

# El papel de los médicos veterinarios privados en programas del Servicio Veterinario Oficial: mecanismos de interacción, acreditación y control de calidad en un mundo globalizado

Hernán Rojas<sup>1</sup>

*Original: Español*

## Introducción

La producción animal es muy importante en los países de las Américas donde además existe un enorme potencial para generar mayor valor de sus recursos pecuarios, mantenerse competitivos, acceder a nuevos mercados y ayudar al desarrollo de su población, especialmente en América Latina. Para ello, los Servicios Veterinarios Oficiales (SVO) o Autoridades Veterinarias, son fundamentales para apoyar los desafíos de la actividad pecuaria de los países. Sin embargo, es importante tener presente que los SVO fueron establecidos en un principio para cumplir determinadas funciones con una visión más local y hoy deben ajustarse a complejos escenarios globales, tanto sanitarios como comerciales, políticos y tecnológicos.

Los SVO deben velar por el mantenimiento del estatus sanitario oficial del país, deben terminar de controlar las enfermedades bajo los diferentes programas, y deben enfrentar nuevas enfermedades endémicas que afectan la productividad y el comercio. Para ello, deben hacerse cargo de la enorme variabilidad en los sistemas productivos, incluyendo empresas integradas de alto estándar con pequeños productores y de traspatio. Por otro lado, deben atender asuntos en materia de inocuidad alimentaria, de uso responsable y prudente de los agentes antimicrobianos, de bienestar animal, y de comercio internacional. Todas estas responsabilidades son cada vez más comunes en los SVO.

Frente a este escenario de nuevas exigencias lo más probable es que no existan ni recursos financieros ni humanos adicionales en forma significativa. Por lo tanto, es necesario innovar y buscar la mejor manera para modificar la gestión de la sanidad animal e inocuidad de los alimentos, de acuerdo con la realidad de cada país. Para ello, la labor de los veterinarios privados y de los paraprofesionales de veterinaria, y en particular las posibilidades de colaboración ofrecidas, por ejemplo, gracias a las Asociaciones público-privadas (APP) son una opción para fortalecer los SVO y con ello mejorar los resultados en el sector privado. Manteniendo la esencia de su rol, los SVO pueden delegar funciones incorporando mayores capacidades y calificaciones a su quehacer.

Las APP y la valorización y consideración de la labor de los veterinarios privados y paraprofesionales son una expresión de la gestión pública moderna y por ello constituyen una realidad en el continente y en el mundo, con buenos ejemplos que mirar, analizar y reproducir. Aportan una visión de gestión sanitaria centrada en una mejor eficacia y eficiencia (mejor uso de los recursos) y son adaptables a las realidades de cada país.

Las APP son una iniciativa promovida por la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), bajo una estrategia de tres años denominada Progreso Público-Privado (PPP), como un mecanismo para el fortalecimiento de los SVO de los países. En la actualidad, se encuentra en pleno desarrollo un Proyecto específico en esta dirección, el cual tiene como propósito apoyar a los Países Miembros de la OIE para desarrollar APP para mejorar la calidad de los SVO y con ello la salud y calidad de vida de la población<sup>2</sup>.

Debido al interés de los países de la región en materia de colaboración entre los sectores público y privado, incluyendo las APP, se ha escrito este documento el cual describe algunos conceptos sobre APP,

---

<sup>1</sup> Director del CERES BCA y ex Jefe de los Servicios Veterinarios de Chile

<sup>2</sup> PPP *Public Private Progress* es una iniciativa de tres años de duración (noviembre 2016-2019) liderada por la OIE y financiada por la Fundación Bill & Melinda Gates

hace referencia a iniciativas sobre APP en las Américas, obtenidas gracias a una encuesta realizada por la OIE a todos sus Países Miembros, proporciona detalles sobre el papel de los veterinarios privados y del personal veterinario paraprofesional en la prestación de servicios de sanidad animal, y se dan recomendaciones generales sobre estos asuntos.

### **Definiciones claves**

Tomando en consideración varias definiciones públicas, la iniciativa PPP de la OIE ha establecido la siguiente definición **para las APP** en el ámbito de los SVO: «*Una aproximación colaborativa en la cual el sector público y privado comparten recursos, responsabilidades y riesgos para alcanzar objetivos comunes y mutuos beneficios en una forma sostenible*». [1]

La definición de los Servicios Veterinarios para la OIE es más amplia que sólo la referencia a los Servicios Veterinarios Oficiales, en dicha definición se asigna una enorme responsabilidad a las actividades del sector privado, especialmente a los veterinarios privados y a los paraprofesionales de veterinaria:

*«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. 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 la acreditación o aprobación de la autoridad veterinaria para ejercer estas funciones delegadas».* [2]

El SVO es el representante público para los asuntos en materia de sanidad animal de los países, aunque también podría ser el Ministerio de Agricultura o Ganadería del país. Además, en una APP pueden participar otros sectores públicos aparte de los SVO, tales como entidades de investigación, de salud pública, de extensión pecuaria, municipios, gobiernos regionales, entre otros.

Dentro del sector privado, considerados para acciones colaborativas con el SVO, se encuentran productores, empresas de producción animal, empresas de transformación de productos de origen animal, proveedores de servicios y productos, asociaciones de productores y de proveedores, veterinarios y asociación de veterinarios, consorcios y organismos no gubernamentales (ONG), entre otros.

El gran supuesto de las APP es que parte de la gestión sanitaria que normalmente realizan los SVO la pueden realizar actores privados, delegando o externalizando funciones o actividades del SVO a los actores privados. Cabe destacar que, el hecho de delegar ciertas funciones o actividades a actores externos no le quita la responsabilidad al SVO de responder antes los resultados finales de dichas funciones o actividades. De las acciones contempladas en esta delegación se espera un resultado equivalente e idealmente mejor al que se tendría si las mismas son realizadas exclusivamente por los SVO.

