

## ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE ATENCIÓN SANITARIA EN SERVICIOS VETERINARIOS QUE CUENTAN CON PARTICIPACIÓN SOCIAL

Vicente M. Astudillo

Consultor en Salud Animal. Tel./Fax: (5521) 287-6805. Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: astudilo@mandic.com.br

*La globalización económica mundial, caracterizada por la apertura de los mercados, en el campo del comercio internacional de tipo pecuario, ha provocado relevantes cambios en los paradigmas zoonosanitarios a partir del cierre de la Ronda Uruguay (GATT/OMC) en que se establece el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y del consecuente uso del Análisis de Riesgo y de la Regionalización. Esta metodología ha sido entronizada con el fin de reducir el efecto negativo de las barreras sanitarias a un mínimo. Un riesgo mínimo, en cualquier operación de comercio internacional de animales o productos de origen animal, solo es posible considerarlo cuando es certificado en forma confiable. Esta certificación, de acuerdo con las normas internacionales aceptadas, debe ser dada por los Servicios Veterinarios, de ahí que uno de los pilares de sustentación de la puesta en práctica de estos nuevos paradigmas y procedimientos está constituido por el nivel de organización, de procedimientos y de operaciones de los Servicios Veterinarios (sistemas de atención sanitaria animal). De esta manera es posible dar las necesarias garantías a los países importadores, acerca de las certificaciones sanitarias hechas por países exportadores. Esto no puede ser aquilatado si no se hace una verificación específica y objetiva del nivel de la estructura, composición y funcionamiento de un Servicio Veterinario, la cual debe ser conducida de acuerdo con los procedimientos y normas establecidas y aceptadas internacionalmente. La Oficina Internacional de Epizootias (OIE), a través del Código Internacional Zoonosanitario, provee algunas orientaciones generales a los países acerca de cómo proceder a este respecto. Además, con la finalidad de que este tipo de orientaciones se pongan en práctica, la OIE ha publicado una Guía para la Evaluación de Servicios Veterinarios. Como una consecuencia del alto grado de competitividad que se ha generado con la política mundial de apertura de mercados, en los sectores de la industria y el comercio, se han establecido sistemas que ofrecen, tanto en el ámbito internacional como nacional, mecanismos de "aseguramiento de la calidad" de productos y de servicios, de acuerdo con los estándares sujetos a las respectivas certificaciones de su calidad. Para ello la Sociedad Internacional de Estándares (ISO) está permanentemente elaborando y editando normas o estándares para dar garantías de calidad a productos, procedimientos y actividades. En los últimos años han surgido aportes metodológicos relacionados con la preocupación con la calidad en la entrega de servicios sanitarios, concepto que tiene una enorme importancia para la evaluación y mejoramiento de los Servicios Veterinarios. La OIE ha creado un "Grupo Ad-hoc de Trabajo" para la Evaluación de Servicios Veterinarios, que se ocupa de esta materia en el sentido de elaborar requerimientos que deben cumplir los Servicios Veterinarios, para que internacionalmente les sea reconocida su competencia para certificar, con confiabilidad, la situación sanitaria de animales y productos de origen animal.*

## **CAMBIOS EN LOS MODELOS DE ATENCIÓN SANITARIA ANIMAL EN AMÉRICA DEL SUR**

En cualquier país, la atención sanitaria animal representa una respuesta específica, socialmente organizada, que tiene por finalidad la producción y entrega de servicios sanitarios al sistema productor animal. El concepto de atención sanitaria animal debe entenderse como la activación social de medidas sanitarias (los mecanismos estimuladores de ellas) tendientes a mejorar la salud animal con los consiguientes impactos sobre la protección de su capacidad productiva y de la facilitación del comercio de animales y productos derivados (22), así como la protección de la salud pública.

En el caso de los países de América del Sur, tal actividad social no solo es hecha por los Servicios Veterinarios Oficiales, sino también por un sistema organizacional complejo integrado, en la mayoría de los países, por otras instituciones y organizaciones oficiales y privadas. De esta manera, el Sistema de Atención Sanitaria Animal resultante tiene como entorno mayor al sistema social global con el cual mantiene una interacción continua, recíproca y simultánea. Esta concepción sistémica de la atención sanitaria animal, permite romper las rígidas barreras unidisciplinarias en voga con anterioridad y comprender que la entrega de servicios sanitarios a la ganadería involucra complejos procesos, expuestos a cambios constantes, así como se está entendiendo que cualquier transformación que se introduzca en la organización de los Servicios Veterinarios debe tener en cuenta la complejidad del sistema social en que está inserto.

Por otro lado, en los países de América del Sur, como resultado del ajuste a la crisis económica que viven desde mediados de la década de 1980, se han establecido reformas fiscales y administrativas que se han traducen en un «encogimiento» de los organismos oficiales que proveen servicios a la sociedad. Entre ellos han sido afectados los Servicios Veterinarios Oficiales, los cuales en no pocos casos han visto comprometidas seriamente sus estructuras y su capacidad de gestión sanitaria (7, 17).

