

La Salud Pública Veterinaria en la Demanda de Servicios para la Ganadería Bovina Colombiana¹

JAIME RICARDO ROMERO P. y LUIS CARLOS VILLAMIL J.

Recibido 16 de Agosto 2002/Enviado para Modificación 5 Septiembre 2002/Aceptado Octubre 10 2002

RESUMEN

Para evaluar el papel de la salud pública veterinaria en la demanda de los servicios en la ganadería bovina colombiana, luego del proceso de reestructuración de los servicios pecuarios, se aplicó el Stakeholder Analysis. Se realizó un estudio exploratorio del sector de servicios pecuarios en Colombia durante 13 meses, a través de entrevistas abiertas no estructuradas, aplicadas al nivel regional y nacional, incluyendo cinco grupos de actores: productores, proveedores de servicios, instituciones educativas, gobierno y compradores de producto. Cuatro estudios regionales que examinaron sistemas de producción de pequeños productores, leche especializada, doble propósito y carne. No obstante la disponibilidad de un amplio inventario de servicios y la sobreoferta profesional, la baja demanda de servicios y las necesidades insatisfechas constituyeron hallazgos relevantes. En ese contexto, la salud pública veterinaria fue ampliamente omitida señalando el papel importante del sector público en la formulación de políticas para el suministro de dichos servicios. Se presentan algunas recomendaciones de política que involucran a todos los actores. A pesar de los limitantes, el valor y potencial de las metodologías participativas son resaltadas como herramientas complementarias.

Palabras Claves: Veterinaria en salud pública, necesidades y demanda de servicios, Colombia (*fuentes: DeCS, BIREME*).

¹ Trabajo presentado en el I Encuentro de Investigadores en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia. Agosto 29 y 30. Bogotá

ABSTRACT

The role of veterinary public health in the demand of services for colombian cattle production

This study applies Stakeholder Analysis to appraise the role of veterinary public health within service demand for cattle production in Colombia after the process of restructuring of veterinary services. An exploratory study of the livestock service sector was carried out over 13 months through individual open-ended interviews at regional and national levels. The study involved five main stakeholders: producers, service providers, government, training institutions and product purchasers. Four regional case studies examined smallholder, dairy, beef and dual purpose cattle production systems. Despite service availability and professional over-supply, low demand for services and unsatisfied needs were detected. Veterinary public health was widely omitted, highlighting the need for the active role that the public sector must have in policy-making for provision of these services. Some policy recommendations which involve all stakeholders are presented. Despite limitations, the potential and value of participative approaches as a complementary tool is emphasized.

Key words: Veterinary, public health, health services needs and demand, Colombia (*source MeSH, NLM*).

La reestructuración de servicios pecuarios constituye una temática de controversia para los países en desarrollo, tomando mayor relevancia durante los últimos años, debido a los procesos que se adelantan en los diferentes estados (1). La reestructuración, con diferente intensidad en cada país, ha transformado los esquemas, desde aquellos en los cuales predominaban los servicios estatales, a la situación actual donde tiene protagonismo la privatización y el paulatino desarrollo de un sector privado prestador de servicios. La preocupación por la reestructuración de los servicios veterinarios emerge en el contexto del nuevo modelo de desarrollo, en el cual el mercado es señalado como la mejor vía para asignar recursos eficientemente, esperando que la reestructuración sea equitativa y sostenible (2).

La reestructuración de los servicios pecuarios se motiva por dos puntos centrales: El primero relacionado con la función de los mismos dentro de la industria pecuaria y el otro asociado con políticas macroeconómicas. El ajuste estructural constituye la fuerza principal que ha llevado a la privatización de los servicios (3).

Inicialmente los servicios estatales se concentraron en programas sanitarios con miras a controlar o erradicar enfermedades infecciosas de gran importancia. Posteriormente y habiendo superado en parte esta etapa, los servicios estatales se convirtieron en programas que tenían como objetivo implí-

cito mejorar la productividad y aumentar la calidad los alimentos de origen animal. En este sentido y con diferente intensidad en cada país, los servicios estatales prestaron servicios clínicos, de producción y distribución de vacunas, de diagnóstico de laboratorio, de investigación y extensión, control de enfermedades no epidémicas, inspección de alimentos, vigilancia epidemiológica, producción y distribución de fármacos, programas de mejoramiento genético, entre otros. Los servicios de salud pública veterinaria (SPV) fueron considerados desde un principio como obligación del estado, pero el rango de acción y la efectividad de los mismos fue diferente entre los países en desarrollo.

La reducción de los gastos del gobierno, el control de la inflación y el manejo de la deuda externa, dentro del paquete de ajuste macroeconómico son objetivos importantes en los países en desarrollo. El ajuste macroeconómico como ideario político busca asignar gastos donde mayores beneficios sean esperados en el contexto de la sociedad en su conjunto (1).