### **Roles de los sectores públicos y privados**

El sector público, a través de los SVO, tiene como responsabilidad, bajo mandato público, generalmente legal, de prevenir y controlar enfermedades de impacto. También es responsable de garantizar la inocuidad de los productos de origen animal, asegurar el bienestar animal, certificar las exportaciones y gerenciar las negociaciones sanitarias. De esta forma, los SVO contribuyen a generar condiciones para que los actores privados tengan buenos resultados productivos y comerciales. Las acciones de los SVO generan bienes públicos y resguardan el bien común.

El sector público, bajo su mandato legal, establece sus acciones fundamentales e indelegables en su responsabilidad, tales como la de fiscalización, control, representación en términos genéricos y, además, puede definir áreas estratégicas, sensibles o de alto riesgo, sobre las cuales determina que es su rol implementarlas, tales como, el trabajo en los controles fronterizos o conducción de emergencias sanitarias.

El sector privado productivo tiene como propósito obtener ganancias de su proceso productivo y comercial, generando así bienes privados. Las organizaciones privadas representan los intereses de sus

socios y desarrollan actividades para apoyarlos a ellos y como consecuencia pueden también generar bienes públicos.

Estas iniciativas de APP se refieren en la práctica a un Programa (si es permanente) o a un Proyecto (si tiene fecha de término). En ambos casos, idealmente tienen objetivos, actividades, recursos y metas establecidas. Lo que se comparte entre el sector público y privado son las actividades, el financiamiento y/o la gestión, respetando los roles de cada una de las partes.

Los veterinarios privados y los paraprofesionales de veterinaria, son parte del sector privado. Estos pueden relacionarse con el sector oficial en forma individual como profesionales independientes, como parte de una empresa de servicios veterinarios, o dentro de una empresa de producción, transformación o proveedora, como puede ser una fábrica de alimentos, de medicamentos, de laboratorios de diagnóstico u otros.

También puede haber delegación de actividades a otras administraciones públicas y organismos internacionales y/o regionales tales como: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Organismo internacional regional de sanidad agropecuaria (OIRSA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) u otras agencias de cooperación internacional.

### **Los propósitos de la colaboración con el sector privado**

Para el sector público, con las APP se espera que la labor de los SVO sea más efectiva, es decir, se obtengan oportunamente los resultados que están bajo su responsabilidad y, además, que sea con la menor cantidad de recursos (financieros y humanos) posibles. Esto se logra con mayor cobertura, calidad, oportunidad y coherencia de su labor. Es una forma de expandir las acciones que tiene un determinado SVO, complementando capacidades técnicas, logísticas y económicas.

Se espera que, además de ser sostenibles en el tiempo, los aportes tanto del sector público como del privado sean complementarios. Dentro de las razones que normalmente motivan al desarrollo de una APP están:

- a. Los SVO no cuentan con recursos para realizar una función relevante y requieren del sector privado;
- b. Los SVO buscan mejorar la calidad, y buscan hacerlo de forma diferente con participación del sector privado;
- c. Los SVO deben modificar sus prioridades dejando de cumplir con una función en particular e involucrando al sector privado en la misma.

Para el sector privado, las APP pueden ser un elemento que aporta a la productividad y competitividad, incluido el acceso y mantención de mercados. Pueden dar certezas (bajar incertidumbre), bajar costos y obtener mejores beneficios económicos o comerciales, y al mismo tiempo generar beneficios para otros, es decir bienes públicos.

Mantener estas APP debería generar más beneficios para ambas partes que hacerlo por separado o no hacerlo. Se espera aprovechar las ventajas comparativas de cada uno tales como, capacidades técnicas, recursos, redes, experiencia, entre otras. Lo que se realiza con el sector privado debería ser equivalente o mejor a lo que se hace desde el sector oficial.

La iniciativa de APP puede surgir de una parte o un acuerdo entre ambas partes. Esta alianza puede ser parte de una política más global del país o bien, puede responder a una necesidad con mayor o menor urgencia o importancia. Puede surgir de un proceso de diálogo, de una emergencia, o como consecuencia de una evaluación técnica donde se analicen diferentes alternativas, siendo la APP la única opción válida. Por otra parte, puede surgir como un legítimo interés privado, que también trae beneficios públicos.

Las APP pueden ser un objetivo en sí mismo. Pueden verse como una inversión a mediano y largo plazo que va a generar confianza y preparación para otras iniciativas de gestión sanitaria, tanto para el SVO como para las entidades privadas, incluidos los veterinarios privados y los paraprofesionales.

La labor de los veterinarios privados y de los paraprofesionales de veterinaria, más allá de las APP, constituyen un significativo aporte al desarrollo de la gestión sanitaria de los países. Ellos participan en las empresas privadas de diversa naturaleza, apoyando la gestión de la sanidad y la inocuidad, o bien en el ejercicio privado de la profesión. Incluso en algunos casos, realizan parte de su labor como veterinarios acreditados o autorizados por el SVO. Así, junto con apoyar el desarrollo de la empresa, estos actores generan bienes públicos y potencialmente pueden aportar una mayor contribución a lo que hoy hacen.

