

# La organización de los Servicios Veterinarios en Latinoamérica y su evolución

E. Gimeno

Profesor de Epidemiología y Salud Pública, Coordinador Regional, Representación Regional de la OIE para las Américas, Cerviño 3101, 1425 Buenos Aires, Argentina

## Resumen

Latinoamérica tiene indudables ventajas comparativas en el ámbito de la producción animal, la sanidad animal y la transformación de productos pecuarios para la alimentación. Sin embargo, esas ventajas deben transformarse en competitivas, para satisfacer el alto grado de complejidad de los mercados mundiales. Para ello es esencial que los Servicios Veterinarios tengan una política de calidad, que los incite a definir su visión, misiones y objetivos, para poder establecer sistemas estructurados y funcionales. Es necesario instaurar sistemas normativos y de auditoría bien definidos, función indelegable del Estado, así como un sistema operativo que posibilite el más alto grado de coordinación e integración entre poderes públicos y sector privado. Esto se inscribe dentro de un sistema de aseguramiento de la calidad que permita realizar acreditaciones responsables, respaldadas por los resultados de auditorías y evaluaciones independientes. El conjunto de estos sistemas forma el Sistema Veterinario oficial.

El autor analiza los principales programas de los países de la región, vinculados a la sanidad animal y zoonosis, seguridad sanitaria de los alimentos, control de medicamentos, bienestar animal y control de exportaciones e importaciones. Estos programas deben basarse en los componentes técnicos instrumentados por la vigilancia epidemiológica, las redes de laboratorios de diagnóstico, los sistemas de cuarentena, el análisis de riesgos, la identificación y rastreabilidad de animales y productos, el registro y control de medicamentos veterinarios y la seguridad sanitaria de los alimentos. En algunos países de la subregión este proceso está en fase de desarrollo.

La integración regional y las relaciones internacionales representan un verdadero desafío para los Servicios Veterinarios; se trata de un papel fundamental que deben cumplir organismos internacionales como la OIE (Organización mundial de sanidad animal).

## Palabras clave

América del Sur – Aseguramiento de la calidad – Cooperación – Evaluación – Integración – Organización – Programa zoonosario – Sector privado – Servicio veterinario.

## Antecedentes

En América Latina, a partir de la década de 1980 caracterizada por la mundialización de la economía, se produce un impulso importante en las administraciones públicas que incita a mejorar la competitividad, con una reducción del gasto de los sectores oficiales, entre ellos los Servicios Veterinarios que deben buscar incrementar la eficiencia de sus políticas y estrategias, en la mayoría de los casos en un contexto de restricción de su presupuesto.

Por otra parte, el incremento del comercio mundial y en particular el de la subregión, aumenta el riesgo de difusión de enfermedades transmisibles debido a los intercambios de animales, de material genético y sobre todo de alimentos derivados de productos pecuarios.

Es relevante destacar que la gran mayoría de los países de América Latina son de una importante y extensiva extracción ganadera, principalmente bovina, con una proporción de producción semi-extensiva en contadas regiones. Por lo tanto

América, por su caudal productivo, es un continente de reservas alimentarias para el resto del mundo. En la producción de carne vacuna, Argentina, Brasil, Uruguay y Colombia se encuentran entre los diez países con mayor exportación. Con respecto a la carne de cerdo y ave, Brasil y México sobre todo ocupan una posición destacada como exportadores en el mercado mundial (Cuadro I).

**Cuadro I**  
**Repartición de la población animal en Latinoamérica**  
(8)

Población animal	América del Sur	América Central y Caribe	México	Total
Bovinos	227.959.500	14.800.000	30.500.000	273.259.500
Búfalos	823.050	31.000	–	854.050
Caprinos	68.211.600	1.249.200	6.300.000	75.760.800
Equinos	18.468.320	257.800	9.200.000	27.926.120
Camélidos	17.190.500	1.684.000	5.180.000	24.054.500
Suidos	5.785.000	–	–	5.785.000
Aves	50.508.000	4.058.000	15.700.000	70.266.000
Colmenas	1.257.223.000	108.600.000	101.000.000	1.466.823.000

Las cifras del cuadro, si bien importantes, no son excluyentes de una capacidad para producir más en los distintos climas y terrenos aptos para la producción ganadera. Son indudables las ventajas comparativas que ofrece el continente, respecto a la ausencia de graves enfermedades como la encefalopatía esponjiforme bovina, la peste bovina, la peste de pequeños rumiantes y la peste porcina africana. Por otra parte, ciertas enfermedades emergentes importantes, como la fiebre aftosa, la peste porcina clásica y la enfermedad de Newcastle, han sido erradicadas en ciertos países o presentan en general una baja tasa de prevalencia, al igual que las enfermedades crónicas, lo que resulta ser un aliciente importante para la producción del recurso animal como bien renovable y para aumentar la capacidad productiva de la región. Sin embargo, en el mundo actual competitivo, es necesario dar impulso a la transformación de los Servicios Veterinarios para que sirvan de apoyo a las exigencias actuales y cumplan con los requisitos del comercio internacional.

Ante este escenario, es necesario instrumentar cambios que satisfagan la responsabilidad básica de todo Servicio Veterinario, que es dar crédito de seriedad y calidad para proteger la sanidad y la producción animal, incluyendo sus vínculos con la salud pública y con la industria derivada, y cumplir adecuadamente las certificaciones sanitarias que estas actividades requieren (7).

Desde mediados de la década de 1980, la toma de conciencia de este problema despertó el interés por desarrollar los Servicios Veterinarios, buscando crear sistemas de sanidad animal perfeccionados mediante procesos más técnicos e innovadores.

Reuniones organizadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (5), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (4), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (9) y la OIE (Organización mundial de sanidad animal) (1, 2, 3, 10) dieron a los países la motivación para buscar modelos alternativos que neutralizaran el impacto de los recortes de recursos presupuestarios impuestos por las nuevas políticas eficientistas, por medio del mejoramiento de la coordinación de recursos, la participación del sector privado y la aplicación de nuevas tecnologías.