La disminución presupuestal ha constituido un gran limitante para el suministro de los servicios veterinarios oficiales (2,4,5) al igual que una gran restricción para su operación (6). En este sentido, es imposible mantener los servicios veterinarios y los programas nacionales de control de enfermedades en niveles adecuados con las actuales restricciones presupuestales (7).

Como respuesta a la problemática señalada los países han implementado una serie de ajustes que en su conjunto se han denominado reestructuración de los servicios veterinarios. La reestructuración se ha focalizado en la división de tareas entre los sectores público y privado, teniendo como gran objetivo racionalizar el suministro de servicios pecuarios, tradicionalmente a cargo del sector público (1). La economía del bienestar y la nueva economía institucional han soportado la clasificación de servicios con base en dos principios: rivalidad o substractibilidad y exclusión. En principio un servicio público debe ser suministrado por el estado y consecuentemente uno privado debe ser suministrado por el sector privado, presumiendo que el estado no debe asumir funciones que no sean inherentes al bienestar general (8)

Tal como sucedió en otros países latinoamericanos, los servicios veterinarios en Colombia toman fuerza y mayor desarrollo institucional desde la década de los sesenta y reposaban casi en su totalidad en el estado. Se ha contado con dos grandes ramas: la del Ministerio de Agricultura y sus dependencias, que ejecutaba sus acciones principalmente a través del Instituto Colombiano Agropecuario-ICA y la del Ministerio de Salud que ha ejercido los Servicios

de SPV. Ambas ramas han mantenido por tradición actividades bastante independientes que no han dado muestras de coordinación o intersectorialidad.

La reestructuración tuvo mayor fuerza en tres ámbitos cubiertos por el Estado: el financiamiento, la investigación y la transferencia tecnológica. Como resultado de lo anterior la reducción de la participación del estado en el suministro de servicios veterinarios es notable, al punto que más del 80 % de profesionales del área veterinaria ejercen práctica privada (9). En cuanto al financiamiento, la investigación y transferencia de tecnología se ha incrementado la participación del sector privado, ejecutándose de manera mixta limitando la acción del estado a la vigilancia y control, y ejecución de actividades públicas o de carácter privado cuando estas se circunscriban a pequeños productores.

En cuanto los servicios de SPV, los análisis económicos los ubican como responsabilidad estatal y/o compartida entre el sector público y privado (8). En ese orden de ideas, tales servicios reposan como responsabilidad del Ministerio de Salud que desde la base organizacional de las secretarías de salud suministra los servicios veterinarios relativos al control e inspección de alimentos, inspección en mataderos, control de zoonosis y otras actividades relativas a salud pública.

La reestructuración y modernización del sistema de salud pública al nivel nacional, ha fomentado la eficiencia y el funcionamiento empresas sociales del estado y competencia con el sector privado en la prestación de salud para humanos; lo cual ha sido una temática ampliamente discutida por muchos tratadistas desde que se modificó el régimen de seguridad social y salud. En contraste los servicios de SPV no han evolucionado a igual ritmo, más bien han perdido espacio y fuerza; y mucho menos han constituido gran foco de discusión. Eventualmente la discusión se ha circunscrito a aspectos del ejercicio profesional, toda vez que en el pasado los servicios se ejecutaban por profesionales del área veterinaria en el nivel central y para-veterinarios en el ámbito municipal; mientras que en la actualidad, la dominancia disciplinaria del Médico Veterinario ha ido desapareciendo con la incursión de otros profesionales, desarrollándose un enfoque multidisciplinar que ha generado preocupación desde los gremios profesionales.

Paradójicamente, en el concierto mundial la preocupación por la SPV ha aumentado; toda vez que la baja productividad del sector pecuario y problemas de salud pública permanecen como grandes restricciones en países en desarrollo (1). La incorporación de los conceptos actuales de seguridad e in-

dependencia alimentaria que trascienden a la oferta de alimentos, y en particular desde la óptica pecuaria, la disponibilidad de proteína de origen animal de calidad, inocua y que sea accesible por los grupos menos favorecidos, ha modificado la forma convencional en la cual se separaban los servicios que tradicionalmente han tenido su asiento en agricultura de aquellos considerados como exclusivos del sector salud, exigiendo un trabajo mancomunado y cooperativo. Adicionalmente, la salud pública veterinaria ha aumentado su espectro de trabajo orientándose mas hacia problemáticas de bienestar de la sociedad y se ha entrelazado con las acciones de salud pública humana con la aparición de nuevas temáticas de trabajo asociadas a las enfermedades transmitidas por los alimentos, la alimentación en general, enfermedades emergentes y re-emergentes, el empleo de transgénicos, las implicaciones que desde la óptica poblacional tiene el nivel nutricional, la pobreza e inequidad, entre otras.

En ese orden de ideas la contribución de los servicios veterinarios en general en un concepto amplio de SPV es notable. El eficiente suministro de servicios pecuarios es parte de la solución al problema multi-causal de la baja productividad (10) y un pre-requisito para cualquier programa exitoso de mejoramiento ganadero (11). No obstante la calidad y disponibilidad de los servicios constituyen un importante obstáculo a la productividad y al desarrollo pecuario (12,13). Se puede entonces plantear que un avance cualitativo y cuantitativo en el diseño de los servicios puede impactar positivamente la productividad pecuaria y la calidad de los productos de origen animal y por ende la Salud Pública.