El modelo de atención zoonosanitaria desarrollista, seguido en el pasado por los países de América del Sur, construido bajo el paradigma del Estado benefactor

y paternalista, quedó sin respuestas frente a las presiones del mercado internacional, basado en la productividad, la calidad y la competitividad (21). Los derroteros teóricos y metodológicos, que con anterioridad guiaban sus pasos, no pudieron continuar dándole pautas de acción, de forma que resultó imperioso encontrar nuevos caminos institucionales y administrativos, para lo cual ha sido necesario poner en juego toda la capacidad creativa, de innovación y de liderazgo, junto a una actitud de apertura hacia la construcción de alianzas con otros grupos y sectores, lo que ha permitido movilizar recursos políticos, financieros y materiales al campo sanitario animal.

La concepción de sistema complejo que ha asumido la atención veterinaria está rompiendo las rígidas barreras disciplinarias y proporciona una amplia visión de los procesos comprendidos en la entrega de servicios sanitarios, haciendo evidente que el enfoque exclusivamente técnico dado en el pasado se desbordó en sus contenidos. No se puede persistir en el empeño de cuidar la salud de los animales, si no se cuenta con un nuevo enfoque y un nuevo modelo de abordaje que posibilite, al mismo tiempo, que se entreguen servicios, movilizar voluntades y recursos, y crear una nueva praxis que permita desarrollar un sujeto social de la atención veterinaria, que haga suyo los problemas de la atención sanitaria animal y comine al Estado a garantizarla, superando las supuestas contradicciones entre lo político, lo sociocultural y lo técnico (15).

Los nuevos modelos de entrega de servicios sanitarios a la ganadería, seguidos por los países de América del Sur son una atractiva alternativa de apertura hacia nuevos actores sociales, especialmente del sector privado, lo que ha tornado necesaria la rearticulación de las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil, en materia de atención sanitaria animal, sin que esto suponga la abdicación de la responsabilidad pública (18). Además, la apertura de los nuevos modelos participativos, ha incluido no solo a la participación de la comunidad, sino también a otros sectores, instituciones y servicios (intersectorialidad), fortaleciendo aún más la participación social en el nivel local, sea municipal o distrital (descentralización) (3).

## CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA ENTREGA DE SERVICIOS ZOOSANITARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

Las experiencias existentes sobre participación social en la solución de problemas de sanidad animal cubren una multiplicidad de enfoques y estrategias que se traducen en un amplio espectro de formas de participación. Entre las formas de participación social en problemas de atención sanitaria animal están las de simple colaboración con los programas sanitarios, las de organización y movilización de recursos y las de gestión conjuntamente con delegación y control de responsabilidades.

Un modelo que traduce esta forma de trabajo ha sido aplicado en América del Sur a través de los comités locales, cuya actividad se orienta no solo a reorganizar la oferta de atención, sino además a establecer la demanda de necesidades a ser atendidas en el lugar. Esta forma de organización garantiza una mayor agilidad y oportunidad en la gestión y una prestación de servicios inmediata y sin intermediaciones. La resolución de problemas a nivel local canaliza en forma efectiva la participación de la comunidad en este proceso, logrando mayor eficiencia y efectividad en las medidas junto con transparencia y desburocratización de la gestión administrativa (36). Para conservar la unidad del sistema global de atención, la administración central del Servicio Veterinario Oficial ejerce la función coordinadora y supervisora del funcionamiento de la red de comités locales. Con este nuevo modelo se está tratando de cambiar la óptica del nivel central de los Servicios Veterinarios, dirigiéndola al sistema en su totalidad (redes de comités locales), mientras que los comités locales tratan de la oportunidad, efectividad y eficiencia de las intervenciones en la microárea bajo su responsabilidad.

Participan de este proceso sanitario, actores sociales de la ganadería y de la salud animal como: ganaderos, tenedores de ganado, veterinarios de la práctica privada, representantes de la industria animal y del comercio pecuario, transportistas de ganado, productores y vendedores de insumos pecuarios, representantes de otros ministerios y servicios que operan en el medio rural, consumidores y todo agente social cuyas actividades tengan relación con estos campos (2, 4). Estos actores sociales interactúan unos con otros y fortalecen gradualmente la condición de

protagonistas de su propio desarrollo, asumen cada vez más su derecho y su deber de ser responsables por el mejoramiento de la situación sanitario-productiva de sus animales y confieren a esta participación un valor en sí mismo (23).

El proceso participativo se lleva a cabo a través de un mecanismo de deliberaciones y concertaciones, por parte de los diversos grupos, sobre la interpretación y solución de los problemas zoonosológicos. Por una parte hay un encuentro de saberes o racionalidades dado por la "lectura" propia de cada grupo participante sobre la realidad zoonosológica local, la que enriquece el conocimiento sobre ella. Por otra parte existe la concertación de acuerdos, que concilian intereses, crean nuevos y más completos enfoques y propuestas de solución, y adjudican responsabilidades a grupos o líderes comunitarios en la ejecución de las acciones sanitarias (12). Este proceso de participación social exige cambios de actitudes en las relaciones interpersonales, demandando una gran flexibilización de las posturas junto con una actitud crítica receptiva frente a los cambios que genera la maduración del proceso participativo. Este proceso de movilización social se corresponde mucho con la dinámica de cada sociedad y donde los condicionantes económicos, sociales, políticos y culturales juegan un importante papel.