## Directrices estratégicas

La responsabilidad de todo Servicio Veterinario se demuestra en la calidad de las actividades emprendidas para cubrir los intereses nacionales respecto a salud, alimentación y producción, basándose en las exigencias de la sociedad en su conjunto. Pero además, el actual y extraordinario desarrollo del comercio internacional proyecta esas exigencias a un plano supranacional, involucrando intereses y requisitos que van más allá del propio país.

Cualquier modelo de Servicio Veterinario debe satisfacer el cumplimiento de estas responsabilidades, aun dentro de un marco progresivo y flexible, cubriendo tres aspectos fundamentales que vienen expuestos a continuación.

### Un cuadro normativo y reglamentario

El primer requisito es el de disponer de un cuadro normativo y reglamentario que asegure una metodología efectiva y moderna para satisfacer las exigencias de la sociedad y la comunidad internacional. Esta labor es responsabilidad indelegable del Estado.

### Un sistema de auditoría

También es preciso disponer de un sistema de auditoría que asegure que dichos requisitos fueron observados con completa idoneidad y transparencia, por un sistema operativo que cubra todas las áreas y programas de la incumbencia del Servicio. Esta función es también indelegable del Estado y está en estrecha relación con la función normativa.

### Un sistema operativo

Es indispensable disponer de un sistema operativo que asegure el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos y privados, en un trabajo armónico y coordinado, que satisfaga la eficacia de los servicios y de los distintos programas, basándose en principios técnico-científicos y con aseguramiento de la calidad.

El sistema debe ser participativo e integrativo en las etapas de planificación, ejecución y evaluación de todos los sectores involucrados en sus programas: sectores oficiales (de índole

nacional, estatal y municipal), sector público de investigación y educación, y sectores privados (producción primaria animal, industria derivada, comercio y servicios vinculados), todos ellos adecuadamente coordinados en sus recursos humanos, físicos y financieros, en un sistema que abarque todos los ámbitos del país. Decir que el sistema ha de ser participativo y confiable significa que debe cubrir satisfactoriamente los aspectos que garantizan la certificación requerida, mediante operaciones transparentes que incluyan un mecanismo de evaluación permanente y den aseguramiento de la calidad de los programas y servicios, sean ellos dependientes directos de los sectores participantes, contratados, o acreditados, pero siempre garantizando las actividades técnicas del personal de las distintas esferas y niveles (6, 7).

Cabe recalcar que todo ello debe obedecer a principios de conducta ética que den el soporte necesario para engendrar la confianza y lograr que los métodos y procesos técnicos sean aceptables y creíbles.

## Bases para la definición de un sistema sanitario veterinario

### Búsqueda de una visión

La visión es el marco de referencia de lo que el Servicio Veterinario quiere ser en el futuro, dentro del contexto agropecuario y la sociedad donde actúa. La visión señala el rumbo, da dirección al Servicio, basándose en los valores que deben caracterizarlo para que sea eficaz, tenga el debido prestigio y se convierta en un referente nacional e internacional.

### Definición de una misión

La misión define el campo de acción del Servicio, sus clientes, sus prioridades y sus responsabilidades, en función de los objetivos y obligaciones que ha de cumplir.

### Valores

Los valores definen los requisitos u obligaciones que se han de cumplir, y las expectativas o necesidades que modelan las acciones y actitudes del Servicio; deben corresponder a afirmaciones culturales, creencias y conductas que determinan y regulan las funciones técnicas, de control y certificación, con fundamentos éticos y de aseguramiento de la calidad.

### Objetivos

Los objetivos surgen de una descripción clara y precisa de las expectativas o necesidades que la sociedad espera que el Servicio satisfaga, y de los requisitos u obligaciones que el Servicio tendrá que cumplir para responder a esas expectativas. Los objetivos por lo tanto son los compromisos concretos, en cumplimiento de la misión.

### Expectativas o necesidades

Las expectativas o necesidades que los Servicios Veterinarios deben cumplir, determinan acciones programáticas que, como en todo servicio, se clasifican en tres categorías:

- actividades directas: actividades específicas técnico-profesionales que se organizarán para cada país según los requisitos propios;
- actividades indirectas: bases de soporte administrativo, programático, organizativo, necesarias para realizar las acciones técnicas directas;
- aseguramiento de la calidad: actividades que aseguran la calidad en el cumplimiento permanente de las actividades directas e indirectas.

### Requisitos u obligaciones

Los requisitos u obligaciones propios de los Servicios Veterinarios son áreas específicas que instrumentan operativamente las funciones de un Servicio Veterinario que suelen organizarse por programas para prevenir, controlar o erradicar enfermedades que afectan a los animales o su producción derivada, particularmente la alimentaria, promoviendo el desarrollo tecnológico y las transacciones internacionales e impulsando el mayor aprovechamiento del recurso animal renovable, como bien de la sociedad. Estos aspectos se describen más detalladamente en la sección consagrada a los programas específicos en Latinoamérica.

## Componentes de la organización de un Servicio Veterinario

### Definición de un sistema estructural y funcional

Cada país presenta particularidades en la estructura de sus Servicios Veterinarios, que varían según sus características de tamaño, poblaciones productivas y organización política.

En Latinoamérica existen países de régimen federal y con gran superficie, en los que la organización requiere una planificación por programas centralizados, mientras que la ejecución operativa incumbe a sub-centrales descentralizadas. En otros casos los programas son centralizados en su dirección y de los mismos depende directamente la ejecución operativa. Dadas las características diversas de los países en una subregión tan amplia, no es recomendable definir un sistema de estructura prototipo, pero sí conviene destacar los aspectos funcionales que deben tomarse en cuenta para satisfacer las expectativas y requisitos a los que fundamentalmente debe atenderse el Servicio.

En ese sentido es importante reconocer factores que son comúnmente necesarios para satisfacer un grado básico de eficiencia del cumplimiento de los programas, bajo cualquier tipo de sistema organizativo. El cumplimiento de estos aspectos

se hace cada vez más necesario, con los avances de las tecnologías, el desarrollo del comercio y la demanda de la sociedad como consumidora.

