

ATENCIÓN VETERINARIA A NIVEL LOCAL. LA PLANIFICACIÓN EN UN MUNICIPIO PILOTO

N. Cotrina¹, A. Zottele¹, J.C. Pereira²

¹Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (OPS/OMS)

Caixa Postal 589, 20001-970 Rio de Janeiro, RJ, Brasil

²Puesto de Sanidad Animal, Defensa Sanitaria de la Delegación Federal del
Ministerio de Agricultura, Abastecimiento y Reforma Agraria

Rio de Janeiro, RJ, Brasil

La metodología tradicional utilizada en la planificación de la salud animal presenta grandes limitaciones en áreas donde se han implementado procesos de descentralización de atención veterinaria. La atención a nivel local propende al trabajo participativo, incorporando en la gestión al pequeño productor. En tal ámbito, los problemas infecciosos pueden trascender a un plano secundario cuando se comparan con la baja productividad y los indicadores bioproductivos. Se describe una experiencia para seleccionar, en el nivel local, los problemas prioritarios, sus causas y las acciones destinadas a transformarlas.

Las acciones de atención veterinaria, organizadas sistemáticamente a nivel local, han mostrado una alta capacidad para abordar los problemas prioritarios de la ganadería en ese espacio, jerarquizando sus causas y estableciendo las respuestas de mayor poder transformador (1). La atención veterinaria a nivel local se sustenta en criterios estratégicos de planificación y concibe la participación de la comunidad como un mecanismo imprescindible para la transformación del perfil de salud (7,8).

En el desarrollo de esta modalidad de organización se destaca (4): a) la descentralización administrativa vista como elemento fortalecedor y condicionante del desarrollo de las unidades locales de atención; b) la participación social en el desarrollo de sistemas locales de atención veterina-

ria, concebida como un proceso de responsabilidades recíprocas entre sectores o grupos de la producción e industria animal y los servicios de atención veterinaria; c) la puesta en práctica de relaciones intersectoriales; d) el reforzamiento de la capacidad administrativa.

Por su naturaleza, la atención veterinaria descentralizada posibilita la intervención sanitaria en áreas de predominio de la ganadería de tipo familiar (9). De esta forma se corrige la tendencia a una intervención de los servicios veterinarios oficiales, con fuerte sesgo hacia aquellas áreas donde prevalecen métodos de crianza y explotación animal intensivos, y de importantes flujos de comercialización de animales y productos.

Se presenta una experiencia a nivel local en la forma de seleccionar problemas de salud animal, identificar las causas y elaborar las estrategias encaminadas a la transformación del perfil de salud, empleando como instrumento de diagnóstico la matriz tridimensional de problemas, nudos críticos y módulos operacionales. El estudio se

Solicitar separatas al :

Centro Panamericano de Fiebre Aftosa (OPS/OMS).

desarrolla en un municipio que guarda grandes similitudes con otros periféricos a los centros urbanos de América Latina.

ESCENARIO

El municipio de Itaguaí se ubica en el estado de Rio de Janeiro, Brasil, con 253 km² de área continental y 154 km² de islas adyacentes. Cuenta con una población de 113.099 habitantes de la cual solo el 15% vive en el área rural. Se encuentra a 68 km de distancia de la capital del estado. Está subdividido en tres distritos: primero Itaguaí, segundo Seropédica y tercero Ibitupuranga, con dos regiones enteramente diferentes: la región norte y oeste es montañosa, y la región sur y este presenta planicies, donde a su vez existe el asentamiento mayor de la ganadería (mapa 1). El clima local sufre alteraciones, pues en la serranía es seco, mientras que en las planicies es caliente y húmedo. La costa es buena para la pesca y sus playas e islas pequeñas lo convierten en un polo atrayente para el turismo.

La principal producción agrícola es el coco verde, seguido del banano y la guayaba, las que encuentran un buen mercado en la metrópolis del estado. La producción ganadera representa 1,27% del valor de la producción en el estado, aunque posee la mayor producción de leche de la región metropolitana y de la "baixada fluminense". La avicultura y la cría de cerdos, que a mitad de la década de los años 80 se inició con cierta tecnología, no fructificó por el alto costo de los insumos y los precios bajos que intermediarios y comerciantes pagaban por el producto terminado.