Las APP y el trabajo de los veterinarios privados y de los paraprofesionales de veterinaria fortalecen así el capital social de los países en los ámbitos propios de los SVO. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [3] capital social es definido como:

*«Normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación... y que pueden contribuir a tres tipos de beneficios:*

- *Reducir costos de transacción,*
- *Producir bienes públicos,*
- *Facilitar la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales, y de sociedades civiles saludables»*

### **Alcances de la colaboración con el sector privado**

La colaboración con el sector privado puede ser de diversa naturaleza, alcance y proyección en temas relacionados con los SVO. Pueden abarcar ámbitos de sanidad animal, bienestar animal, inocuidad alimentaria y comercio, entre otros. Pueden ser para una o más especies, para una o más enfermedades o peligros de interés para la salud pública, o para uno o más territorios dentro de un país. En forma global, la colaboración con el sector privado en relación con los SVO se podría dividir en las siguientes modalidades:

- a) **Representación y diálogo.** Principalmente se trata de una alianza de los SVO con organizaciones privadas que mantienen una relación, formal o informal, de diálogo permanente para tratar temas relativos a una estrategia sanitaria común, incluyendo el diseño, seguimiento y evaluación de dicha estrategia. En estas alianzas se puede analizar el desarrollo de políticas y normativas de interés común. Esta modalidad puede representar a una organización específica o a un conjunto de organizaciones para temas transversales, incluyendo en los ámbitos productivos, de proveedores, universidades y veterinarios. Algunos ejemplos específicos son:
  - Sesiones de análisis de estrategias sanitarias;
  - Consejos asesores del SVO;
  - Desarrollo conjunto de estrategias y normativas;
  - Comunicación a usuarios de políticas públicas.
  
- b) **Delegación a terceros.** También conocida como autorización o acreditación. Se trata de la contratación por parte del sector público o privado (ej. productores) de alguna función no esencial o estratégica, o sensible, que debiese hacer el Estado, pero que se delega a un tercero (profesional o entidad) bajo un mecanismo estandarizado de funciones, responsabilidades, aseguramiento de calidad, y forma de pago, previamente establecidos. Esta modalidad generalmente cuenta con una normativa muy clara para su operación. Algunos ejemplos específicos son:
  - Toma de muestras;
  - Vacunación oficial;
  - Identificación animal;
  - Certificación de la condición sanitaria;
  - Inspección *ante y post mortem*;
  - Laboratorio de diagnóstico;
  - Inspección y certificación de productos de origen animal;

- Control de movimiento;
  - Certificados de exportación.
- c) **Iniciativas público-privadas conjuntas.** Desarrollo de programas de alguna o más de las áreas de trabajo de los SVO, que no sean definidas como críticas, estratégicas o esenciales, y en las cuales se complementan esfuerzos con organizaciones de agentes privados o empresas determinadas tras un objetivo común en donde, además de generar bienes privados, se generan bienes públicos. Algunos ejemplos específicos son:
- Programa de bioseguridad;
  - Programa de vigilancia;
  - Programa de control de residuos;
  - Programa de trazabilidad;
  - Programas sanitarios por especie;
  - Simulacros sanitarios;
  - Gestión de emergencias;
  - Fondos de emergencia;
  - Facilitación obtención de registros de productos farmacológicos;
  - Investigación especializada.
- d) **Iniciativas privadas voluntarias con vínculo oficial.** Se refiere a los casos en los que, voluntariamente, un agente privado (ej. productores o plantas de proceso), busca un estándar oficial o certificación oficial, y es responsable de su gestión y financiamiento, además de ser supervisado o auditado por los SVO. Tienen actividades de autocontrol como elemento central de la iniciativa. Algunos ejemplos específicos son:
- Compartimentos sanitarios;
  - Fincas libres de enfermedades;
  - Fincas certificadas para exportación;
  - Plantas de proceso (ej. alimentos de uso animal);
  - Plantas certificadas para exportar.
- e) **Iniciativas privadas con vinculación oficial menor.** Se refiere a iniciativas del sector privado, que tienen relación o que benefician al sector oficial generando bienes públicos, pero que cuentan con una coordinación, aprobación, o autorización de los SVO de carácter menor. Algunos ejemplos son:
- Seguros sanitarios;
  - Desarrollo de manuales de bioseguridad o de bienestar animal o de buen uso de antibióticos;
  - Investigación.
- f) **Iniciativas con combinación de modalidades.** Se refiere a una complementariedad de modalidades para el logro de objetivos comunes. Por ejemplo, una comisión nacional de sanidad avícola de un país analiza y apoya la elaboración de la política de sanidad avícola (modalidad a), y puede, además, desarrollar un programa de control de Enfermedad de Newcastle (modalidad c), utilizar veterinarios autorizados para los componentes de vigilancia (modalidad b), y algunas empresas desarrollan compartimentos para Influenza aviar y Enfermedad de Newcastle (modalidad d).

En todas las modalidades descritas los veterinarios tienen o pueden tener un rol fundamental. En algunos es explícito como en la delegación de funciones a terceros mientras que en las otras su rol es como profesional del sector privado, delegado o no delegado.

En estas modalidades puede considerarse como opción directa o complementaria de alto valor lo que se puede hacer con las Universidades (nacionales o internacionales) o con instituciones de investigación para el desarrollo de iniciativas en materia de APP. Todo esto en el ámbito de la capacitación, por ejemplo, de veterinarios especialistas, de laboratorios acreditados, de investigación aplicada, de pruebas de nuevos productos, entre otros.

Debe hacerse una diferencia entre estas modalidades y la participación privada, en base a lo que les corresponde a las empresas siguiendo el mandato de los SVO. Por ejemplo, la notificación de enfermedades de alto impacto, lo cual generalmente es una obligación legal que debe hacer cualquier productor, veterinario o empresa. En algunos casos, los SVO pueden obligar al agente privado a realizar una actividad calificada como APP, por ejemplo, la obligación de disponer de un veterinario autorizado, o la realización de alguna certificación con un certificador privado autorizado.

### **Arreglo entre las partes en las asociaciones público-privadas**

No existe una forma única para el establecimiento formal de APP. Es asunto de cada uno de los países y dependerá de las necesidades, de los objetivos, del compromiso y del aporte de las partes interesadas. También dependerá en gran parte de los factores culturales y del «ambiente» de los diferentes países para establecer alianzas con el sector privado. En definitiva, la forma como se establecen y se organizan las APP dependerá de las condiciones específicas de cada país, de la modalidad de la iniciativa, y del alcance que se desee.