### La situación actual

En términos generales, casi todos los países de la región tratan de satisfacer en sus Servicios Veterinarios las bases de delineamientos generales que se acaban de describir, con mayor o menor funcionalidad, dependiendo ello de múltiples factores. Esas diferencias no solo surgen de las condiciones políticas del país, del tamaño de sus producciones pecuarias y sus características geográficas, sino también de sus capacidades económicas y financieras, y de la disponibilidad de recursos suficientes para desarrollar las visiones integradas que se proponen en el trabajo.

En países como Argentina, Colombia, Paraguay y Uruguay, existe una importante coordinación con los sectores privados, que se expresa en los niveles directivos y operativos sobre el terreno. En otros como Brasil y México, también se observa una participación de los sectores privados, pero con variables, debidas a sus sistemas estatales. Buena parte de los avances en las campañas contra la fiebre aftosa y peste porcina ocurridos en los últimos años, se debe a estos aspectos. Igualmente los perfiles de los Servicios están determinados por el tamaño del país, contando en sus estructuras desde decenas de funcionarios, hasta varios miles como en Argentina, México y Brasil. Estimar este aspecto no es tarea fácil, pues gran parte de los aspectos operativos en muchos casos son compartidos, como lo hemos mencionado, con servicios de nivel estatal. Es el caso de los programas de control sanitario de los alimentos, la vigilancia epidemiológica y las redes de laboratorios de diagnóstico, en la gran mayoría de los países. En algunos países como Chile, los servicios de control de medicamentos estuvieron muchos años directamente vinculados con los servicios de salud pública, aunque cada vez más existe una fuerte disposición a separar la parte veterinaria, por lo menos en los aspectos relativos al registro de medicamentos.

En la mayoría de los países, los Servicios Veterinarios dependen de los Ministerios de Agricultura o similares, contenidos en estructuras más o menos centralizadas, con las variaciones apuntadas. Conviene mencionar que se está tomando cada vez más conciencia de la repercusión de los diversos programas en los ámbitos de la salud pública, y de la consiguiente inserción de los Servicios Veterinarios en la sociedad de los respectivos países.

### La coordinación intersectorial

Este concepto significa que el sector público, en sus diversos niveles de administración nacional, provincial-estatal y municipal debe coordinarse para cumplir los programas de atención veterinaria, que deben incluir al mismo tiempo a los sectores privados, tanto de la producción primaria como

manufacturera y de comercialización, para planificar, ejecutar y evaluar las actividades, donde se distribuyen responsabilidades y derechos, dentro de un marco normativo que remarcablemente es responsabilidad fundamental del sector oficial de los Servicios Veterinarios. Lamentablemente, en los países de Latinoamérica es común observar un divorcio entre poderes, que representa un desgaste de esfuerzos y recursos, cuando una mayor coordinación podría mejorar muchos programas de control, donde los aspectos técnicos deben enfrentarse con los políticos.

### La operatividad a nivel central y local

Si bien se reconoce en general que debe existir una planificación centralizada y de auditoría final de los programas, en los países de América surge una necesidad de operatividad basada en criterios regionales para la aplicación de técnicas y procedimientos en el tiempo y en la forma adecuada. Es aquí donde más se observa la necesidad de integración con los sectores privados, que se señala más adelante, para que exista un conocimiento responsable de los problemas técnicos y operativos, no solo en la conducción central, sino en la ejecución operativa de los programas en las áreas locales. Las unidades locales integradas por los poderes públicos y los sectores privados, organizados coordinadamente, han sido reconocidas en los países donde fueron creadas, como Argentina, Brasil y Uruguay, como células fundamentales para el avance sostenido de los programas, en estos casos contra la fiebre aftosa.

### La definición de una política sanitaria de calidad

Los conceptos de visión y misión deben ser desarrollados para definir objetivos que identifiquen el “cuándo” y el “cómo” se han de llevar a cabo los programas, basándose en una política de la calidad.

El diseño de un sistema de gestión de calidad ha de poder demostrar:

- su competencia, su confiabilidad y su transparencia,
- la implementación de la evaluación de la calidad de gestión,
- las garantías que ofrece, por medio de sistemas auditables reconocidos.

Al diseñar un sistema de gestión de la calidad, se debe tomar en cuenta su conformidad con criterios que establezcan su reconocimiento ante terceros y por el Servicio mismo.

Deben participar todos los integrantes del Servicio: profesionales, técnicos, administrativos, centralizados y descentralizados. Deben implementarse programas de capacitación, concienciación y motivación de todos los agentes del Servicio.

Deben organizarse actividades que estén sustentadas y operen basándose en manuales operativos que garanticen la calidad de los controles y operaciones.

## Aspectos generales técnico-administrativos de los programas

Sobre la base de lo indicado anteriormente, los programas con objetivos específicos, adaptados a cada circunstancia y requerimiento, deben tener una estructura básica de componentes, que aseguren su funcionamiento mediante la instrumentación administrativa o técnica que el país considere adecuada a sus necesidades y características. Esa estructura básica debe comprender los componentes descritos a continuación.

### Marco normativo

El marco normativo define y respalda las medidas y exigencias de la calidad sanitaria requerida. La base legal debe ser claramente entendible y sobre todo no presentar duplicaciones entre poderes o servicios.

### Marco técnico

Los marcos técnicos consisten en reglamentos, manuales y guías, que permiten cumplir las normas con criterio homogéneo y estandarizado, sea por servicios centralizados, descentralizados o privados, responsables y acreditados.

Se debe indicar, según los programas ya detallados, el apoyo técnico que asegura transparencia, continuidad de procedimientos y objetividad, para cada caso y nivel, señalando cómo se reconoce la validación de los sistemas técnicos.

El desarrollo de manuales técnicos sirve para asegurar la equivalencia y el orden de las acciones del Servicio, en forma tal que permitan evaluar el funcionamiento a través del tiempo y la posibilidad de comparación con otros servicios y países.

### Recursos financieros

Las bases financieras y de recursos se definen por su origen fiscal o privado, por aportes de otros organismos oficiales o internacionales y por contribuciones especiales.

