

Servicios de Salud Publica Veterinaria en Países en Desarrollo: Lineamientos para la Reestructuración

Jaime R Romero P.¹ y Luis C. Villamil J.²

¹ Médico Veterinario., M. Sc. Economía, Ph. D. (candidato).

E-mail: J.r.romero-prada@reading.ac.uk

² Medico Veterinario, M. Sc. Medicina Preventiva, Ph. D. Postgrado Facultad de Medicina Veterinaria, Universidad Nacional de Colombia. Tel 3165693, Santafé de Bogotá, Colombia. E-mail: lcvillam@bacata.usc.unal.edu.co

RESUMEN

Los servicios de salud pública veterinaria, se ofrecen en diferentes planos de acción y constituyen un factor de importancia desde el punto de vista de la alimentación humana y de la prevención de las zoonosis. La reestructuración del sector público proveedor de servicios y la participación creciente del sector privado son evidentes. En este artículo se presenta un revisión del tema de la reestructuración, su justificación y marco para ejecutar el proceso (administración, suministro y financiación), con énfasis en países en vía de desarrollo. Se evalúan las directrices del proceso, las restricciones al seguir un enfoque centrado en la oferta y la especial proyección sobre los servicios de salud publica veterinaria.

Palabras Claves: Servicios de salud pública veterinaria, reestructuración, países en vías de desarrollo.

ABSTRAC

Veterinary public health services in developing countries: guidelines to restructuring

The veterinary public health (VPH) services comprises several plans of action and serve the purpose for improving and protected human health and well-being wich is essential for the socioeconomic development of populations. The restructuring of public sector as offerent of health services and the increase in participation of private sector are evident. This paper presents a review of the restructuring process, its justification and framework (administration, delivery and financing) in developing countries. The direction, restrictions, and the restricted delivery view and its effects on veterinary public health services are evaluated.

Key words: Veterinary public health services, restructuring, developing countries.

INTRODUCCION

La salud pública veterinaria (SPV), se concibe como una disciplina con un extenso ámbito de acción que busca la protección de la salud humana y el aumento de la producción alimentaria a través de las intervenciones en la salud y la producción animal.

En ese sentido, la salud pública veterinaria se desarrolla fundamentalmente en cinco planos: la promoción de los servicios de salud animal con miras al incremento de la producción y la productividad que se manifiesta a través de oferta de proteína para consumo interno y exportaciones; la protección de los alimentos para consumo humano con el propósito de garantizar su inocuidad y calidad; la vigilancia, prevención y control de las zoonosis y de las enfermedades transmisibles comunes al hombre y a los animales; la promoción de la protección del medio ambiente en relación con los riesgos potenciales para la salud pública originados en la tenencia de animales y el desarrollo de biomodelos (1).

Dichas actividades se llevan a cabo mediante una compleja estructura institucional pública y privada, la cual es el resultado de consecutivos procesos de reestructuración del inicialmente monopolio estatal. El actual proceso de reestructuración busca la oferta de servicios efectivos y eficientes enmarcados en un nuevo modelo de desarrollo en el cual la mano invisible del mercado, la competitividad y la sostenibilidad se presentan como grandes directrices (2).

Este documento presenta un análisis crítico de la provisión de servicios veterinarios y su proyección específica sobre los de SPV. Se examina la temática relacionada con la reestructuración de dichos servicios en países en desarrollo, su marco conceptual y las vías que se han utilizado para afrontar el problema.

LA PRODUCCION DE ALIMENTOS DE ORIGEN ANIMAL

En los países en vía de desarrollo, la importancia social de la producción pecuaria trasciende al ámbito rural donde el proceso productivo se desarrolla. En ese sentido el sector pecuario constituye un componente fundamental dentro de los programas de alimentación y desarrollo. Su papel estratégico como proveedor de proteína le confiere gran responsabilidad en el objetivo de aliviar los graves problemas de desnutrición que afectan a la población humana. Además se debe considerar, su papel como fuente de empleo dentro del proceso de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos, contribuyendo así al logro de objetivos macroeconómicos.