Para las iniciativas en donde el sector público transfiere responsabilidades a terceros, deberá haber una normativa que indique como se establece esta relación y las condiciones de la misma. En el caso de una relación con organizaciones o consorcios, la misma deberá estar basada en la confianza, en normativas generales, y frente a iniciativas específicas. Deberá existir un convenio formal y un memorándum de entendimiento o similar en la cual se establezcan los detalles del acuerdo.

Finalmente, para el caso de iniciativas privadas con mandato oficial, se requiere de una normativa específica en la cual queden claras las condiciones de la obligación.

### **Financiamiento y gestión de la colaboración con el sector privado**

No existe una forma única para el financiamiento y la gestión de la colaboración con el sector privado. Puede haber una combinación de opciones diferentes dependiendo de las modalidades de colaboración, la situación normativa del país, y las características del sector público y privado. Además, las formas de financiamiento y gestión pueden ir cambiando en la medida que avanza la relación entre las partes involucradas. Así, el financiamiento variará en función de las fuentes, los montos, arreglos y el cobro del servicio.

Para la modalidad **a (representación y diálogo)**, el financiamiento corresponde a acuerdos en donde ambas partes aportan fundamentalmente fondos no pecuniarios (sin dinero en efectivo). La gestión puede ser de coordinación directa o en base a acuerdos formales con una contraparte.

Para el caso de la modalidad **b (delegación a terceros)**, el financiamiento es privado de acuerdo con una normativa la cual puede hacer explícito, dejar un rango, o dejarlo a una negociación entre las partes. El sector oficial financiará la gestión del sistema, es decir el desarrollo de la normativa, la evaluación y el registro de los veterinarios, la auditoría y en algunos casos la capacitación de ellos, total o parcialmente. Incluso, en algunos casos, se subsidia el pago de los veterinarios autorizados cuando realizan acciones en favor de sectores pobres o de pequeños productores.

El financiamiento de una APP de la modalidad **c (iniciativas público-privadas conjuntas)**, puede provenir del sector público, privado o compartido. Puede ser con recursos pecuniarios o no pecuniarios. En tal sentido:

- a. Desde el punto de vista público, puede estar o no explícito en el presupuesto. Puede aportar directamente o transferir los recursos al sector privado, o bien a una entidad intermedia que puede ser un organismo internacional. Los fondos también pueden provenir de la cooperación internacional.
- b. Desde el punto de vista privado, el financiamiento puede provenir de pagos por servicios públicos, por aportes privados, en dinero, a través de organizaciones. También puede ser por algún mecanismo público o privado de recolección, vinculado a la producción. Con ello se pueden constituir fondos paraestatales. Independiente de la modalidad, el sector privado puede transferir los fondos al sector público, o insumos requeridos para un objetivo común, por ejemplo, kits de diagnóstico.

La gestión para una iniciativa de la modalidad **c**, puede ser con o sin delegación de la gestión. Puede existir la cogestión o mantener la gestión en una u otra parte. Desde el punto de vista oficial, la gestión puede ser realizada por el sector privado o compartida entre el sector público y privado. Lo importante es mantener control y asumir las responsabilidades que correspondan a cada uno.

Para la modalidad **d (iniciativas privadas voluntarias con vínculo oficial)**, el financiamiento es netamente privado. La gestión es privada y la relación con el sector oficial se establece para los fines que corresponda. Sin embargo, la gestión de las APP es responsabilidad de los SVO. En tal sentido, el sector público es responsable del control, y la supervisión o auditoría, lo cual pudiese ser tarifado.

Finalmente, para la modalidad **e (iniciativas privadas con vinculación oficial menor)**, el financiamiento y la gestión son totalmente responsabilidad del sector privado, aunque una parte de esto puede venir de incentivos públicos para actividades privadas.

El sector oficial puede establecer incentivos monetarios especiales para la participación privada, para ser utilizados en cualquiera de las modalidades de las APP. Esto significa que el Estado, frente a una propuesta o proyecto, establece un mecanismo para poner a disposición una cantidad de recursos específica con el propósito de incentivar la realización de acciones en particular para las cuales los agentes privados también pueden poner recursos adicionales.

### **Aporte de veterinarios privados y de los paraprofesionales de veterinaria a los Servicios Veterinarios Oficiales**

La enorme cantidad de labores realizadas por los veterinarios y los paraprofesionales de veterinaria en la actividad privada y pública (más allá de las APP), en los diferentes países, puede considerarse como una iniciativa para el fortalecimiento de las labores del SVO. Ellos mantienen relaciones directas con los animales y los factores de riesgo relacionados con la introducción y diseminación de enfermedades de importancia pública, con el bienestar animal y con la inocuidad de los alimentos. Tienen gran influencia en la situación sanitaria animal de los países.

Los veterinarios y paraprofesionales de veterinaria, como parte del sector privado, pueden ejercer parte o la totalidad de las funciones oficiales delegadas o tercerizadas por el SVO, las cuales pueden ser o no identificadas como una forma de APP.

Dentro de las labores realizadas por veterinarios privados y paraprofesionales se encuentran:

- a. Asesores o miembros de empresas de producción animal en sus diferentes eslabones;
- b. Profesionales de empresas farmacéuticas veterinarias o de insumos veterinarios;
- c. Sistemas de aseguramiento de calidad en plantas de proceso;
- d. Profesionales en laboratorios de diagnóstico;
- e. Investigadores en salud animal;
- f. Zoológicos y centros de rehabilitación;
- g. Clínicas veterinarias de animales menores y mayores;
- h. Universidades.