Por otro lado, la participación de la comunidad requiere del fortalecimiento de papel del Estado para que este sea el gran promotor y orientador del proceso y no su obstaculizador. Al Estado le corresponde crear un espacio de encuentro y de concertación entre los distintos actores sociales que componen la comunidad. Los veterinarios oficiales deberían tener un papel conductor y rector tanto en el fortalecimiento de la participación social como en la resolución de los conflictos de intereses entre los grupos (negociación, concertación). Una manera de dar legitimidad a este papel de los funcionarios oficiales es demostrar que cuentan con una preparación técnica sólida.

La educación participativa de una comunidad para mejorar los mecanismos de atención sanitaria animal se fortalece en la medida que progresa el propio proceso participativo. En tal sentido, es esencial que los veterinarios oficiales jueguen un papel clave como facilitadores de este proceso, sin aplicar un enfoque verticalista donde, desde el lugar del saber técnico, coloquen a los miembros de la comunidad en el lugar de los ignorantes que tienen que aprender, sino

fortaleciendo su liderazgo como orientadores. Esta condición se puede alcanzar a partir de ser también un buen aprendiz, siendo permeable a lo que ocurre en esa realidad. Para tal es necesario el uso de una comunicación horizontal que permita el análisis colectivo de la realidad y de la confrontación de la teoría con la práctica. Con este enfoque de “aprender haciendo” las personas de la comunidad pasan a ser co-responsables por su aprendizaje.

### **CONCEPTOS SOBRE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS**

La ganadería, la producción de alimentos de origen animal y los Servicios Veterinarios están en la encrucijada que, para poder participar del mercado internacional hoy globalizado, es necesario ser competitivos, lo cual exige reorganizar sus procesos: acoger en sus desarrollos técnicos, industriales y de servicio la normativa de calidad internacional (normas ISO o sus equivalentes), implementar sistemas de calidad y buscar la certificación de sus instituciones u organizaciones.

En el mundo de la producción y del comercio ha empezado, desde hace algunos años, una carrera por la competitividad y las normas para asegurar la calidad, homologar productos o servicios o certificar empresas u organismos.

En las instituciones de servicios, sean de tipo privado o público, el centro de la atención o la focalización de sus energías está en la relación con el cliente. Para garantizar la satisfacción del cliente hay que evaluar bien sus expectativas, sus necesidades, sus percepciones y sus creencias. El cuidado con la relación con el cliente es fundamental en el mejoramiento de la calidad de la prestación de servicios.

#### **El porqué de la calidad**

La calidad en la provisión de servicios se define en la norma ISO 9004-2 como esencial en un mundo competitivo porque:

- Satisface a los clientes.
- Aumenta la productividad.
- Mejora la imagen del organismo.
- Motiva a funcionarios/colaboradores.
- Promueve la reducción de costos.

La introducción de un sistema de calidad en una institución de servicios implica poner a funcionar un método de trabajo, por el cual se asegura que se alcanzan los requisitos especificados. De ahí que el sistema de calidad en un organismo pasa a ser un método de gestión mediante el cual se garantiza la conformidad de los servicios con las especificaciones. Por eso el sistema de calidad viene es un conjunto de la estructura del organismo que se establece para llevar a cabo la gestión de la calidad.

En la introducción de la norma ISO 9004-2 se indica que la implantación de un sistema de calidad de servicios debe atender los aspectos humanos involucrados en la prestación de servicios (procesos sociales, interacciones humanas, percepción del cliente, aspectos culturales, desarrollo de competencias y habilidades, motivación del personal y expectativas del cliente). Por otro lado, esta norma indica que para ser obtenida calidad en la prestación de servicios es indispensable que sus principios sean practicados en todos los niveles de la institución y el sistema de gestión de la calidad esté en permanente mejoramiento en función de la retroalimentación que proviene de la percepción del cliente.

La forma de institucionalizar la incorporación de la calidad en un organismo proveedor de servicios, como es un Servicio Veterinario, es crear dentro de él un sistema de calidad, que no es un fin en sí mismo sino una forma de hacer la gestión de una organización que produce servicios a clientes o usuarios, por la cual se garantiza que se cumplan los requisitos especificados en las normas. La calidad hoy al decir de Senlle es una nueva forma de vida. Así, la norma ISO 9004-2, que trata de las especificaciones para la entrega de servicios, indica que esa normativa puede adaptarse a las necesidades de las empresas y a los requerimientos de los clientes.

La auditoría de la calidad es uno de los componentes vitales sin el cual sería dificultoso alcanzar la calidad prefijada. La auditoría es una actividad de análisis que comienza con la recolección de información, la que se somete a un análisis para detectar errores para establecer medidas para su corrección. De esta manera se determina si un servicio concuerda con la norma previamente adoptada.

#### **Normas y normalización**

Una norma es un documento ordenador de una cierta actividad, elaborada voluntariamente y con el

consenso de las partes interesadas, que contiene especificaciones técnicas extraídas tanto de la experiencia como de los avances tecnológicos, está divulgada al público y en virtud de la conveniencia de aplicación extensiva, puede estar aprobada como tal por un organismo de referencia. En términos generales las normas se agrupan en tres tipos principales: i) aquellas que constituyen especificaciones técnicas de productos, procesos y servicios; ii) las normas sobre metodologías de comprobación de dichas especificaciones; y iii) las normas acerca de terminologías y definiciones.

Las normas de calidad nacen como un complemento de los requisitos para un producto o un servicio, requisitos que a su vez representan las necesidades de los clientes, pero que por sí solos no pueden garantizar calidad; por esa razón la norma aparece para garantizarla.