Las bases financieras generales del Servicio y de cada programa deben describir y asignar los recursos según su origen, sobre la base de su composición en cada país:

- recursos fiscales del Tesoro Nacional,
- aportes de fondos de terceros organismos oficiales o privados,
- aportes de fondos por tasa de servicio,

– recursos por aportes de terceros responsables de funciones acreditadas por el Servicio.

Estas asignaciones pueden expresarse en un sentido global del Servicio o por asignación de los programas y servicios en particular, de acuerdo con el sistema contable de cada país. Es común que existan aportes de fondos o recursos de terceros ajenos al Servicio mismo, en apoyo a los programas. En esos casos, se debe señalar su ejecución por mecanismos coordinados, lo que debe ser explicitado en sus recursos, según el carácter financiero u operativo con que se integran en el programa.

### Recursos humanos

Los recursos humanos se componen:

- del número de personal y de su categorización dentro de la estructura como personal técnico, paratécnico, administrativo;
- del entrenamiento y capacitación;
- de los sistemas de evaluación.

Deben considerarse en el cumplimiento de los programas, no solo los técnicos y personal del Servicio Veterinario propiamente dicho, sino los de otros organismos o instituciones que actúan integrados y/o coordinados en los programas, cumpliendo tareas definidas específicamente.

Deberá consignarse y evaluarse no solo la cantidad de los servicios coordinados, sino también la calidad de sus resultados con relación a los programas en que participan.

Convendrá explicitar los sistemas de capacitación y adiestramiento en los diversos programas.

### Recursos físicos

Se trata de los bienes físicos que componen los programas, ya sea los del propio servicio o de organismos coordinados. Los Servicios deben claramente identificar y describir sumariamente las instalaciones, los laboratorios, el equipamiento y los recursos operativos, propios o utilizados por el Servicio, para cumplir los programas, como forma de demostrar su capacidad de operatividad concreta.

### Sistemas de certificación

Los sistemas de certificación acordes con las normas establecidas sirven como garante transparente para demostrar fehacientemente el alcance del cumplimiento del nivel o estándar sanitario requerido (7).

Se deben definir las características de los certificados como documentos públicos que describen una situación sanitaria, en un momento y un lugar dados, en referencia a un animal o población o producto derivado, acorde con un sistema definido previamente. Asimismo se deben definir las bases que sirven para que la certificación se sustente en un sistema de gestión de



la calidad que garantice el cumplimiento de los hechos y acciones certificados.

### Sistemas de acreditación

Se trata de los sistemas que rigen la acreditación otorgada por el Servicio para cumplir actividades con la responsabilidad técnica de terceros, en el marco de los programas, pero bajo la indelegable responsabilidad del Servicio Veterinario oficial.

Se debe definir la operatividad de un sistema que actúe de acuerdo con parámetros técnicos previamente definidos, operados por técnicos capacitados, reconocidos por el Servicio y que han sido previamente entrenados y adiestrados para cumplir las acciones sanitarias requeridas por el programa. Es necesario también definir la garantía que se exige para demostrar que la acreditación cumplió con sus funciones bajo la responsabilidad del Servicio. La acreditación significa que el Servicio delegó operaciones en alguien previamente autorizado, pero en ningún caso que delega su responsabilidad, la cual persiste intacta frente a la sociedad y terceros.

### Sistema de auditoría

El sistema de auditoría central e independiente de los propios auditados examina el cumplimiento de los objetivos parciales y generales de los programas. Debe existir una responsabilidad autónoma del Servicio oficial, con poder de auditoría final para garantizar el cumplimiento de las normas establecidas y la confiabilidad del Servicio. El sistema debe asegurar que los estándares certificados se han cumplido, sea por los Servicios oficiales en actividades directas o por delegación a técnicos acreditados de índole oficial, extra-servicio o privada, en cumplimiento de funciones determinadas, que han sido previamente descritas, validadas y evaluadas. Deben definirse también las bases de capacitación y entrenamiento de los sistemas técnicos de auditoría.

### Sistemas de evaluación

Los sistemas de evaluación aseguran por quién, cómo, cuándo y hasta qué punto el sistema alcanzó los objetivos propuestos. Los aspectos de evaluación abarcan contenidos formales en la ejecución operativa de los programas y además deberán tomar en cuenta técnicas que demuestren en forma medible los logros, las dificultades y las consecuencias de los programas del Servicio (6). Este sistema, al igual que el de auditoría, debe contar con una autonomía absoluta.

## Programas específicos de los Servicios Veterinarios de los países de Latinoamérica

Se pueden describir los siguientes componentes programáticos dentro de los Servicios Veterinarios de los países de la

subregión, que a su vez pueden agrupar componentes organizativos y estructurales comunes a varios programas:

- sanidad animal (prevención, control y erradicación de enfermedades de importancia para el país);
- prevención de zoonosis;
- seguridad sanitaria de los alimentos;
- control de medicamentos;
- protección del bienestar animal;
- control de las exportaciones e importaciones de productos animales y derivados.

Estas funciones suelen ser cubiertas por las organizaciones veterinarias de los países, específicamente, pero dada su gran amplitud, en distintas medidas pueden coordinarse con las de otras organizaciones de los niveles nacional, provincial o municipal, universidades y sector privado, con diferentes resultados.

Los programas de lucha contra las diversas enfermedades tienen componentes comunes y fundamentales, que son necesarios para un funcionamiento eficiente y eficaz.

Dichos componentes, independientemente del programa específico de lucha contra una enfermedad determinada, deben abarcar los aspectos de índole técnica expuestos a continuación.

### Vigilancia epidemiológica

Es la clave básica para la captación de enfermedades, noxas o agentes que afectan la vida animal y los productos derivados, por zonas y países. Se debe buscar la integración de todos los actores de la cadena agropecuaria productiva en un sistema de atención veterinaria. Ello incluye no solo los Servicios oficiales, sino todos los interesados (profesionales privados, industria ganadera y procesadora, cadena de comercialización), hasta el consumidor.