Vale destacar que la labor realizada por los veterinarios en las entidades públicas otras que el SVO, las cuales también aportan a la gestión sanitaria de los países contribuyendo a los SVO, tales como:

- a. Servicios de salud pública;
- b. Investigación;
- c. Ejército y policía;
- d. Servicios de extensión;
- e. Servicios de medio ambiente, parques y zoológicos.

### **Tipos de iniciativas de Asociaciones Público-Privadas en las Américas: estudio OIE**

#### Estudio de la OIE

A continuación, se muestran algunos resultados<sup>3</sup> de la encuesta sobre APP correspondiente a los Países Miembros de la Comisión Regional de la OIE para las Américas<sup>4</sup>. Dicha encuesta fue realizada por la OIE a todos sus Países Miembros durante el 2017. Este cuestionario fue respondido por 17 países (de 30<sup>5</sup>) de la Región. Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, Curazao, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, y Uruguay. Esta encuesta fue además contestada por seis representantes del sector privado de: Argentina, Bolivia, Brasil, Estados Unidos de América, Perú, y Uruguay.

Tomando en cuenta la naturaleza exploratoria del estudio y la cantidad de datos recopilados, a los efectos de la presentación de los resultados se ha priorizado la identificación de la «variedad» de opciones más que la «distribución» de las repuestas y la búsqueda de asociaciones entre las variables. El análisis global que está realizando la OIE dará una perspectiva con mayor número de países e iniciativas.

#### Tipos de iniciativas (públicas y privadas)

Los encuestados (públicos y privados) presentaron un total de 26 iniciativas de diferente naturaleza, representando las diferentes modalidades de APP, las cuales se muestran a continuación:

#### Iniciativas mencionadas por el sector público

N.º	Iniciativas
3	Programa de control de fiebre aftosa
1	Programa de tuberculosis
1	Erradicación de una enfermedad (pseudo-rabia)
2	Programas de sanidad porcina
3	Programas de sanidad avícolas
1	Programa de sanidad apícola
1	Programa de bioseguridad
1	Programa de predio de alta bioseguridad
1	Fondo de emergencia
1	Acreditación de veterinarios, de laboratorios y de programa de residuos
1	Capacitación de veterinarios
1	Trabajo territorial con veterinarios
1	Trabajo certificación de exportaciones

3 El análisis formal y completo de todos los países Miembros de la OIE es realizado por la Organización

4 Información entregada bajo confidencialidad por OIE

5 Al momento de la encuesta la región contaba con 31 Países Miembros, incluyendo a Francia. Francia no ha sido contabilizada en este análisis ya que se consideró como miembro principal de la región de Europa. Hoy en día la región cuenta con 32 Países Miembros, luego de la adhesión de Santa Lucía en mayo de 2018.



*Iniciativas mencionadas por el sector privado*

1	Programas sanitarios para aves
1	Veterinarios autorizados
1	Coordinación de políticas y estrategias sanitarias aviares
1	Sistema federal de fondos de erradicación de la fiebre aftosa
1	Sistema de información y seguimiento de ganado
1	Programa Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa
1	Programas de sanidad avícola y porcina
1	Comisión Nacional de Sanidad Animal
1	Muestreo y control de enfermedades aviares

De acuerdo con la tipología de APP establecida por el Proyecto de la OIE<sup>6</sup>, la mayoría corresponde a la tipología 2, es decir a organizaciones que desarrollan programas. A su vez la mayoría de estas iniciativas son de prevención y control de enfermedades. En un principio, el propósito primordial en la mayoría de los países de la región para el establecimiento de APP era de controlar o erradicar la fiebre aftosa. Sin embargo, en los últimos tiempos, se han ido incorporando iniciativas de APP en otros ámbitos tales como, la sanidad de aves y de cerdos, así como el control de la brucelosis y la tuberculosis bovina. Se identifican también iniciativas de tipología 1, la que es presentada en forma independiente o vinculada a proyectos del tipo 2. Todas estas iniciativas, han tenido una importante motivación e impulso desde el sector privado con una orientación para exportar.

A continuación, se muestran las principales características de las iniciativas de APP presentadas:

6 El Proyecto identificó tres tipos de iniciativas de APP: **Tipo 1:** Una APP motivada por el SVO en el campo, iniciada y financiada por el sector público. **Tipo 2:** Una APP motivada por el mercado, exportación e intereses comerciales, iniciada por el sector público y privado. **Tipo 3:** Una APP motivada por objetivos de desarrollo, iniciada y financiada por el sector privado.

Las características generales de las iniciativas

Ítem	Resultados
Organizaciones públicas	Las organizaciones públicas corresponden fundamentalmente a los SVO. En algunos casos se incluyen organizaciones regionales y estados federales.
Organizaciones privadas	Las organizaciones privadas mencionadas corresponden a empresas privadas (1 <sup>7</sup> ), asociaciones de productores (12), consorcios (7), veterinarios privados (3). También se mencionan laboratorios de diagnóstico (1).
Inicio de la actividad	Se generan desde las tres modalidades (públicas, privadas y de ambas partes), con predominio de ambas partes.
Tipo de interacción	Comunicación y sensibilización, asesoría y facilitación, acreditación/autorización, programas conjuntos y otros.
Inicio y duración	Todas las iniciativas están en curso, con la excepción de una enfermedad la cual fue erradicada (pseudorabia) y un programa de información y control de movimiento. Pocas iniciativas comenzaron antes del año 2000 (3), todo el resto posterior.
Especies	La mayoría de las iniciativas contemplaba a todas las especies. Otras a bovinos, caprinos y ovinos, cerdos y aves. Sólo un caso incluyó mascotas.
	En algunos casos se crearon instancias público-privadas específicas para las APP.
Forma legal	Diversos mecanismos, tales como contratos, Memorandum de entendimiento, acuerdo, convenio legal, mandato sanitario, resolución jefatural.
Enfermedades	Fiebre aftosa, influenza aviar, enfermedad de Newcastle, otras enfermedades de aves (bronquitis infecciosa, laringotraqueitis infecciosa aviar, hepatitis de cuerpo de inclusión, micoplasmosis, salmonelosis) y cerdos (peste porcina clásica, enfermedad de Teschen, síndrome respiratorio y reproductivo del cerdo, brucelosis bovina, tuberculosis bovina y pseudo-rabia (erradicada), parasitosis, enfermedades de las abejas (varroasis y nosemosis).
Financiamiento	Sólo público o ambos. Financiamiento del presupuesto del servicio veterinario, fondos parafiscales, cobro por servicios (directo a programa), captura por producción, donaciones internacionales, créditos internacionales, aporte privado directo al servicio veterinario, contratación privada de personal, aporte de insumos o a desembolso.