Los objetivos de las normas de calidad son: i) proporcionar los elementos para que una organización pueda lograr la calidad de un producto o de un servicio, de forma que las necesidades de los clientes sean satisfechas, dándole seguridad de que esa organización obtiene la calidad esperada; ii) proporcionar a los clientes o usuarios la seguridad de que el producto o servicio tiene la calidad deseada.

Por extensión, la normalización es la puesta en orden de aquello que no lo estaba. La normalización tiene que ver no solo con los especialistas en sistemas de calidad sino también con las industrias, el comercio, el transporte, la asistencia sanitaria, instituciones prestadoras de servicios, los usuarios, los consumidores, etc. La normalización constituye un servicio a la sociedad, ya que para los consumidores las normas deberían reflejar sus necesidades.

Se está moldeando una sociedad en que la calidad es un componente clave y quien no se ajusta a las normas se encuentra con serias dificultades, especialmente si se considera la forma como el mercado se está estructurando para los años siguientes al 2000. Surgen normas en la Comunidad Europea, en el seno del NAFTA, en el MERCOSUR, etc., con lo cual cambian las condiciones comerciales de los mercados de exportación y también en los nacionales. La regla es que a falta de normalización, las especificaciones son establecidas por las fuerzas más poderosas del mercado.

El alcance de las normas está dado por el hecho de que deberían ser establecidas por consenso con la participación de una serie de interesados como empresarios u organizaciones empresariales, los usuarios a través de sus organizaciones, las asociaciones de consumidores, representantes del sector público específico. Siendo así, los límites de las normas están fijados por esos participantes, dada una posición de vigilancia del bien común.

Existen entidades normalizadoras, tanto en el ámbito nacional como internacional, que corresponden a instituciones dedicadas específicamente a la elaboración y publicación de normas. Este es el caso de la OIE, en términos internacionales, para sanidad animal.

### **Certificación**

Es una actividad mediante la cual se emiten documentos que dan testimonio de que un producto o servicio se ajusta a normas técnicas determinadas. Alguna institución reconocida y calificada asegura, afirma o hace tal aseveración. Para que la actuación de una institución de servicios en los mercados sea aceptada es necesario que se pueda demostrar a clientes, organizaciones, administraciones, etc., la capacidad de la institución citada de ofrecer servicios capaces de satisfacer adecuadamente los requisitos demandados. La certificación es hecha normalmente por organizaciones internacionales de reconocida competencia técnica, como es el caso de OIE en el campo sanitario animal.

### **Manuales de calidad y de procedimientos**

El Manual de Calidad es un documento básico preparado con finalidades internas para la institución que provee servicios. Describe actividades y materias coherentes con las necesidades y características de la institución de servicios. Es el punto de referencia obligado para el mantenimiento y mejoramiento del sistema de calidad. En cambio el Manual de Procedimientos contiene los componentes de la metodología utilizada por la institución de servicios para poner en práctica el sistema de calidad descrito en el manual de calidad.

## CALIDAD Y EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS VETERINARIOS

Varios autores así como organismos internacionales, especialmente la OIE, han propuesto criterios, métodos, indicadores, guías de procedimientos, etc., para llevar a cabo evaluaciones de los Servicios Veterinarios. En general, la mayoría de ellos coinciden en que la razón principal para evaluar un Servicio Veterinario está relacionada con los controles zoonosológicos que se deben aplicar al comercio internacional de animales y productos de origen animal, frente a eventuales riesgos que se deriven de estas transacciones. Lo que se busca con este tipo de evaluaciones es conocer objetivamente, con un grado de confianza adecuado, si un Servicio Veterinario está efectivamente preparado para controlar determinadas situaciones sanitarias.

Con respecto a la calidad de la atención sanitaria, se debe insistir en que la entrega de servicios sanitarios no se limita a la utilización de esos servicios y los resultados alcanzados. Se trata de evaluar los resultados de la entrega de servicios así como el cumplimiento de normas y estándares que existen para su desarrollo. Un intento de conceptualizar la calidad de la atención zoonosológica podría estar dado por el grado en que los servicios sanitarios prestados a la ganadería aumentan las posibilidades de los resultados deseados y son consistentes con el conocimiento técnico-administrativo prevalente.

La evaluación de la calidad en la entrega de atención sanitaria por parte de los Servicios Veterinarios debe estar relacionada con una serie de fundamentos de carácter ético, organizacional y técnico, cualquiera que sean las características del entorno social que rodea al Servicio Veterinario. Los fundamentos éticos que enmarcan a la evaluación del aseguramiento de la calidad de atención sanitaria de un Servicio Veterinario son la independencia, la imparcialidad y la integridad. La independencia se refiere a que los directivos y funcionarios del Servicio no deben estar comprometidos con los procesos económico productivos que ellos deben inspeccionar y certificar. Por imparcialidad se entiende que los directivos y funcionarios del servicio oficial darán acceso a todas las partes sin discriminaciones. La integridad se refiere a la garantía que deben ofrecer los directivos y funcionarios del Servicio Veterinario acerca de la probidad y rectitud de sus acciones.