En síntesis, como efecto de la reestructuración, los servicios de SPV son de responsabilidad primordial del estado con algún nivel de participación del sector privado. Lo anterior, señalaría que los logros en SPV dependerán del financiamiento y del uso eficiente de recursos del sector público, pero también de la capacidad de interactuar con el sector privado en la provisión de los servicios. Pero la acción de control del estado sobre el producto final depende del producto final, así que, los logros en términos de SPV dependen en gran medida del mejoramiento de los sistemas productivos pecuarios y estos de la demanda de servicios veterinarios. Así pues, aunque basado en la división de funciones fruto de la reestructuración, los servicios de SPV son en gran medida responsabilidad del estado, al depender estos de lo que sucede en los sistemas productivos, la SPV dependería de las decisiones privadas del sector productivo y del sector proveedor de servicios en su mayoría privado. Los logros en SPV no pueden ser un efecto residual de lo que suceda en el sector productivo, pues de ser así no se requeriría ninguna política de carácter estatal; los logros en SPV dependen del uso de servicios veterina-

rios al nivel del sistema productivo que con intencionalidad se orienten al mejoramiento de la SPV, y a pesar de ser decisión privada, tal intencionalidad puede ser inducida u obligada a través de alguna política de estado.

Con el fin de contar con una línea de base para la formulación de política, se investigó la demanda de servicios pecuarios en ganadería bovina colombiana y dentro de estos evaluó el énfasis dado a los servicios de salud pública. Este trabajo hace parte de un proyecto amplio de valoración de uso de servicios pecuarios para el sector ganadero colombiano.

MATERIALES Y METODOS

El “stakeholder análisis”-SA, fue escogido como base metodológica para estudiar el sistema de suministro de servicios y entender el papel de los servicios de SPV. Teniendo presente que posiblemente el SA no es muy conocido a continuación se hace una breve reseña a la metodología general para continuar con la descripción de la forma como se empleó dentro del proyecto de investigación.

El SA es una de las principales ideas incorporadas a estudios de desarrollo en la década de los 90, que tienen en cuenta diferentes grupos de interés (14). El SA es un método holístico o proceso que busca entender un sistema o valorar los impactos de cambios dentro del mismo (15-17). Su uso es apropiado en sistemas sociales donde los actores afectados, directa o indirectamente, son tenidos en cuenta. La metodología surgió en respuesta al reto de enfrentar actores con múltiples intereses y objetivos, lo cual había sido omitido por metodologías convencionales utilizadas en investigación económica y social, que resultaba en que, las políticas y los proyectos no alcanzaban los objetivos planteados a pesar de haber sido bien diseñadas (15-17).

Los enfoques tradicionales han sido exitosos en ciencias físicas y biológicas, pero frecuentemente han ignorado la diversidad de percepciones de los individuos con los cuales trabajan, los factores del contexto y los intereses de los diferentes actores; entonces, las generalizaciones tienen dificultad para ser aplicadas en las condiciones locales (15,18,19) y los proyectos y políticas tienen diferentes efectos en cada uno de los diferentes actores según sus intereses y valores (20). De esta manera, los resultados de políticas y proyectos, se verán representados en costos y beneficios diferentes para cada grupo, hecho que puede ser ignorado frecuentemente.

Un stakeholder es un grupo de personas, organizadas o no, que comparten un interés particular en un proyecto o programa (17-22).

El SA tiene sus raíces en la economía política y sus objetivos coinciden con los de análisis que, como el de costo-beneficio, buscan la mejor alternativa en una decisión política. Su base se fundamenta en la economía del bienestar y en cómo los individuos combinan sus preferencias individuales y seleccionan una alternativa social entre varias opciones. Por otro lado, tiene raíces en los métodos participativos para el diseño y planeación de proyectos incluyendo el “rapid and participatory rural appraisal-PRA (15,17,23).

El SA se basa en aceptar que los diferentes actores tienen distintas visiones y posiciones con respecto a preocupaciones o aspectos de la realidad (18), y los intereses son evaluados con el fin de valorar la utilidad o bienestar percibido por un actor en el más amplio sentido económico (17).

Dentro del proyecto para valoración del uso de servicios pecuarios fue la primera vez en que se empleó esta metodología (24). En particular en lo tocante con el presente trabajo el enfoque metodológico fue escogido debido a que la SPV involucra un número grande de actores y los diferentes grupos de actores pueden tener diferente percepción de los servicios y expresar a través de su propia óptica la demanda potencial o efectiva de dichos servicios.

Selección de sector productivo

Se escogió como subsector productivo a estudiar al sector ganadería bovina, basado en su importancia socioeconómica. El subsector bovino participa con más del 60 % del PIB pecuario y por ende es el que más proteína de origen animal aporta a la dieta de los colombianos. Igualmente, la producción bovina se encuentra distribuida en la mayoría del territorio nacional e involucra una amplia gama de sistemas productivos.