La población bovina es de aproximadamente 22.000 cabezas, distribuidas entre unos 500 propietarios, con una explotación incipiente de ganado lechero. Según la encuesta utilizada (2) existe un predominio de sistemas familiares de producción, alternando con pocas propiedades que cuentan con inversión y desarrollo tecnológico.

La asistencia técnica es autofinanciada por el productor, quedando exentos los pequeños productores al no disponer de recursos económicos suficientes para solventarla (2).

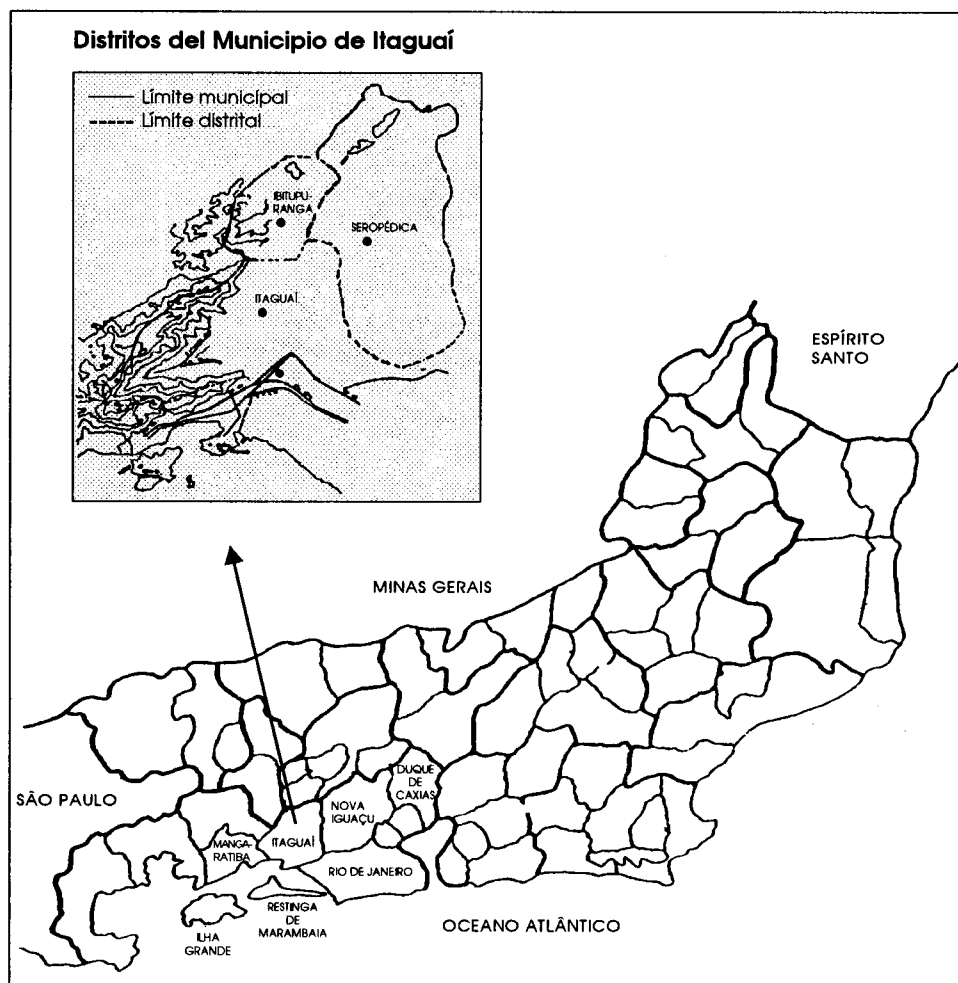
El distrito segundo es el de más relevancia en cuanto a la ganadería. La producción anual es de 7 millones de litros de leche. Cuenta con una cooperativa que posee una planta pasteurizadora con capacidad para 10.000 litros de leche por día, a la cual están asociados 50 propietarios. De la leche acopiada, el 16% es de categoría B y el 84% del tipo C. Gran parte de la producción es vendida directamente por el productor al consumidor o en forma de quesos caseros.

La producción ganadera no es un renglón principal entre las actividades económicas del municipio. La infraestructura de la industria animal tiene un bajo nivel de desarrollo. No existe un matadero local para el sacrificio de bovinos y cerdos del municipio. La carne se comercializa a través de 32 carnicerías en las áreas urbanas y suburbanas, siendo su procedencia desde otros municipios, y del sacrificio local sin inspección sanitaria. No hay industria procesadora de pieles, ni frigoríficos. La venta de vacunas, medicamentos de uso animal, raciones de alimentos, y otros renglones del agro se comercia a través de 14 establecimientos. La mayoría están ubicados en el primero y segundo distrito.