También la mayor parte de los autores está de acuerdo que para "medir" si un Servicio Veterinario es un organismo competente y confiable, en el sentido comentado, es necesario "examinar" que sean "adecuados" una serie de aspectos específicos. En general las indicaciones que en sus trabajos hacen sobre los aspectos a considerar son muy semejantes y entre ellos mencionan los siguientes:

- Organización y estructura de los Servicios Veterinarios.
- Recursos humanos.
- Recursos físicos, materiales y financieros.
- Capacidad operacional y bases legales y reglamentarias.
- Controles sanitarios.
- Planes de vigilancia y auditoria aplicados a los Servicios Veterinarios

La evaluación de un Servicio Veterinario debe significar la emisión de un juicio de valor, producto de la comparación de las características observadas en la institución contra un patrón de referencia, al mismo tiempo que del análisis explicativo de las semejanzas y diferencias detectadas en tal comparación. Este tipo de evaluaciones no puede basarse solo en el análisis de indicadores cuantitativos y sus valores instrumentales, sino también en el análisis de atributos no cuantitativos, constituidos por una descripción de acuerdo con criterios preestablecidos de características no cuantificables, tales como la definición de políticas, estrategias, factores favorables o desfavorables y otros puntos sobre los que caben juicios de valor. La evaluación de un Servicio Veterinario debe ser además de eminentemente conceptual y lógica, apoyada en datos numéricos cuando sea posible, pero debe incluir criterios administrativos, epidemiológicos y económicos.

En 1998 la OIE convocó a un grupo de trabajo para elaborar una serie de requerimientos generales que un Servicio Veterinario debe poseer para poder ser reconocido a nivel internacional como "competente y confiable" para inspeccionar y certificar la situación sanitaria de animales y productos de origen animal. Los requerimientos fueron elaborados con la finalidad de respaldar y dar confianza a los directivos y funcionarios de los Servicios Veterinarios de los países, cuando tuviesen que llevar a cabo inspecciones que necesitasen de certificaciones para el comercio internacional, en función de cumplir con los requerimientos.

La evaluación de Servicios Veterinarios, principalmente en el caso de países exportadores, juega un rol esencial en la protección de la salud pública y de la salud animal, en cualquier manifestación del comercio internacional de animales y productos de origen animal. La efectividad y confiabilidad de la certificación sanitaria está directamente relacionada con las condiciones en que se da la organización y el funcionamiento del Servicio Veterinario en el país exportador. De ahí que es muy importante implementar los principios de la Evaluación de los Servicios Veterinarios, con la finalidad de garantizar el Aseguramiento de Calidad en la atención zoonosológica y por lo tanto la confianza en la institución zoonosológica y en su capacidad de certificar. El primer aspecto a considerar dice relación con la Organización y Gestión de la Calidad.

Existen dos aspectos que son fundamentales considerar en una evaluación de los Servicios Veterinarios: i) Evaluación de la Organización y Gestión de la Calidad. Esto implica que la organización de los Servicios Veterinarios debe cumplir con los principios que sobre la administración de la calidad ha desarrollado y publicado la OIE, así como con las directrices que sobre este particular ha referenciado ISO. De esta manera es posible caminar hacia el Aseguramiento de Calidad en la Atención Sanitaria Animal. ii) Evaluación Técnica sobre la base de un examen de la infraestructura legal y reglamentaria, los programas sanitarios, los métodos de control y los resultados alcanzados.

El reconocimiento internacional del Aseguramiento de Calidad de la Entrega de Servicios Sanitarios en un Servicio Veterinario puede ser hecho: a) bilateralmente con un país importador; b) multilateralmente con técnicos internacionales de un organismo como OIE. La certificación de la Calidad de Servicios para una institución veterinaria oficial, le da respaldo internacional y mejora la imagen interna frente a la onda sucesiva de reestructuraciones de los servicios, las que alteran su funcionamiento.

Para llegar a ser un servicio "competente y confiable" con respecto a la realización de inspecciones y al otorgamiento de certificaciones sanitarias, un Servicio Veterinario debe poseer las siguientes características:

- Posibilitar subcontrataciones para la certificación. Atenerse a los principios éticos ya mencionados.

- Satisfacer requerimientos administrativos relacionados con infraestructura legal, atribuciones, funciones, respaldo gubernamental y soporte financiero. Documentación.
- Disponer de una organización y de una gestión administrativa que garantice el funcionamiento técnico en forma satisfactoria. Documentación y planta de supervisores y gerentes experimentados.
- Disponer de políticas y de un sistema de calidad que sea del conocimiento y práctica de todos los sectores del servicio. Se deben hacer auditoría periódicas. Documentación y personal entrenado.
- Disponibilidad de personal capacitado en todos los niveles del servicio. Planes de entrenamiento y manuales.
- Poseer instalaciones y equipos adecuados para cumplir con las normas. Mantenimiento.
- Contar con métodos y procedimientos de Inspección y Certificación, documentados y detallados de acuerdo con las normas internacionales.
- Disponer de un sistema de información específico para el registro de eventos, reportes.
- Hacer subcontrataciones solamente para la inspección, previa verificación de la competencia.
- Contar con procedimientos de evaluación de los servicios de inspección y certificación. Documentación.
- Disponer de procedimientos para atender reclamos y apelaciones sobre inspecciones y certificaciones. Documentación.

