se fue estructurando una misión general hacia el control y erradicación de enfermedades animales [2]. En la actualidad, la misión fundacional de controlar y erradicar enfermedades animales que justificó la existencia de SV oficiales ha migrado hacia la misión general de velar por la salud y el bienestar de los animales, tanto domésticos como silvestres, y del ámbito terrestre y acuático [2]. El cambio de enfoque de las enfermedades hacia la salud y el bienestar marca fuertemente la finalidad de los SV oficiales e implica el redireccionamiento de sus acciones.

En consistencia con la redirección de la misión de los SV, la OIE ha liderado el proceso hacia la buena gobernanza de los Servicios Veterinarios. Dicha gobernanza implica que los SV oficiales, en cumplimiento de su misión, orienten los recursos públicos especialmente hacia tareas que generen bienestar común a la sociedad. Lo anterior, implica la necesidad de priorizar problemáticas y darle más valor a aquellas que constituyen bienes públicos globales [8] y que por lo tanto sugieren acciones en coordinación con otros países [2, 14].

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias, en búsqueda del bienestar de la sociedad, se posicionan en primera línea la facilitación del comercio internacional de animales y alimentos inocuos de origen animal, así como la sanidad animal, la salud humana y del ambiente (incluyendo los animales silvestres). Más aún, se reconoce el papel de la sanidad animal en la reducción de la pobreza, la lucha contra el hambre y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) [1].

Así pues, la misión de los SV oficiales se ha ampliado pero el espectro de acciones se ha acotado en el marco del bien público. Es necesario hacer énfasis en el seguimiento de los lineamientos de la buena gobernanza y, por ende, en el establecimiento de marcos normativos y de una legislación apropiada [14, 12].

La reestructuración de los Servicios Veterinarios oficiales una tarea continua

Los SV oficiales han tenido reestructuraciones continuas desde su creación. Inicialmente, las reestructuraciones se orientaron al establecimiento de los SV y luego a la incorporación de diferentes responsabilidades. En ese momento los ajustes eran especialmente organizacionales para darle cabida al portafolio creciente de los SV oficiales. El financiamiento público con recursos domésticos, de cooperación internacional o empréstitos de banca multilateral, marcaron la tendencia hasta la década de los años 1970.

Como se señaló antes, los SV oficiales se fundaron para responder a problemáticas sanitarias finitas. Poco a poco, para abordar tales desafíos, los SV oficiales fueron estableciendo sistemas de vigilancia ligados a laboratorios de diagnóstico y servicios de campo para implementar los programas sanitarios. Nuevas problemáticas fueron apareciendo tales como la inspección de alimentos y otras tareas en materia de salud pública veterinaria que también se incorporaron a sus responsabilidades. Estos nuevos desafíos obligaron a los SV a reestructurarse y repensarse en varias oportunidades. Mientras estos ajustes institucionales se realizaban, era frecuente que los profesionales de veterinaria salieran a formarse en otras latitudes y retornaran a sus países a incorporar nuevos conocimientos e incluso incrementar la lista de problemáticas que deberían ser abordadas por los SV oficiales. Más aún, en algunos países se llegó incluso a adicionar a las tareas propias de los SV oficiales funciones como la investigación, la extensión orientada a la producción animal y algunas veces hasta el acompañamiento de políticas de crédito y financiamiento productivo, entre otros [19].

En las décadas de los 1980 y los 1990, el modelo de estado con amplias funciones de financiamiento público entra en crisis. El ajuste estructural buscó la reducción de los gastos del gobierno, el control de la inflación, y el manejo de la deuda externa en los países en desarrollo. Dicho ajuste direccionó la reestructuración del estado con la idea de asignar recursos públicos en aquellas acciones que generaran beneficios a la sociedad en su conjunto [9] así como hacia una amplia política de privatización [6].

En este contexto, los SV oficiales inician una nueva reestructuración con el objetivo de contar con servicios eficientes y efectivos [7] y la revisión de la división de las responsabilidades entre el sector público y privado. Además del ajuste estructural, esta reestructuración de los SV oficiales fue motivada también por el reconocimiento de la existencia de bajos índices de productividad y competitividad en los sistemas de producción animal, lo cual estaba directamente ligado a la sanidad animal.

Complementariamente, en esa época se hizo evidente que el limitado presupuesto de los SV oficiales y la multiplicidad de responsabilidades que acarrearán se tradujeron en la baja calidad de los servicios [3, 7], una gran restricción para su operación [5] y en general, la dificultad para mantener los programas nacionales de control de enfermedades y de salud pública en niveles adecuados [11].