Trabajo de campo

Grupo de actores. Se realizó un trabajo de campo durante trece meses en el sector ganadero colombiano. En particular en lo referente con SPV se consideran cinco grandes grupos de actores de los que participan en el sistema completo de servicios pecuarios. Los actores principales: proveedores de servicios (públicos y privados) y demandantes de servicios (productores), y como terceros partidos el gobierno, las entidades educativas y los compradores de producto (leche, carne, animales vivos).

Estudios de caso. Dado la complejidad y extensión del sector se realizaron cinco estudios de caso que pretendieron tener una aproximación a la realidad nacional, teniendo claro que este tipo de metodología y en particular la forma como se aplicó privilegia el entendimiento profundo a la significancia estadística (18). El estudio se realizó a dos niveles. El nivel central que representó aquellos grupos que enfrentan el problema desde una óptica nacional. Al nivel regional se realizaron cuatro estudios de caso, que representarían diferentes sistemas productivos del sector ganadero y permitieran tener una aproximación a la realidad de país. En el nivel regional se realizó un estudio en zona de economía campesina (región de Fómeque, Cundinamarca) y tres estudios en zonas de mayor énfasis comercial que involucrara ganadería de leche especializada, ganadería doble propósito y ganadería de carne con diferentes niveles tecnológicos (sabana de Bogotá Norte y Occidente, Doradomagdalena medio, Tolima).

Las zonas de estudio fueron seleccionadas teniendo como primer criterio que involucraran diferentes sistemas de producción y diferentes contextos. Como segundo criterio se tuvo la seguridad y el soporte institucional.

Entrevista. Se escogió la entrevista individual abierta como técnica para la captura de información. Las entrevistas se realizaron de la manera informal y ambiente relajado en lo posible. La mayoría de los entrevistados se contactaron a través de informantes locales y la totalidad de entrevistas y captura de información fue realizada por el autor. Durante la entrevista se presentó un planteamiento muy general sobre el estudio, para evitar influencias inapropiadas sobre el entrevistado. Cada entrevistado fue estimulado a conversar libremente sobre sus actividades. Las entrevistas iniciaron involucrando a los entrevistados con temas triviales y de gran familiaridad; la mayoría de los entrevistados disfrutaron hablar de sí mismos y sus actividades. Empoderar al entrevistado, hacerle ganar confianza fue central desde los inicios de la entrevista. A pesar de ser una entrevista abierta, el uso de servicios, las necesidades de los productores y explicaciones relevantes constituyeron los puntos de información buscados. Las entrevistas giraron alrededor de los problemas de los productores (necesidades) y la forma como los solucionan o se ayudan a solucionarlos (uso de servicios). Ningún aspecto fue impuesto, ni sugerido (incluso la Salud Pública), como punto que refiere al presente trabajo.

Método de muestreo. Un requerimiento esencial en el SA es que todas las partes estén representadas apropiadamente. Para el estudio los entrevistados al nivel nacional se seleccionaron de acuerdo a un inventario inicial de servi-

cios y la voluntad a participar en el estudio. Al nivel regional el punto de partida para el muestreo fueron los productores. Los productores fueron seleccionados inicialmente basados en referencias geográficas de acuerdo al siguiente protocolo: Un mapa de la región fue tomado como “sample frame”. Por medio de puntos de referencia ubicadas aleatoriamente sobre el mapa se seleccionaron las fincas de acuerdo a la proximidad al punto y una lista de productores fue generada con base a informantes locales. Se accedió a los productores a través de informantes locales y dependiendo de la voluntad de colaborar; en caso de negarse el productor era cambiado por otro nombre de proximidad al punto o buscando una siguiente referencia aleatoria. Productores sugeridos por proveedores de servicios fueron rechazados con el fin de evitar sesgo. Los entrevistados fueron seleccionados con base en la técnica bola de nieve (25) basándose en la respuesta de los productores. El método general de muestreo seleccionado permitió incluir una muestra más real que la que puede proveer un muestreo por conveniencia normalmente utilizado en este tipo de trabajos en el sector pecuario.

Tamaño de muestra. Calidad en lugar de cantidad definió el tamaño de la muestra. Una cuota de 12 productores fue establecida inicialmente como objetivo para cada estudio de caso regional, dejando abierto el número de los otros actores los cuales dependerían de las respuestas de los productores. La cuota inicial fue determinada con base en el tiempo previsto para el trabajo de campo, asumiendo los movimientos entre regiones, tiempo para contactar a los entrevistados y duración estimada de entrevistas.

Un total de 142 entrevistas fueron completadas, las cuales tuvieron una duración promedio de una hora cuarenta minutos y oscilaron entre 6 horas a 20 minutos. A pesar de mantenerse la cuota fijada para los estudios regionales, el número de entrevistas varió de estudio a estudio (Tabla 1).