### **LA PARTICIPACIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA PARA LOGRAR EL ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN LA ATENCIÓN SANITARIA**

Existen una serie de atributos esenciales del Aseguramiento de la Calidad en la entrega de servicios sanitarios, para cuyo logro es prácticamente indispensable la participación de la comunidad junto a los Servicios Veterinarios Oficiales en los países, no solo de América del Sur, sino de toda América Latina y el Caribe. El contexto económico, social y administrativo por el que atraviesan los países de esta

Región del mundo para dar solución a los problemas zoonosarios requiere de modelos diferentes a los que tienen los países industrializados, que son obviamente los que están en la avanzada del proceso de incorporar normas de control de calidad a la inspección y certificación sanitaria, mirando preferentemente el lado del comercio internacional de animales y productos de origen animal. Los países de la Región, con grandes existencias pecuarias no pueden quedarse atrás en esta corrida; por tal razón deben ser parte de este proceso, e incorporar estos conceptos y metodologías dentro de los modelos de atención veterinaria creados como respuesta a las dificultades económicas y a la revisión del papel del Estado que han ocurrido en estos países.

Entre las características de la atención sanitaria animal en que la participación de la comunidad puede jugar un papel importante en la búsqueda del aseguramiento de calidad en la entrega de servicios sanitarios, se deben destacar los siguientes atributos: *Accesibilidad*. La atención sanitaria animal para muchos problemas específicos solo llega a una parte de la población de productores. La participación de la comunidad a nivel local, formando comités locales, puede llevar a un mejoramiento del acceso de los productores pecuarios, de todo tipo, a los programas sanitarios, debido a que este proceso atrae un mayor apoyo de los productores y de otros actores sociales relacionados con la ganadería. Esto trae un mayor número de beneficiarios de la atención sanitaria animal.

El enfoque aquí dado se refiere al análisis de la estructura u oferta de servicios y su relación con la población animal y su distribución a las fincas ganaderas. Bajo esta óptica, la accesibilidad corresponde al proceso de búsqueda y obtención de servicios zoonosarios. Este concepto involucra la idea de vencer los obstáculos que los diversos faeneros enfrentan en la búsqueda y obtención de atención sanitaria (distancia, tiempo, costos, etc.).

No existen niveles uniformes, sea de la capacidad de utilización de la oferta de servicios, o de la capacidad de superar los obstáculos en la búsqueda y obtención de servicios sanitarios. El objetivo final de mejorar los niveles de accesibilidad a la atención zoonosaria es contribuir para alcanzar niveles más altos de salud para la población animal correspondiente (mejores niveles de productividad animal y de facilidades de comercialización de productos pecuarios).

*Cobertura de servicios*. Se evalúa la cobertura mediante el análisis del proceso de atención zoonosaria. Corresponde a una evaluación de la cobertura efectiva de las actividades de los programas sanitarios. Se trata de las medidas más aplicadas cuando se ejecutan programas específicos de atención con acciones concretas a poblaciones animales identificadas. Indicadores de coberturas de algún tipo de servicio como una vacunación cualquiera, utilizan denominadores de población objeto del programa. Por ejemplo, los denominadores de las coberturas de vacunación contra la fiebre aftosa y la brucelosis en bovinos difieren en magnitud debido a las distintas poblaciones objeto, en los dos casos.

*Eficacia epidemiológica*. En este caso no se trata de la relación entre una cantidad de recursos, de actividades o resultados programados y la cantidad efectivamente obtenida (cumplimiento de metas). Por eso no se trata de satisfacer demandas, y sí de atender necesidades de la ganadería como expresión productivo-comercial. Es la relación entre la producción de servicios cuantitativamente suficientes y cualitativamente adecuados para modificar favorablemente una situación zoonosaria. Debe necesariamente tener impacto productivo y/o comercial.

Cuando se alcanza el consenso en las discusiones comunitarias sobre problemas y prioridades, los involucrados en el trabajo sanitario específico pueden aunar esfuerzos para establecer metas, objetivos y planes, definir las estrategias de acción y aportar a las actividades locales sus conocimientos, aptitudes y recursos.

*Eficiencia gerencial*. Se trata de optimizar la relación entre los recursos utilizados en la entrega de servicios sanitarios y los efectos en términos de productividad y comercio animal, sea maximizando los resultados por unidad de insumo aplicado o minimizando los insumos por unidad de producto.

En la medida que haya participación de los productores rurales en el desarrollo sanitario animal que toman parte en la planificación, organización, ejecución, vigilancia y evaluación de las actividades específicas, será mayor la coordinación de los recursos, las actividades y los esfuerzos, para evitar las duplicaciones y focalizar las acciones en áreas de riesgo real.

*Equidad*. La participación social fomenta la equidad en la atención sanitaria animal mediante la



responsabilidad compartida y la solidaridad en beneficio de aquellos grupos de productores que presentan mayores necesidades sanitarias para problemas específicos.

*Satisfacción de los usuarios o clientes.* Las medidas emprendidas para mejorar la accesibilidad, la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios deberían conducir al logro de una aceptación del trabajo zoonosanitario por parte de la comunidad involucrada, siempre y cuando esto se juzgue por las demandas de estos "clientes" y no simplemente por la capacidad de oferta de los servicios veterinarios. Este punto es importante puesto que está directamente relacionado con la capacidad de dar respuesta a necesidades zoonosanitarias específicas del sector ganadero, de la industria animal o del sector de comercio animal.