A diferencia de los países desarrollados, donde la producción primaria tiene poca participación en el agregado productivo nacional, la producción pecuaria en Asia, África y Latinoamérica aporta respectivamente el 8.64%, 8.21% y 8.08% del Producto Interno Bruto (3). De acuerdo con las cifras del Ministerio de Agricultura (4) se calcula que para Colombia el sector aportó el 7% del PIB en 1988.

Dentro del subsector pecuario, la ganadería bovina es la actividad pecuaria predominante en los países suramericanos. Sur América posee el 22.31% del inventario mundial y el 30.24% de los países en desarrollo. Con esta población animal su aporte a la alimentación global es de mayor relevancia en lo tocante a la producción de carne donde participa con el 43.26% y 43.46% del mundo y países en desarrollo respectivamente y un poco menos en lo relativo a la leche donde participa con el 9.08% y 31.41% del mundo y países en desarrollo (5).

Los servicios de salud y la productividad pecuaria

La productividad de los sistemas pecuarios condiciona la disponibilidad y calidad de los alimentos de origen animal. Paradójicamente, la baja productividad de los sistemas pecuarios de los países en desarrollo es evidente a pesar de la importancia socioeconómica reseñada anteriormente.

Diversos autores (6,7) señalan que los niveles de producción constituyen tan solo una fracción del potencial biológico. Dicha situación conlleva a bajos rendimientos económicos para los productores y a la disminución de la oferta de proteína de origen animal disponible para satisfacer la demanda.

El valor de las exportaciones de carne y leche de Sur América representan el 11.6 % y el 2.5 % de los valores mundiales, lo cual está por debajo de su potencial exportador (5).

En ese orden de ideas, el papel de los servicios como pieza clave en el desarrollo armónico del sector pecuario en el ámbito regional, nacional e internacional está condicionado a sus resultados en la medida en que la demanda efectiva de servicios se traduzca en cambios dentro de los sistemas productivos, tanto al interior de las unidades productivas como al nivel regional y nacional, donde la situación sanitario y la calidad del producto desde el punto de vista comercial se represente en competitividad de la industria ganadera.

RAZONES PARA LA REESTRUCTURACION

Durante los últimos años la reforma de los servicios de SPV ha sido de especial atención, en el contexto del modelo de desarrollo en el cual el mercado ha sido señalado como la vía para asignar recursos de manera eficiente, equitativa y sostenible (8).

La reestructuración de los servicios veterinarios y la discusión entorno al tema ha sido promovida por entidades supranacionales como la FAO y la OMS, con la participación de los servicios sanitarios nacionales, organizaciones gremiales y algunas ONGs. El principal objetivo del mencionado proceso ha sido el suministro de servicios eficientes y efectivos (7).

Dos grandes razones han direccionado el proceso. Por un lado, el problema multifactorial de la baja productividad y competitividad pecuaria, y por el otro, el ajuste macroeconómico aplicado en la implementación del nuevo modelo de desarrollo.

La baja productividad y competitividad

Como consecuencia de la paulatina modernización tecnológica de los sistemas productivos, la demanda de servicios y la dependencia de los productores y consumidores por dichos servicios se ha incrementado en los países en desarrollo (9, 10). Sin embargo, la calidad de los mismos es baja, considerándose como una gran restricción en los sistemas de producción y comercialización ganadera (2, 6, 7, 11, 12).

A pesar de la disponibilidad de conocimientos y desarrollos técnico científicos las pérdidas inducidas por las enfermedades animales ascienden al 30% del valor de la producción en los países en desarrollo (6), sin contabilizar el impacto comercial que tienen los problemas de sanidad animal en el contexto de las barreras no arancelarias.

Política macroeconómica

La reducción de los gastos del gobierno, el control de la inflación y el manejo de la deuda externa son los grandes objetivos dentro del paquete de ajuste macroeconómico en los países en desarrollo. El ideario político busca asignar gastos donde mayores beneficios sean esperados en el contexto de la sociedad en su conjunto (7).