En la actualidad, los SV oficiales se encuentran en una dinámica de cambios estructurales donde responsabilidades, originalmente públicas, se trasladan al sector privado y, además se hace una revisión de la gestión y organización de los mismos. En esto último se destaca el desarrollo y aplicación de herramientas tales como el Proceso PVS de la OIE y las herramientas complementarias del IICA que permiten a los países evaluar la situación de sus SV para así poder definir las necesidades, considerar las posibles soluciones, incluyendo en materia de financiamiento, y trabajar para alinearse con las normas de la OIE y así poder hacer frente a las exigencias de esta nueva era de cambio [4].

El Proceso de PVS de la OIE ha sido claramente catalogado como estructural para poder afrontar la sostenibilidad financiera de los SV y direccionar de manera eficiente la inversión pública en los mismos [15].

Los desafíos de los Servicios Veterinarios oficiales de Latinoamérica y el Caribe (LAC) en el siglo XXI

Los avances en términos de estatus sanitario oficial en LAC son notables. Los programas de erradicación de enfermedades animales han generado importantes resultados y es posible afirmar que los SV, oficiales y privados, han sido efectivos en la lucha contra las enfermedades de la lista de la OIE. En paralelo, se resalta como el crecimiento de las poblaciones animales, de su producción, y del comercio internacional en las últimas décadas han dado paso al reconocimiento global de LAC como región reservorio de proteína de origen animal [15]. No existe duda de que el mejoramiento del estatus sanitario oficial ha contribuido de manera importante al desarrollo del sector pecuario de las Américas.

Los SV oficiales con experiencia en controlar y luego erradicar enfermedades animales están al frente del gran desafío que significa la gestión del estatus sanitario oficial, reconocido por la OIE, de libre de enfermedad. La amplia experiencia ganada desde los programas de control y erradicación de enfermedades desafían a los SV oficiales dado que nuevas competencias serán necesarias para enfrentar la transición de endémico a estatus oficial de libre de enfermedad y especialmente, para mantener el estatus sanitario oficial y generar beneficios del mismo [15].

En primera instancia, de manera diferencial los países deberán acelerar y/o consolidar la erradicación de las enfermedades que tienen impacto en el comercio. Una vez logrado y luego del aval de la OIE, los SV oficiales deberán liderar los procesos para que los países que sean potenciales socios comerciales reconozcan con fines de comercio tales estatus sanitarios oficiales. Poseer competencias y habilidades relativas al análisis del riesgo y a la negociación se hacen críticas en este ámbito.

Para poder avanzar en materia de estatus sanitario oficial es necesario que los países ajusten sus sistemas de vigilancia para enfermedades exóticas, otrora endémicas. En ese mismo contexto, dado el riesgo de emergencia y reemergencia de enfermedades se deben generar competencias que aseguren una preparación que permita a los países detectar rápidamente, reaccionar y reestablecer su estatus sanitario oficial y, por sobre todo, reabrir los mercados que eventualmente se hayan visto afectados.

La protección de los mercados internacionales y por ende de sus sectores productivos implicará rediseño de programas sanitarios, incorporación de mecanismos como la zonificación y la compartimentalización, y la efectiva comunicación e implementación de todas aquellas medidas que generen confianza en los socios comerciales.

La dinámica global, caracterizada por una demanda creciente de productos, implica también un mejor entendimiento de las nuevas demandas y percepciones de los consumidores quienes, a la par de los requerimientos de las autoridades de los socios comerciales, solicitan acciones concretas por parte de los Servicios Veterinarios que les garanticen la inocuidad alimentaria. En este contexto, se destaca la necesidad de abordar nuevos desafíos en materia de inocuidad y calidad de los alimentos, bienestar animal y resistencia a los antimicrobianos.

El relacionamiento con múltiples y diversos socios comerciales, entre los cuales se destacan aquellos mercados de alto precio en países desarrollados, se amalgama con la demanda creciente de países en desarrollo en Asia y en un futuro en África. La flexibilidad, confianza y profesionalismo que permita responder a los requerimientos de gran número de países y clientes tomará buena parte de la atención de los SV oficiales.