Para llevar a cabo una política de aseguramiento de la calidad de servicios, se debe garantizar que todas las instancias de la organización del Servicio Veterinario cuenten con los procedimientos y la preparación para que sus actividades se ajusten a los criterios de calidad. Con tal finalidad, los Servicios Veterinarios deben disponer de documentación clara y actualizada sobre las normas y directrices técnico-administrativas, de manera que sea posible su conocimiento para cualquier interesado interno o externo al país.

La idea de evaluación de la calidad de la atención sanitaria probablemente producirá alguna inquietud en el personal de los Servicios Veterinarios de los países, especialmente de aquellos que enfrentan, en sus países, serias limitaciones de recursos y restricciones administrativas que limitan las potencialidades de sus Servicios Veterinarios. De ahí que sea importante que los primeros "ensayos" de evaluación sean hechos internamente, con participación de todos los involucrados, especialmente los miembros de la comunidad que participan activamente de las actividades de entrega de servicios sanitarios a la ganadería. Por otra parte, esta inclusión es absolutamente necesaria, por el hecho de que la comunidad participante comparte responsabilidades en la entrega de servicios sanitarios, y porque además forma parte de los clientes que son usuarios de esos servicios, cuya satisfacción debe ser también evaluada. Junto a esto se debe considerar que el personal de los Servicios Veterinarios y los miembros de la comunidad involucrados deben conocer los problemas relativos a la calidad de atención sanitaria que enfrentan, la

importancia de las normas, las formas de medir la calidad y qué tipo de medidas pueden proponer para garantizar una mejor calidad.

Cuando se trata de referirse a qué calidad tiene que ser evaluada y asegurada, por razones operativas todas las personas incluidas en el proceso de entrega de servicios sanitarios a los animales, deben tener claro que calidad representa a la observancia de que las acciones, procedimientos y recursos relativos a la atención sanitaria animal deben estar de acuerdo con normas específicas y pertinentes. Por otro lado, debe quedar claro especialmente para el personal de los Servicios Veterinarios que en cuestiones relativas con la evaluación de la calidad de atención sanitaria, las principales formas de velar por su aseguramiento o garantía son la supervisión, la capacitación en servicio y las buenas prácticas de los procedimientos de trabajo. Dentro de la estrategia que se debe desarrollar para asegurar la calidad de la atención sanitaria animal se podrían considerar los siguientes componentes:

La formulación progresiva de normas para los diferentes aspectos técnicos y administrativos de la entrega de servicios y su introducción en la práctica cotidiana en todas las instancias del órgano proveedor de atención sanitaria.

La preparación de manuales para garantía y vigilancia de la calidad de la atención sanitaria, de acuerdo con las principales normas en vigencia. La incorporación del contenido principal de las normas y respectivos manuales en el entrenamiento del personal de los Servicios Veterinarios y los participantes de la comunidad. De esta manera los métodos de evaluación de la calidad de atención sanitaria pasan a ser excelentes medios educativos.

Un comienzo práctico para implementar un plan de aseguramiento de la calidad de la atención sanitaria animal son las discusiones en cada instancia y unidad del organismo o del sistema que entrega servicios sanitarios, de cuáles son los problemas más relevantes sobre la calidad de la atención sanitaria entregada. Es necesaria esta etapa previa de intercambio de informaciones sobre la calidad, empezando por los comités locales de campo (calidad de las operaciones de control sanitario y de la gestión zoonosanitaria local, del mantenimiento de la cadena de frío, de la movilización de animales), continuando por el personal directivo (calidad de la gerencia del Servicio, de la supervisión), el de administración (calidad del

manejo de personal y de recursos financieros), el de vigilancia zoonosanitaria (calidad de la oportunidad y cabalidad de las ocurrencias epidemiológicas), el de planificación y gerencia de programas (calidad del desempeño de los programas), el de los laboratorios de diagnóstico y control de biológicos (calidad del diagnóstico, de las vacunas, de los antígenos), el de sistemas de cuarentena (calidad de los controles en las fronteras, de los aeropuertos, puertos), el de servicios generales (calidad del transporte, de la seguridad, de la limpieza).

Lo más importante de la evaluación del aseguramiento de la calidad de atención sanitaria es que sus resultados permitan al respectivo servicio tomar medidas eficaces y factibles para mejorar y "asegurar" (garantizar) la calidad de la atención. En esto mucho tiene que ver el que existan normas específicas, y que además sean adecuadas, sobre aquellos aspectos hallados "con fallas".

#### **Ejemplo de calidad de atención de un foco de fiebre aftosa**

En primer lugar se debe medir la *oportunidad de la denuncia*, la que puede expresarse a través del tiempo medio (pocas horas) de haber identificado el primer animal supuestamente enfermo.

Otro aspecto es la *demora en la atención*, expresado por el tiempo medio (muy breve) de ir a la finca, a partir del momento en que fue notificado el supuesto episodio.

Un tercer indicador es la *precocidad del conocimiento del foco*, lo que debe ser verificado por el m. veterinario de acuerdo con la antigüedad de las lesiones encontradas. Se expresa en tiempo medio (pocos días, en lo posible menos de uno).

Otro aspecto es el porcentaje (muy alto) de episodios sospechosos con *toma de muestra* para verificación laboratorial.