La vigilancia epidemiológica incluye cuatro grandes capítulos.

#### Captación de la información

Se debe atender al tipo de enfermedad y su entorno en medio de los sistemas económico-productivos y físico-ambientales. En las Américas, se observan grandes sistemas extensivos combinados con sistemas mixtos e intensivos. Las metodologías y estrategias que se pueden considerar se reparten en tres categorías:

- métodos pasivos: con participación de todos los actores del sistema de atención veterinaria convenientemente motivados;
- métodos activos: por contacto directo del Servicio con el terreno, mediante visitas orientadas, muestreos dirigidos y estratificados, sistemas de centinela, etc.;

– métodos mixtos: mediante una combinación ajustada de los dos sistemas anteriores; es quizás el mecanismo que más se presta al contexto de las diversas áreas de las Américas.

### Manejo y análisis de la información

Este aspecto se refiere a la sistematización de los datos, la comprobación de su confiabilidad y la divulgación de las conclusiones. También atañe a la calidad de los datos.

### Comunicación

Se trata de la comunicación y del intercambio de la información a nivel interno, nacional e internacional.

### Uso de la información

Es la base para la organización de programas de prevención, control y erradicación. La aplicación de programas correctos de vigilancia y monitoreo establece los principios para la definición del estatus sanitario de los países, regiones e incluso animales. En tal sentido la caracterización se debe encuadrar dentro de los siguientes conceptos epidemiológicos:

- libre del agente (aplicable a fiebre aftosa, peste porcina clásica, etc.);
- libre de la enfermedad (aplicable a rabia, enfermedad de Newcastle debida al virus velogénico, etc.);
- epizootico ocasional (aplicable a encefalomiélitis equina, influenza, etc.);
- enzoótico variable (aplicable a parasitosis varias, salmonelosis, etc.).

### Redes de laboratorios de diagnóstico

El apoyo laboratorial es un componente imprescindible para el funcionamiento de los programas veterinarios: capacidad diagnóstica de identificación de agentes, apoyo serológico a los trabajos de vigilancia y desarrollo de investigaciones aplicadas.

En países de gran extensión, como los hay en América, se han organizado varias redes de laboratorios, capaces de atender a las diversas actividades de control y diagnóstico en animales y productos y de cubrir las necesidades locales y regionales, en coordinación con los laboratorios centrales que deben realizar acciones de referencia, monitoreo y control. Existen en los países diversas calidades de operación para definir estas redes, que son fundamentales para el funcionamiento de casi todos los programas. Estos laboratorios en red deben trabajar sobre fundamentos técnicos armonizados de acuerdo con sistemas de control interlaboratoriales e intra-laboratoriales de buenas prácticas laboratoriales. Las técnicas deben ser armonizadas y validadas basándose en reconocidos sistemas referenciales. En el caso particular del diagnóstico, deberán considerarse los métodos estandarizados de la OIE que incluyen pruebas prescritas y pruebas alternativas para cada noxa o enfermedad.

### Los sistemas cuarentenarios

El sistema cuarentenario involucra las instalaciones de seguridad y aislamiento para controlar la entrada y salida de animales, materiales genéticos y productos, que son potenciales vehículos de peligros. Ello debe incluir no solo los equipamientos materiales de contención, sino los de apoyo laboratorial que deben tener un nivel de seguridad satisfactorio.

Sin embargo, el problema cuarentenario no se reduce a la simple etapa de contención en estaciones de cuarentena. El verdadero problema reside en el control coordinado con el país de origen y el seguimiento luego en destino, más allá de los períodos de cuarentena en la estación receptora. Para ello se debe disponer de adecuados sistemas de identificación y rastreo que permitan un seguimiento, en el tiempo, de las importaciones de animales y material genético y de sus descendencias, si fuese necesario. Ello se logra integrando operativamente una vigilancia pasiva dentro del sistema de atención veterinaria, como se indicó anteriormente.

### Los sectores de análisis de riesgo

Actualmente es una necesidad fundamental integrar los sistemas de análisis de riesgo en los programas sanitarios, como una herramienta de apoyo para los sistemas de control sanitario, cuarentenario, vigilancia y diagnóstico de los Servicios Veterinarios.

El sistema incluye la aplicación del método en cuatro etapas:

- la identificación del riesgo;
- la evaluación del riesgo, que incluye la medición de la exposición, la difusión y sus consecuencias;
- el manejo del riesgo para la selección de medidas de mitigación;
- la comunicación del riesgo para coordinar entre grupos y servicios la atención de mecanismos para un manejo conjunto de los factores de peligro.

Estos aspectos, lejos de constituir trabas para el comercio, se deben convertir en mecanismos técnicos de mayor comprensión entre países y Servicios, a efectos de establecer niveles de aceptación y estimación del riesgo en apoyo de las operaciones comerciales, con suficiente base técnica que dé transparencia y confiabilidad a las operaciones.

### Los sistemas de identificación y rastreabilidad

En los últimos años se han perfeccionado sistemas que largamente han sido aplicados en los sistemas productivos para marcar y señalar a animales, con fines que eran fundamentalmente económicos y comerciales. El avance de la tecnología, la genética y la electrónica ha llegado a niveles de

tan alta sofisticación, que hoy la identificación animal y el rastreo se utilizan no solo con fines productivos sino también sanitarios. En algunos países europeos la identificación resulta imprescindible, debido a la aparición de enfermedades como la encefalopatía espongiiforme bovina o a la presencia de residuos químicos y físicos en alimentos. Ello ha repercutido en el momento actual en América, y la identificación animal se convierte en un elemento de ayuda muy necesario, que debe adaptarse en cada caso a los objetivos sanitarios y productivos, teniendo en cuenta el tipo de enfermedad crónica o aguda, el residuo químico, natural o derivado de la medicación o el ambiente. Diversos países de Latinoamérica como Brasil, Uruguay y Argentina, están estableciendo sistemas nacionales, en función de sus comercios internacionales y sus programas sanitarios. En este sentido la integración de los sectores productivos e industriales con los servicios sanitarios, que se trata más adelante, es un punto de gran relevancia.