Los nuevos reconocimientos por parte de la OIE de estatus sanitarios oficiales en los diferentes países, y la participación (actual o potencial) en los mercados internacionales implicará una creciente necesidad de participar activamente en las actividades de la OIE, del Codex Alimentarius y de las organizaciones regionales relevantes con el propósito de alinearse a la normativa internacional para así poder hacer frente a los desafíos del mundo globalizado.

La gestión sanitaria de los estatus sanitarios oficiales en LAC implica entender los valores y diferencias culturales entre los actores de la cadena de valor y los socios comerciales, y también, diseñar programas considerando la diversidad de sistemas productivos desde los altamente integrados y vinculados al comercio internacional, hasta los sistemas familiares de traspatio y de subsistencia. La diversidad geográfica, ecosistémica y de especies en las Américas colocará a prueba la gestión y sostenibilidad del estatus sanitario oficial. En tal sentido, asuntos relativos a las competencias en análisis espacial, la sanidad de los animales silvestres y su interfase con animales domésticos y el hombre se están incorporando cada vez más dentro de las responsabilidades de los Servicios Veterinarios.

El trabajo intersectorial (salud-agricultura-ambiente) y la interacción público-privada han sido clave para implementar los programas de erradicación de enfermedades y alcanzar los logros sanitarios actuales. La gestión del estatus sanitario oficial en donde tareas compartidas como la vacunación, rediseño de sistemas de vigilancia y preparación ante emergencias implican repensar y reconstruir las relaciones con el sector privado en un nuevo contexto. Dentro de los puntos críticos por redefinir se encuentran las estrategias de cofinanciación de nuevas actividades, la ejecución de tareas conjuntas y la generación y distribución de los beneficios.

A diferencia de los programas de control y erradicación que tienen una carga alta en costos operativos y variables, estas nuevas tareas concentran costos fijos. Sin duda, la complejidad de las mismas clama por ajustes y repotenciamiento de los Servicios Veterinarios, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades del personal, la infraestructura, tecnología, gestión y el relacionamiento.

La sostenibilidad financiera de los Servicios Veterinarios

La sostenibilidad financiera de los SV oficiales implica que los mismos puedan realizar de manera efectiva su misión y que el financiamiento para ello esté asegurado a largo plazo. En un contexto de recursos limitados donde se tienen múltiples tareas por realizar (tareas nuevas y antiguas) se hace crítica la decisión sobre la asignación de tales recursos. La sostenibilidad financiera dependerá de dos aspectos: primero, la incorporación de recursos al SV y luego, el desarrollo de estrategias de gestión que permitan usar de manera eficiente los recursos. En últimas, priorizar y en consecuencia decidir qué tarea hacer o cuál dejar de hacer.

La OIE [15], gracias a sus más de diez años de experiencia en la implementación del Proceso PVS, ha enfatizado que para cumplir con su misión y generar un bien público global los Servicios Veterinarios requieren de una inversión pública e internacional sostenible. La relevancia de los SV en cuanto al desarrollo económico, seguridad nacional y alimentaria, salud pública y sanidad y bienestar de los animales contrasta con la dotación limitada de recursos, su infraestructura, capital fijo y operacional, así como el talento humano. Tales limitaciones de recursos que son, en muchos de los países, de tipo estructural requieren de una posición política proactiva frente a la inversión.

Los principales problemas de financiamiento son el bajo nivel de inversión y la gestión financiera incorrecta viéndose afectados la eficiencia, el rendimiento potencial y la sostenibilidad [15].

Múltiples medidas y caminos se han ido aplicando para enfrentar el problema y aquí se presentan algunas experiencias y opciones que pueden servir de referencia para los responsables de la toma de decisiones.

La división de responsabilidades entre el sector público y privado

Desde la creación de los SV oficiales el incremento de responsabilidades en los mismos ha sido una constante a través de los años. En este sentido, entre más responsabilidades nuevas se sumen al portafolio, el financiamiento constituirá una preocupación cada vez mayor.

Aunque el financiamiento de los SV oficiales ha sido una preocupación constante desde su creación, la discusión se profundizó desde la década de los años 1980 cuando lineamientos para reestructuración de los SV oficiales se generaron en respuesta al ajuste estructural y a los problemas de productividad y competitividad.

El primer paso consistió en dividir las responsabilidades entre el sector público y privado siguiendo las reglas de economía del bienestar y la nueva economía institucional. La división de responsabilidades se recomendó partiendo de las características que diferencian un bien público y de un bien privado, y siguiendo los conceptos de substracción y exclusión (Tabla I).