Un quinto indicador es el porcentaje (alto\*) de episodios con *confirmación laboratorial*.

Un otro aspecto es la *forma de crecimiento de la tasa interna de morbilidad* a partir del momento que se aplican las medidas de control del foco (baja y localizada).

Un séptimo indicador es el porcentaje de focos que *generan focos secundarios* a ellos (ninguno) por deficiente control.

Otro aspecto que forma parte de la atención de focos de f. aftosa es el porcentaje de ellos (total) en que se tiene *conocimiento del foco primario*.

#### **Ejemplo de Calidad de Atención Zoonosanitaria a Nivel Local**

Un primer indicador es la proporción de microáreas locales en que las actividades se programan localmente.

Un segundo indicador es la proporción de municipios, distritos, áreas, etc., donde la comunidad participa en la gestión zoonosanitaria.

Otro indicador es la proporción de microáreas en que se conoce, con mapeamiento, el catastro de fincas, de población animal, de movimiento de animales, de tipos de explotación.

Un cuarto indicador es el tiempo medio que los agentes comunitarios dedican a participar de la gestión sanitaria animal.

Frecuencia media de visitas de supervisión en el nivel local hechas a las microáreas periféricas.

#### **REFERENCIAS**

1. ACHA, P.N. A strategy for veterinary services to meet the requirements of a changing world. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.* 6 (4):925-945, 1987.
2. ASTUDILLO, V.M. Social participation in the eradication of foot-and-mouth disease in South America. In: International Conference on Perspectives for the Eradication of Foot-and Mouth Disease in the Next Millennium and its Impact on Food Security and Trade: Focus in the Americas. Brasília, Brasil, July 11-12, 1996.
3. ASTUDILLO, V.M, ZOTTELE, A. Aspectos intersectoriales e interdisciplinarios en los Sistemas de Atención Veterinaria Local. *Bol. Centr. Panam. Fiebre Aftosa*, 59:17-22, 1993.
4. ASTUDILLO, V.M. Fortalecimiento de los servicios veterinarios a través de la reestructuración y la participación del sector privado y de grupos específicos. Presentado a la 66ª Sesión General del Comité Internacional de la OIE, París. 1998.
5. SENLLE, A., STOLL, G. A. Calidad total y normalización. Barcelona, Ed. Gestión 2000, 1994.
6. BLAJAN, L., GEE, R.W., GIMENO, E.J. Organization of veterinary services for the future. *Rev. sci. tech. Off. int. Epiz.*, 6 (4):911-923, 1987.

7. REIS, L.F.S.R., de OLIVEIRA, J.F. Como estabelecer as bases da qualidade total e encantar os clientes com os serviços prestados. São Paulo, Brasil, Ed. Érica, 1997.
8. SENLLE, A. Calidad total en los servicios y en la administración pública. Barcelona, Ed. Gestión 2000, 1996.
9. CAMACHO, J.L.T. Qualidade total para os serviços de saúde. São Paulo, Brasil, Ed. Nobel, 1998.
10. DENTON, D.K. Calidad en el servicio a los clientes. Madrid, Edic. Díaz de Santos, 1991.
11. CHENEAU, Y. The Organization of veterinary services in Africa. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.*, 5(1):107-154, 1985.
12. CHIRIBOGA, M.O. Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura de América Latina y El Caribe. Simposio "La sociedad rural en América del Sur: Tendencias en los 90 y las Perspectivas para el siglo XXI". In: Congreso Internacional de Americanistas. N. Orleans, 1991.
13. COTRINA, N., ZOTTELE, A., PEREIRA, J.C. Atención veterinaria a nivel local. La planificación en un municipio piloto. *Bol. Centr. Panam. Fiebre Aftosa*, 60:27-35, 1994.
14. CUNNINGHAM, E.P. Public and private support for the livestock production industry. In: Seminar on Animal Health & Production. Buenos Aires, 1989.
15. FAO Informe de la mesa redonda sobre la privatización de los servicios veterinarios en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, FAO, 1991.
16. FAO Consulta de expertos sobre el fortalecimiento de los servicios de sanidad animal en los países en desarrollo. Informe. Roma, FAO, 1999.
17. GERSTER, F. 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. Comité Internacional de la Oficina Internacional de Epizootias. Paris, Mayo de 1997.
18. HENDERSON, W.M. Organization of veterinary services. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.*, 5 (3), p.569-585, 1986.
19. MCLAGAN, P., NEL, C. The age of participation. San Francisco, Berrett-Koehler Pub., 1997.
20. OIE. Guidelines for the evaluation of veterinary services. *Rev. sci. tech. Off. Int. Epiz.*, 12 (4): 1339-1362, 1993.
21. OPS/FAO Informe Final. Reunión regional sobre modelos alternativos para la organización de servicios veterinarios oficiales. Acapulco, México, Organización Panamericana de la Salud, 1994.
22. SCHILLHORN van VEEN, T.W. Changing paradigms in the delivery of livestock services. In: Reunión Regional sobre Modelos Alternativos para la Organización de Servicios Veterinarios Oficiales. Acapulco, México, 1994.
23. SERRÃO, U., DORA, F., MUZIO, F., TAMAYO, H., ASTUDILLO, V.M., ZOTTELE, A. Atención Veterinaria Local. *Bol. Centr. Panam. Fiebre Aftosa*, 57:60-66, 1991.