### Los sistemas de registro, control y aplicación de inmunógenos y fármacos veterinarios

El aseguramiento de la calidad de los medicamentos veterinarios en general, es un factor importante para el éxito de las campañas de lucha contra las principales enfermedades, así como para apoyar con tecnología adecuada la asistencia veterinaria a nivel individual y poblacional. El desarrollo de sistemas de armonización internacional de los programas de registro, control y vigilancia fármaco e inmunológica de los productos, constituye un paso fundamental, a efectos de integrar el mercado productivo dentro de un nivel que asegure la inocuidad, pureza, eficacia de estas herramientas indispensables para lograr controlar y erradicar las distintas enfermedades. La coordinación con la industria farmacéutica veterinaria es un paso fundamental y es importante destacar, en ese sentido, la labor que viene realizando la OIE desde hace diez años en la región, que hoy, a través del Comité de las Américas para el control y armonización de medicamentos veterinarios (CAMEVET), logra coordinar todos los servicios de registro con las cámaras de las industrias farmacéuticas de los países.

### Los sistemas de protección de alimentos

La responsabilidad de la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano incumbe en gran parte a los Servicios Veterinarios, durante toda la cadena productiva desde el campo hasta el consumo. Los peligros surgen por múltiples causas que se ubican sobre el terreno, no solo como consecuencia de la cadena epidemiológica, sino también de las propias tecnologías de producción y los sistemas de comercialización en sus distintas etapas. En ese sentido el desarrollo de técnicas de prevención como el análisis de peligros y control de puntos críticos (HACCP) o las buenas prácticas de fabricación, y la introducción de sistemas de aseguramiento de la gestión de la calidad en las etapas de producción e industrialización y comercialización son aspectos

que permiten avanzar paulatinamente a medida que las condiciones económicas se vayan desarrollando y tecnificando.

Se debe otorgar particular importancia a la difusión de las buenas prácticas veterinarias (BPV) y de alimentación animal (BPA), con el propósito de privilegiar la producción de alimentos inocuos desde la fase primaria a nivel de granja o explotación.

Es importante definir la naturaleza de los peligros que amenazan y afectan los alimentos destinados a ser consumidos por el hombre, pero también por los animales. En tal sentido los sistemas de control deben actuar sobre distintos agentes, como se describe a continuación.

#### *Agentes biológicos: microorganismos, parásitos y hongos causantes de micotoxinas*

Es un aspecto fundamental para todos los Servicios en Latinoamérica, el aseguramiento de los controles para prevenir infestaciones por parásitos y por contaminaciones derivadas de los microorganismos responsables de las enfermedades transmitidas por alimentos (ETA) que afectan al hombre. Las afecciones como la cisticercosis, hidatidosis, triquinosis se observan en casi todos los países, al igual que infecciones por salmonelas diversas, por *Escherichia coli*, incluyendo *E. coli* O157:H7, causante del síndrome urémico-hemolítico, o la campilobacteriosis genital bovina, enfermedades que por lo general no suelen presentar síntomas en los animales pero pueden representar un serio peligro para el hombre. Es aquí donde la función de los Servicios Veterinarios adquiere una importantísima responsabilidad en el ámbito de la salud pública, para proteger no solo a los consumidores del propio país, sino también los mercados externos que importan los productos.

El apoyo laboratorial debe contemplar las fuentes de contaminación desde el origen hasta el consumo. A este problema se suma, además, el que algunos sectores consumidores enfatizan actualmente, referente a la aparición de la resistencia antimicrobiana en gérmenes comunes al hombre y los animales. Para resolver esto puede aplicarse la prueba de susceptibilidad antimicrobiana a microorganismos vehiculados por alimentos, cuya relevancia desde el punto de vista del análisis de riesgo para la salud humana, si bien puede ser discutible, no por ello debe olvidarse, y por lo tanto debe seguir siendo evaluada.

#### *Agentes químicos: residuos de pesticidas y medicamentos*

Los químicos que se han de considerar son los residuos de pesticidas y medicamentos, los residuos de metales pesados y los que resultan de contaminaciones naturales. Deben definirse programas de monitoreo que atiendan a los parámetros internacionales reconocidos de ingesta diaria admisible, límite máximo de residuo, tiempo de supresión y retiro, que deben



ser observados por los sistemas productivos e industriales bajo el control de los Servicios Veterinarios.

### *Agentes físicos*

Los agentes físicos son aquellos que derivan de la contaminación ambiental y radiactiva. Si bien estos factores no suelen ser un problema general y solo aparecen en áreas más o menos restringidas de la subregión de Latinoamérica, los Servicios Veterinarios deben permanecer atentos a su control, sobre todo por lo que constituyen un factor de diferencia con respecto a otras regiones del mundo.

## Mecanismos de integración en la sociedad

En Latinoamérica, resulta muy evidente la vinculación de los Servicios Veterinarios, por su incumbencia específica, con temas importantes para la salud, intereses y costumbres de la sociedad. En este sentido, hoy más que en otros tiempos y más que en otras partes del mundo, para lograr efectivos impactos los programas veterinarios necesitan el apoyo de los sectores de la sociedad que reciben sus servicios: productores agropecuarios, industrias procesadoras de alimentos, profesionales, etc., y fundamentalmente la sociedad en su conjunto, como forma de consumidor.

### **Participación activa de la sociedad**

La participación activa de la sociedad se puede mejorar mediante las siguientes actividades:

- identificación de los intereses que actúan en favor y en contra de los objetivos sanitarios propuestos;
- acciones de comunicación social para neutralizar los factores adversos y promover los positivos;
- definición del grado y formas de participación de los componentes sociales en los diversos niveles del Servicio, aclarando sus responsabilidades y derechos.