Tabla 1. Total de entrevistas por grupo y estudio de caso

Estudio de caso	Productores	Proveedores	Gobierno	Entidades educativas	Compradores de productos
Nacional	3	3	4	3	
Dorada	20	10	2	2	5
Tolima	15	9	4	3	3
Sabana	14	9	2	2	6
Fómeque	12	6		2	3

Programación del trabajo de campo. Todos los estudios de caso iniciaron con una visita preliminar seguida de la recolección de datos. El estudio tal como fue diseñado se exigía que se fuera rotando por las zonas, así se man-

tenía un nivel homogéneo en la experiencia de captura de información entre todos los estudios de caso. Un total de 37 visitas fueron realizadas, las cuales oscilaron su duración entre una semana a un día. El movimiento entre áreas tomó mas tiempo del esperado debido al apoyo institucional y a la voluntad de realizar las entrevistas. No existieron reglas exactas del número de entrevistas a realizar y los días de vistas, en efecto se realizaron visitas durante las cuales no se pudo completar ninguna entrevista.

Manejo y análisis de información

Con el fin de evitar la intimidación respecto a tópicos sensibles, se tomaron notas de la entrevista a mano en lugar de emplear grabadora. Una vez la entrevista finalizaba el entrevistado revisaba las notas para garantizar la calidad de la información y completar importantes detalles. Este proceso mejoró la eficiencia de toma de notas a medida que el estudio progresaba. Todas las entrevistas fueron registradas secuencialmente, independientemente del estudio de caso.

Dada el volumen y la naturaleza de la información registrada la tarea principal fue en desarrollar métodos apropiados para extraer información de las entrevistas y poderla analizar. Cada estudio de caso fue estudiado separadamente. La profundidad en el entendimiento del problema se prefirió sobre la cobertura o significación estadística con un muestreo representativo.

Se realizó un análisis de datos a los diferentes niveles para cada grupo y estudio de caso. Para este trabajo particular se hizo referencia únicamente a la demanda de servicios en los grupos de proveedores y productores, y para la percepción de necesidades en los cinco grupos referenciados.

Un proceso secuencial de tres pasos fue establecido para cada categoría. El primer paso era definir que se iba a valorar, seguido por una calificación individual por entrevista y luego al nivel de grupo de actor. El proceso total se baso en las percepciones de los entrevistados, reduciendo al máximo la influencia de los investigadores. Con el fin de mantener el mismo estándar de medida cada paso del proceso se llevo acabo por cada estudio de caso. El primer paso consistió en listar aspectos por cada entrevista, seguido por estandarización de cada categoría y finalmente una lista de aspectos por cada grupo dentro del grupo de actores; para el segundo paso se estableció un método de “scoring” (Tabla 2), luego se calificó cada ítem por entrevista y luego se resumieron los puntajes por cada grupo; el tercer paso pretendía ordenar los ítems por grupo y así se determinó un método de “ranking” (Tabla

3) que se operó utilizando una hoja electrónica Excel®. Se creó un libro para cada grupo dentro de cada estudio de caso.

Tabla 2. Guía de “scoring” para Valoración de necesidades

Puntaje	Significado
0	No mencionado
1	No importante
2	Baja importancia
3	Importante
4	Muy importante
5	Prioridad

Tabla 3. “Ranking” para necesidades

Necesidades	
Ranking	Score
No responde	0
Bajo	1
bajo	2
Alto	3
Alto	4
Alto	5

Diferentes métodos fueron considerados para realizar el ranking, luego de evaluarlos y compararlos se escogió que el uso de la frecuencia de mención era el más apropiado. El uso de servicios fue ordenado de acuerdo con la frecuencia de mención y las necesidades de acuerdo con la percepción de la importancia conferida por cada entrevistado.

Un componente importante de la entrevista fue el gran volumen de información que correspondía a las explicaciones. La riqueza del método en buena parte se centra á en ese aspecto, lo cual permite entender mejor la situación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A pesar que los hallazgos son específicos y guardan estrecha relación con cada estudio de caso en lo referente a un estudio completo sobre la valoración del uso de servicios pecuarios; en el presente trabajo, dado que el objetivo era observar el papel de los servicios de SPV dentro de la demanda de servicios pecuarios en ganadería bovina, los resultados y su discusión se presentarán de manera general de forma tal que involucren todos los estudios de

caso. Información más específica y completa se puede tener contactando a los autores.

Aunque no es parte del objetivo del trabajo en cuestión, como punto referencial y de contexto para la información que se presentará a continuación vale la pena resaltar que el estudio completo demostró que el suministro y uso de servicios es un sistema complejo de actores, y no únicamente una relación de oferentes y demandantes como generalmente se suele analizar.

Demanda de servicios

El sector ganadero colombiano en contraste con otros países en desarrollo, ofrece un amplio espectro de servicios desde los más convencionales servicios curativos hasta servicios de alta complejidad que involucran aspectos gerenciales, de salud y producción animal, conocido como asistencia técnica integral pecuaria. El sector servicios es más desarrollado y complejo en áreas donde los sistemas comerciales e intensivos predominan.