Los resultados de la encuesta en el 80% de las propiedades ganaderas del municipio fueron divulgados a un grupo de productores y líderes de la comunidad, incentivándose con ello a la creación de un comité municipal de sanidad animal, oficializado por resolución de la alcaldía (6).

El comité está conformado por representantes de las instituciones públicas y privadas existentes dentro del territorio relacionadas a las actividades propias de la producción animal y sus servicios. Desde el inicio se estableció que la tarea básica del comité sería la de optimizar recursos y generar acciones para mejorar el perfil productivo y epidemiológico de la ganadería, como también de aspectos de interés en la salud pública veterinaria.

La participación social es estimulada mediante dos mecanismos: a) los representantes de los beneficiarios analizan y toman decisiones sobre los problemas prioritarios y proyectos a ser ejecutados, y b) los propios beneficiarios participan aportando recursos físicos y económicos en la ejecución de los proyectos acordados por sus representantes.



Mapa 1. Estado de Rio de Janeiro, Brasil

Estructura institucional existente

Las instituciones y recursos existentes en el municipio involucradas con la producción ganadera son:

Del nivel municipal. Organismos públicos: Alcaldía Municipal (Secretaría de Agricultura y Medio Ambiente, Secretaría de Educación y Cultura y Secretaría de Salud y Bienestar Social); Empresa de Extensión de Tecnología Agropecuaria. Instituciones privadas: Sindicato Rural, Fundación para el Desarrollo Pecuario, Sindicato del Comercio y Sindicato de Trabajadores Rurales.

Del nivel regional. Puesto Regional de Sanidad Animal del Ministerio de Agricultura.

Del nivel federal. Instituto de Veterinaria de la Universidad Federal Rural y Órgano de Investigación Rural.

Recursos físicos y ubicación

Oficinas en distritos: Puesto Regional de Sanidad Animal (distrito 2); Órgano de Investigación Rural (distrito 2); Secretarías de Agricultura y Ambiente, de Salud Pública y Bienestar Social, de Educación y Cultura (distrito 1). Sindicatos:

Rural, de Trabajadores, del Comercio (distrito 1). Laboratorios: Instituto de Veterinaria de la Universidad Federal Rural (distrito 2), desarrolla labores docentes y actúa como laboratorio de referencia para diagnóstico de rabia y anemia infecciosa equina; laboratorio particular (distrito 2), realiza análisis clínico, brucelosis, aislamiento de gérmenes productores de mastitis, y Órgano de Investigación Rural (distrito 2), investiga las enfermedades causadas por gérmenes aerobios y anaerobios, las enfermedades carenciales y cuadros provocados por ingestión de plantas tóxicas.

Recursos humanos

El municipio cuenta con 11 médicos veterinarios en ejercicio privado (dos están en el laboratorio). En las funciones públicas, el municipio tiene una Secretaría Municipal de Agricultura y Medio Ambiente y una Secretaría Municipal de Salud con la Sección de Zoonosis e Higiene de los Alimentos, y en cada una existe un médico veterinario. El puesto regional de sanidad animal del Ministerio de Agricultura dispone de cuatro médicos veterinarios, y cinco técnicos auxiliares de campo para cubrir las funciones en el ámbito de la región administrativa.

IDENTIFICACIÓN DE PRIORIDADES

Desde el inicio se establecieron reuniones de trabajo con los representantes de las instituciones públicas y privadas que interactúan en el territorio, a fin de conocer sus objetivos, los recursos físicos y humanos y el ámbito territorial. Las sesiones de trabajo y las informaciones captadas en la encuesta (2) fueron complementadas con entrevistas a productores y líderes formales e informales de la comunidad rural, con la finalidad de identificar los problemas prioritarios desde la perspectiva de los productores.

Es importante destacar la disponibilidad de información exhaustiva, como la proporcionada por la encuesta sobre salud animal, indicadores de producción en bovinos por tamaño del rebaño (cuadro 1), índices demográficos y productivos

(cuadro 2). Esta información contribuyó a definir un escenario con una óptica diferente a la tradicional pudiéndose, de esta manera, considerar las enfermedades animales como tema prioritario, en tanto ellas estén afectando a la productividad y rentabilidad. Las enfermedades transmisibles y no transmisibles se trataron en el contexto de concebir la salud como un estado que refleje la capacidad productiva del rebaño.