Por otro lado, el bajo presupuesto de los servicios veterinarios oficiales ha sido señalado como causa de baja calidad de los servicios (8-10) al igual que una gran restricción para su operación (13). En este sentido, se ha señalado que es imposible mantener los servicios veterinarios y los programas nacionales de control de enfermedades y salud pública en niveles adecuados con las actuales restricciones presupuestales (14).

En ese orden de ideas el ajuste macroeconómico, por un lado, y las restricciones presupuestales en los servicios oficiales por el otro, son dos caras de la problemática de la reestructuración que ha centrado su atención en los servicios oficiales y por ende ha afectado a los servicios privados.

En síntesis, el nuevo proceso de reestructuración de los servicios, tiene al menos tres componentes fundamentales. Por un lado, un nuevo contexto económico mundial de mercados globales y alta competitividad, la exigencia de una verdadera mejora de la productividad (rentable y sostenible) y la necesidad de la estabilidad macroeconómica de los países.

Sin embargo, el ajuste estructural es la principal fuerza que ha estimulado la privatización de servicios (15). Las políticas implementadas y las decisiones organizativas responden más a los lineamientos de una estrategia macroeconomía, antes que a mejorar el suministro de servicios; y la reducción de los gastos gubernamentales sería un efecto secundario o complementario de todo el proceso.

Tradicionalmente, la reestructuración de los servicios ha sido un proceso que únicamente ha tenido en cuenta a los actores directamente involucrados y muchas veces un enfoque de oferta. Sin embargo, dicha reestructuración debe contemplar al menos tres actores: los ganaderos, los proveedores de servicios privados y el gobierno. Un grupo adicional que puede ser considerado son los consumidores quienes finalmente desean recibir suficientes productos de buena calidad y a precios razonables (7, 16, 17).

MARCO PARA LA REESTRUCTURACIÓN

Teniendo como principios rectores el mejoramiento de la responsabilidad institucional, la efectividad y la eficiencia, se ha pretendido encontrar una división de tareas entre el sector público y el privado (8). Básicamente se han generando reglas para que los gobiernos tengan un marco racional para determinar que actividades seguirán a su cargo.

Teniendo como base la Nueva Economía Institucional (18) y la Economía del Bienestar se ha perfilado la división de tareas tomando como base la clasificación de bienes y servicios de acuerdo con dos propiedades claves:

La sustrabilidad (o rivalidad) y la exclusión. La sustrabilidad hace referencia a que el consumo del bien reduce la disponibilidad del mismo para otros consumidores. La exclusión significa que solamente quien ha pagado tiene acceso al bien.

Los bienes privados puros son altamente sustraibles y excluyentes, mientras que los bienes públicos puros son lo contrario (6, 8-10, 19-21). Complementariamente, se han señalado dos categorías (21) una denominada *toll good* (bien por el cual se paga) con alta exclusión y baja sustractibilidad y bienes colectivos o comunales con alta sustractibilidad y baja exclusión (Tabla 1).

Tabla 1. Clasificación económica de los bienes

Tipo de Bien	Sustraible	Excluible
Privado	Si	Si
Publico	No	No
<i>Tooll good</i>	No	Si
Comunal	Si	No

La división de tareas no es tan simple como dividir en uno de los dos lados, sea público o privado el sector responsable de la misma (2). La existencia de externalidades, riesgo moral (*moral hazard*) o la falla de mercado, constituyen otros puntos complementarios a la clasificación. Una externalidad es la extensión de cualquier efecto (positivo o negativo) sobre cualquier agente diferente al original beneficiario. El riesgo moral se refiere a las asimetrías de información entre proveedores y consumidores. Las fallas del mercado hacen referencia al rompimiento de los postulados básicos de la competencia perfecta.

Adicionalmente al sector publico y privado, Holden involucra un tercer sector de la oferta (6): las organizaciones (ONG) que juegan un importante papel especialmente si se habla de servicios de carácter colectivo.