Actividades públicas

Para las iniciativas identificadas, los encuestados indicaron que los SVO desarrollan diferentes actividades, las cuales se pueden resumir a continuación por ámbito:

Ámbito	Detalle
Regulación	Discusión, desarrollo de normas, diseño de programas y estándares.
Ejecución acciones	Registro de unidades productivas, vigilancia epidemiológica, certificación de exportaciones. Acciones públicas como control, fiscalización y auditoría.
Gestión	Planificación, seguimiento y evaluación.
Apoyo financiero	Financiamiento directo, recuperación de recursos.
Capacitación	Capacitación técnica de entes públicos y privados.
Comunicación	Facilitación y comunicación con grupos de interés. Formación de grupos de base.

<sup>7</sup> Número de menciones.

Acciones de privados

Para las iniciativas identificadas, los encuestados indicaron que los agentes privados desarrollan diferentes actividades, las cuales se pueden resumir en la siguiente tabla:

Ámbito	Detalle
Regulación	Propuesta y discusión de medidas, asesoría en reglamentación.
Ejecución acciones	Acciones concretas para la identificación, detección y control de enfermedades, tales como vacunación, muestreo, tratamientos.
Gestión	Coordinación operativa, apoyo actividades de control.
Apoyo financiero	Recursos para la ejecución de acciones, en forma directa y en insumos.
Capacitación	Capacitación de privados.
Comunicación	Comunicación a productores y actividades de extensión.

Fortalezas

Los encuestados identificaron varias fortalezas (a veces confundidas con resultados) a partir de las iniciativas de APP presentadas, las cuales se observan a continuación:

Ámbito	Detalle
Relación público-privada	Compromiso, participación y buena relación entre las partes. Alineamiento de objetivos y responsabilidades. Establecimiento de mecanismo de toma de decisiones. Mejor comunicación entre los participantes.
Fortalecimiento SVO	Mejor distribución territorial, mejor sustentabilidad financiera, mejor cobertura de programa de vigilancia, mejor preparación para emergencias, cumplimiento de la ley, mejores capacidades técnicas, acciones de capacitación. Estándares más reales y aumento de calidad y certificación de exportaciones.
Sector privado	Fortalecimiento de las organizaciones privadas, aumento de capacidades, representatividad.

Resultados (tamaño y alcance del impacto)

Aunque no fue posible determinar la cobertura en todos los casos. Varias iniciativas mencionaron que el alcance de la iniciativa fue mayor, generalmente a escala nacional.

Por otra parte, y aunque no fue explícita en la mayoría de los casos, la experiencia fue evaluada de buena a excelente en cuanto a sus impactos, aunque no se mencionó que hubiese habido una evaluación formal de la misma. Indicaron que los seguimientos eran esporádicos y, en la minoría de los casos, era cuando se trataba de fondos internacionales. Dentro de los indicadores de resultados e impacto mencionados se encuentran:

Ámbito	Detalle
Sanidad	Erradicación de una enfermedad, mejoramiento de la bioseguridad, alcance del estatus oficial de libre de enfermedad (fiebre aftosa) y posibilidad de exportar.
SVO	Eficiencia en el uso de recursos, modelos para trabajar con APP en otras especies y enfermedades.
Sector privado	Aumento de ingresos de veterinarios, en el caso de autorizaciones.
Otros impactos	Reducción de la pobreza y de la inocuidad alimentaria.

Sostenibilidad

La sostenibilidad era muy importante para las iniciativas en materia de APP pues la mayoría de ellas aspiraban a ser de carácter permanente. Sin embargo, no fue indicado con claridad por los entrevistados

la forma cómo lo están realizando. Dentro de los aspectos que se destacan para garantizarla sostenibilidad están:

Ámbito	Detalle
SVO	Normativa sólida para la APP y su funcionamiento. Subsidios del gobierno. La estructura de financiamiento y de personal establecida.
Sector privado	Apropiación privada de los programas, difusión de la experiencia.
Ambos	Los resultados obtenidos. Confianza, colaboración y compromiso de las partes. Mecanismo establecido de financiamiento. Extensión de ventajas de las APP. Evaluaciones periódicas con ajustes de observaciones. Mejora continua de los sistemas. Diálogo permanente. Industria económicamente estable.

Riesgos públicos/privados

Los encuestados identificaron los principales riesgos de las APP, a partir de las iniciativas presentadas, las cuales se observan a continuación:

Ámbito	Detalles
SVO	Regulación, organización y operación pública deficiente, excesiva politización, falta de recursos, deficiencias en las capacidades técnicas, incapacidad de control, diferencias en la visión y los intereses del privado.
Privados	Dificultades de apoyo, excesivo interés comercial, problemas logísticos y de gestión, ambición de control, incompreensión de la labor pública, problemas de recursos, atomización de actores privados, bajo interés.