PLANIFICACIÓN

Una vez definidas las prioridades sobre las que se pretende actuar, se utilizó la matriz tridimensional (3). Esta herramienta permite visualizar la interacción entre problemas y nudos críticos y las operaciones necesarias sobre cada nudo crítico para tornar los problemas en situaciones posibles.

El lado inferior de la matriz ofrece la posibilidad de estimar la intensidad con la cual las operaciones seleccionadas irán a incidir en la transformación de las situaciones detectadas en el momento del diagnóstico.

La identificación de la situación inicial, partiendo del diagnóstico realizado, facilita trazar la situación objetivo para cada módulo operacional. En este momento es posible determinar cuáles actividades serán necesarias para alcanzar la situación objetivo.

Cumplido este proceder, se está en condiciones de precisar el tipo y la cantidad de recursos necesarios para ejecutar las actividades previstas.

El impacto transformador de las actividades planificadas será evaluado a través de indicadores creados para tal finalidad.

Los procedimientos de planificación local facilitan las decisiones considerando su viabilidad técnica en el contexto económico, social y de recursos disponibles en la localidad. Por ello inicialmente los módulos elaborados dan preferencia a los aspectos de educación sanitaria, con el fin de superar los hábitos indeseables en el proceso de crianza e higiene pecuaria. Por otra parte se persigue la finalidad de incentivar a la comunidad a una mayor participación en las actividades de prevención y vigilancia epidemiológica (1,5). Como

Cuadro 1. Indicadores biproductivos en bovinos. Municipio de Itaguaí, Brasil

Indicadores	Tamaño del rebaño		Promedio
	1-50	>50	
Natalidad	54%	68-70%	60%
Mortalidad	2,2%	7,4%	4,4%
Edad al primer parto	48*	42*	-

*meses

Cuadro 2. Indicadores demográficos y producción de leche según tamaño del rebaño. Municipio de Itaguaí, Brasil

Indicadores	Tamaño del rebaño		
	1-50	51-100	>100
Propiedades	279	48	39
Población	3.309	3.559	10.606
Vaca	2.152	1.785	5.247
En ordeño	1.409	1.085	3.148
Litros/vaca	3,3	4,5	6-18

ejemplo de lo citado, en el cuadro 3 se presenta una síntesis del módulo dirigido a fortalecer la vigilancia epidemiológica de la fiebre aftosa por un mecanismo de recolección de datos y aviso no convencional.

JERARQUIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS

A partir de la interacción entre los organismos e instituciones de la comunidad que en el municipio son afectados por los temas de salud animal fue estableciéndose un consenso sobre cuáles eran los problemas prioritarios. Así se acordó que las principales dificultades de la actividad pecuaria se tradujeran en una baja productividad en leche, baja

calidad de la leche y otros alimentos de origen animal y alta susceptibilidad a la fiebre aftosa.

Por ser la fiebre aftosa una enfermedad de ocurrencia muy ocasional, unido a la nula comercialización de ganado y productos de origen animal con fines exportables, esta enfermedad no tiene un carácter relevante para el productor del territorio, el que manifiesta mayor incentivo hacia el control de otros problemas de la salud animal.

En tales situaciones es importante la labor persuasiva que el veterinario oficial local desarrolle en su carácter de representante de las políticas sanitarias del estado y en su papel de conductor del proceso en el ámbito local, para que las prioridades nacionales sean incorporadas en el proyecto, adecuándose a las condiciones locales.

De esta manera, al dar jerarquía a la alta susceptibilidad, situándola como problema, debido a la baja cobertura vacunal contra la fiebre aftosa, se hizo coincidir una prioridad nacional dentro de los intereses particulares de los productores de la localidad (figura 1).

NUDOS CRÍTICOS EN EL MUNICIPIO

Los nudos críticos son concebidos como las causas que explican la existencia de un problema susceptible de ser corregido dentro del espacio en el que el sistema de atención veterinaria tiene la capacidad de incidir. La falta de información y la indiferencia que un segmento comunitario manifieste frente a un proyecto determinado puede constituirse en nudos críticos tan importantes como para invalidar el éxito esperado del proyecto.