Pasos en el proceso de reestructuración

Romero y Villamil (2) considerando lo anterior, relevan la necesidad de dirigir el proceso de reestructuración considerando secuencialmente tres categorías: la administración, el suministro y la financiación del servicio. La administración hace referencia al proceso de decisión y coordinación de la prestación del servicio. El suministro se refiere a la actividad de prestación del servicio el cual puede ser ejecutado algunas veces por el mismo agente administrador. Finalmente se hace mención a las vías y responsable en la financiación del servicio.

Se hace énfasis en estas tres categorías, toda vez que con frecuencia se asume en el proceso de reestructuración dentro de un mismo paquete, lo que cual es aplicable solo en algunos casos.

Administración del servicio

Siguiendo los lineamientos de la teoría económica, se sugiere como primer paso la elaboración de un inventario de los servicios dividiendo su responsabilidad administrativa entre sector público y privado. Esta constituiría una guía sobre cuál de los dos actores sería económicamente más eficiente en el suministro de los servicios si se omiten variables como la equidad, sostenibilidad financiera, disponibilidad, capacidad técnica, cobertura, costo, entre otros, factores que son inherentes a cada situación particular.

A título de ejemplo, en la Tabla 2, se revisan propuestas que hacen alusión a la división de tareas para algunos servicios.

Luego de esta clasificación en la cual quede clara la administración del servicio y sobre la base de la existencia de externalidades y/o fallas de mercado, la justificación de intervención adicional del estado pueden modificar en primera instancia la lista que corresponde al sector privado.

El suministro de los servicios

La confrontación con las condiciones socioeconómicas de la región, los incentivos económicos, la economía de escala y la búsqueda de la equidad, efectividad y eficiencia, permitiría encontrar agentes que puedan ejecutar las funciones que el Estado debería asumir. Vale relevar como en los países en desarrollo la producción pecuaria es llevada a cabo en buen porcentaje por pequeños productores, que requieren que el servicio les sea suministrado.

Tabla 2. División de servicios entre el sector público y el privado

Servicio	Público	Privado	Comentario	Referencia
Curativo		X		7,17
Tratamiento y Diagnóstico		X		17, 20,21
Soporte diagnóstico		X	Externalidades Positivas	20,21
Suministro de Fármacos		X		7,17
Producción de vacunas y fármacos		X		20,21
Inseminación artificial		X		17,20,21
Programas de Vacunación	X*	X	Externalidades positivas	7,20,21
Inoculaciones		X	Externalidades positivas	7
Control de garrapatas	X*	X	Externalidades positivas	7,20,21
Extensión	X *	X	Según medio de comunicación.	7,20,21
Investigación	X	X	Según derechos de propiedad.	17,20,21
Inspección de Alimentos	X			7,9,11,17
Control de Movilización	X			7,17
Vigilancia Epidemiológica	X			17,20,21
Control de calidad de fármacos	X			17,20

* Bajo condiciones especiales

El grado de intervención del Estado va desde el simple seguimiento o la regulación para moderar las externalidades o fallas de mercado, hasta el suministro mismo de los servicios. Entre otras situaciones se anota el caso de servicios privados como el curativo (clínico individual) el cual se justifica como una intervención estatal en el caso de zonas pobres o donde por economía de escala no exista incentivo para

la practica privada (19). Las enfermedades infecciosas de interés nacional y algunos servicios de investigación y extensión que luego de ser suministrado al primer usuario fácilmente se convierten en bienes colectivos (19-21).

De otro lado se tiene el caso de servicios como la vigilancia epidemiológica, la cuarentena, el control de calidad e inspección de alimentos que debe ser administrada por el sector público para garantizar su óptima disponibilidad y corregir externalidades y riesgo moral. Sin embargo estos servicios pueden ser subcontratados con el sector privado, siempre y cuando el gobierno controle y supervise su adecuado suministro (20).

Se ha advertido que la falla del Estado puede ser mucho más grave que la falla del mercado, ya que el sector privado o el tercer sector pueden hacer un mejor suministro a pesar de las fallas de mercado (6). Se enfatiza también en la necesidad de fortalecer la capacidad planificadora del Estado y la de mantener el suministro de los servicios en los cuales ha sido eficiente y efectivo.