A pesar de contar con una lista de 35 servicios principales, en los cuales se pueden establecer subdivisiones, únicamente un número muy limitado de ellos son demandados frecuentemente: curativo, chequeo reproductivo (gineco-obstétrico) y vacunación anti-aftosa. Lo anterior confirma una tendencia hacia la baja demanda de servicios. En todas las zonas comerciales se encontraron productores que demandaban una gran gama de servicios coexistiendo con algunos que tendían al no uso de los mismos. En la zona de pequeños productores la gama de servicios ofrecida y demandada es menor que en las otras zonas.

Al parecer se cuenta con subclases de productores: un primer grupo, que son la mayoría, los que tienden a no demandar servicios o únicamente los más frecuentes; y un segundo grupo, que al menos usa los más frecuentes y tiende a demandar algún otro servicio.

En el primer grupo los productores demandan servicios que llenan sus necesidades inmediatas y rara vez consideran que dicho uso, pueda representar aumentos de productividad y rentabilidad. Tienden a evitar el uso de servicios que involucren cambios en su manera de operar las ganaderías. Rara vez consultan un médico veterinario, confían en primera instancia en su experiencia, seguido del mayordomo, amigos o algún experto.

El segundo subgrupo tiene una visión más amplia de los beneficios del uso de servicio y aprecian altamente los proveedores de alta calidad.

En ese orden de ideas, la mayoría de productores no estarían demandando servicios que incrementen la productividad y mucho menos la calidad de los productos. Lo anterior es coherente con la baja mención de servicios asociados a salud pública, donde se visualizaron como servicios de soporte y se mencionaron especialmente por proveedores de servicio (profesionales del sector). Los servicios mencionados dentro del estudio fueron: los programas nacionales de control de enfermedades como brucelosis, tuberculosis y rabia, y la inspección de alimentos; omitiendo los servicios restantes disponibles en el país.

El productor y proveedor desde su óptica privada no encuentran la SPV como un elemento esencial en la práctica. A pesar que en los comentarios generales pudieran considerarla.

Demanda potencial

El diseño de servicios en Colombia ha tenido un enfoque principalmente de oferta con un gran sesgo profesional. Este estudio de demanda potencial permitió evidenciar como los grupos de actores pueden identificar diferentes niveles de prioridad de las necesidades de servicios, generalmente desde la óptica de sus propios intereses o enfatizando el sesgo profesionalizante conferido por la academia.

A pesar de las diferencias, la demanda potencial por servicios asociados a rentabilidad, manejo de pasturas y asesoría nutricional fueron los más frecuentemente mencionados. Los proveedores de servicios, representantes del gobierno, de instituciones educativas hicieron referencia a enfoques de medicina preventiva, pero no de SPV.

Al examinar por grupos los hallazgos pueden resumirse como sigue: los productores le dieron prioridad a necesidades tales como obtener ganancias administración de fincas, manejo de pasturas y mejoramiento genético. Mientras que los proveedores de servicios dieron respuestas soportados en sus conocimientos técnicos destacándose la asistencia técnica integral, la alimentación y nutrición, el manejo reproductivo, manejo de praderas y medicina preventiva. Los representantes del gobierno resaltaron la nutrición seguida de la rentabilidad mejoramiento genético y medicina preventiva. Los de entidades educativas enfatizaron la administración, la medicina preventiva y los servicios nutricionales. Excepcionalmente los compradores de producto resaltaron la higiene de leche, la suplementación nutricional, invertir en instalaciones y el manejo.

El componente de salud pública como demanda potencial se observa desde la óptica de los compradores de producto, pero únicamente cuando la baja calidad del producto, especialmente leche, les representa sobrecostos para su procesamiento, pero rara vez una preocupación real por el consumidor. Los compradores de carne y de animales vivos tienden a omitir este tipo de servicios, lo cual es coherente con los sistemas de comercialización y provisión de productos que se tienen en el país.

La identificación de necesidades con métodos participativos, tal como se investigó en el trabajo ha sido resaltada en la literatura como una salida para lograr la demanda efectiva de servicios. No obstante la investigación evidenció que una valoración de las necesidades no provee suficiente información que garantice que con la sola oferta de los servicios se llegue a convertir en demanda efectiva. Se debe resaltar aquí, como, a pesar de existir muchas veces disponibilidad de servicios que potencialmente podrían cubrir la demanda insatisfecha, existen conflictos de intereses y complejidades en el sistema multi-actores que no permiten que la oferta y la demanda se encuentren.

Llama la atención como las necesidades asociadas a aumentos de productividad que se conviertan en producción de proteína de origen animal de alta calidad e inocua, están prácticamente ausentes en la percepción de los actores que actúan como actores privados regidos por sus propios intereses, lo anterior exige una intervención de estado, ya que, en este caso, el mercado tal como está operando no permitirá que los productores por iniciativa privada respondan a tan pregonadas prioridades que se consignan en gran cantidad de documentos institucionales y que difícilmente se llevarán a la práctica sin ningún tipo de intervención.