En salud animal se ha mencionado (8) que las enfermedades animales se convierten en un nudo crítico cuando se les puede atribuir directamente el factor de una alta letalidad, o la disminución del potencial productivo o por ciertas interferencias a la comercialización de los animales en pie o sus productos. De lo contrario serían dependientes en un mayor grado del cuidado en el manejo y alimentación dados.

En el municipio de estudio se identificaron como nudos críticos, los siguientes:

- prevalencia de un conjunto de enfermedades que interfieren en la producción de leche, y
- deficiente manejo y nutrición del rebaño. Principalmente incide en los pequeños productores donde no hay asistencia técnica;
- baja cobertura vacunal contra fiebre aftosa. La baja cobertura vacunal tiende a elevar la proporción de susceptibles, facilitando el campo de acción del virus;
- carencia participativa de los actores involucrados. Es un nudo crítico importante que limita el progreso de las actividades de salud que requieren del concurso de sus beneficiarios;
- deficiente coordinación intra e inter-institucional para el funcionamiento armónico del sistema local de atención a la salud animal y de la salud pública veterinaria; y

- bajo nivel de notificación de enfermedades animales y de las zoonosis, por los productores y otros involucrados, lo que limita conocer oportunamente las ocurrencias y en consecuencia tomar decisiones a tiempo.

MÓDULOS OPERACIONALES

Los módulos operacionales contienen las acciones específicas destinadas a transformar uno o más puntos críticos y con ello corregir los problemas. La ventaja del uso de módulos operacionales es que cada uno se desenvuelve o es reemplazado por otro más conveniente, de manera independiente a los otros módulos, permitiendo así una mayor flexibilidad para modificar el plan.

Se construyeron cinco módulos operacionales para la transformación de los puntos considerados críticos para la salud animal.

Módulo 1. Control de las enfermedades que interfieren en la producción de leche. El módulo comprende tres actividades esenciales:

1. Destinado a desarrollar una encuesta de brucelosis en las vacas en producción de leche a través de la prueba del anillo, lo que permitirá conocer el nivel de prevalencia aparente y, conforme a los resultados, la adopción de nuevas estrategias.
2. Dirigido a mejorar el uso de los garrapaticidas y obtener resultados más eficientes.
3. Dirigido a orientar al productor a la toma de medidas para evitar mastitis y pérdidas de cuartos mamarios, y a mejorar la calidad sanitaria de la leche.

Módulo 2. Educación sanitaria. Comprende cuatro componentes:

1. Educación sanitaria para mejorar el conocimiento y la conducta en los productores sobre las entidades que interfieren en la producción lechera (mastitis, infestación por garrapatas, brucelosis).
2. Educación sanitaria para mejorar los métodos de manejo y nutrición del ganado lechero.
3. Educación sanitaria para que la comunidad rural participe en los programas implementados.
4. Educación sanitaria dirigida a la vacunación contra la fiebre aftosa.