Tabla I. Marco conceptual para dividir las responsabilidades entre el sector público y privado según las características del bien

Tipo	Substraíble	Excluible
Privado	SÍ	SÍ
Público	NO	NO
Toll good	NO	SÍ
Comunal	SÍ	NO

Desde estos conceptos un bien es privado cuando existe exclusión (el consumo del bien por alguien limita el acceso a otro actor) y substracción (al bien solamente es accesible a los que pagan por el uso o consumo). Así pues, un servicio privado genera beneficios excluyentes a cada individuo privado y por esa razón se espera que el consumidor esté dispuesto a pagar por ello. Por ejemplo, el servicio curativo es excluyente puesto que el tratamiento se aplica a un animal específico y, desde la óptica privada solo se prestará el servicio a quien pague por el mismo. Los beneficios del animal curado se quedan en poder del propietario.

En contraste, en un bien público puro no existe exclusión ni substracción. Por ejemplo, que un productor aproveche el reconocimiento del estatus sanitario oficial por parte de la OIE no implica exclusión a otro productor, y tampoco se restringe su beneficio por algún pago específico.

En base al marco conceptual anterior y partiendo de lo publicado en la literatura [19], en la Tabla II se presenta una síntesis sobre la distribución de las responsabilidades entre el sector público y privado en los países en vía de desarrollo. Cabe destacar que, aunque no todos los servicios están incluidos en dicha tabla la misma sirve de referencia para ver de forma más clara la distribución de las responsabilidades.

Tabla II. Síntesis de la distribución de las responsabilidades entre el sector público y privado, teniendo presente diversos autores

Servicio	Público	Privado	Comentarios
Curativo		X	
Tratamiento y diagnóstico		X	
Soporte diagnóstico		X	Externalidades positivas
Suministro de fármacos		X	
Producción de vacunas y fármacos		X	
Inseminación artificial		X	
Programas de vacunación	X*	X	Externalidades positivas
Inoculaciones		X	Externalidades positivas
Control de garrapatas	X*	X	Externalidades positivas
Extensión	X*	X	Según medio de comunicación
Investigación	X	X	Según derechos de propiedad
Inspección de alimentos	X		
Control de movilización	X		
Vigilancia epidemiológica	X		
Control de calidad de fármacos	X		

*Bajo condiciones especiales

Fuente: 19

Como se puede notar, muchos países reestructuraron sus SV oficiales y traspasaron responsabilidades al sector privado. De esta manera, de primera mano se reducirían las tareas bajo la responsabilidad del sector público y los recursos públicos se concentrarían en proveer servicios de carácter público (Tabla II).

La experiencia demostró que con este proceso de reestructuración se contribuyó a la sostenibilidad financiera. Sin embargo, debido a diversas circunstancias asociadas a las fallas de mercado y a otras condiciones macroeconómicas en algunas ocasiones la división de responsabilidades no tuvo el resultado buscado. Por ejemplo, se han identificado dificultades o ausencia de incentivos para el establecimiento de prácticas privadas en zonas alejadas o de productores familiares, de subsistencia o pequeña escala generándose así una falla en la provisión de servicios. Desde la óptica pública, el reducir las responsabilidades no garantiza que se cuente con la disponibilidad del personal o de los recursos

financieros para implementar las tareas públicas. Por lo tanto, dificultades como deficiencia en la provisión o en la calidad de los servicios públicos se pueden seguir presentando.

La priorización entre problemas y enfermedades

Una vez divididas las responsabilidades entre el sector público y privado, las funciones del sector público siguen siendo muchas, tantas como son las problemáticas sanitarias, y los recursos disponibles son limitados. Así que, el siguiente paso es la priorización de los problemas.

En general, la priorización es una ordenación de las problemáticas de manera secuencial. Para lograr esta lista se pueden seguir mecanismos intuitivos o racionales. En la actualidad se cuenta con algunas experiencias de aplicación y adaptación de evaluación multicriterio para la priorización. Entre los criterios de priorización se incluyen variables como ocurrencia de la enfermedad, factibilidad técnica, impacto económico, entre otros [18].