En síntesis, el Estado en su papel de administrador del servicio cuenta con alternativas para el suministro del servicio, las cuales van desde la subcontratación, la delegación del servicio en el sector privado (ONGs, organizaciones de productores, empresas comerciales o personas naturales), privatización y cesión del servicio (2). Igualmente se resalta como puede el estado participar en el suministro de servicios que teóricamente deberían ser administrados y suministrados por el sector privado.

Financiación de los servicios

Una tercera pregunta luego de definir quien administra y quien suministra, es quien debe pagar por el servicio.

En teoría, el costo de un servicio debería ser pagado por el directo beneficiario. Es decir, el consumidor pagaría por el servicio privado puro y el Estado pagaría por los servicios públicos puros.

La viabilidad y sostenibilidad de la práctica privada es afectada por múltiples factores entre los cuales se listan la gama de servicios ofrecidos, la estructura de costos del servicio, la voluntad y disponibilidad de dinero para pago de los beneficiarios, las economías de escala, la disponibilidad de capital y la tasa de interés (7, 15, 17, 22-26). En el proceso inicial de la práctica privada tales factores se tornan más críticos, siendo fundamental la participación del Estado de manera transitoria en el soporte y consolidación de esta estructura privada, sin la cual no se puede ejecutar los servicios.

En cuanto a la financiación relativa al suministro realizado por el sector público, la crisis se sustenta en que las dos fuentes clásicas de financiación, los impuestos y los donantes externos, se han agotado. Con el objetivo de reducción de los gastos del Estado, se han establecido tres opciones básicas: el retiro de personal, el cargo de un impuesto a los beneficiarios directos y la aplicación del principio de eficiencia en la administración (27). Sin embargo, la estrategia de privatización ha sido utilizada de primera mano por lo cual, esta estrategia en muchos casos se ha entendido como sinónimo de reestructuración.

La privatización como política lleva consigo una reforma institucional en la cual se transfieren actividades del sector público al privado y promueve la participación e inversión del sector privado (14, 17, 27). Incluye por lo tanto la venta o cesión de bienes productivos y de servicios públicos a agentes privados, contratación, cobro de servicios y desregulación (28).

La FAO (7) sugiere cuatro pasos a seguir: determinar cuales actividades pueden ser comercializadas o subcontratadas, evaluar posibles proveedores, evaluar la experiencia y la capacidad técnica, y finalmente entregar la actividad. Sin embargo, la privatización ha sido parcialmente efectiva, toda vez que por la presencia de externalidades y de fallas de mercado, se han desarrollado problemas de iniquidad quedando generalmente desamparados grupos de pequeños productores o de zonas alejadas (6).

Una segunda alternativa ampliamente recomendada es el desarrollo de estrategias en las cuales al beneficiario se le carga el costo total del servicio prestado (*Cost-recovery*) (7, 14, 16, 27).

Esta vía de financiación aumenta la eficiencia de asignación de recursos, la sostenibilidad y la equidad. Sin embargo, por las externalidades existen muchos ejemplos en los cuales aplicarla en bienes públicos ha resultado difícil, en particular por el problema de establecer quién es el mayor beneficiario y por lo tanto a quien se le carga el costo del servicio (14).

Mas aún, la estrategia de financiación tiene completo efecto si los fondos recaudados son administrados por el prestador del servicio, puesto que si va al presupuesto central y no retorna a la entidad prestadora no se solucionaría el problema presupuestal que afecta la prestación de servicios (11, 14).

La FAO (7) enfatiza que estas dos estrategias son deseables pero no deben dar paso a que el gobierno ignore la responsabilidad de financiar los servicios públicos puros. Igualmente señala que el suministro exitoso de los servicios requiere cuatro componentes esenciales: un servicio estatal, un sector privado, un marco regulatorio claro y un gremio profesional organizado. Finalmente, se llama la atención sobre el desarrollo de estrategias gerenciales que den paso a la eficiencia como propósito de las entidades publicas, antes que buscar alternativas institucionales mas complejas.