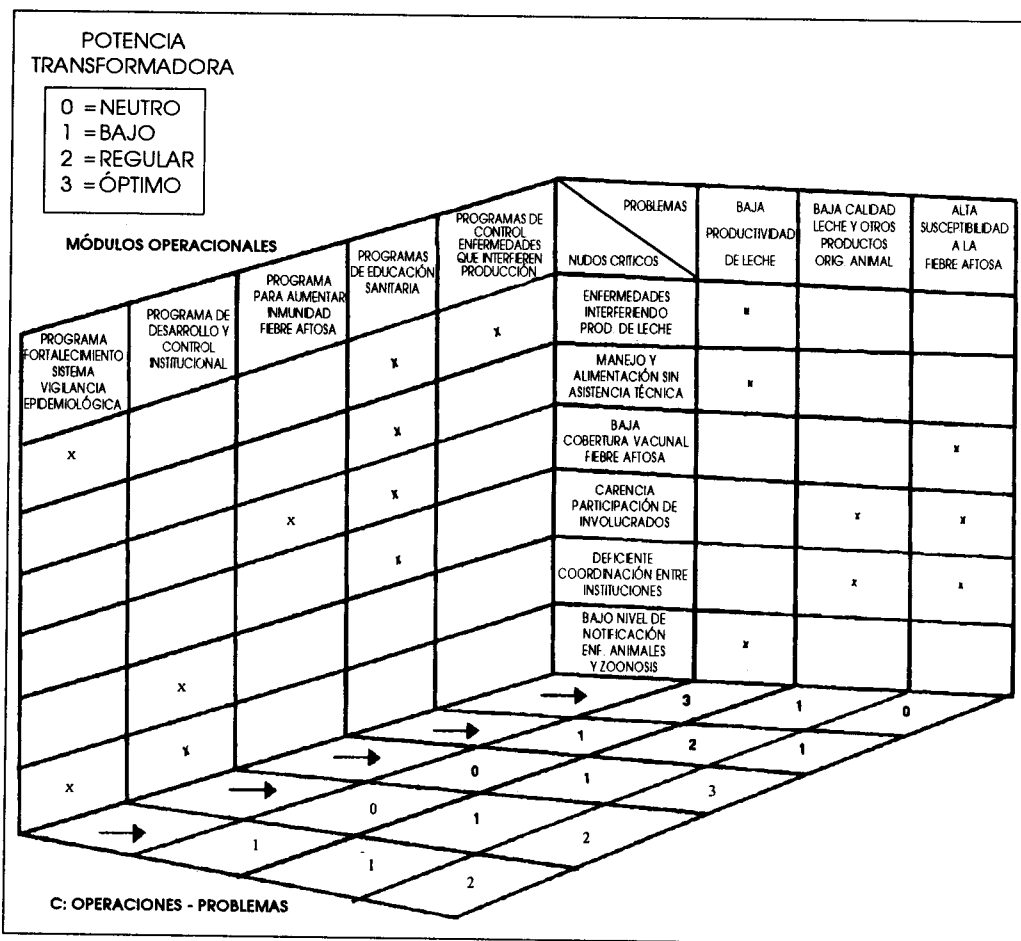


Figura 1. Matriz tridimensional. Problemas, nudos críticos y módulos operacionales

Módulo 3. Desarrollo y control institucional. Se propone la integración inter e intrainstitucional de los técnicos y el personal de apoyo, independientemente del origen del recurso humano (municipal, regional, estadual o federal), vinculados a la coordinación de la secretaría municipal de agricultura.

Módulo 4. Fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica. Comprende dos componentes (A y B), cada uno dirigido a actores sociales diferentes. El subprograma A, promueve la restauración del sistema de vigilancia epide-

miológica formal, mientras el B (cuadro 3) pretende lograr un sistema de recolección de datos y aviso sobre bases no convencionales, considerándolo una extensión del sistema formal y que, al desarrollarse este mecanismo, se pueda ampliar la vigilancia a otros aspectos de la salud animal de interés local.

Módulo 5. Aumento de la inmunidad contra la fiebre aftosa. Se basa en los mecanismos para capacitar a los pequeños productores sobre técnicas adecuadas de vacunación y promoción de precios diferenciados para la adquisición de vacunas.

Cuadro 3. Módulo operacional para fortalecer el sistema de vigilancia epidemiológica. Componente B-1

Situación inicial	Situación Objetivo	Actividades	Recursos	Indicadores
Bajo nivel de recepción de información del sistema para vigilancia epidemiológica.	Red escolar rural informando síntomas compatibles con fiebre aftosa.	<ul style="list-style-type: none"> - Dictar seminario al equipo pedagógico de la Secretaría de Educación; - seminario a profesores de escuelas rurales; - impartir manual de educación sanitaria en escuelas rurales, e - implantar manual de educación sanitaria en escuelas rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contrato /2 años médico veterinario para trabajar en SAMA; - un vehículo motor; - presupuesto para gastos operacionales; - 25 integrantes del equipo pedagógico, y - 200 manuales de educación sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipo pedagógico municipal capacitado; - 28 escuelas rurales funcionando mural educación sanitaria; - 200 profesores escuelas rurales capacitados en el primer año de iniciado el módulo, y - 28 escuelas rurales notificando eventual sospecha de síntomas de babeo y cojeras en animales.

RESULTADOS

Como proceso en desarrollo, la evaluación de los impactos requiere de mayor tiempo, aunque en la matriz (figura 1) se predice en forma tentativa la potencia transformadora de cada módulo. Asimismo, se prevé que la mayor dificultad se encuentra en la fase de adaptación de la comunidad a este estilo participativo, el cual irá mejorando en la medida que los módulos dirigidos a la educación sanitaria estén funcionando a plenitud.