El Proceso PVS de la OIE (Evaluación de las Prestaciones de los Servicios veterinarios)

Dentro de la Evaluación PVS de la OIE se encuentra una sección en la cual los países evalúan su desempeño con respecto a la relación con el sector privado. Nueve de los 17 países mostraron los resultados de sus Evaluaciones PVS. Se observan en general buenos resultados con alguna variación. Con la excepción de un país que obtuvo 11 puntos, el resto se ubicó entre 14 y hasta 20. Sólo uno, alcanzó puntaje máximo (20).

**Oportunidades y riesgos para una asociación público-privada**

Oportunidades

De la conceptualización de las APP, los resultados obtenidos del estudio de la OIE mostrados en la sección anterior y de otras iniciativas internacionales, se puede concluir que frente a los desafíos que tienen los SVO en el futuro, las APP constituyen una buena alternativa para ser considerada por los países de la región. Al respecto, se pueden mencionar algunos aspectos generales y específicos que pueden apoyar esta posición:

- a. Existen conceptos, además de bases teóricas y operativas para implementar las APP en países muy diferentes.
- b. La OIE está generando orientaciones para la promoción y desarrollo de las APP lo cual ayudará aún más a los países en su establecimiento.
- c. Existen varias iniciativas de APP en la región y en el mundo, las cuales pueden servir de excelente ejemplo para el resto de los países.
- d. Existe una base de desarrollo de los SVO de los países que, a pesar de las dificultades, les permite plantear prioridades y considerar el desarrollo de APP.
- e. Existen SVO en la región en proceso de fortalecimiento, con organizaciones regionales que los apoyan como el CVP (Comité Veterinario Permanente) y los organismos internacionales tales como: OIE, IICA, FAO, PANAFTOSA y OIRSA.

- f. Existe un alto nivel de organización privada en la región, asociaciones de todas las especies por país y de proveedores de productos y servicios. Hay una relación de base ya establecida entre los SVO y estas organizaciones.
- g. Existen veterinarios, apoyados por sus colegios profesionales, bien formados y motivados para dar su contribución al desarrollo pecuario de los países y apoyar el fortalecimiento de los SVO.
- h. Existen otras iniciativas públicas y privadas en cada uno de los países que se pueden vincular y potenciar con las APP y con los SVO como coordinadores.
- i. Debido al interés de exportar en la mayoría de los países de la región, se genera un incentivo en el sector público y privado para buscar y aceptar nuevas opciones de APP.

### Riesgos

Como se ha planteado, el desarrollo, implementación y mantención de las APP, en sus diferentes modalidades, no es un asunto sencillo y tiene riesgos. Existe el riesgo de que no resulte o de que resulte con dificultades, a lo menos bajo las expectativas. Existe igualmente el riesgo de que afecte la idea y no permita ni nuevos desarrollos, ni la generación de círculos virtuosos. Algunos de los factores causantes de los principales riesgos son:

- Intereses no comunes entre las partes;
- Ausencia de elementos mínimos de base;
- Falta de compromiso de una de las partes;
- Cambios en las prioridades públicas o privadas al momento de establecer la APP;
- Continuidad de las contrapartes;
- Quiebre o traspaso de roles;
- Faltas a la probidad;
- Conflicto de intereses;
- Mala gestión;
- Quiebre en la relación;
- Equidad en el trato a las diferentes organizaciones o empresas.

### **Orientaciones esenciales para las asociaciones público-privadas y en materia de veterinarios privados**

#### Asociaciones público-privadas

Con el propósito de obtener el mayor provecho de las APP para el fortalecimiento de los SVO y de la generación de bienes públicos, es fundamental aprovechar las oportunidades que tienen los países y mitigar los riesgos que pudiese hacerlo fracasar. En tal sentido, se enumeran algunas orientaciones generales o esenciales para el buen desarrollo de las APP.

Para cualquier modalidad de APP en la que se quiera embarcar el sector oficial se requiere de mucha claridad en lo que respecta a los objetivos, los medios de los que se dispone y lo que se puede desarrollar. En base a ello, se puede establecer una hoja de ruta para la generación de una APP, la cual a su vez debe establecerse teniendo muy claro el mandato y las responsabilidades del SVO.

Las principales orientaciones para el desarrollo de una APP son:

- a. Los SVO deben mantener un diálogo franco y directo desde el inicio con la contraparte privada para generar confianza e identificar y priorizar las acciones conjuntas.
- b. Debe identificarse la necesidad u oportunidad del sector privado o del sector oficial para el desarrollo de una APP. Debe haber un incentivo (monetario o no) para que estos se involucren. No puede ser solo de carácter voluntario.
- c. Los SVO deben preparar las condiciones para el desarrollo de la APP, incluyendo los marcos normativos y administrativos, y las capacidades gerenciales y profesionales.

- d. Debe haber una evaluación técnica y económica (costo beneficio), que demuestre que lo que se desea desarrollar es mejor de lo que se hace al momento o que, es mejor opción para lo que se quiere hacer en un futuro, tanto para el sector público como para el privado. Tanto el sector oficial como el privado desean obtener beneficios de la APP. Es muy importante poner el énfasis en los beneficios más que en los costos que genera una APP, esencial para una mirada de mediano y largo plazo. Hay que hacer visibles estos beneficios al sector público (niveles superiores) y al sector privado.
- e. Deben hacerse explícitos los supuestos por los cuales se construye el programa o proyecto de APP, identificando los riesgos específicos y la forma de mitigarlos para evitar su fracaso y permitir su sostenibilidad.
- f. Debe buscarse la mejor opción de relación formal para la APP, la cual además de cumplir con la normativa legal debe ser muy clara en los aspectos fundamentales, tales como: objetivos, responsabilidades, uso de la información, resolución de conflictos, forma de seguimiento y control. Un aspecto fundamental es cómo se van a manejar los recursos y cómo se va a dar cuenta de su uso.
- g. Debe buscarse la manera para que los SVO puedan identificar su aporte a las APP como incentivos para la participación del sector privado. Esto es un ejercicio de innovación relevante.
- h. Deben establecerse indicadores confiables para poder fijar metas y realizar el seguimiento y la evaluación. Constituye una enorme posibilidad y necesidad el poder compartir los resultados.
- i. Debe establecerse un mecanismo transparente para la presentación de resultados y la justificación del uso de los recursos para dar confianza al sector privado, y al resto de sector público, incluido el propio SVO.
- j. Deben reforzarse las funciones fundamentales de los SVO puesto que habrá muchas más exigencias en lo que respecta a programas de control, supervisión, auditoría. Las sanciones también deben estar a la altura de las exigencias.