### **Instrumentación formal para una integración del Servicio Veterinario en la sociedad**

El punto esencial es el acercamiento del Servicio Veterinario a los principales referentes de los sectores sociales que reciben y utilizan sus servicios. Este acercamiento significa mecanismos de difusión y educación, dirigidos a los sectores sociales, pero también atención y respeto del Servicio hacia los problemas de estos sectores. La organización de reuniones sectoriales, la creación de asociaciones y fundaciones, pueden ser mecanismos válidos para instaurar este proceso de acercamiento y mayor comprensión mutua. Los casos de la lucha contra la fiebre aftosa en Argentina, Brasil, Colombia, han sido paradigmáticos en la subregión, así como en México lo es actualmente la lucha contra la peste porcina clásica.

Es importante considerar los siguientes aspectos, para definir formas de participación:

- promoción de la participación de la comunidad como una estrategia del Estado;
- formas y grados de participación activa, en la cogestión, movilización de recursos y responsabilidades;
- formas y grados de participación según niveles: central directivo, provincial y local, en cuerpos administrativos y operativos;
- participación social como fuente de educación de la comunidad.

### **Principios que deben regir los mecanismos de integración**

La integración exige la búsqueda de nuevos modelos adaptados a las condiciones socio-económicas de cada país y a las características de sus zonas respectivas. En un proceso que debe ser laborioso y continuo, se busca promover formas de instrumentación basadas en:

- la identificación de las organizaciones y líderes a nivel local y general,
- la identificación de los intereses económicos, sociales y culturales que impulsan la participación social,
- el manejo y análisis de las informaciones,
- la formación de fundaciones o asociaciones entre los sectores privados y oficiales, que permitan realizar los programas concretamente a nivel central, estatal y municipal,
- la formación de comités locales,
- los mecanismos de conducción de los programas que coordinen los sectores,
- las funciones de programación,
- las funciones gerenciales,
- las funciones operativas de control y de vigilancia integradas,
- las formas de evaluación de los sistemas integrados,
- la formación de comités nacionales de apoyo a los programas,
- la ventaja que se busca en el sistema participativo social,
- el análisis de los factores favorables,
- el análisis de los factores desfavorables,
- el papel del Estado como promotor de la participación social.

## El servicio, las integraciones regionales y las relaciones internacionales

La mundialización de la economía y el comercio, el desarrollo de los medios de transporte y comunicación, la sorprendente

aparición de graves enfermedades emergentes en los últimos años, han tenido un fuerte impacto en los Servicios Veterinarios, transformándolos en referentes responsables, no solo a nivel nacional, sino ante terceros países con los que de una manera u otra, los intercambios están relacionados.

Todo ello, sumado a las integraciones económicas multinacionales, transforma las actividades de los Servicios Veterinarios más allá de los límites del país y exige mecanismos de búsqueda de homologación, equivalencia y análisis de riesgo como herramientas técnicas de fundamental aplicación para lograr un intercambio basado en avances técnicos y en un lenguaje que genere información transparente y confianza, expresado en los sistemas de certificación.

Estos principios son la base del Acuerdo Sanitario y Fitosanitario de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que en distinto grado está influyendo en los Servicios Veterinarios de los países, pero que sin ninguna duda, tendrá cada vez más trascendencia en el comercio internacional. Sin embargo, solo se lograrán verdaderos avances en la acreditación internacional, cuando los conceptos éticos, tanto en países vendedores como compradores, sean principios verdaderamente inamovibles, que sustenten las relaciones humanas.

### **Redes de coordinación regional para la homologación de los Servicios**

Estas redes están involucradas con el funcionamiento de los Servicios dentro de los sistemas de integración. Su propósito es la búsqueda de mecanismos de homologación de normas y armonización de sistemas y certificaciones.

### **Mecanismos para las relaciones internacionales de los Servicios**

El enfoque debe permitir:

- la vinculación de los Servicios con los de otros países y las organizaciones internacionales;
- el desarrollo de mecanismos de información y notificación bilateral y multilateral;
- el desarrollo de mecanismos de control y vigilancia en las relaciones bilaterales;
- la armonización y equivalencias de la certificación, la comprensión de problemas y los principios éticos por parte de los países compradores y vendedores.

### **El papel de la OIE (Organización mundial de sanidad animal) como organismo normativo y de posible acreditación**

Las actividades al respecto comprenden:

- el desarrollo de las capacidades técnicas y de apoyo de la OIE para los países,
- las funciones de la OIE como organismo técnico de información y normativo y sus consecuencias en términos de relaciones y reconocimiento del estatus sanitario de los países,
- el desarrollo de las actividades de la OIE como organismo internacional de reconocimiento de sistemas acreditados de los países, con el análisis de posiciones favorables y negativas.

## **Conclusión**

Lo expuesto permite concluir que en los aspectos relacionados con la sanidad animal, la producción animal, la industria derivada y los intercambios internacionales de animales y productos pecuarios, los Servicios Veterinarios son un factor importante para el desarrollo competitivo de los países de Latinoamérica. Teniendo en cuenta que ello se logra mediante un proceso de aseguramiento de la calidad, capitalización e innovación, recae sobre los Servicios Veterinarios la responsabilidad de la certificación de la calidad del nivel sanitario. Estos requisitos requieren una integración de las competencias a todos los niveles de los Servicios públicos, pero también la participación activa de los sectores privados productivos. Los programas sanitarios deben presentar una progresiva evolución tecnológica, que permita introducir los avances del desarrollo científico en los controles prácticos, lo cual significa un proceso continuo de mejoramiento.

Cada país de la subregión deberá saber adaptarse a esta evolución de los sistemas de acuerdo con las condiciones del medio, y los Servicios Veterinarios son los responsables principales de dicha evolución.

## The organisation and future development of Veterinary Services in Latin America

E. Gimeno

### Summary

Latin America undoubtedly has comparative advantages in the fields of animal production, animal health and the production of food of animal origin. However, countries in Latin America must build on these strengths if the continent is to become more competitive and be able to deal with the complexities of world markets. To do this, Veterinary Services must define their objectives and establish quality standards on which to base their work. For this to occur, the State must create well-defined regulations, establish systems of audit and find ways of working which allow for a high degree of coordination and collaboration between the public and private sectors. This should be done within a framework of a quality assurance system, which allows for responsible accreditation and independent audit and evaluation.