Alianza público-privada para la implementación de acciones y suministro del servicio

Una vez definida la división de responsabilidades entre el sector público y privado y priorizadas las responsabilidades públicas, el siguiente paso racional es abordar el suministro del servicio. El involucramiento de actores privados para el suministro de los servicios bajo la responsabilidad del sector público ha demostrado ser una experiencia exitosa en las Américas cuando se trata de optimizar el uso de los recursos. Como ejemplos están: la existencia de laboratorios privados acreditados para diagnóstico de enfermedades, la implementación de servicios de vacunación por parte de comités de ganaderos, la existencia de sensores para la implementación de vigilancia pasiva, la formación de paraprofesionales de veterinaria que desde el nivel de campo con entrenamiento y supervisión pueden implementar tareas del programa, la acreditación de veterinarios de la práctica privada que están establecidos en el campo, la provisión privada de medicamentos/vacunas sea por licitación por ejemplo, por gremios locales, o la utilización de red de proveedores privados de insumos, entre otros.

Del financiamiento

Para definir fuentes de financiamiento se puede partir de las tres vías básicas para el financiamiento de un servicio: *a)* la venta del servicio; *b)* donaciones parciales o totales y *c)* financiamiento por contribuciones obligatorias [10].

En la venta del servicio se requiere que el beneficiario identifique y perciba los beneficios privados de su uso. Para establecer un mercado de compra venta deberá establecerse un precio de equilibrio que permita pagar los costos y que sea coherente con los beneficios. En este proceso existen esquemas de vacunación voluntaria en los cuales los productores pagan por la vacuna y por su aplicación.

En cuanto las donaciones parciales o totales, para ser sostenible deben ser a largo plazo y para ello se requiere del reconocimiento del bien común y su financiamiento puede venir de donantes, de gremios productivos, o incluso existen casos en los que la donación viene de grandes productores, de la industria procesadora de alimentos, o de exportadores que donan recursos para asegurar la implementación de los programas por parte de los pequeños productores. En este caso, estamos hablando de beneficios en forma de externalidad positiva. En la misma lógica, existe la donación de recursos por parte de terceros países los cuales, a través de la cooperación financiera, sostienen parcial o totalmente algunas actividades.

Financiamiento obligatorio, el servicio establece un marco normativo en el cual primero, fija la obligatoriedad del servicio (por ej.: las guías de movilización animal) y segundo, una tarifa para suministrarlo. En estos procesos se ha recomendado el uso de modelos *cost-recovery* (recuperación de costes) en los cuales el precio corresponda a los costos y se mantenga preferiblemente como un fondo fiduciario o envoltorio que sostenga la provisión del servicio.

Finalmente, se debe señalar que en función de la visión del país y el papel que cumple la sanidad animal, la financiación con recursos públicos de los SV oficiales sigue siendo una alternativa central.

El uso de la economía de la sanidad animal

En búsqueda de la sostenibilidad financiera de los SV oficiales se tienen dos grandes categorías para usar la economía de la sanidad animal a saber:

1. *Los estudios de impacto económico para fomentar la abogacía —justificar el problema*

Cuando se habla de búsqueda de recursos, indistintamente de la fuente, cada día es más común que los potenciales financiadores ya sean públicos o privados soliciten que las demandas de financiamiento estén acompañadas de una evaluación del impacto económico de las enfermedades. En la actualidad, al igual que el sector privado, los ministerios de economía o hacienda necesitan conocer el impacto económico de la enfermedad para contrastar su asignación de recursos contra otras opciones.

Desde los principios de economía de la sanidad animal, el impacto económico de la enfermedad se discrimina en pérdidas directas e indirectas [16]. El impacto económico de la enfermedad es la cuantificación de dichas pérdidas a lo largo de la cadena de valor, así como a nivel local, regional, nacional e internacional.

Las **pérdidas directas** son generadas por la ocurrencia de la enfermedad en los animales o humanos (salud pública). Tales pérdidas directas pueden ser visibles o invisibles. Las primeras son percibidas de manera más fácil e involucran la valoración ocasionada por mortalidades, bajas de producción física (por ejemplo, litros de leche) o productos de calidad deficiente. Por su lado, las pérdidas directas invisibles corresponden a aquellos efectos de la enfermedad que para valorarse o identificarse exigen una mayor revisión de datos, realización de cálculos o utilización de métodos de medición paralelos. El valor de las pérdidas directas dependerá de la epidemiología de la enfermedad, de su expresión como ocurrencia de ella misma y de la cadena de efectos que genere. Dependerá también, de la estructura y nivel de producción como de los precios y, con ello, de los mercados a los cuales pertenece el producto perdido.