El papel de los servicios de SPV

Los servicios de SPV fueron prácticamente omitidos durante todo el estudio, en el ámbito de demanda potencial y efectiva. Lo anterior confirma lo planteado teóricamente en la división económica de tareas, en donde el sector público es el invitado protagónico en estos servicios. Lo anterior en lugar de convertirse en una gran oportunidad para la SPV (como podría aparecer a simple vista), constituye realmente una amenaza en el sentido que, en la situación actual de crisis presupuestal lo que se visualizaría con una simple división de tareas es aceptar que la SPV tendería a disminuir en términos reales con sus efectos catastróficos para el bienestar de la población.

Así que no es tan simple argumentar que en vista de la baja sensibilidad de los actores privados para con la SPV, se deja como recomendación que el estado la adopte como propia y la ejecute. Esta recomendación además de simplista es absolutamente inaplicable si se consideran las realidades presupuestales y las orientaciones generales del actual modelo de desarrollo para el país; por supuesto no quiere decir que se acepte que el estado se desprenda de esta responsabilidad tan importante para la sociedad. Adicionalmente, es claro que gran parte de lo que suceda con los productos agropecuarios no lo puede manejar el estado, pues son los productores, comercializadores e industriales quienes desde sus decisiones privadas definen la calidad y cantidad de la proteína que ofrecerán al consumidor final.

Curiosamente aunque la SPV se visualiza como responsabilidad del Estado, es en manos del mercado (en buena parte), donde puede estar la salida para una reconversión en el uso de servicios que produzcan dicha proteína de calidad. Es así como la globalización de las economías, le plantea retos a la producción pecuaria en términos de competitividad, en un marco de creciente demanda de proteína de origen animal en los países en desarrollo (26). Los requerimientos de calidad en términos de SPV se han convertido en fuertes barreras no arancelarias, que inducen a los gremios de la producción a pensar con óptica de consumidor, aun cuando en muchos países en desarrollo el consumidor por cultura e ingreso aún no ha desarrollado la percepción sobre esos estándares de calidad. La tan mencionada óptica de consumidor es propia de países desarrollados en donde el consumidor está empoderado, pero con adecuada intervención de estado; en un futuro cercano el consumidor global (no solo el de estratos de altos ingresos) de países como el nuestro podrá estimular al productor y al industrial para que por su propia cuenta identifique las necesidades e intervenciones en los diferentes servicios dentro de la cadena productiva.

La intervención del Estado en primera instancia estará en el fortalecimiento de la institucionalidad al nivel local y al nivel central. Al nivel local el estado debe procurar el posicionamiento conjunto y el reconocimiento mutuo de todos los actores y promover el desarrollo ganadero desde una óptica interinstitucional que se traduzca en aumento de productividad, hacia la seguridad alimentaria, el acceso de alimentos de calidad, la salud pública y la protección del ambiente. Lo anterior solo se puede lograr si dentro de la temática de SPV, se sientan a la misma mesa, al menos los representantes del Ministerio de Agricultura y de Salud, y posiblemente del Medio Ambiente y dentro de una visión ampliada al menos con Educación, Desarrollo y Comercio. Es decir el Estado formulador de políticas como lo dicta nuestra

estructura actual, pero por supuesto se estará enfrentando a mercados imperfectos y por lo tanto tendrá que ejercer funciones policivas de control en la cadena, pero que con la limitación de recursos sería imposible de cubrir. No obstante, si se aplica un sistema aleatorio de control, con empoderamiento de la sociedad civil y sanciones fuertes, la industria y los productores tenderían al autocontrol más rápidamente que lo esperado.

Para que la búsqueda de logros en SPV no se convierta en sobre-costos que finalmente lleve a profundizar las inequidades en cuanto riqueza y acceso a los alimentos, otros actores son invitados de privilegio: los proveedores de servicios tanto del nivel profesional como los no profesionales deberán estar al tanto de las soluciones económicas para lograr los resultados y mejorar los métodos de provisión de servicios que los hagan más eficientes y efectivos. Las instituciones educativas tendrán que reconocer el papel protagónico de la SPV y realizar los respectivos ajustes programáticos para matizar las aptitudes y actitudes de los futuros profesionales, así como participar en el desarrollo científico y la capacitación de los diferentes actores de la cadena. Son los compradores de producto y por supuesto los industriales los actores más importantes y poderosos del sistema, pues ellos tienen la posibilidad de ejercer su poder sobre las decisiones de los productores, en la medida que, debido a los estándares de calidad planteados en los comités (interinstitucionales, interregionales e intergrupos) de actores y que los compradores modifiquen las reglas del juego, gran parte de las actividades de SPV inmanejables desde el estado serán asumidas por el sector privado.

Al tratar de entender la provisión de servicios como un sistema de actores, en particular la SPV, dejará de ser visualizada o entendida como solamente una serie de normas por un lado y estadísticas poco alentadoras por el otro; y se convertirá un conjunto de políticas de estado que se formularán y ejecutarán desde el entorno de los diferentes actores.