El módulo 5 ha permitido redoblar las coberturas vacunales antiaftósicas, situándolas en un 79% del total de la población bovina al concluir la segunda etapa del calendario de vacunación de 1994. Es importante resaltar que algunos rebaños de pequeños productores se incorporaron a programas de vacunación por vez primera, con la puesta en ejecución de este módulo.

El componente 3 del módulo 1, recientemente iniciado, ha tenido gran acogida entre los pequeños productores de leche, habiéndose desarrollado cuatro seminarios tendientes a mejorar hábitos en el ordeño manual, lo que incidirá en la reducción

de las tasas de mastitis y en el aumento de la productividad y calidad de la leche.

Por otra parte, como se prevé en el componente B del módulo 4, se está fortaleciendo el sistema de vigilancia epidemiológica a través de mecanismos no convencionales, dándole capacidad de acción al sistema educacional rural del municipio.

CONCLUSIONES

Los comités locales de salud animal son instancias promotoras de una mayor participación de los grupos relacionados con los problemas de la ganadería, logrando que éstos definan sus prioridades y correcciones. Este mecanismo de identificación de los problemas prioritarios, y sus correspondientes nudos críticos, garantiza una mayor viabilidad a las acciones que posteriormente se implementen.

El establecimiento de las modalidades operacionales y administrativo-financiera que dan soporte al plan de acción establecido es un resorte de la organización comunitaria.

REFERENCIAS

1. ASTUDILLO, V. Participación social en asistencia de salud animal. En: *Encontro Nacional de Educación Sanitaria y Comunicación para Salud Animal*, Campo Grande, MT, sept. 1994.
2. CENTRO PANAMERICANO DE FIEBRE AFTOSA. *Encuesta de propiedades ganaderas, salud y producción animal en el Municipio de Itaguaí, Estado de Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PANAFTOS/OPS, nov. de 1992.
3. MATUS, C. *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Venezuela, OPS, 1988.
4. OBREGON, S., MONTILVA, L. La planificación situacional en los sistemas locales de salud. En: PAGANINI, J.M., CAPOTE MIR, R. (Eds.). *Los sistemas locales de salud: conceptos, métodos, experiencias*. Washington, D.C., OPS, 1990. p.349-406 (Pub. Cient., 519).
5. OPS. *La administración estratégica*. Lineamientos para su desarrollo: los contenidos educacionales. Washington, D.C., OPS/OMS, 1994. 1137p.
6. RIO DE JANEIRO, Brasil. Prefeitura Municipal de Itaguaí. *Resolução nº 1055 de 27.05.93*.
7. SERRÃO, U.M., ASTUDILLO, V.M., SILVA, A.J.M., ZOTTELE, A.C. La función de los servicios veterinarios. En: *VI Congreso Fluminense de Medicina Veterinaria*, 1990.
8. ZOTTELE, A., ASTUDILLO, V. Economía de la salud animal; instrumentos de evaluación financiera y viabilidad económica./Animal health economy; tools of financial evaluation and economic viability. *Bol. Centr. Panam. Fiebre Aftosa*, 57: 23-59, 1991.
9. ZOTTELE, A., TAMAYO, H., BRIEVA, S., IRIARTE, L. La Producción familiar y las estrategias de salud animal. *Bol. Centr. Panam. de Fiebre Aftosa*, 59: 45-54, 1994.

ABSTRACT

Veterinary assistance at local level. Animal health planning in a pilot area

The traditional methodology utilized in animal health planning presents great limitations in those areas where decentralization processes of animal-

health services are implemented. The animal-health service, at local level, encourages the participatory work, with the incorporation of the small producer to this process. In this field, to infection problems can be considered as secondary when compared with low productivity and bioproductivity indicators. An experience is described to select, at local level, the priority problems, their causes and the actions to be taken towards their transformation.

RESUMO

Atenção veterinária a nível local. A planificação num município piloto

A metodologia tradicional utilizada na planificação da saúde animal apresenta grandes limitações nas áreas onde os processos de descentralização de

atenção veterinária foram implementados. A atenção a nível local conduz ao trabalho participativo, incorporando o pequeno produtor na gestão. Nesse âmbito, os problemas infecciosos podem transcender a um plano secundário, quando comparados com a baixa produtividade e os indicadores bioprodutivos. Descreve-se a experiência para selecionar, a nível local, os problemas prioritários, suas causas e as ações destinadas a transformá-las.