Las **pérdidas indirectas** son generadas por las reacciones humanas frente a la enfermedad. Pueden ser reactivas o proactivas. Así, se encuentran dos grandes grupos de reacciones: aquellas que corresponden a acciones asociadas a la gestión del riesgo de la enfermedad; y las que impactan en diversos sectores de la economía, como fruto de reacciones de terceros. Las pérdidas indirectas ocurren en presencia o ausencia de la enfermedad. En buena parte responden a acciones que son consecuencia de las percepciones y creencias de los individuos.

Respecto del impacto indirecto asociado a las acciones de **gestión del riesgo**, en general corresponde a los costos del programa o la intervención de los servicios de sanidad animal.

El segundo grupo de pérdidas indirectas incluye diversos sectores de la economía, y no solo el sector agropecuario. Estas pérdidas se expresan como **reducción de ingresos o incrementos en gastos**. Por ejemplo, el acceso negado a mercados por condiciones sanitarias o la disminución del consumo debido a la percepción de los consumidores.

Los estudios de impacto económico ayudan a posicionar los problemas para conseguir financiación y son, además, un excelente punto de partida para asegurar el uso eficiente de los recursos.

2. *El diseño y evaluación económica de programas de sanidad animal en la búsqueda de la eficiencia*

En principio, un programa sanitario bien diseñado permite lograr el mejor uso de los recursos técnicos y económicos existentes para así, lograr los mejores resultados al menor costo.

El diseño de estrategias de intervención sigue un proceso secuencial de cuatro etapas: priorización de los problemas, definición de objetivo sanitario, estructuración de alternativas, y selección de alternativas [16, 18]. Se parte del impacto económico de la enfermedad lo cual sirve como variable para la priorización y como base para fijar los objetivos del programa, en el sentido que éste impacto es, potencialmente, el máximo beneficio de la intervención. Entendiendo los beneficios de un programa como las pérdidas evitadas.

Una buena evaluación de impacto económico permite identificar las fuentes principales de pérdidas y desde allí se deben buscar las herramientas técnicas disponibles para evitarlas o

mitigarlas. Una vez que se tienen las herramientas, se arman las estrategias competitivas y luego, siguiendo la metodología del **análisis costo beneficio** (ACB), se evalúan y comparan entre ellas [16, 17].

El punto crítico es la generación de beneficios y como estos se relacionan con los costos de intervención. Del ACB se tiene el valor presente neto (VPN), la relación beneficio/costo y la tasa interna de retorno. Indicadores que permite comparar inversiones alternativas y que los tomadores de decisiones de financiación utilizan de manera cotidiana.

La experiencia y aplicación de estas metodologías en LAC permite señalar que además de los resultados numéricos del ACB, el enfoque usado redundaba en un mejor diseño de alternativas basado en la evidencia.

El buen uso y aplicación de la economía de la sanidad animal contribuye a la sostenibilidad de los SV oficiales en la medida que se incorpore como práctica este tipo de herramientas que ayudarán a darle eficiencia al uso de los recursos.

El desafío de las nuevas tareas

Los logros de los países en materia de control y erradicación de enfermedades desafían la sostenibilidad de los SV oficiales. Es evidente que las estrategias descritas anteriormente han sido especialmente utilizadas para controlar y erradicar enfermedades.

Una preocupación nueva y creciente es que el financiamiento compartido con el sector privado o los incentivos para colocar recursos por parte del productor están asociados a su percepción de los beneficios de controlar la enfermedad. Así que, entre más alta la ocurrencia de la enfermedad y más catastróficos sus efectos, existirá más incentivo para financiar las actividades. Situación que contrasta en niveles de baja prevalencia o ausencia de enfermedad.

Aún más, muchas de las nuevas tareas descritas suelen tener un componente importante de costos fijos y, como se ha señalado, muchas veces requieren de personal mejor entrenado y con experiencia. Aquí es donde la estabilidad del personal y sus incentivos se hacen críticos para enfrentar las nuevas tareas.

Posiblemente, la salida en estas situaciones está en trabajar con los productores organizados dado que como gremio es más sencillo percibir los riesgos y efectos de perder el estatus sanitario oficial o de culminar con el proceso de erradicación cuando la ocurrencia de la enfermedad es baja y por ende sus pérdidas directas tienden a cero.

Identificar los beneficios de las nuevas tareas y volver cotidianos los procesos de diseño y evaluación de programas ayudará a la sostenibilidad de los Servicios Veterinarios en la medida que las recomendaciones sean validadas y deseablemente utilizadas.