#### Veterinarios privados y paraprofesionales de veterinaria

Las potencialidades del aporte que pueden hacer los veterinarios privados y los paraprofesionales de veterinaria, así como los veterinarios que trabajan en otros servicios públicos (no SVO), a los propósitos de los SVO son enormes.

Para poder aprovechar sus capacidades se requiere de una adecuada y permanente orientación de los SVO e idealmente en coordinación con el gremio o agrupación de veterinarios de los países. Es altamente deseable que estas entidades tengan una normativa que los respalde y que permita que sean representativos, de amplias acciones y que puedan involucrarse en asuntos de ética profesional. Por otra parte, los gremios de veterinarios deben ser considerados e invitados a participar en las máximas instancias para el análisis y la resolución de asuntos que involucre la profesión veterinaria y la salud animal de los países. Finalmente, debiesen tener una actividad privilegiada en los asuntos de regulación de los veterinarios acreditados y en la promoción de iniciativas que incluyan a los médicos veterinarios privados.

Algunas de las orientaciones a tomar en cuenta cuando se trata de los veterinarios privados, los paraprofesionales de veterinaria, y los veterinarios oficiales no vinculados a los SVO son:

- a. Apoyar y potenciar su participación en el gremio veterinario.
- b. Establecer y mantener la comunicación sobre los riesgos externos e internos sanitarios para el país.
- c. Desarrollar actividades de capacitación y de intercambio de información.
- d. Invitar a participar en evaluación y gestión de riesgos.
- e. Incorporarlos en acciones específicas de bioseguridad, vigilancia epidemiológica, cultura de la inocuidad, promoción del bienestar animal, buenas prácticas en el uso de antibióticos y prevención de la resistencia de antimicrobianos.

- f. Promover la asociación entre grupos de médicos veterinarios para acciones específicas, por ejemplo, la protección de la salud animal en la fauna silvestre.

### **Tecnología**

En la actualidad existen enormes posibilidades con el uso de la tecnología para crear oportunidades de APP y generar así beneficios tanto privados como públicos. Algunas de las áreas en las que la tecnología podría ponerse a disposición de este análisis son:

- a. Comunicación para poder tener una estrecha relación con productores que no es fácil llegar en forma directa;
- b. Uso y análisis de información de «big data»;
- c. Diagnóstico, de desarrollo de vacunas (incluyendo autovacunas), y de terapias alternativas;
- d. Sistemas de información geográfica;
- e. Capacitación a distancia, realidad virtual y telemedicina;
- f. Inspección de animales y productos con inteligencia artificial;
- g. Sistemas informáticos para la trazabilidad y la certificación electrónica;
- h. Robótica aplicada a la producción animal y sistemas de inspección.

Las nuevas tecnologías pueden ser incluidas en las APP o bien, pueden realizarse alianzas con los desarrolladores de iniciativas de punta para generar bienes públicos en los ámbitos de los SVO.

Es también fundamental que los fondos e iniciativas públicas generales de investigación y desarrollo, se centren en iniciativas de tema relacionados o no con las APP, ojalá atrayendo a empresas nacionales o transnacionales de I&D a este ámbito. Usar diferentes opciones e incentivos para atraer recursos públicos y privados.

### **Palabras finales**

No cabe duda de que los SVO van a seguir con su mandato y las exigencias hacia ellos van a ser cada vez mayores que los recursos disponibles. Así, las APP constituirán una opción para mejorar la gestión sanitaria y fortalecer los SVO.

Como cada país es diferente y tiene su propia realidad y desafíos, debería tener su propia estrategia para desarrollar sus APP y el aporte de los veterinarios y paraprofesionales de veterinaria. Sin embargo, los países, incluyendo el sector público y privado, deberían generar un mecanismo propio que les permita, progresivamente y en forma práctica, identificar y desarrollar APP de acuerdo con su realidad, y cuantas veces sea necesario, respetando los roles de cada uno.

Las APP y el aporte de los veterinarios y paraprofesionales de veterinaria, del ámbito privado y público otro que los SVO, incluyendo su gremio o asociación, no deben verse como un asunto puntual o esporádico solamente, sino como un elemento constitutivo de la visión global de los SVO. Un elemento que va evolucionando y generando aprendizaje y valor para ambas partes y en nuevas áreas. Así, se fortalecen los SVO y se preparan para enfrentar y dar respuesta a los enormes desafíos que tienen por delante, además de beneficiar al sector privado.

La OIE promueve y apoya el fortalecimiento de los SVO gracias al desarrollo de APP con el propósito de asegurar su continuidad y calidad.

### **Referencias**

1. General overview of PPs in the field of Veterinary Services Typological analysis, OIE por Margot Galière bajo la supervisión de Isabelle Dieuzy-Labayé (OIE) y Marisa Peyre (Cirad). Borrador sin publicar.
2. Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) (2018). – [Glosario](#). En Código Sanitario para los Animales Terrestres.
3. Durston J. (1999). – [Qué es el capital social comunitario](#). División de Desarrollo Social, CEPAL Review n.º 69, págs. 103–118.