Agradecimientos: a Colciencias por el apoyo financiero

REFERENCIAS

1. Ruiz A, Estupiñan J. Organización de los servicios de salud pública veterinaria en América Latina y el Caribe. Rev. Sci. Tech. Off. Int. Epiz. 1992; 11(1):117-146.
2. Romero J, Villamil L. Cambio de roles del sector público y privado en la provisión de servicios pecuarios en países en desarrollo. Col-network Boletín. Colombian Science and Technology Network. Nodo Reino Unido – Red Caldas. 1998; 11: 4-9.
3. Umali D, Feder G, De Haan C. (1994). Animal health services: finding the balance between public and private delivery. The World Bank Research Observer. 1994; 9(1): 71-96. The World Bank Washington, D.C., USA.

4. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia. Anuario estadísticas del sector agropecuario 1996. Santafé de Bogotá, Colombia. 1998.
5. FAOSTAT.[Internet]. <http://www.fao.org/FaoInfo/agricult/> Enero de 1998.
6. Holden S, Ashley S, Bazeley P. Improving the Delivery of Animal Health Services in Developing Countries. A Literature Review. Report to the Overseas Development Administration of United Kingdom. March, 1996.
7. FAO. Principles. In FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
8. Carney D. Changing public and private roles in agricultural service provision: a literature survey. Working paper 81. Overseas Development Institute, London, U.K; 1995.
9. De Haan C, Bekure S. Animal health services in Sub-Saharan Africa: initial experiences with new approaches. Network Paper 29. International livestock centre for Africa and African livestock policy analysis network. Addis Ababa, Ethiopia, Africa;1991.
10. De Haan C, Bekure S. Animal health services in Sub-Saharan Africa: initial experiences with alternative approaches. World Bank Technical Paper 134. The World Bank Washington, D.C., USA; 1991.
11. Schillhorn T, De Haan C. (1995). Trends in the organization and financing of livestock and animal health services. Preventive Veterinary Medicine. 1995; 25: 225-240.
12. Zepeda C. Perspectives of Veterinary Services in Latin America in the Face of Globalization. In: Second FAO E-Conference on Veterinary Services; 1998.
13. Cheneau Y. The organization of veterinary services in Africa. Revue Scientifique et Technique, Office International des Epizooties. 1985; 5: 107-154.
14. James A, Upton M. (1996). Cost recovery for veterinary services. Journal of International Farm Management. 1996; 1(4): 125-133.
15. De Haan C. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
16. Blancou J. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.

17. Arellano C. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
18. Hubbard M. (1997). The 'New Institutional Economics' in agricultural development: insights and challenges. *Journal of Agricultural Economics*. 1997; 48(2): 239-249.
19. Leonard D. The supply of veterinary services: Kenyan lessons. *Agricultural Administration & Extension*. 1987; 26: 219-236.
20. Umali D, Feder G, De Haan C. The balance between public and private sector activities in the delivery of livestock services. *World Bank Discussion Papers 163*. The World Bank Washington, D.C., USA; 1992.
21. Umali D, Schwartz L. Public and private agricultural extension. *World Bank Discussion Papers 236*. The World Bank Washington, D.C., USA; 1996.
22. Gehrke BC. (1995). Sources of revenue generated by livestock veterinarians. *Journal of the American Veterinary Medical Association*. 1995; 207(6): 715-716.
23. Imakando M. Methods for the design and evaluation of privatised livestock services. [PhD Thesis]. Reading, UK. University of Reading; 1996.
24. Upton M. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March.; 1997
25. Turkson P. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March.; 1997.
26. Buck N. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
27. Mlangwa J, Kisauzi D. Systems approach to animal health services delivery in sub-Saharan Africa: the case of privatisation. *Revue Scientifique et Technique, Office International des Epizooties*; 1994; 13(3): 673-685.
28. Braddon D, Foster D. *Privatisation: Social Science Themes*. Aldershot, England: Dartmouth Publishing company limited; 1996.