CONCLUSIONES

El presente trabajo resalta la gran omisión que existe de la SPV, dentro de la demanda de servicios veterinarios en la ganadería bovina colombiana. En general se visualiza una demanda de servicios baja, en la cual se tiende al mantenimiento de las explotaciones y atención de urgencias, sin que exista la percepción real que los servicios profesionales pueden aumentar la productividad y la rentabilidad. A pesar de la disponibilidad de servicios y sobre oferta de profesionales, existe una gran gama de necesidades insatisfechas, no obstante la SPV es prácticamente omitida dentro de ellas.

Se resalta la importancia del estado en la administración y suministro de los servicios de SPV, pero también se observa la disminución presupuestal y se recomiendan acciones cooperadas entre los diferentes actores, donde el papel del mercado es fundamental.

A pesar de la dificultad de manejar el gran volumen de información, la utilización de los métodos participativos de índole cualitativa arroja valiosa información que sobre la base de metodologías convencionales no se hubiera logrado a pesar de contar con gran cobertura e importantes resultados cuantitativos •

Agradecimientos: Dr. Andrew James and Mr. Roger Oackley, VEERU. The University of Reading. COLCIENCIAS. SENA. Universidad Nacional de Colombia.

REFERENCIAS

1. FAO. Principles. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
2. Carney D. Changing public and private roles in agricultural service provision: a literature survey. Working paper 81. Overseas Development Institute, London, U.K.;1995.
3. De Haan C. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services. January to March; 1997.
4. 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.
5. 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.
6. Cheneau Y. 1985. The organization of veterinary services in Africa. *Revue Scientifique et Technique, Office International des Epizooties.* 1985; 5: 107-154.
7. James A, Upton M. 1996. Cost recovery for veterinary services. *Journal of International Farm Management.* 1996; 1 (4), 125-133.
8. Romero JR, Villamil LC. Servicios de Salud Pública Veterinaria en países en desarrollo: Lineamientos para la reestructuración. *Revista de Salud Pública.*1999; 1 (1), 29-42.
9. Lobo CA. 1995. El papel cambiante del profesional pecuario particular en la prestación de servicios y sus implicaciones. En: Seminario Taller: El mejoramiento Sistemático de la Eficiencia de los Servicios Pecuarios Públicos y

- Privados. (Eds. IICA – GTZ), San José de Costa Rica; 6-10 November, 1995.
10. 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
 11. Mundogo I. Comments. In: FAO Electronic Conference on Principles for Rational Delivery of Public and Private Veterinary Services; January to March, 1997.
 12. Kleemann G. Service management in livestock development. Concepts and elements. (Ed. G. Kleemann)Gtz Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Schriftenreihe der GTZ; No. 267, Wiesbaden: Universum-Verl.-Anst.; 1999.
 13. 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. London, UK.;1996.
 14. MacArthur J. Stakeholder analysis in project planning: origins, applications and refinements of the method. Project Appraisal. 1997; 12 (4), 251-265.
 15. Grimble R, Chan M. 1995. Stakeholder Analysis for natural resource management in developing countries. Some practical guidelines for making management more participatory and effective. Natural Resources Forum. 1995; 19 (2), 113-124.
 16. Grimble R, Chan M, Anglioby J, Quan J. Trees and Trade-offs: A Stakeholder Approach to Natural Resource Management. IIED Gatekeeper Series 52; 1995.
 17. Grimble R, Wellard K. 1997. Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: a Review of Principles, Context, Experiences and Opportunities. Agricultural Systems. 1997; 55 (2), 173-193.
 18. Guba EG, Lincoln YS. Fourth generation evaluation. Sage, London, UK.; 1989.
 19. Grimble R.J, Aglionby J, Quan J. Tree Resources and Environmental Policy: A stakeholder Approach. NRI Socio-economics Series 7. Chatham, UK.; 1994.
 20. Gass G, Biggs S, Kelly A. Stakeholders, Science and Decision Making for Poverty-Focused Rural Mechanization Research and Development. World Development. 1997; 25 (1), 115-126.
 21. ODA. Guidance note on how to do stakeholder analysis of aid projects and programs. Mimeograph. Overseas Development Administration, Social Development Department. London, UK.; 1995.
 22. ODA. Note on enhancing stakeholder participation in aid activities. Mimeograph. Overseas Development Administration, Social Development Department. London, UK.; 1995.
 23. Chambers R. Whose reality counts? Putting the first last. Intermediate Technology Publications, London, UK.; 1997.
 24. Romero J.R. An appraisal of cattle production services in Colombia using the stakeholder analysis. PhD Thesis. The Reading University; 2001.
 25. Oppenheim AN. Questionnaire design, interviewing and attitude measurement. Pinter publisher Ltd, London, UK.; 1997

26. Delgado C, Rosegran M, Steinfeld H, Ehui S, Courbois C. Livestock to 2020. The next food revolution. Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 27. IFPRI, FAO, ILRI, Washington, USA.; 1999.