The author discusses the approaches of the different countries in the region to animal health, zoonosis, food safety, veterinary drugs control, animal welfare and export-import control. All programmes relating to these issues must be based on technical information gained through epidemiological surveillance, the network of diagnostic laboratories, quarantine systems, risk analysis, identification and traceability of animals and animal products, registration and control of veterinary drugs, and food safety research. In some countries these systems are already being developed.

Maintaining good international relations and cooperating with neighbouring countries is always a challenge for official Veterinary Services and international organisations such as the OIE (World organisation for animal health) have a key role to play in facilitating these relationships.

### Keywords

Animal health programme – Co-operation – Evaluation – Integration – Organisation – Private sector – Quality assurance – South America – Veterinary Service.



## L'organisation des Services vétérinaires en Amérique Latine et leur évolution

E. Gimeno

### Résumé

L'Amérique Latine possède d'évidents avantages comparatifs dans le domaine de la production animale, de la santé animale et de la production de denrées alimentaires d'origine animale. Toutefois, il convient de transformer ces avantages comparatifs en avantages compétitifs pour faire face à la complexité croissante des marchés mondiaux. A cette fin, les Services vétérinaires doivent adopter une politique de la qualité qui les incite à définir leur vision, leurs missions et leurs objectifs afin de mettre en place des systèmes structurés et fonctionnels. En outre, il convient d'instaurer des systèmes normatifs et d'audit bien définis, relevant de la compétence exclusive de l'État, ainsi qu'un système opérationnel qui permette un niveau élevé de coordination et d'intégration entre

les pouvoirs publics et le secteur privé. Ceci s'inscrit dans un système d'assurance qualité qui permette de réaliser des accréditations responsables, soutenues par les résultats d'audits et d'évaluations indépendants. L'ensemble de ces systèmes constitue le système vétérinaire officiel.

L'auteur analyse les principaux programmes conduits par les pays de la région en matière de santé animale, de zoonoses, de sécurité sanitaire des aliments, de contrôle des médicaments, de bien-être animal et de contrôle des importations et des exportations. Ces programmes doivent reposer sur les aspects techniques mis en œuvre par la surveillance épidémiologique, les réseaux de laboratoires de diagnostic, les systèmes de quarantaine, l'analyse des risques, l'identification et la traçabilité des animaux et de leurs produits, l'autorisation de mise sur le marché et le contrôle des médicaments vétérinaires, et enfin la sécurité sanitaire des aliments. Dans certains pays de la région ce processus est en cours.

L'intégration régionale et les relations internationales représentent un véritable défi pour les Services vétérinaires ; il s'agit là d'une mission essentielle qu'il incombe aux organismes internationaux tels que l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) d'assumer.

#### Mots-clés

Amérique du Sud – Assurance qualité – Coopération – Évaluation – Intégration – Organisation – Programme zoosanitaire – Secteur privé – Service vétérinaire.



## Bibliografía

1. Astudillo V. (1999). – Significación de la participación social (sectores privados) en el fortalecimiento de los sistemas de salud animal y los programas de control veterinario. *In* I Seminario de la OIE sobre integración de sectores oficiales y privados, Buenos Aires, 10-12 de noviembre de 1999. Representación Regional de la OIE para las Américas, Buenos Aires, 13 págs.
2. Gerster F. (1997). – Los sistemas de control de calidad (tales como el sistema ISO 9000) para la evaluación de los Servicios Veterinarios en el marco del comercio internacional. *In* 65ª Sesión General del Comité Internacional de la OIE (Organización mundial de sanidad animal), París, 26-30 de mayo. Documento 65 SG/9. OIE, París, 12 págs.
3. Gimeno E.J. (1999). – Documento orientativo sobre sistemas de calidad. Seminario sobre gestión de calidad para la evaluación de los Servicios Veterinarios. Buenos Aires, 1-5 de noviembre. Representación Regional de la OIE para las Américas, Buenos Aires, 6 págs.
4. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)/OIE (Organización mundial de sanidad animal)/Banco Mundial (BM) (1989). – Seminario sobre salud animal y economía. 26-29 de junio, Buenos Aires, IICA/OIE/BM.
5. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá, Asociación Panameña de Médicos Veterinarios & Asociación Panamericana de Ciencias Veterinarias (1996). – Informe del taller seminario sobre alternativas para los Servicios Veterinarios de Panamá con énfasis en la estrategia de privatización, Santiago de Chile, 30-31 de octubre de 1995. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Documento GAN-50 , 62 págs. ([www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/reforma/apoyo/pan.pdf](http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/reforma/apoyo/pan.pdf), consultado el 18 de julio de 2003).
6. OIE (Organización mundial de sanidad animal) (2002). – Directrices para la evaluación de los Servicios Veterinarios. Capítulo 1.3.4. *In* Código sanitario para los animales terrestres, 12ª edición. OIE, París, 533 págs.
7. OIE (Organización mundial de sanidad animal) (2002). – Procedimientos de certificación. Capítulo 1.2.2. *In* Código Zoosanitario Internacional, 11ª edición. OIE, París, 20-21.
8. OIE (Organización mundial de sanidad animal) (2002). – Sanidad Animal Mundial en 2001. Tomo 1: Informes y Tomo 2: Cuadros. OIE, París, 710 págs.

9. Organización Panamericana de la Salud & Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (OPS/FAO). (1994). – Reunión regional sobre modelos alternativos para la organización de Servicios Veterinarios oficiales. Informe final. Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 8-10 de octubre, Acapulco, México. OPS/FAO, 36 págs. ([www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/reforma/apoyo/modelos.pdf](http://www.fao.org/Regional/LAmerica/prior/desrural/reforma/apoyo/modelos.pdf), consultado el 18 de julio de 2003).
  10. Woller T.T. (2000). – Certificación de la calidad en la administración de los servicios sanitarios. *In* II Seminario de la OIE sobre integración de sectores oficiales y privados. Panamá, 7-9 de septiembre. Representación Regional de la OIE para las Américas, Buenos Aires, 10 págs.
- 