Conclusiones

Se parte del reconocimiento de la existencia de los SV oficiales con raíces en lo público desde su origen los cuales sostienen y generan bienes públicos globales. La sostenibilidad financiera de estos servicios debe partir de primera mano del uso eficiente de los recursos públicos, fuente base de su funcionamiento.

El uso eficiente de los recursos involucra la apropiada definición de los objetivos, la apropiada división de las responsabilidades entre el sector público y privado, y un proceso de priorización que luego permita ajustar los mecanismos de financiamiento complementarios.

La experiencia reciente lleva a pensar que la participación privada en el suministro y financiamiento directo de programas de control y erradicación de enfermedades es exitosa tanto en lo económico como en lo técnico.

Los logros relevantes en lo que respecta al reconocimiento por parte de la OIE del estatus sanitario oficial en las Américas trae un reto para la sostenibilidad en la medida que se pueda mantener dicho estatus, así como en la forma que se logre gestionar para así poder generar beneficios y responder a los desafíos de la emergencia y remergencia de enfermedades. La gestión del estatus sanitario oficial demanda nuevas funciones, complejas y que retan a las estrategias de financiamiento implementadas hasta el momento.

Referencias

1. Acosta A. (2018). – [World livestock: transforming the livestock sector through the SDGs](#). Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Fecha de acceso: 17 de octubre de 2018.
2. Bruckner G.K. (2012). – Veterinary Service missions and good governance. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **31** (2), 439–448. <https://doi.org/10.20506/rst.31.2.2128>.
3. Carney D. (1995). – [Changing public and private roles in agricultural service provision: a literature survey](#). Working paper 81. Overseas Development Institute, London, United Kingdom.
4. Cheneau Y., El Idrissi A.H. & Ward, D. (2004). – An assessment of the strengths and weaknesses of current veterinary systems in the developing world. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **23** (1), 351–359. <https://doi.org/10.20506/rst.23.1.1489>.
5. Cheneau Y. (1985). – [The organization of veterinary services in Africa](#). *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **5** (1), 107–154.
6. De Haan C. (1997). – [Comments](#). In [FAO electronic conference on principles for rational delivery of public and private veterinary services](#).
7. De Haan C. & Bekure S. (1991). – Animal health services in Sub-Saharan Africa: initial experiences with alternative approaches. *World Bank Technical Paper 134*. The World Bank, Washington, D.C., United States of America.
8. Éloit M. (2012). – El concepto de bien público mundial, promesa de buen gobierno veterinario. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 2012, **31** (2), 577–584. <https://doi.org/10.20506/rst.31.2.2132>.
9. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1997). – [Principles](#). In [FAO electronic conference on principles for rational delivery of public and private veterinary services](#).
10. Gallacher M. & Barcos L. (2012). – [Financing and organisation of Veterinary Services](#). *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **31** (2), 689–698.
11. James A. & Upton M. (1996). – Cost recovery for veterinary services. *Journal of International Farm Management*, **1** (4), 125–133.
12. Msellati L., Commault J. & Dehove A. (2012). – Good veterinary governance: definition, measurement and challenges. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **31** (2), 413–430. <https://doi.org/10.20506/rst.31.2.2130>.
13. Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (2018). – [Código Sanitario para los Animales Terrestres](#). Fecha de acceso: 15 de octubre de 2018.
14. Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (2015). – [Good governance](#). Fecha de acceso: 12 de octubre de 2018.
15. Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (2018). – [Fortalecimiento de los Servicios Veterinarios a través del proceso PVS de la OIE. Supuesto de inversión y recomendaciones de financiación](#).
16. Rojas H. & Romero J. (2017). – ¿Hacia dónde se dirige la sanidad animal en América Latina? La transición de una situación de endemismo a la condición de «libre de enfermedad». *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, **36** (1), 331–348. <http://dx.doi.org/10.20506/rst.36.1.2633>.
17. Romero J. (2017). – [Evaluación económica de programas de salud animal](#). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Aporte técnico, n.º 1, 20 págs.
18. Romero J. (2017). – [Guía para la preparación de programas de salud animal con énfasis en el diseño de estrategias de intervención](#). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 88 págs.
19. Romero J.R. & Villamil L.C. (1999). – [Servicios de salud pública veterinaria en países en desarrollo: lineamientos para la reestructuración](#). *Revista de Salud Pública*, **1** (1), 29–42.